



**Belgeo**

Revue belge de géographie

**4 | 2005**

**Miscellaneous**

---

## Développement de la ville, découpage et appropriation des territoires urbains au Gabon : le cas de Libreville

*City expansion, breakdown and appropriation of urban land in Gabon: the Libreville case*

**Rano-Michel Nguema**

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/belgeo/12167>

DOI : [10.4000/belgeo.12167](https://doi.org/10.4000/belgeo.12167)

ISSN : 2294-9135

### Éditeur :

National Committee of Geography of Belgium, Société Royale Belge de Géographie

### Édition imprimée

Date de publication : 31 décembre 2005

Pagination : 481-498

ISSN : 1377-2368

### Référence électronique

Rano-Michel Nguema, « Développement de la ville, découpage et appropriation des territoires urbains au Gabon : le cas de Libreville », *Belgeo* [En ligne], 4 | 2005, mis en ligne le 29 octobre 2013, consulté le 21 décembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/belgeo/12167> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/belgeo.12167>

---

Ce document a été généré automatiquement le 21 décembre 2020.



*Belgeo* est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution 4.0 International.

---

# *Développement de la ville, découpage et appropriation des territoires urbains au Gabon : le cas de Libreville*

*City expansion, breakdown and appropriation of urban land in Gabon: the Libreville case*

Rano-Michel Nguema

---

## **Cinq décennies de difficile production des territoires urbains**

- 1 La question de la production des territoires urbains au Gabon ne date pas d'aujourd'hui. L'organisation des communes s'est réalisée progressivement depuis la fin de la période coloniale. A cette époque Libreville, comme Port-Gentil, était une commune de plein exercice, c'est-à-dire disposant d'un conseil municipal et d'un maire élu. Auréolée par le boom pétrolier, la capitale gabonaise, dans sa dynamique de croissance, déborde rapidement son site initial pour conquérir les espaces ruraux environnants. Les politiques d'aménagement urbain menées, dans un contexte de croissance démographique difficile à maîtriser, n'ont pas donné au tissu urbain la cohésion socio-spatiale qui lui est nécessaire.

### **De la commune mixte à l'agglomération de Libreville**

- 2 Dans l'année 1950, la « commune mixte » de Libreville, comme plusieurs villes d'origine coloniale d'Afrique noire, avait développé une organisation spatiale de type bipolaire avec, d'un côté, les quartiers du gouvernement et de l'administration où on trouvait des bâtiments administratifs, des villas et un ordonnancement des rues en trames orthogonales et, de l'autre, les quartiers et groupes de quartiers africains (tableau 1)

administrés par un chef de groupe qui servait de relais entre l'administration coloniale et les populations locales.

Tableau 1. Les groupes de quartiers de Libreville dans les années 1950.

Groupes de quartiers	Quartiers
NOMBAKELE	Nombakélé Derrière l'hôpital
LOUIS	Quaben Kringer Batterie IV Louis
MONT-BOUET	Nkembo Cocotiers Mont-Bouët
MONTAGNE SAINTE	Akémindjogoni Montagne Sainte Abénélang
GLASS	Toulon London Naïdja Glass Oloumi

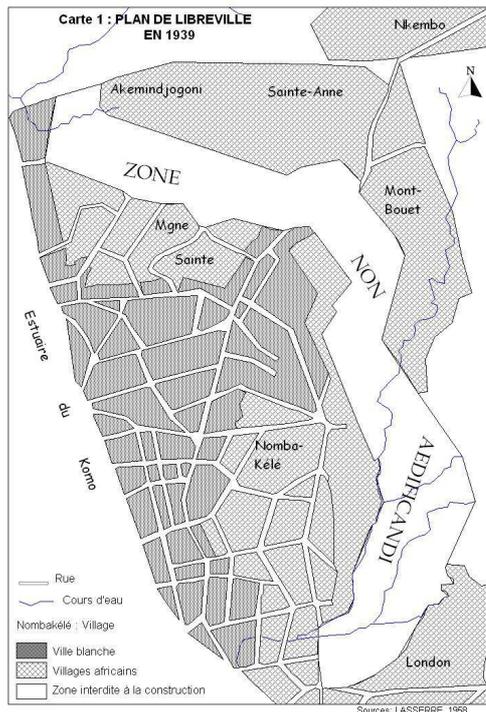
Sources : Gilles Sautter, 1951

- 3 Ces entités territoriales coloniales ne correspondaient pas véritablement à une réalité spatiale bien précise. Elles étaient destinées essentiellement à assurer des fonctions d'autorité et d'encadrement du territoire. Mais on note qu'il y a au départ une préférence pour les collines et le bord de mer, où les administrateurs coloniaux ont établi leurs résidences, alors que « *les quartiers africains, situés dans la plaine évoluaient dans un milieu suffocant et humide* » (M'Bokolo, 1992). C'est précisément dans les terres basses de Nombakélé et la Loubila M'batavéa, que se sont étalés les quartiers africains où les populations vivaient dans des conditions hygiéniques douteuses. C'est pour dire que : « Le modèle colonial apparaît comme un urbanisme à l'état pur puisqu'il peut se développer sans ses vertus, sans avoir à composer avec l'histoire, la propriété et le populaire. Pour une raison simple : la colonisation, par décret, nie l'histoire indigène, refuse de conforter juridiquement la propriété des occupants des sites à urbaniser et enfin de la structure urbaine précède le peuplement » (Tribillon, 1995).
- 4 En 1960, l'accession du Gabon à l'indépendance consacre le début d'un processus d'explosion urbaine qui aboutit à la modification de la mosaïque territoriale. La distinction « ville blanche » et « villages africains » disparut de fait. Libreville devient le lieu d'une double stratégie spatiale. La première consistait à perfectionner le legs colonial en tentant d'étoffer le maillage administratif afin de mieux gérer l'espace urbain qui commence à s'étaler de manière anarchique suivant trois modes d'extension :
  - Extension par *agglutination* où on avait un noyau central autour duquel venaient s'agglutiner les villages M'pongwé, les communautés autochtones de Libreville ;

- Extension dite *polynucléaire*. Dans la logique de ségrégation spatiale imposée par l'administration coloniale, les deux noyaux, qui sont mal articulés, se développent séparément ;
  - Extension par « saute-mouton ». Cette forme d'extension consiste à contourner la zone *non aedificandi* (vallée Ste-Marie, Plaine Orey et Quaben) pour s'installer sur des hautes terres (Nkembo, Sainte-Anne au Nord, London, Lalala au sud et Mont-Bouet à l'est de la ville).
- 5 La deuxième stratégie avait pour objectif de renforcer l'emprise sur les contours du périmètre urbain, en dotant la ville d'un plan d'urbanisme qui intégrerait toutes les composantes administratives. Compte tenu de cet objectif, deux plans d'urbanisme ont été initiés par l'Etat au cours de cette période.
- 6 Le premier plan, réalisé par l'architecte français Henri Pottier en 1962, avait pour objectif de mettre fin aux implantations anarchiques de la période coloniale et donner au tissu urbain la cohésion qui lui était indispensable sur le plan spatial et social. Ce plan proposait la construction des voies de liaisons inter-quartiers, le regroupement des activités urbaines et la création des équipements de quartiers. Le développement devait se faire par la récupération de tous les terrains inutilisables après l'aménagement. Défini en dix ans (1962-1972), le cadre de développement de Libreville devait se limiter aux vallées marécageuses qui sont au Nord, la rivière Gué-Gué et, au sud, la zone marécageuse d'Oloumi. Le plan Pottier n'a été appliqué que partiellement. Il fut rejeté à cause de l'introduction de l'ambitieux projet de construction du port en eau profonde à Owendo, car ce projet était trop coûteux, selon les autorités publiques gabonaises. Le deuxième plan, préparé par le groupe italien d'Olivo Prass et adopté en 1965, définissait les surfaces indispensables à l'installation des équipements collectifs. L'originalité de ce projet résidait dans la définition du périmètre urbain du « *grand Libreville* » (Nziengui Mabila, 1981). En effet, ce plan prévoyait l'intégration de la banlieue Nord (Cap Estérias) à Libreville, la construction de la rocade Est, la création d'une demi-douzaine de nouveaux quartiers devant recevoir entre 5 et 10 000 habitants, l'aménagement d'une zone industrialo-portuaire, au sud de Libreville, pouvant contenir, outre les unités de production et les équipements collectifs, mais aussi une population de 22 000 habitants.
- 7 Les deux plans d'urbanisme furent appliqués dans leurs grandes lignes dans certains secteurs (regroupement des fonctions administratives et des affaires au centre-ville), mais, ils n'ont pas été mis complètement en application pour quatre raisons principales :
- le surdimensionnement financier et technique par la bureaucratie institutionnalisée alors que les moyens d'exécution des travaux étaient très limités ;
  - le privilège accordé au plateau, en négligeant l'intégration des quartiers africains dans les projets d'aménagement de la ville ;
  - le désordre dans l'exécution des plans, dont les phases de réalisation n'étaient pas clairement indiquées ;
  - la non maîtrise du patrimoine foncier par les autorités publiques.
- 8 Toutefois, au cours de cette période quelques lotissements furent réalisés. En effet, dans le but de répondre à une demande de logements de plus en plus importante, les pouvoirs publics ont initié un ambitieux programme de construction de cités planifiées dans certains quartiers, aussi bien par l'Etat que les sociétés immobilières privées (SGI, SGAEI). Ces cités planifiées résultent de la rénovation urbaine qui s'est faite en tache d'huile à partir du centre-ville. La première phase de construction a affecté les quartiers les plus voisins de la « ville européenne ». Ce fut un remodelage qui transforma progressivement l'ancien « village » d'aspect semi-rural en un quartier d'aspect moderne. C'est ainsi que

965 logements seront réalisés : 15 à Akébéville (1960) ; 475 à Likouala (1964) ; 175 à Awendjé (1970) ; 300 à Avéa (1974) et la construction de la « cité du 12 mars ». Ce programme s'est poursuivi en 1980, à Nomba-domaine et Nzeng-Ayong. Aujourd'hui, celui-ci concerne les zones périphériques d'Agondjé et Minkolongo, au nord de Libreville.

Figure 1. Plan de Libreville en 1939.



## Recomposition de la mosaïque urbaine

- 9 La période post-indépendance est considérée comme celle des premières grandes réformes portant réorganisation des entités administratives du pays. Il s'agira en réalité de réaménager les unités territoriales coloniales afin de les adapter aux nouveaux besoins d'aménagement urbain et régional. Par rapport au découpage antérieur, les groupes de quartiers sont fusionnés – sans grande cohésion – en des entités beaucoup plus vastes dénommées arrondissements ; à en juger par la configuration du 3<sup>e</sup> arrondissement qui rassemble les quartiers des groupes Nombakélé et Montagne-Sainte. Ainsi, par décret n° 289/PR-MI-RA.SVPG du 20 mars 1974, Libreville est divisée en cinq arrondissements. Le quartier subsista aussi en tant que circonscription administrative, mais n'a pas de définition territoriale précise et son statut n'en fait pas une structure d'intervention de base.
- 10 Le quartier dont il est question ici n'a aucune valeur juridique car aucun texte n'a jamais régenté ses limites. Plusieurs de ces quartiers (ceux du « vieux Libreville ») sont nés par la volonté des communautés autochtones, dont les villages ont été rattrapés par l'urbanisation. D'autres, situés en périphérie, sont composés en majorité par des gens venus de l'arrière-pays et qui se sont installés dans des conditions illégales, c'est-à-dire sans titre foncier. Ces populations sont restées fidèles aux principes de systèmes

organisationnels de leur localité d'origine tant sur le plan familial (solidarité du groupe), social (relation de groupe) que culturel (mode de vie relationnel). De ces aspects se dégage une continuité de la vie au village en milieu urbain. Ainsi, le quartier renvoie souvent à une forme de ruralité laquelle est parfois chargée de connotation péjorative, liée au sous-équipement et à l'insalubrité qui caractérisent les quartiers sous-intégrés. Il est fréquent d'entendre des expressions : « il parle comme au quartier » ; « il se comporte comme au quartier ». Le quartier ici est plus une circonscription sociale que territoriale, puisqu'elle constitue « une catégorie d'aire géographique qui relève de l'espace vécu d'une certaine communauté d'appartenance et d'une représentation de celle-ci avec des lieux repères et des lieux centraux » (Brunet *et al.*, 1993). L'un des traits caractéristiques de cette représentation de l'espace est la nomination des lieux-dits. Les noms des quartiers évoquent non seulement le milieu physique, ses fonctions et les conditions d'établissement des populations, mais renseignent aussi sur un événement historique qui se rapporte aux personnages emblématiques intérieurs ou extérieurs aux communautés et aux croyances populaires. Aussi, la composante toponymique (tableau 2 ci-après) catalyse-t-elle une démarche d'appropriation foncière. Elle relève une certaine cohésion sociale qui traduit un profond sentiment d'enracinement et d'appartenance au lieu-dit.

Tableau 2. Toponymie locale de quelques quartiers de Libreville.

Noms de quartier*	Signification
AWENDJE	En langue Myénè : « <i>Bénédiction</i> »
DIBA-DIBA	En langue Nzebi : « <i>Les problèmes se règlent entre nous sans sortir du cadre familial</i> ».
NOMBAKELE	En langue Akélé : <i>Montagne des Akélé</i>
ORETY	En langue Myénè : <i>La vérité</i>
OKALA	En langue Fang : à la fois une <i>natte</i> et un <i>arbre</i> aux écorces à usages multiples
QUABEN	Nom européen attribué au roi Mpongwé <i>KAKA ANGUILE RAPONO</i>
ALIBANDENG	Nom Fang qui signifie « <i>les marécages</i> »

Liste non exhaustive

Sources : RAPONDA, W. 2004

- 11 Après la redéfinition du cadre territorial de 1974, la mosaïque municipale va être modifiée une fois de plus dans les années 1990. Ces modifications se remarquent dans le nombre de communes et d'arrondissements. En effet, compte tenu de son poids démographique, la périphérie Est est érigée en sixième arrondissement, par l'ordonnance n° 688/PR/MIDSM du 23 juin 1995. Cette nouvelle circonscription administrative est composée d'un conglomérat de quartiers sous-intégrés pour la plupart. Mais, du point de vue de la superficie (28 629 ha)<sup>1</sup>, c'est le territoire urbain le plus étendu de la capitale gabonaise. Il inclut Nzeng-Ayong et les quartiers qui longent la route nationale 1 que sont Nkol-Ngoum, Bangos, Iguenja et le PK 7, 8 et 9 (Bisségué)<sup>1</sup>. « Y ont été ajoutées des zones quasiment rurales comme Bambouchine ou encore Ovan et Nzeng-Ayong village » (A.M., 2004). De la même manière, suite à l'ordonnance 10/94 du 4 octobre 1994 et ratifiée par la loi 41/95 du 15 février 1995, Libreville est amputée de sa périphérie sud qui est érigée en commune de plein exercice.

- 12 Aussi, le nouveau découpage de l'agglomération de Libreville fait-il apparaître une organisation à trois niveaux correspondant aux structures d'encadrement et de gestion des territoires urbains : la commune, l'arrondissement et le quartier. La commune est une circonscription administrative urbaine de premier niveau qui est située à l'intérieur d'un département. Elle peut être divisée en arrondissements, en fonction de l'importance de son territoire, de la densité de sa population et de son organisation spatiale. L'arrondissement quant à lui est une circonscription administrative de deuxième niveau. Il est composé de quartiers, eux-mêmes considérés comme des unités administratives de base.
- 13 Depuis 1995, la commune de Libreville comprend six arrondissements et cent dix-sept quartiers, alors que celle d'Owendo compte treize quartiers. Les principaux axes d'extension de l'agglomération se situent surtout dans les périphéries Nord et Est. Il s'agit des quartiers installés hors des limites municipales, puis progressivement intégrés dans le tissu urbain : les terrains d'Angondjé (14 000 ha) y compris la forêt classée de la Mondah ; le secteur allant de Bambou-chine à Nkolamvam (8 000 ha) ; le secteur situé au nord-est de la commune d'Owendo. L'occupation du sol, dans ces zones d'extension, se fait de deux manières :
- l'acquisition coutumière : une acquisition souple au cours de laquelle le premier occupant (communautés autochtones, chef coutumier, etc.), animé par le principe de terre ancestrale, vend ses terrains à une tierce personne qui en devient propriétaire ;
  - l'acquisition par affinité ethnique ou parentale.
- 14 Ces formes d'occupation du sol témoignent non seulement de leur caractère informel, mais aussi du manque de maîtrise de l'urbanisation par les pouvoirs publics. Autrement dit, malgré les interventions exacerbées de l'Etat (aidé par les ONG, Banque Mondiale, etc.), les politiques urbaines ne sont jamais parvenues à maîtriser la croissance de la capitale gabonaise, traduite par une importante poussée de « quartiers précaires » ou « sous-intégrés » encore appelés « matitis ». Libreville est, de ce point de vue, l'illustration de ces villes d'Afrique noire à la croissance non-maîtrisée et dont la morphologie spatiale est dominée par l'étalement de son habitat périphérique.

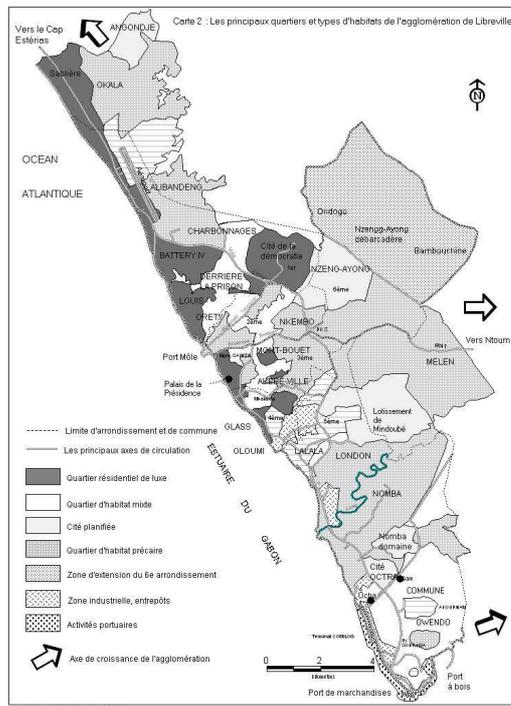
## Décentralisation, mobilité des limites et chevauchement de territoires

- 15 Le nouveau morcellement territorial participe, semble-t-il, du souci des pouvoirs publics de maîtriser l'espace et d'amorcer le processus de décentralisation. En effet, depuis les années 1990, la politique de décentralisation est à l'ordre du jour au Gabon. Mise en place dans un contexte d'amenuisement des ressources de l'Etat, la décentralisation – voulue par la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International et conçue en relation avec les programmes d'assainissement des budgets publics et d'ajustement structurel – préconise, entre autres, le transfert de pouvoir vers les municipalités locales en mobilisant les populations et les acteurs socio-économiques qu'elles administrent ; la redistribution des fonctions et des ressources entre les échelons locaux et nationaux du gouvernement ; de doter les collectivités locales de pouvoirs administratif et financier nécessaires à la satisfaction des besoins essentiels des populations.
- 16 A Libreville, la mise en oeuvre du processus de décentralisation s'est traduite d'abord par un démembrement de la ville en unités administratives, dont les contours restent flous et

mobiles. Ce morcellement territorial est amplifié, au plan spatial, par un chevauchement de territoires de juridiction, une absence de coordination des services et des activités aussi bien entre les deux communes qu'entre les communes et les arrondissements ; et au niveau institutionnel, par la tutelle et l'absence de textes d'application de la loi sur la décentralisation.

- 17 A force de multiplier les circonscriptions administratives, les territoires de compétence et d'action ont fini par se chevaucher, s'entrecouper et parfois s'emboîter. Un même quartier peut couvrir deux arrondissements, comme c'est le cas actuellement du quartier Plaine-Orety qui est situé de part et d'autre des premiers et deuxième arrondissements. De la même manière, selon la dernière recomposition territoriale de Libreville en 1995, les nouveaux quartiers, comme Okala, Bel Air, Ambowé, Ondogho, Diba-Diba et Kiliba-Bayumba, sont situés dans le département du Komo-Mondah (figure 2). Mais dans la pratique, ces entités territoriales sont sous la tutelle administrative et politique de la commune de Libreville. Lors des consultations électorales par exemple, les populations de ces quartiers votent pour les candidats de la commune de Libreville. Dans le même temps, les populations d'Okala, pourtant situées dans la même circonscription administrative, votent pour les candidats du département du Komo-Mondah (Owendo, Cap-Estérias) alors que la gestion quotidienne du quartier (construction des marchés, perception des taxes, ramassage des ordures ménagères, etc.) est assurée par la commune de Libreville. Parallèlement, lorsque les véhicules à usage commercial franchissent la zone de l'ancien péage d'Okala (frontière supposée entre la commune de Libreville et le département du Komo-Mondah), ils sont sommés de payer une contravention pour avoir dépassé le périmètre urbain de Libreville. Les limites intra et inter-urbaines sont confuses. Elles sont faites, défaites et parfois remises en cause selon les circonstances et les intérêts électoraux, politiques et socio-économiques. Les populations du nord-ouest du quartier Nzeng-Ayong ne savent pas dans quelle circonscription administrative elles se situent. Logées dans le premier arrondissement, elles sont administrées (déclaration de naissance, construction des marchés, etc.) par la mairie du sixième.

Figure 2. Les principaux quartiers et types d'habitats de Libreville.



- 18 Le processus de décentralisation se caractérise ensuite par un manque de coordination entre les services et activités des municipalités. Le législateur et les conseils municipaux n'ont pas précisé les différentes formes de coopérations qui devraient lier les deux communes, dans le souci d'assurer certaines prestations (ramassage des ordures ménagères, assainissement, transports urbains...) ou dans la perspective d'élaborer de véritables projets de développement économique, d'aménagement ou d'urbanisme. Ces communes, qui forment en réalité l'agglomération de Libreville, fonctionnent plus comme des entités antagonistes, chacune campant sur le principe d'autonomie de gestion. L'une des preuves est le conflit qui les a opposées en 2001, sur la répartition des quotas d'immatriculation et vignettes des taxis ou sur la perception des taxes municipales pour les véhicules à usage commercial de chaque commune.
- 19 A l'intérieur des communes, des conflits sont récurrents à cause de l'imprécision de la loi 15/96 qui pourtant fixe les règles applicables à la Décentralisation. Cette loi fait l'objet d'interprétations diverses, étant donné que les textes qui devraient clairement définir les attributions des acteurs n'ont pas encore été adoptés. Ce vide juridique conduit les élus locaux à faire une lecture orientée des dispositions statutaires de ladite loi. Ce qui, *de facto*, entraîne des conflits de compétence entre les institutions décentralisées. Nous en voulons pour preuve le conflit qui a opposé la mairie centrale à celle du troisième arrondissement, au sujet des redevances issues des recettes générées par le marché Mont-Bouet en 2000. La discorde venait du fait que le maire du troisième arrondissement avait exigé une redevance sur les recettes issues des activités du marché Mont-Bouet, sous prétexte que ce dernier est implanté dans sa circonscription administrative. Ce centre commercial génère effectivement en moyenne deux millions de F. CFA par jour, soit 97,5 % des recettes des principaux marchés de Libreville. En 2001, le marché Mont-Bouet a procuré à la mairie centrale plus cent dix sept millions F.CFA au titre des loyers des

stands et des kiosques. Le maire d'arrondissement réclamait cette manne. Or, selon les textes, le recouvrement des recettes et redevances sont opérées par la mairie centrale qui rétrocède ensuite une quote-part aux mairies d'arrondissement.

- 20 Au vu des dysfonctionnements des structures administratives, on se rend finalement compte que la décentralisation a introduit une complexité grandissante dans l'organisation et la gestion de la cité. Les structures créées restent, dans les faits, dépendantes du pouvoir central car elles disposent de ressources insuffisantes pour se dégager de la tutelle de l'Etat. A l'intérieur des communes, les limites des quartiers sont imperceptibles.

## Vers un découpage inspiré des contours ethno-culturels

- 21 La principale difficulté liée à la délimitation des quartiers reste l'ignorance ou la reconnaissance mineure du droit foncier coutumier par les autorités publiques. En effet, en 1963, afin de réglementer le patrimoine foncier au Gabon, les pouvoirs publics ont fixé la composition du domaine de l'Etat à travers la loi n° 14/63 du 8 mai 1963 établissant les règles qui régissent les modes d'occupation et de gestion du sol. Depuis lors, les politiques foncières nationales relèvent des services centraux de l'Etat portés vers des priorités et des intérêts qui ne cadrent pas toujours avec les modèles d'organisation et de gestion traditionnelle des terres. Or, depuis plusieurs siècles, la terre est la propriété des premiers occupants de Libreville (Mpongwé, Sekiani et Fang). Ces derniers ont toujours fait valoir leurs droits coutumiers sur la terre de leurs ancêtres. Ce droit a pour origine le pacte conclu avec la divinité du sol, afin d'en permettre l'usage à la collectivité. Mais, les refontes répétées des maillages administratifs ont brouillé certains repères spatiaux des communautés locales en modifiant plus ou moins leurs lieux de pouvoir, compte tenu de l'enjeu économique que représente le patrimoine foncier.
- 22 Cependant, si la terre appartient légalement à l'Etat, les communautés locales continuent d'exercer une maîtrise foncière dont l'intensité est directement fonction de l'usage agraire de l'espace et de la vente « illicite » de terrains. Cette situation prévaut au nord de Libreville où les populations autochtones exercent leurs activités traditionnelles dans la forêt classée de la Mondah, malgré son statut d'aire protégée. Ces peuples « considèrent cette forêt comme leur territoire de chasse et de pêche » (Nguema, 2004). De la même manière, certaines limites de quartier – qui répondent en fait à une logique purement politique et non à des critères objectifs d'administration – sont perçues comme étant artificielles et sans légitimité auprès de la population, par le simple fait qu'elles divisent les groupes ethniques et linguistiques enracinés depuis des générations. Au quartier Orey, la communauté Mpongwé critique la division des quartiers proposée par la municipalité. Elle considère que leur ancien village Orey doit demeurer un et indivisible. Or, selon les limites d'arrondissements définies en 1995, cet ancien village a été divisé en deux : Orey et Plaine Orey (actuellement occupé par des populations d'origines diverses). Pour les autochtones, la rivière Awondo constitue la limite entre leur « village » et le deuxième arrondissement. Du coup, l'autorité publique n'arrive plus à exercer pleinement, en quantité et en qualité, ses fonctions de propriétaire et producteur du sol urbain dans cette partie de la ville, comme dans bien d'autres.
- 23 On peut donc dire que c'est l'antagonisme entre les deux modes d'organisation spatiale qui met en péril la production des territoires urbains à Libreville. Dans cette logique, M. Madou, examinant les difficultés de gestion et d'organisation de la ville de Bangui, pense

que « les difficultés des pouvoirs publics et leur défaillance dans les plans d'aménagement de la ville de Bangui viendraient en partie de l'ignorance ou tout ou moins du contact entre la culture moderne et la culture traditionnelle » (Madou, 1995).

- 24 Toutefois, conscientes de cette réalité culturelle et compte tenu de la nécessité de déterminer les territoires de compétence pour les auxiliaires de l'administration territoriale (chef de quartier), les autorités municipales furent obligées de prendre en compte les formes traditionnelles d'organisation sociale. Il s'agit des chefferies. Ces groupements d'habitants sont considérés comme unités administratives de base que l'on désigne sous le nom de *quartier*. Celui-ci est dirigé par un chef, nommé par arrêté du maire. Il relève donc directement de l'autorité hiérarchique du représentant de l'Etat dans sa circonscription. Mais, aussi paradoxal que cela puisse paraître, ces auxiliaires de l'administration communale n'ont pas de statut, c'est-à-dire qu'aucun texte officiel ne codifiant la fonction, les conditions de nomination et d'exercice de leurs activités n'a été pris jusqu'à ce jour. Pour l'heure, ils sont désignés pour leur pondération, leur sagesse et leur appartenance politique, afin de trancher les litiges (terrains, sorcellerie, etc.) conformément aux coutumes traditionnelles et de sensibiliser les habitants sur les grands problèmes de la cité (SIDA, insécurité...) et sur les idéaux du parti.
- 25 Si l'on s'en tient à la nomenclature de l'autorité municipale, les deux communes de l'agglomération de Libreville comptent 130 chefferies réparties selon le tableau 3.

Tableau 3. Les structures administratives des communes de Libreville et Owendo.

Commune	Chefferie (1) (Quartiers)	Arrondissement	Population (2)
COMMUNE DE LIBREVILLE	20	1 <sup>er</sup> arrondissement	56 383
	22	2 <sup>e</sup> arrondissement	75 690
	20	3 <sup>e</sup> arrondissement	99 318
	17	4 <sup>e</sup> arrondissement	24 436
	19	5 <sup>e</sup> arrondissement	59 620
	19	6 <sup>e</sup> arrondissement	72 616
Sous-total	117	6	388063
COMMUNE D'OWENDO	13	-	31 956
TOTAL	130	-	419 019

Sources : (1) : Hôtel de ville de Libreville, 1997 ; (2) : Ministère du Plan, RGPH, 1993

- 26 Les structures administratives mises en place par les autorités municipales se sont formées à partir des contours ethno-culturels. Le pouvoir municipal n'a fait qu'officialiser les noms existants. Autrement dit, la virtuelle délimitation de quartiers de Libreville s'appuie sur le modèle d'occupation des groupes familiaux, claniques ou ethniques qui, depuis des temps anciens, occupent l'espace selon des modes de régulation propres aux logiques en vigueur dans leurs sociétés. Malgré cette apparente organisation administrative, les chefs de quartiers et les populations vivent à l'intérieur des frontières mentales, c'est-à-dire ce qu'elles pensent être leurs territoires d'appartenance. On passe d'un quartier à un autre, d'un arrondissement à un autre sans s'en rendre compte.

Comment entrevoir le développement d'un espace si celui-ci n'est pas circonscrit ? Organiser un territoire suppose l'existence d'un « cadre qui s'exprime par un nom, lieu-dit, souvent par des socio-administratifs et par un sentiment d'appartenance des habitants » (Chabanne, 1992). C'est dire l'importance de définir une identité à chaque unité administrative à partir du vécu des populations qui « doivent s'identifier à un territoire où elles se reconnaissent, se sentent capables d'agir et de prendre conscience de la nature des problèmes de leur milieu » (Camagni et Gibelli, 1977).

## Stratégies d'occupation des territoires urbain et péri-urbain

### Création de la commune d'Owendo : des pesanteurs politico-administratives

- 27 A l'origine zone industrielle et portuaire de Libreville, la localité d'Owendo devient une commune de plein exercice en 1995. Elle se distingue à plusieurs égards. Owendo est une zone à vocation industrielle et portuaire et constitue le point de rupture du chemin de fer gabonais. Cependant, la division de Libreville soulève une interrogation. Quel est concrètement l'intérêt de créer une commune à Owendo ?
- 28 La création de la nouvelle commune repose d'abord sur des critères géographiques. En effet, comme l'indique l'ordonnance n° 10/93/PR du 4 octobre 1993 ratifiée par la loi 41/93/PR du 15 février 1994, la création d'une commune urbaine doit tenir compte de la réalité géographique de la localité au moment de son tracé. Owendo est effectivement limitée à l'Ouest et au Sud par l'estuaire du Gabon, au Nord par la rivière Lowé et à l'Est par la rivière Angoumé. Ces différentes représentations déterminent l'assiette territoriale de la commune.
- 29 L'érection de la nouvelle commune tient ensuite au poids démographique et économique de la localité. L'article 7 de la loi sur la décentralisation précise en effet que la création d'une commune urbaine ou d'un arrondissement doit répondre à une assiette démographique égale ou supérieure à deux mille habitants. En 1995, lors de sa promulgation, Owendo comptait effectivement 25 000 habitants, d'après les résultats du recensement de la population de 1993. Inégalement occupée (seulement 20 % du territoire), la commune s'étend sur 3419 hectares. Elle compte 13 quartiers et 3 cités modernes. Toutefois, le poids démographique ne semble pas être le critère majeur pour justifier la création d'une nouvelle commune, puisque le quartier Nzenz-Ayong, qui est plus peuplé qu'Owendo (respectivement 17 % et 6 % de la population de l'agglomération de Libreville), a été érigé en arrondissement. Au plan économique, Owendo représente, grâce à son immense activité industrielle, 80 % du potentiel économique de la province de l'Estuaire. Elle compte trente-sept unités industrielles, dont cinq usines de transformation du bois, quatre unités de pêche, une brasserie, une usine de montage d'automobiles, des entreprises de consignation des navires et de transit qui génèrent en moyenne dix millions de F CFA par mois à l'Etat en rentrées fiscales. Toutes ces entreprises rassemblent 62 % des emplois industriels de l'agglomération de Libreville<sup>2</sup>. A ces unités industrielles s'ajoute le plus grand port du Gabon qui est divisé en trois entités : un port marchandise, un port à bois et un port minéralier.

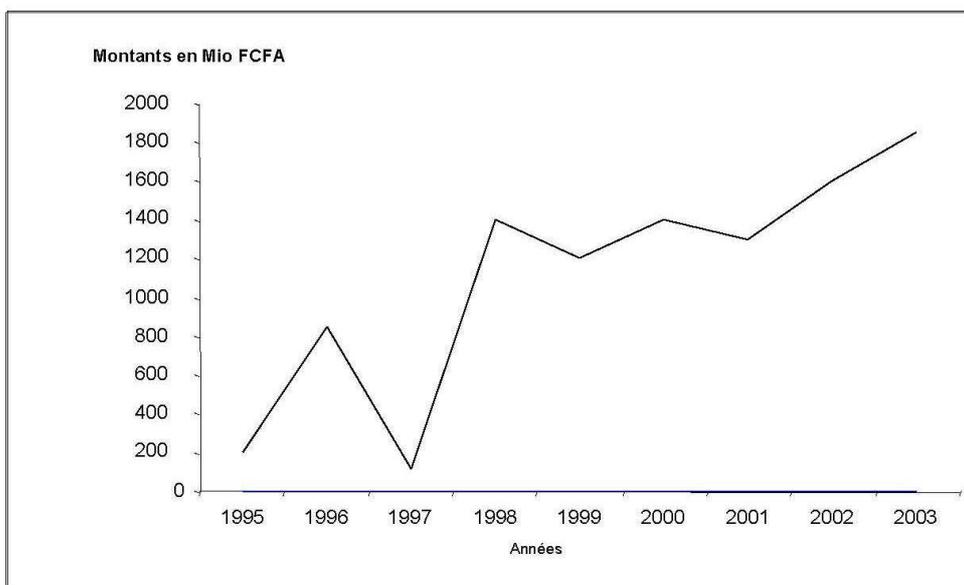
- 30 Le découpage de Libreville procède finalement d'une stratégie politico-administrative mise sur pied depuis les années 1980. C'est précisément en 1986, quatre ans avant la réintroduction du multipartisme au Gabon, que la localité d'Owendo, alors placée sous l'administration du département de Komo-Mondah, a été incluse dans l'agglomération de Libreville par le conseil municipal. La raison évoquée à l'époque était la distance (40 km) jugée trop grande qui sépare Owendo de Ntoum, la capitale du département du Komo-Mondah, par rapport à Libreville qui se trouve à quelques encablures. Neuf ans plus tard, pour clarifier le statut de cette localité, les techniciens du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation ont élaboré un projet de texte visant à ériger Owendo en arrondissement. Mais, lors de l'examen du projet à l'Assemblée Nationale et sous la pression de députés du Parti Démocratique Gabonais (PDG), majoritaire à cette Assemblée (80 représentants sur 120), Owendo a plutôt été érigé en commune de plein exercice.
- 31 L'institutionnalisation de la commune d'Owendo se déroule dans un contexte politique un peu particulier. En effet, le Gabon – qui vient de renouer avec le multipartisme – est dans une période de consultations électorales (élections locale et législative de 1996). Celles-ci sont capitales pour les partis politiques de l'époque (Parti Démocratique Gabonais (PDG), Rassemblement National des Bûcherons (RNB), Cercle des Libéraux Réformateurs (CLR), etc.), qui cherchent à avoir une plus grande représentativité à l'Assemblée Nationale et à administrer les plus importantes villes du pays en vue d'asseoir leur hégémonie sur l'échiquier politique national. A Libreville, le RNB, alors parti de l'opposition, et le PDG, les deux principaux partis du pays, se disputent la mairie de la capitale gabonaise. Selon les sondages (non officiels), le RNB est donné gagnant à l'élection locale. Autrement dit, une victoire de ce parti permettait à son leader de présider le conseil municipal de Libreville y compris Owendo. Or, le patrimoine foncier et le domaine industrialoportuaire du sud de Libreville sont sous la gestion directe de l'Office des Ports et Rades du Gabon, une société para-étatique basée à Owendo. Pour préserver ce patrimoine (taxes sur les navires, redevances d'occupation, foncier, etc.), la stratégie adoptée par les députés du PDG consistait à amputer Libreville de sa partie sud. C'est ainsi qu'ils vont voter pour la division de Libreville en deux communes de plein exercice. Aussi, s'étaient-ils convenus que la future commune ne pourrait être dirigée que par les initiateurs du projet. Dans cette perspective, au cours d'une réunion de travail du bureau politique du PDG de la province de l'Estuaire, le Secrétaire National à l'Education et à la Formation dudit parti déclarait « il est hors de question que la mairie d'Owendo soit dirigée par l'opposition, car J. Nzaou (le premier maire de la commune) s'est battu corps et âme pour qu'Owendo soit érigée en commune de plein exercice. Il est donc hors de question que cet enfant qu'il a conçu soit élevé par une autre personne »<sup>3</sup>. Et du Secrétaire Général dudit parti de renchérir : « Si nous avons créé Owendo, c'est pour que nous-mêmes gérons cette commune. Par conséquent, il ne sera pas question qu'un quelconque parti en dehors du nôtre s'accapare cette commune industrielle<sup>4</sup>. »
- 32 En 1995, Owendo a été érigée en commune de plein exercice et devenait de fait le fief politique du PDG. Un an plus tard, le leader du RNB est élu édile de la commune de Libreville. Le conseil municipal d'Owendo, quant à lui est confié à un militant du PDG. La même détermination pour conserver la commune d'Owendo, s'est manifestée lors du deuxième mandat en 2003. Le PDG a obtenu 15 sièges sur 37, ce qui ne lui assurait pas la présidence du conseil municipal d'Owendo. Cette formation politique a engagé des tractations avec les candidats indépendants qui en avaient obtenu 15. Après moult tractations et suite à l'intervention « du bord de mer », tous ses conseillers ont élu un

« pdgiste » à la tête du conseil municipal. Depuis lors, la commune d'Owendo est gérée, comme celle de Libreville, par une « coalition municipale » formée autour du Parti Démocratique Gabonais et comprenant des forces de la majorité présidentielle.

## Un territoire, deux collectivités

- 33 Le territoire owendois est en crise. Celle-ci est essentiellement foncière et financière. Le conflit oppose la municipalité à l'Office des Ports et Rades du Gabon. En effet, dès sa création, le 1<sup>er</sup> avril 1974, les pouvoirs publics ont décidé de confier la gestion du port, ainsi que les terrains domaniaux compris dans les circonscriptions portuaires, à l'Office des Ports et Rades du Gabon (OPRAG), organisme spécialisé revêtant la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial. Une décennie plus tard, avec la mise en service du Port d'Owendo et, dans le souci d'un contrôle efficace de l'occupation de l'espace attribué dans ledit port, la gestion du domaine portuaire, dénommée *Zone Autonome du Port d'Owendo (ZAPO)*, est cédée à l'OPRAG. L'office a alors sous son contrôle un vaste domaine dont la zone industrialo-portuaire et le village Owendo. Doté d'une autonomie financière et de la personnalité civile, l'OPRAG tire ses ressources des taxes sur les navires, des marchandises et redevances d'occupation (entreprises portuaires, dépôts marchandises, sociétés commerciales), de l'impôt foncier (figure 3).

Figure 3. Les encaissements de l'OPRAG.

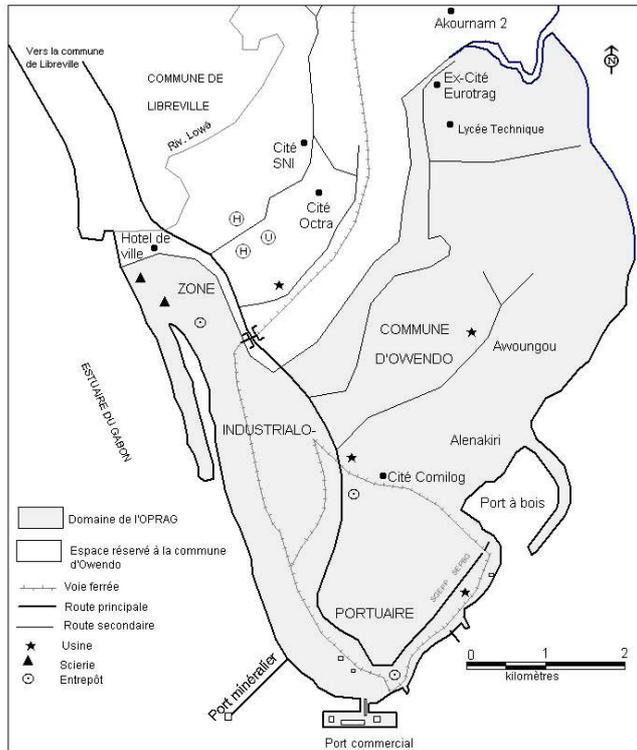


Sources : Agence immobilière Alliance, 2004

- 34 Depuis quatre ans, sans doute en prévision de sa mise en concession (devenu SIGEPRAG), l'Office des Ports et Rades du Gabon a cédé la gestion de son patrimoine foncier à une société immobilière privée gabonaise, dénommée *Alliance*. Celle-ci lui permet actuellement de quadrupler ses encaissements grâce à une gestion rigoureuse des ressources, comme le montre la figure 3. En outre, elle lui a permis de renforcer son patrimoine foncier à Owendo en obtenant dix neuf titres fonciers supplémentaires dont la zone OCTRA (actuel SETRAC). Ce qui augmente substantiellement le patrimoine foncier de l'Office.

- 35 Toutefois, la localité d'Owendo est érigée en commune de plein exercice. Et, conformément à la loi 15/96 relative à la Décentralisation, le Conseil municipal devient l'organe exécutif en ce qui concerne les attributions, les expropriations, les programmes d'aménagement, la gestion des domaines publics (voiries, urbanisme, cadastre, logement, habitat, etc.) et privés de la commune. Mais, au regard de l'ordonnance 10/93/PR du 4 octobre 1993 qui fixe les limites de la commune d'Owendo, ainsi que les points géographiques qui s'y rattachent, on se rend compte que les pouvoirs publics ont attribué, à peu de chose près, le même territoire à deux entités. De la même manière, la municipalité est subdivisée en deux portions. Sur une superficie de 3419 ha, l'OPRAG en possède 2101, soit 61,45 % de la superficie de la commune contre 2101 ha pour la municipalité. A cela, il faut ajouter le fait que, dix ans après sa création, la mairie ne bénéficie toujours pas des ristournes du budget général de l'Etat encore versées à l'Office, notamment les quotes-parts sur les impôts sur les bénéfices industriels et commerciaux et celles sur les impôts sur les valeurs immobilières.
- 36 Aujourd'hui, le conseil municipal réclame non seulement les ristournes du budget, mais aussi la redéfinition de son territoire de compétence. De nombreuses rencontres, initiées par les pouvoirs publics, réunissant les Ministères de l'Habitat et de la Marine marchande, les responsables de l'OPRAG et la mairesse d'Owendo, ont été organisées pour trouver une issue favorable à cette crise. Une des solutions retenues est de morceler le domaine de l'OPRAG comme ce fut déjà le cas en 1992 à la suite de la requête déposée par les habitants de la communauté villageoise d'Alénakiri auprès des hautes autorités du pays. Un titre foncier sur la nouvelle délimitation du domaine portuaire avait été élaboré. Les terrains ainsi libérés au bénéfice de la nouvelle commune ont permis de développer l'habitat social. Mais, compte tenu de la présence de multiples acteurs (SNI, Communauté autochtone, autres squatters), la mairie a du mal à circonscrire son territoire de compétence. A bien y regarder, la commune d'Owendo constitue un enjeu géopolitique majeur par ses ressources. Après avoir créé de toute pièce leur « enfant » et écarté l'opposition politique, les Pdégistes<sup>5</sup> veulent se donner des limites qui leur servent à diffuser le pouvoir de prédation des richesses liées aux multiples activités de la zone industrialo-portuaire.

Figure 4. La commune d'Owendo et ses divisions.



## Conclusion

- 37 Au terme de cet exposé, on peut retenir que l'explosion démographique de Libreville est telle qu'elle a engendré une occupation anarchique et l'extension spatiale sans précédent de la ville. En dépit d'un nombre appréciable de textes réglementaires et quelques efforts consentis notamment en matière de lotissements planifiés, l'implantation des habitats traduit l'impuissance des pouvoirs publics à mettre en oeuvre un programme global d'aménagement urbain qui intègre toutes les entités socio-spatiales de la ville. Dans ce contexte, où la loi du « laissez-faire » est en vigueur, l'agglomération de Libreville déborde le périmètre urbain originel et empiète maintenant sur l'espace rural qui dépend du département. Les nouvelles extensions se développent comme des « entités marginales ». Il est plus que nécessaire de redéfinir le périmètre urbain pour lui donner la cohérence.
- 38 Depuis plus d'une décennie, une tendance s'affirme, en cette période de pauvreté de l'Etat, pour redonner des moyens conséquents et des marges d'autonomie de gestion aux collectivités locales, afin que celles-ci puissent maîtriser cet étalement incontrôlé de la ville. Ce qui s'est traduit, depuis les années 1990, par des réformes territoriales. Il s'est agi d'une succession de découpages des unités administratives qui n'obéissent pas exclusivement à l'encadrement administratif de l'agglomération, mais aussi à une stratégie des acteurs dont l'objectif est de s'approprier les territoires nouvellement créés et les quartiers sous-intégrés. Une bonne décentralisation suppose un découpage pertinent des territoires. Or, le quartier, qui est la pierre de base de l'organisation administrative et de gouvernance, n'a pas d'assiette territoriale précise. Ce qui

occasionne parfois des conflits de compétence entre les différents niveaux d'administration de la cité. Par ailleurs, pour initier une délimitation pertinente, quels que soient les critères de découpage envisagés, le territoire légal doit correspondre plus ou moins à l'espace vécu, car les formes traditionnelles d'organisation du territoire n'ont pas complètement disparu, malgré les refontes répétées du maillage administratif.

- 39 L'autre enjeu pour la puissance publique est d'imaginer et de mettre en oeuvre une forme d'intercommunalité entre Libreville et Owendo. Le manque de cohérence et de coordination entre ces deux communes est pénalisant pour l'attractivité et la capacité d'action de l'agglomération. La spécificité de la situation impose donc d'envisager une nouvelle forme de gestion urbaine, davantage fondée sur la notion de réseau. Il s'agit de renforcer le pouvoir des collectivités locales tout en définissant les territoires de compétence et les attributions des acteurs institutionnels et coutumiers. Les pouvoirs publics font peu cas du rôle de ces derniers dans le processus d'urbanisation, alors que la physionomie de la ville est en partie le résultat de leurs actions et contre-actions sur le terrain. En somme, il existe des réalités sociales et culturelles qui sont propres au Gabon et sur lesquelles nous devons nous appuyer pour construire nos quartiers.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- BRUNET R. (2001), *Le défrichement du monde*, Paris, Edition Belin.
- BRUNET R. et al. (1993), *Les mots de la géographie*, Ed. Reclus (nouvelle édition), Paris.
- CAMAGNI R. et GIBELLI M. (1977), *Développement durable, quatre métropoles européennes*, Paris, DATAR, Edition de l'Aube.
- CHABANNE C. (1992), *Les mots de la géographie*, Paris, Dalloz.
- ESTEVE P. (2004), « Quel avenir pour les périphéries urbaines ? », *La ville à trois vitesses : gentrification, relégation, péri-urbanisation*, *Esprit* n° 303, Paris, pp. 178-194.
- DI MEO G. (1998), *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan université.
- LAMBONY P.G. (2003), *Territoires citadins, quatre villes africaines*, Paris, Ed. Belin (Coll. Mappemonde),
- LASSERRE G. (1958), *Libreville : la ville et sa région*, Paris, Armand Colin.
- LE BRIS E., LE ROY, E. et MATHIEU P. (1991), *L'appropriation de la terre en Afrique noire : manuel d'analyse, de décision et de gestion foncière*, Paris, Karthala.
- LE BRIS E., LE ROY E et LEIMDORFER F. (1992), *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Paris, Karthala.
- M'BOKOLO E. (1985), *Afrique noire, histoire et civilisations*, 2, Paris, Hatier.
- MADOU M. (1995), *Culture locale et organisation de l'espace urbain de Bangui*, Thèse de Doctorat, Aix-Marseille1.
- MILBERT I., BIANCHI, G.( 1994), *Quinze ans de recherches urbaines dans les pays en voie de développement (1980-1994)*, Paris, Presses ENPC.

- MINISTERE DE LA PLANIFICATION (1994), *Projet d'ajustement et de planification des secteurs urbain et des transports* (PAPSUT), Libreville.
- MOREL B. (2005), « Institution et recompositions territoriales », *Action publique et transformation des espaces en Méditerranée septentrionale*, Rives, 20, <http://rives.revues.org/document174.html>.
- MULEKOV N. (1964), « Organisation administrative et territoriale de la République populaire de Bulgarie », *Annales de l'Université de Sofia*, LV, pp. 353-413.
- NGUEMA R-M. (1993), « Une circonscription complexe et difficile à gérer », *L'Union Plus*, n° 8407 du 11-01-2004.
- NGUEMA R-M. (2004), « Les mécanismes en enjeux de l'urbanisation du littoral gabonais », *Kilombo. Revue annuelle du centre d'études et de recherches afro-ibéro-américaines*, 2, Libreville, pp. 145-164.
- NZIENGUI MABILA (1985), *Dynamique urbaine du grand Libreville : laissez faire et volonté d'aménagement*, Thèse de Doctorat 3<sup>e</sup> cycle, Bordeaux.
- PIERMAY J.L. (1981), « Pouvoirs et territoire dans l'administration locale de la ville de Bangui », *Revue de l'Est*, 18, pp. 230-247, Paris.
- PIERMAY J.L. (1993), *Citadins en quête du sol dans les villes d'Afrique centrale*, Paris, L'Harmattan.
- PIERMAY J.L. (2001), « La frontière dans la ville, un objet incongru ? Le cas de villes d'Afrique sud-saharienne », *Villes et frontières*, Paris, Ed. Economica, Collection Villes, Anthropos, pp. 230-239.
- POURTIER R. (1989), *Le Gabon : Etat et développement*, 2, Paris, L'Harmattan.
- RAPONDA WALKER A. (2000), *Note d'histoire du Gabon*, Fondation Raponda Walker, Libreville.
- ROCHER C. (1995), « Organisations communautaires et institutions traditionnelles dans les villes secondaires subsahariennes », in *Villes en parallèle : Villes secondaires d'Afrique*, 22, Paris, pp. 87-104.
- SAUTTER G. (1993), *Parcours d'un géographe : des paysages aux ethnies, de la brousse à la ville, de l'Afrique au monde*, Paris, Arguments.
- SEMMOUD N. (2004), « La conquête économique des quartiers d'habitat social », *Cahiers de géographie du Québec*, 48, pp. 173-190.
- SIMARD M. GAUTHIER M. J. (2004), « Les enjeux territoriaux associés à la réforme municipale au Québec. Le cas de Saguenay », *Cahiers de géographie du Québec*, 48, pp. 191-207.
- TRIBILLON cité par PILETTE D. et BLARY R. (1995), « Habitat abidjanais informel : production, financement et gestion », *L'urbanisation dans les pays en développement*, Economica, Paris, p. 172.

## NOTES

1. Les quartiers qui longent la Nationale 1 portent des noms en référence au parcours kilométrique.
2. Répertoire des industries et activités du Gabon, 2003.
3. *L'Union*, n°6220 du 10 septembre 1996, p. 2.
4. *Id.*, p. 3.
5. Nom pour désigner les membres du Parti Démocratique Gabonais (PDG).

---

## RÉSUMÉS

Depuis 1970, l'agglomération de Libreville, à l'instar des autres villes de l'Afrique subsaharienne, connaît une occupation spatiale qui s'opère par les initiatives individuelles. Malgré la panoplie de textes législatifs et réglementaires qui régissent le foncier et l'urbanisme, la pratique la plus répandue d'appropriation du sol reste la squatterisation et l'urbanisation spontanée. Cette forme d'occupation territoriale et la rapide croissance démographique de Libreville ont favorisé la formation des quartiers sous-intégrés et l'extension incontrôlée de la ville. Aujourd'hui, pour maîtriser cette dynamique, un nouveau modèle d'administration territoriale a été mis en place. Il s'agit de la décentralisation. Ce mouvement s'est traduit par la recomposition des territoires urbains, dont l'occupation et le contrôle constituent des enjeux géopolitiques et économiques pour les acteurs. Cette esquisse d'analyse du processus de développement de Libreville se focalise sur les stratégies d'occupation, et les enjeux des découpages politico-administratifs des entités administratives urbaines.

Since 1970, in greater Libreville like in other sub-Saharan cities of Africa, space occupation has been dominated by individual initiative. Despite the many rules and regulations in land and urbanism, the most common practice in land appropriation remains squatting and spontaneous urbanisation. This form of territorial occupation and the rapid demographic growth of Libreville have given rise to under-integrated neighbourhoods and uncontrolled city extension. Today, in order to curb this trend, a new model of land administration has been put into practice: decentralization. This movement has led to recomposition of urban land, whose occupation and control represent major geopolitical and economic issues. This analytical outline of Libreville's development process is focused on land occupation strategies and issues of the political administrative breakdown of the urban administrative units.

## INDEX

**Mots-clés** : territoire urbain, découpage, décentralisation administrative, appropriation, Libreville

**Keywords** : urban territory, administrative decentralization

## AUTEUR

**RANO-MICHEL NGUEMA**

Université Omar Bongo, Libreville (Gabon), rnguema@yahoo.fr