

« Décentralisation et précarité institutionnelle des élus locaux au Gabon : entre reconnaissance politique et absence de protection sociale »

Wilfried BIVEGHE BI NDONG

IRSH/CENAREST-GABON
wbiveghebindong@gmail.com

Résumé :

Cette étude anthropologique analyse le statut des élus locaux dans le processus de décentralisation au Gabon, en mettant l'accent sur la précarité institutionnelle liée à l'absence de protection sociale après mandat, notamment en matière de retraite. Elle vise à comprendre les effets sociaux et politiques de cette situation sur la gouvernance locale et sur la reconnaissance des acteurs territoriaux. La recherche repose sur une approche qualitative combinant l'analyse des textes juridiques relatifs à la décentralisation, une revue de littérature en anthropologie politique et en sociologie de l'action publique, ainsi qu'une enquête de terrain fondée sur des entretiens réalisés auprès de maires, de présidents de conseils départementaux et d'agents des collectivités locales. Les résultats révèlent un décalage entre la reconnaissance institutionnelle des élus locaux et la faiblesse des garanties sociales dont ils bénéficient après leur mandat. Cette situation fragilise l'engagement politique local et met en évidence les limites structurelles de la décentralisation au Gabon. L'étude conclut à la nécessité d'une réforme statutaire intégrant des mécanismes de protection sociale adaptés aux élus locaux.

Mots-clés : Décentralisation, Élus locaux, Précarité institutionnelle, Protection sociale, Gouvernance locale.

Abstract

This anthropological study analyzes the status of local elected officials in the decentralization process in Gabon, with a focus on institutional precarity linked to the lack of post-mandate social protection, particularly regarding retirement benefits. It aims to understand the social and political effects of this situation on local governance and on the recognition of territorial actors. The research adopts a qualitative approach combining the analysis of legal texts on decentralization, a literature review in political anthropology and public action sociology, as well as fieldwork based on interviews conducted with mayors, presidents of departmental councils, and local government staff. The findings reveal a gap between the institutional recognition of local elected officials and the weakness of the social

guarantees they receive after their mandate. This situation weakens local political engagement and highlights the structural limits of decentralization in Gabon. The study concludes on the need for a statutory reform integrating appropriate social protection mechanisms for local elected officials.

Keywords: Decentralization, Local elected officials, Institutional precarity, Social protection, Local governance.

Introduction

La décentralisation occupe aujourd'hui une place centrale dans les politiques de réforme de l'État en Afrique. Présentée comme un instrument de démocratisation, de gouvernance locale et de rapprochement de l'administration des citoyens, elle vise à transférer certaines compétences de l'État central vers les collectivités territoriales afin d'améliorer l'efficacité de l'action publique au niveau local. Au Gabon, cette orientation a été consacrée par la loi n°15/96 relative à la décentralisation, puis renforcée par les réformes récentes relatives au transfert des compétences et des moyens aux collectivités locales. Toutefois, au-delà des ambitions institutionnelles affichées, les réalités concrètes de la gouvernance territoriale révèlent plusieurs zones de tension, notamment en ce qui concerne la place, les conditions d'exercice et la reconnaissance statutaire des élus locaux.

Dans les communes et conseils départementaux, les maires et présidents de conseils départementaux occupent une position stratégique dans l'organisation de l'action publique de proximité. Ils assurent des fonctions administratives, politiques et sociales qui les placent à l'interface entre l'État et les populations. Comme l'ont montré Richard Charles Crook et James Manor (1998), la gouvernance locale ne se réduit pas à un simple dispositif administratif ; elle repose également sur des relations de proximité sociale et politique qui confèrent aux élus un rôle déterminant dans la gestion quotidienne des attentes citoyennes. Au Gabon, ces responsables interviennent ainsi bien au-delà de leurs compétences administratives formelles, en assurant des activités de médiation sociale, d'assistance aux populations et de régulation des conflits communautaires.

Cette centralité des élus dans la vie locale contraste pourtant avec la faiblesse des mécanismes institutionnels destinés à assurer leur protection sociale après la fin de leur mandat. Dans de nombreux cas, les maires et présidents de conseils départementaux achèvent leurs fonctions sans bénéficier d'un régime de retraite ou de dispositifs de sécurisation sociale comparables à ceux accordés à d'autres catégories de responsables publics. Cette situation met en évidence les limites de la décentralisation lorsqu'elle privilégie le transfert administratif des compétences sans reconnaître pleinement les acteurs chargés de faire vivre les institutions locales. Elle rejoint les analyses de Jean-Pierre Olivier de Sardan (2010) sur les décalages observables dans les administrations africaines entre les normes institutionnelles officiellement prescrites et les pratiques réelles de l'action publique.

Dès lors, cette recherche s'interroge sur la persistance de la précarité institutionnelle des élus locaux dans un contexte marqué par le renforcement officiel de la décentralisation au Gabon. Comment expliquer que des acteurs occupant une fonction essentielle dans la médiation entre l'État et les populations demeurent insuffisamment protégés une fois leur mandat achevé ? En quoi l'absence de protection sociale après mandat affecte-t-elle leur reconnaissance politique, sociale et institutionnelle ?

L'hypothèse développée est que la décentralisation gabonaise demeure inachevée dans la mesure où elle a principalement construit un transfert formel de compétences sans élaborer un véritable statut social des élus locaux. Cette contradiction sera analysée à partir de la sociologie de la pratique de Pierre Bourdieu (1980 ; 1994), qui permet d'appréhender les élus comme des acteurs inscrits dans un champ politique local où ils accumulent des formes spécifiques de capital politique, social et symbolique. Si ces capitaux leur procurent une légitimité et une reconnaissance pendant l'exercice de leurs fonctions, ils ne se convertissent pas automatiquement en une reconnaissance institutionnelle durable capable d'assurer leur sécurité sociale après mandat. La précarité des élus apparaît ainsi comme l'expression d'un décalage entre la reconnaissance politique acquise dans l'espace local et l'absence de garanties institutionnelles associées à leur position.

Cette perspective bourdieusienne est complétée par l'approche stratégique des organisations développée par Michel Crozier et Erhard Friedberg (1977), qui permet de comprendre les contraintes institutionnelles, les rapports de pouvoir et les marges de manœuvre au sein des collectivités territoriales. Ainsi, la situation des élus locaux n'est pas seulement le résultat d'une insuffisance juridique, mais s'inscrit dans des configurations organisationnelles et politiques spécifiques qui structurent les relations entre l'État central, les administrations locales et les acteurs territoriaux.

Cette recherche adopte une démarche de socio-anthropologie de l'action publique fondée sur une méthodologie qualitative. L'enquête de terrain a été réalisée dans plusieurs collectivités locales des provinces du Woleu-Ntem et de l'Estuaire. Le corpus empirique comprend vingt-cinq entretiens semi-directifs réalisés auprès de maires, de présidents de conseils départementaux, d'adjoints municipaux et d'agents administratifs locaux. Ces données ont été complétées par des observations participantes menées dans différents espaces institutionnels et situations de médiation sociale, ainsi que par une analyse documentaire portant sur les textes juridiques, les rapports administratifs et les archives relatives à la décentralisation au Gabon. Cette démarche s'inscrit dans les principes de rigueur de l'enquête qualitative défendus par Jean-Pierre Olivier de Sardan (2008).

Les résultats montrent que les élus locaux exercent un véritable travail politique et social dépassant largement les compétences administratives officiellement définies. Ils jouent un rôle d'intermédiation, d'assistance et de régulation des rapports sociaux locaux, tout en restant exposés à une forte insécurité sociale à la fin de leur mandat. L'absence de dispositifs de retraite et de protection sociale révèle ainsi les limites structurelles de la décentralisation gabonaise, encore fortement dépendante de l'État central et insuffisamment engagée dans la construction d'un statut institutionnel complet des acteurs territoriaux.

Le présent article s'organise autour de trois parties. La première analyse le cadre institutionnel de la décentralisation au Gabon et le rôle des élus locaux dans la gouvernance de proximité. La deuxième partie examine les différentes formes de précarité institutionnelle auxquelles ces acteurs sont confrontés, notamment l'absence de protection sociale après mandat. La troisième partie met en lumière les limites structurelles de la décentralisation gabonaise et discute les perspectives de réforme relatives à la reconnaissance statutaire et sociale des élus locaux.

0. Méthodologie de l'enquête et production des données

Cette recherche s'inscrit dans une démarche d'anthropologie politique et institutionnelle attentive aux pratiques concrètes des acteurs de la gouvernance locale et aux formes de reconnaissance sociale associées à l'exercice des fonctions électives au sein des collectivités territoriales gabonaises. Le choix de cette approche qualitative se justifie par la nature même de l'objet étudié. En effet, la question de la précarité institutionnelle des élus locaux ne peut être appréhendée uniquement à travers une lecture juridique des textes encadrant la décentralisation ou à partir de données statistiques relatives au fonctionnement des collectivités territoriales. Elle nécessite d'analyser l'expérience concrète des acteurs, les significations qu'ils attribuent à leur engagement politique, les contraintes qu'ils rencontrent dans l'exercice quotidien de leur mandat ainsi que les formes de reconnaissance ou de vulnérabilité qui découlent de leur position au sein de l'espace politique local.

Cette perspective s'inscrit dans une approche compréhensive de l'action publique, considérant les élus non comme de simples exécutants de normes administratives, mais comme des acteurs sociaux inscrits dans des réseaux de relations, de pouvoir et d'obligations sociales. Dans cette perspective, l'enquête ethnographique apparaît particulièrement pertinente puisqu'elle permet de saisir les dimensions souvent invisibles de la gouvernance locale : les relations de proximité avec les populations, les

sollicitations quotidiennes, les obligations morales, les pratiques informelles d'assistance sociale et les multiples formes de médiation communautaire qui dépassent les compétences administratives officiellement attribuées aux élus.

Ce choix méthodologique rejoint les principes de la socio-anthropologie de l'action publique développés par Jean-Pierre Olivier de Sardan, selon lesquels la compréhension des politiques publiques en Afrique exige une attention particulière aux pratiques ordinaires des acteurs et aux écarts existant entre les normes institutionnelles prescrites et leur mise en œuvre effective. Il dialogue également avec la perspective de Pierre Bourdieu, qui invite à analyser les pratiques sociales à partir des ressources symboliques, politiques et sociales mobilisées par les acteurs, ainsi que des rapports de pouvoir et des logiques sociales qui orientent leur action.

L'enquête de terrain a été menée dans plusieurs collectivités locales situées principalement dans les provinces du Woleu-Ntem et de l'Estuaire, comprenant des communes urbaines, semi-urbaines ainsi que des conseils départementaux. Le choix de ces espaces repose sur une logique de diversification des contextes institutionnels, administratifs et sociaux afin de saisir la pluralité des réalités de la décentralisation au Gabon. Cette stratégie comparative s'inspire de l'ethnographie multi-située développée par George E. Marcus, qui permet d'analyser les circulations des pratiques, des normes et des représentations entre différents espaces institutionnels.

L'enquête s'est déroulée sur plusieurs mois, alternant des périodes d'immersion sur le terrain, des phases d'observation et des moments d'analyse réflexive. Cette démarche visait à appréhender les fonctions exercées par les élus locaux au-delà des seuls cadres juridiques et administratifs formels, en tenant compte des dimensions relationnelles, symboliques et informelles qui structurent leur activité quotidienne. La production des données repose sur une approche qualitative mobilisant plusieurs techniques complémentaires, conformément aux principes de l'anthropologie empirique et de la socio-anthropologie de l'action publique.

Un corpus de vingt-cinq entretiens semi-directifs a été constitué auprès de maires, de présidents de conseils départementaux, d'adjoints municipaux et d'agents administratifs locaux. D'une durée moyenne d'une heure, ces entretiens ont porté sur les trajectoires professionnelles et politiques des élus, les conditions d'exercice de leurs fonctions, leurs formes d'engagement dans la gestion publique de proximité, les contraintes administratives et financières auxquelles ils sont confrontés ainsi que leurs perceptions relatives à l'absence de protection sociale et de mécanismes de retraite à l'issue des mandats. Réalisés avec le consentement des enquêtés, les entretiens ont été enregistrés, puis intégralement retranscrits afin de permettre une analyse approfondie des discours, des représentations et des logiques d'action.

Parallèlement, l'enquête a mobilisé des observations participantes réalisées dans différents contextes institutionnels et sociaux, notamment lors de réunions municipales, de permanences administratives, de cérémonies publiques, de situations de médiation sociale et d'interactions ordinaires entre élus et populations. Ces observations ont permis de documenter le travail concret des responsables locaux en mettant en évidence les pratiques d'assistance sociale, les médiations communautaires et les multiples sollicitations auxquelles les élus sont quotidiennement confrontés. Elles ont également rendu possible l'identification des écarts entre les cadres normatifs officiels et les pratiques effectives de la gouvernance locale. L'ensemble des observations a été consigné de manière systématique dans des carnets de terrain constituant une source essentielle de la réflexion ethnographique.

L'étude s'appuie également sur une analyse documentaire portant sur différentes catégories de sources : les textes juridiques encadrant la décentralisation au Gabon, les décrets relatifs au transfert des compétences aux collectivités territoriales, les documents administratifs locaux, les archives institutionnelles ainsi que divers rapports nationaux et internationaux consacrés à la gouvernance locale. Cette documentation permet de replacer les données empiriques dans leur contexte institutionnel et historique, mais

également de confronter les prescriptions officielles aux pratiques observées sur le terrain.

L'articulation des entretiens, des observations participantes et de l'analyse documentaire répond à une logique de triangulation méthodologique. Chaque source apporte un éclairage spécifique : les entretiens donnent accès aux trajectoires, aux perceptions et aux expériences vécues par les acteurs ; l'observation ethnographique permet de saisir les pratiques ordinaires et les interactions qui échappent parfois aux discours déclaratifs ; l'analyse documentaire offre un cadre de compréhension des dispositifs institutionnels et de leurs modalités de mise en œuvre.

L'analyse des données s'inscrit dans une démarche inductive et compréhensive inspirée de l'anthropologie pragmatique et de la sociologie des institutions. Les matériaux recueillis-entretiens, observations et documents-ont fait l'objet d'un codage thématique visant à identifier les régularités présentes dans les pratiques et les discours des acteurs. L'analyse s'est organisée autour de plusieurs axes : les formes d'engagement des élus dans la gouvernance de proximité, les contraintes institutionnelles et financières liées à l'exercice du mandat, les mécanismes de reconnaissance symbolique et politique, les expériences de précarité observées à l'issue des fonctions électives ainsi que les tensions entre les normes officielles et les pratiques effectives. Dans une perspective bourdieusienne, une attention particulière a été portée aux décalages entre les représentations institutionnelles de l'action publique locale, les pratiques concrètement observées et les logiques sociales incorporées qui orientent l'action des élus.

Les exemples, situations observées et extraits d'entretiens mobilisés dans cette étude possèdent une fonction essentiellement analytique. Ils ne prétendent pas représenter l'ensemble des expériences des élus locaux au Gabon, mais permettent de mettre en évidence des configurations récurrentes révélatrices des logiques ordinaires de l'action publique locale. Les matériaux retenus ont été sélectionnés pour leur capacité à éclairer les formes de travail politique local, les mécanismes de légitimation sociale, les situations de

vulnérabilité institutionnelle et les tensions entre responsabilités politiques, attentes communautaires et absence de protection sociale. Afin de garantir l'éthique de la recherche et de préserver la confidentialité des enquêtés, les données ont été anonymisées et certaines situations ont été légèrement reformulées sans modifier leur signification sociologique.

Ainsi, en articulant enquête ethnographique, entretiens approfondis, observations participantes et analyse documentaire, cette recherche propose une lecture située de la décentralisation gabonaise. Elle permet de dépasser une approche strictement normative, juridique ou administrative de la gouvernance territoriale pour mettre en lumière les dimensions sociales, relationnelles, symboliques et institutionnelles qui façonnent l'expérience des élus locaux et les conditions concrètes d'exercice de leur travail politique.

I. Décentralisation et gouvernance locale au Gabon : cadre institutionnel et rôle des élus locaux

1.1. Genèse et évolution de la décentralisation au Gabon

La décentralisation au Gabon s'inscrit dans le mouvement plus large des réformes de l'État engagées en Afrique subsaharienne à partir des années 1990, dans un contexte de démocratisation politique et de réformes administratives. Elle est officiellement consacrée par la loi n°15/96 relative à la décentralisation, qui pose les bases juridiques de l'organisation des collectivités locales et du transfert de certaines compétences de l'État central vers les entités territoriales.

Dans une perspective comparative, cette orientation rejoint les dynamiques analysées par Richard Crook et James Manor (1998), pour qui la décentralisation constitue un instrument de démocratisation et d'amélioration de la gouvernance publique, notamment à travers la proximité entre gouvernants et gouvernés. Toutefois, ces auteurs soulignent également que la décentralisation ne produit pas automatiquement des effets positifs si elle n'est pas accompagnée de réformes institutionnelles cohérentes et de ressources suffisantes.

Au Gabon, les réformes successives ont progressivement élargi le champ des compétences des collectivités locales, notamment en matière de gestion urbaine, d'aménagement du territoire et de services de proximité. Cependant, comme dans de nombreux contextes africains, cette évolution reste marquée par une forte dépendance vis-à-vis de l'État central, tant sur le plan financier qu'administratif.

1.2. Les collectivités locales dans l'architecture institutionnelle gabonaise

L'architecture institutionnelle de la décentralisation au Gabon repose principalement sur deux types de collectivités territoriales : les communes et les conseils départementaux. Ces entités sont dirigées respectivement par des maires et des présidents de conseils départementaux, élus chargés de mettre en œuvre les politiques locales et d'assurer la gestion des affaires publiques de proximité.

Cependant, cette organisation institutionnelle demeure fortement encadrée par l'État central, qui conserve un rôle prépondérant dans la définition des orientations, l'allocation des ressources et le contrôle administratif. Cette configuration s'inscrit dans ce que Jean-Pierre Olivier de Sardan (2010) décrit comme un décalage entre les normes formelles de la décentralisation et les pratiques effectives de gouvernance dans de nombreux États africains.

Par ailleurs, les travaux de Michel Crozier et Erhard Friedberg (1977) sur l'analyse stratégique des organisations permettent de comprendre les collectivités locales comme des systèmes d'action où coexistent des contraintes institutionnelles fortes et des marges d'autonomie limitées. Dans ce cadre, les élus locaux doivent composer avec des règles administratives centralisées, des ressources financières insuffisantes et des attentes sociales élevées.

1.3. Les élus locaux comme acteurs de la gouvernance de proximité

Les élus locaux occupent une position centrale dans la mise en œuvre de la gouvernance de proximité. Ils constituent le premier niveau

d'interaction entre l'État et les citoyens, assurant à la fois des fonctions administratives, politiques et sociales. Dans les communes et départements, ils interviennent dans la gestion des infrastructures locales, l'accès aux services publics, la médiation des conflits sociaux et la régulation des demandes quotidiennes des populations.

Cette réalité rejoint les analyses de Michael Lipsky (1980) sur la bureaucratie de rue (*street-level bureaucracy*), selon lesquelles les agents publics de proximité ne se contentent pas d'appliquer les politiques publiques, mais contribuent activement à leur production à travers leurs pratiques quotidiennes. Dans le cas gabonais, les élus locaux peuvent ainsi être considérés comme des acteurs hybrides, à la fois décideurs politiques et médiateurs sociaux.

Dans une perspective anthropologique, cette position s'inscrit dans des logiques de reconnaissance sociale et de capital symbolique, telles qu'analysées par Pierre Bourdieu (1980 ; 1994). Les élus locaux accumulent un capital politique fondé sur leur visibilité sociale et leur proximité avec les populations, mais ce capital ne se traduit pas nécessairement en garanties institutionnelles durables.

Ainsi, la gouvernance locale au Gabon apparaît comme un espace d'action complexe, marqué par une forte implication des élus locaux dans la régulation sociale quotidienne, mais aussi par des contraintes structurelles liées à la centralisation de l'État et à l'insuffisance des mécanismes de protection institutionnelle. Cette configuration prépare l'analyse des tensions et des fragilités qui seront développées dans la partie suivante, consacrée à la précarité institutionnelle des élus locaux.

II. Précarité institutionnelle des élus locaux : entre engagement politique et absence de protection sociale

2.1. Un statut juridique limité et faiblement protecteur

Malgré l'affirmation progressive du principe de décentralisation dans

l'architecture institutionnelle gabonaise, le statut des élus locaux demeure caractérisé par une faible formalisation des mécanismes de protection sociale. Si les textes encadrant la décentralisation définissent les compétences et les conditions d'exercice des mandats locaux, ils restent relativement silencieux sur les dispositifs de sécurisation post-mandat, notamment en matière de retraite.

Dans la pratique, les maires et présidents de conseils départementaux bénéficient d'indemnités liées à l'exercice de leurs fonctions, mais celles-ci ne s'inscrivent pas dans un système contributif ouvrant droit à une pension de retraite. Cette situation crée une disjonction entre responsabilité publique et sécurité institutionnelle. Elle traduit ce que Jean-Pierre Olivier de Sardan (2010) décrit comme un écart structurel entre les normes formelles de l'action publique et les pratiques effectives dans les administrations africaines.

Un élu communal rencontré dans la province de l'Estuaire résume cette situation en ces termes :

« Nous sommes appelés à gérer des budgets, des populations, des conflits, mais à la fin du mandat, nous redevenons des citoyens ordinaires sans accompagnement. »¹

Cette absence de statut protecteur fragilise la reconnaissance institutionnelle des élus locaux, malgré leur rôle central dans la gouvernance territoriale.

2.2. L'absence de retraite et la vulnérabilité post-mandat

L'un des aspects les plus critiques de la condition des élus locaux réside dans l'absence de mécanismes de retraite ou de dispositifs de reconversion professionnelle après l'exercice du mandat. Cette situation expose de nombreux élus à une forme de vulnérabilité

¹ Jacques Aweret Nguema, deuxième adjoint au maire de Pleine Niger, entretien réalisé le 10 mars 2026 au quartier Lalala à Droite à 17h30.

économique et sociale, particulièrement pour ceux qui n'exercent pas d'activités professionnelles parallèles.

Les entretiens réalisés révèlent que la fin du mandat est souvent vécue comme une rupture brutale de statut social et économique. Un ancien président de conseil départemental du Woleu-Ntem affirme :

*« Le problème n'est pas seulement la fin du mandat, c'est ce qu'on devient après. Il n'y a rien qui accompagne cette transition. »*²

Dans certains cas, cette situation entraîne un retour à des activités informelles ou à une dépendance familiale accrue. Cette réalité rejoint les analyses de Pierre Bourdieu (1994) sur la dissociation entre capital politique et capital institutionnel : le capital accumulé dans l'espace politique local ne se convertit pas automatiquement en ressources durables.

Un secrétaire général du conseil départemental de Bitam interrogé souligne également :

*« Beaucoup d'élus pensent que leur fonction les protège, mais en réalité, il n'y a aucun filet après. »*³

Cette vulnérabilité post-mandat met en évidence les limites de la professionnalisation inachevée de la fonction d' élu local dans le contexte gabonais.

2.3. Entre reconnaissance symbolique et fragilité institutionnelle

Paradoxalement, les élus locaux bénéficient d'une forte reconnaissance symbolique durant l'exercice de leurs fonctions. Ils occupent une position sociale visible, sont sollicités chaque jour par

² Jean Sylvain Edzo, ancien Président du Conseil départemental de l'Okano de Mitzi, dans la période de 2018-2023. Entretien réalisé au quartier Ekock Eté le 23 décembre 2025 à 13h20.

³ Christian Be Edou, Secrétaire général du conseil département de Bitam, c'est une mémoire administrative de cette institution, il y exerce depuis 1999. Entretien réalisé à Bitam le 16 avril 2026 au quartier S à 16h.

les populations et jouent un rôle central dans l'intercession des conflits et la gestion des demandes sociales.

Selon Michael Lipsky (1980), les agents de terrain participent activement à la production des politiques publiques à travers leurs interactions quotidiennes avec les citoyens. Dans le contexte gabonais, cette analyse permet de comprendre les élus locaux comme des acteurs de première ligne de la gouvernance publique.

Un maire interrogé dans une commune du Woleu-Ntem décrit cette pression quotidienne :

*« On est toujours entre les populations et l'État. Les gens viennent chez nous pour tout : santé, école, conflits, même les problèmes familiaux. »*⁴

Cependant, cette reconnaissance sociale ne se traduit pas en garanties institutionnelles durables. Elle repose davantage sur la visibilité sociale et la proximité que sur un statut juridique protecteur. Comme le souligne Pierre Bourdieu, il existe ici une dissociation entre capital symbolique et capital institutionnel, ce qui fragilise la position des élus locaux une fois leur mandat terminé.

Un autre élu résume ce paradoxe :

*« On est respecté quand on est en fonction, mais oublié quand on sort. »*⁵

2.4. Une précarité révélatrice des limites de la décentralisation

L'ensemble de ces constats met en évidence une forme de précarité institutionnelle structurelle des élus locaux au Gabon. Celle-ci ne relève pas uniquement de situations individuelles, mais s'inscrit dans les limites plus larges du processus de décentralisation.

⁴ Jean Christophe Obiang Minko, ancien maire de la commune d'Oyem, entretien réalisé au quartier Tountoung le 22 août 2024.

⁵ Alain Mba Akou, ancien au deuxième adjoint au maire de la commune de Mitzi (2018-2025), entretien réalisé le 17 avril 2026 à 19h 30 au quartier Cocotiers à Libreville.

Comme l'ont montré Michel Crozier et Erhard Friedberg (1977), les organisations publiques sont traversées par des jeux d'acteurs et des zones d'incertitude qui structurent les marges d'action. Dans le cas des collectivités locales au Gabon, ces zones d'incertitude se traduisent par une faible sécurisation des parcours politiques locaux et par une absence de mécanismes institutionnels de stabilisation des trajectoires des élus.

Ainsi, la décentralisation gabonaise, tout en renforçant la visibilité des élus locaux dans la gestion des affaires publiques, ne parvient pas encore à assurer leur reconnaissance statutaire complète, notamment en matière de protection sociale post-mandat. Cette situation ouvre la voie à une réflexion plus large sur la nécessité de repenser le statut des élus locaux dans une perspective plus intégrée de gouvernance territoriale.

III. Les limites de la décentralisation gabonaise et les perspectives de réforme du statut des élus locaux

3.1. Une décentralisation inachevée et fortement dépendante de l'État central

L'analyse des pratiques de gouvernance locale au Gabon met en évidence une décentralisation largement inachevée, caractérisée par une forte dépendance des collectivités territoriales vis-à-vis de l'État central. Si les réformes institutionnelles ont progressivement élargi les compétences des communes et des conseils départementaux, leur mise en œuvre reste contrainte par la faiblesse de l'autonomie financière et la rigidité des mécanismes de transfert des ressources.

Dans les faits, de nombreuses collectivités locales fonctionnent avec des budgets limités, irrégulièrement exécutés et fortement dépendants des dotations de l'État. Un président de conseil départemental rencontré dans la province du Woleu-Ntem décrit cette situation en ces termes :

« On nous transfert des compétences, mais pas toujours les moyens qui vont avec. Nous sommes responsables devant les populations, mais dépendants pour agir. »⁶

Cette situation rejoint les analyses de Richard Crook sur les dynamiques de décentralisation en Afrique, qui soulignent que les réformes institutionnelles ne produisent des effets réels que lorsqu'elles s'accompagnent d'une autonomie financière effective et de capacités administratives renforcées.

3.2. Des collectivités locales sous contrainte : entre attentes sociales et faibles ressources

Sur le terrain, les élus locaux font face à une pression sociale importante liée aux attentes des populations, notamment en matière d'infrastructures, d'accès aux services de base et de résolution des problèmes quotidiens. Cependant, ces attentes contrastent fortement avec les ressources limitées dont disposent les collectivités.

Un maire d'une commune semi-urbaine de la province de l'Estuaire témoigne :

« Les populations pensent que le maire peut tout régler. Mais parfois, nous n'avons même pas les moyens de réparer une route ou d'aider une école. Pourtant, c'est nous qu'on interpelle en premier. »⁷

Cette situation contribue à renforcer le rôle de médiation sociale des élus locaux, qui doivent constamment arbitrer entre des demandes multiples et des capacités d'action restreintes. Comme l'a montré Michael Lipsky (1980), les acteurs de terrain deviennent des producteurs effectifs de l'action publique, contraints de gérer des situations de pénurie à travers des ajustements informels.

⁶ Joachain Esselé, président du conseil département de Medoune, entretien réalisé à Libreville lors d'atelier national d'appropriation du Plan National de Croissance et de Développement (PNCd) à Libreville, du 02 au 03 avril 2026 et qui a réuni 100 présidents de conseils municipaux et départementaux du Gabon. Entretien réalisé le 03 avril 2026 vers 11h15 à l'hôtel Radisson Bleu en profitant d'une pause-café.

⁷ Marc Awassi, maire dans une petite mairie de Lalala, entretien réalisé le 08 juin 2026 au quartier Lalala à 15h12.

Dans ce contexte, les élus locaux développent des stratégies de gestion des attentes sociales, souvent basées sur la négociation, la personnalisation des relations et l'utilisation de ressources personnelles, renforçant ainsi une forme d'hybridation entre sphère publique et sphère sociale.

3.3. Une précarité institutionnelle qui fragilise l'attractivité des mandats locaux

L'absence de protection sociale post-mandat et la faiblesse du statut institutionnel des élus locaux ont des effets directs sur l'attractivité des fonctions électives. Plusieurs enquêtés soulignent que l'engagement politique local est de plus en plus perçu comme risqué, notamment pour les profils issus de la fonction publique ou du secteur privé.

Un ancien élu communal explique :

« Beaucoup hésitent à se présenter aujourd'hui. Ils voient les responsabilités, mais aussi ce qui arrive après. Il n'y a aucune garantie. »⁸

Cette situation confirme l'analyse de Pierre Bourdieu selon laquelle les trajectoires sociales sont conditionnées par la convertibilité inégale des capitaux. Ici, le capital politique acquis au cours du mandat ne se transforme pas en capital économique ou institutionnel durable, ce qui fragilise les trajectoires des anciens élus.

Dans certains cas, cette précarité conduit à un désengagement progressif de profils expérimentés, ce qui peut affecter la qualité de la gouvernance locale et la continuité des politiques publiques.

3.4. Vers une réforme du statut des élus locaux au Gabon

Face à ces limites, les enquêtés expriment des attentes fortes en matière de réforme du statut des élus locaux. Plusieurs propositions émergent des entretiens de terrain, notamment la mise en place d'un dispositif de protection sociale spécifique, incluant un régime de

⁸ Mesmin Jean Mve Mba, ancien maire de la commune de Mitzic (2018-2023), entretien réalisé au village Doum le 08 août 2024 à 16h40.

retraite contributif, ainsi que des mécanismes d'accompagnement en fin de mandat.

Une présidente de conseil départemental affirme :

*« Si l'État veut vraiment valoriser la décentralisation, il doit aussi penser à ceux qui la font vivre. Il faut un statut clair, surtout pour l'après-mandat. »*⁹

Ces propositions rejoignent les recommandations formulées dans la littérature sur la gouvernance locale en Afrique, notamment celles de Jean-Pierre Olivier de Sardan, qui insiste sur la nécessité de dépasser les réformes formelles pour intégrer les dimensions pratiques et sociales de l'action publique.

Dans cette perspective, plusieurs pistes de réforme peuvent être envisagées :

- La création d'un régime de retraite spécifique pour les élus locaux ;
- L'intégration des indemnités dans un système contributif ;
- La mise en place de dispositifs de reconversion post-mandat ;
- Et le renforcement de l'autonomie financière des collectivités locales.

3.5. Décentralisation, reconnaissance et justice institutionnelle

Au-delà des aspects techniques et financiers, la question du statut des élus locaux renvoie à un enjeu plus large de reconnaissance institutionnelle et de justice sociale. La décentralisation ne peut être pleinement effective que si elle garantit non seulement le transfert de compétences, mais aussi la sécurisation des acteurs qui la mettent en œuvre.

⁹ Armelle Mba Zoghe, présidente du conseil départemental de l'Okano, entretien réalisé à Mitzi le 15 mai 2026 à 17h.

Un élu rencontré dans la province de l'Estuaire résume ainsi cette exigence :

« Ce n'est pas seulement une question d'argent. C'est une question de reconnaissance. On ne peut pas servir l'État toute sa vie et finir sans aucune considération. »¹⁰

Ainsi, la réforme du statut des élus locaux apparaît comme une condition essentielle de la consolidation de la décentralisation au Gabon. Elle permettrait de renforcer l'attractivité des mandats locaux, de stabiliser les trajectoires politiques et de consolider la gouvernance territoriale.

Conclusion

Cette étude avait pour objectif d'analyser le statut réel des élus locaux dans le processus de décentralisation au Gabon, en mettant l'accent sur une dimension souvent marginalisée des réformes institutionnelles : la protection sociale post-mandat. À travers une approche d'anthropologie politique et socio-institutionnelle, elle a cherché à comprendre comment les maires et présidents de conseils départementaux vivent, négocient et donnent sens à leur engagement politique dans un contexte caractérisé par une forte reconnaissance sociale et politique, mais par une faible sécurisation institutionnelle.

L'analyse s'est appuyée sur une enquête de terrain menée dans les provinces de l'Estuaire et du Woleu-Ntem, combinant des entretiens semi-directifs, des observations participantes et une analyse documentaire. Ce dispositif méthodologique a permis de dépasser une lecture strictement juridique de la décentralisation pour saisir les pratiques effectives de la gouvernance locale, les relations de proximité entre les élus et les populations, ainsi que les tensions entre les prescriptions institutionnelles et les réalités sociales du terrain.

¹⁰ Karim Nzengui, ancien quatrième maire adjoint de la commune de Libreville (2018-2023). Entretien réalisé le 19 février 2022 à Bikelé.

Les résultats de la recherche montrent, en premier lieu, que les élus locaux occupent une position essentielle dans la mise en œuvre de l'action publique territoriale. À travers leurs activités administratives, leurs fonctions de médiation sociale et leur rôle de régulation des conflits du quotidien, ils participent concrètement à la production de l'action publique locale, rejoignant ainsi les analyses de Michael Lipsky (1980) sur le rôle des acteurs de terrain dans la mise en œuvre effective des politiques publiques. Cependant, cette centralité fonctionnelle ne s'accompagne pas d'une reconnaissance institutionnelle équivalente.

En deuxième lieu, l'étude met en évidence une forme de précarité institutionnelle post-mandat caractérisée par l'absence de mécanismes de retraite, de protection sociale et d'accompagnement à la reconversion. Cette situation expose de nombreux anciens élus à des formes de vulnérabilité économique et sociale, en particulier ceux qui ne disposent pas d'activités professionnelles parallèles. Dans une perspective inspirée de Pierre Bourdieu (1994), cette réalité traduit une faible conversion du capital politique, social et symbolique acquis durant le mandat en un capital institutionnel durable susceptible de garantir une protection sociale après l'exercice des responsabilités électives.

En troisième lieu, la recherche révèle que cette précarité des élus constitue l'un des indicateurs des limites structurelles de la décentralisation gabonaise. Malgré les réformes engagées, les collectivités territoriales demeurent fortement dépendantes de l'État central, notamment en matière de ressources financières et de capacités administratives, ce qui réduit leur autonomie effective. Cette situation rejoint les analyses de Richard Charles Crook et James Manor (1998), pour lesquels la décentralisation ne peut produire des transformations durables que si elle s'accompagne d'un transfert réel de ressources, de compétences et de capacités institutionnelles.

Sur le plan anthropologique, cette recherche met ainsi en évidence une tension fondamentale entre reconnaissance symbolique et protection institutionnelle. Les élus locaux bénéficient d'une légitimité construite dans la proximité avec les populations et dans leur capacité à répondre aux attentes sociales quotidiennes. Toutefois, cette reconnaissance sociale demeure largement dissociée de mécanismes institutionnels capables de garantir une sécurité sociale durable. Cette situation illustre les écarts entre les normes institutionnelles de la décentralisation et les pratiques concrètes de la gouvernance locale, conformément aux analyses de Jean-Pierre Olivier de Sardan (2010) sur les administrations publiques africaines.

Dès lors, cette étude défend l'idée que la décentralisation gabonaise demeure un processus inachevé tant qu'elle ne s'accompagne pas d'une véritable réflexion sur le statut social des acteurs chargés d'animer les institutions territoriales. La réforme de la gouvernance locale ne peut se limiter à une redistribution administrative des compétences ; elle implique également une reconnaissance des trajectoires professionnelles, des responsabilités sociales et du travail politique accompli par les élus locaux.

Dans cette perspective, plusieurs pistes de réforme apparaissent nécessaires : la création d'un régime de protection sociale adapté aux spécificités du mandat local, l'intégration des indemnités des élus dans un dispositif contributif ouvrant des droits à la retraite, ainsi que la mise en place de mécanismes d'accompagnement et de reconversion à l'issue des mandats. Ces mesures permettraient non seulement d'améliorer les conditions sociales des élus, mais également de renforcer la continuité de l'action publique locale et la stabilité des institutions territoriales.

La portée socio-utilitaire de cette recherche réside précisément dans sa capacité à fournir aux pouvoirs publics, aux institutions en charge de la décentralisation, aux collectivités territoriales et aux organisations représentatives des élus des

connaissances empiriques issues du terrain susceptibles d'orienter les futures réformes. En révélant les réalités souvent invisibilisées du travail politique local, cette étude contribue à une meilleure compréhension des contraintes sociales qui pèsent sur les élus et invite à concevoir des politiques de décentralisation davantage adaptées aux réalités vécues par les acteurs.

Au-delà de la protection sociale, les résultats de cette recherche interrogent plus largement les conditions de reconnaissance du travail politique local dans les sociétés africaines contemporaines. Une meilleure sécurisation institutionnelle des élus pourrait favoriser un engagement politique plus durable, encourager une plus grande diversité des profils sociaux accédant aux responsabilités locales et renforcer les liens de confiance entre les citoyens et les institutions territoriales. La question du statut des élus apparaît ainsi comme un enjeu de justice institutionnelle, de consolidation démocratique et d'amélioration de la gouvernance de proximité.

En définitive, cette étude invite à repenser la décentralisation non seulement comme une réforme administrative de l'État, mais également comme un processus social reposant sur des acteurs dont l'engagement, les responsabilités et les contributions au fonctionnement collectif doivent être pleinement reconnus. La consolidation de la décentralisation au Gabon dépend ainsi de la capacité des politiques publiques à articuler plus étroitement efficacité administrative, reconnaissance politique, justice sociale et sécurité institutionnelle des élus locaux.

Références bibliographiques :

BOURDIEU PIERRE, 1980. *Le sens pratique*. Paris : Éditions de Minuit

BOURDIEU PIERRE, 1994. *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*. Paris : Éditions du Seuil

CROOK RICHARD CHARLES & MANOR JAMES, 1998. *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa*. Cambridge : Cambridge University Press

CROZIER Michel & FRIEDBERG Erhard, 1977. *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*. Paris : Éditions du Seuil

LIPSKY Michael, 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York : Russell Sage Foundation

MARCUS George E., 1995. "Ethnography in/of the World System: The Emergence of Multi-Sited Ethnography". *Annual Review of Anthropology*, 24, 95–117.

OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, 2008. *La rigueur du qualitatif : les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*. Louvain-la-Neuve : Academia-Bruylant

OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, 2010. *Local Governance and Development in Africa*. Paris : Karthala

REPUBLIQUE GABONAISE. (1996). *Loi n°15/96 relative à la décentralisation*. Libreville