

AGIE/AK/Am/AB/2G
Distributed
18w
22/2/01

REPUBLIQUE GABONAISE

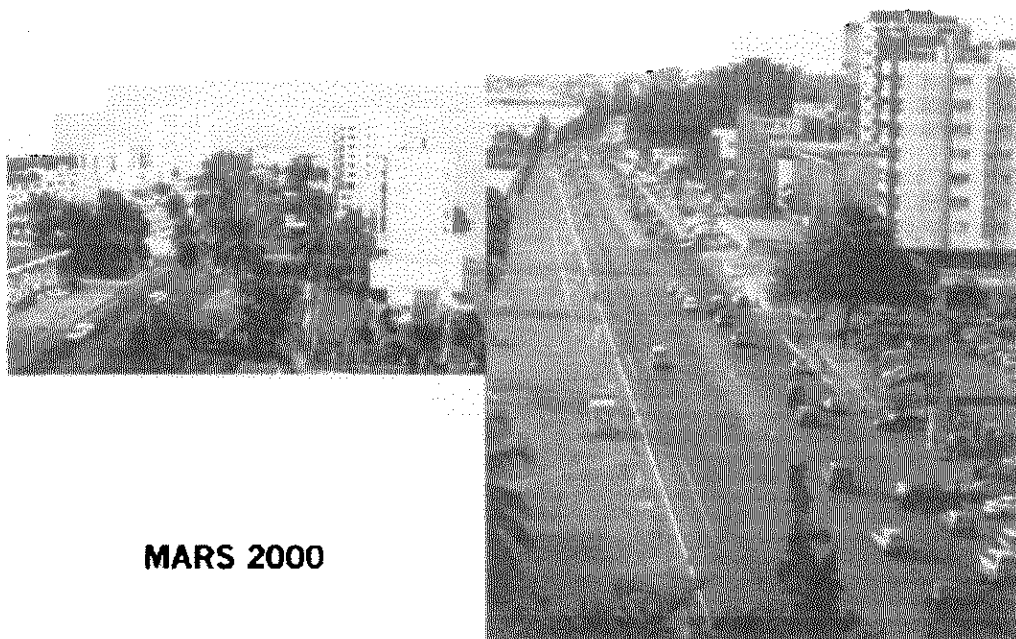
**MINISTERE DE LA PLANIFICATION, DE LA PROGRAMMATION, DU
DEVELOPPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

**PROJET D'AJUSTEMENT ET DE
PLANIFICATION DES SECTEURS
URBAIN ET TRANSPORTS
- PAPSUT -**

VOLUME 2.

RESUME DE LA STRATEGIE

ORIENTATIONS STRATEGIQUES ET PLANS D'ACTIONS



MARS 2000

PRESENTATION PRELIMINAIRE AUX DOCUMENTS DE LA STRATEGIE URBAINE

Le gouvernement du Gabon – à travers le Projet d'ajustement et de planification des secteurs urbain et transports (PAPSUT) – a engagé un processus d'élaboration d'une stratégie urbaine pour le Gabon, depuis 1996 et avec l'appui de la Banque Mondiale.

Concevoir une stratégie urbaine aujourd'hui, c'est concevoir une stratégie de développement urbain durable. C'est bien sûr concevoir un cadre d'orientation pour des actions opérationnelles tangibles sur le terrain, mais c'est surtout concevoir une stratégie de mutations des comportements, ceux des populations urbaines autant que ceux des institutions et des responsables, techniques et politiques.

Dans cet objectif, l'élaboration de la stratégie urbaine du Gabon a suivi un processus de planification stratégique concertée qui, avant d'être un outil de gestion, est d'abord un outil pédagogique d'information et de réflexion collective.

Le processus conduit par le PAPSUT de 1996 à 2000 a connu deux périodes. En 1996 et 1997, une première série d'études avait accompagné une première série de concertations. Tirant les enseignements de ce premier cycle d'études et de consultations, le PAPSUT a engagé en 1999 une série d'études complémentaires ainsi qu'un important travail de synthèse. Cette deuxième période a été particulièrement féconde, en défrichant des idées dans les directions les plus diverses – telles que la législation foncière, les extensions urbaines, l'environnement sanitaire dans les villes, les équipements collectifs, les transports, l'agriculture périurbaine et les acteurs de la gestion urbaine – et a ainsi permis la constitution d'une énorme base de données, d'analyses et de propositions.

La qualité et la richesse des travaux effectués entre 1999 et 2000 ont incité le PAPSUT à en faciliter la diffusion à travers une « Collection des études de base de la stratégie urbaine du Gabon ». Cette diffusion vise à favoriser l'implication de nombreux acteurs dans les concertations à venir en vue d'aboutir à une stratégie qui soit enrichie et appropriée par les acteurs du développement urbain du Gabon. En effet, ce fond d'études, conduites par des experts internationaux et les acteurs gabonais du secteur urbain mobilisés par le PAPSUT, doit être considéré comme étant à la disposition de tous ceux qui veulent s'investir et investir dans le développement urbain durable du Gabon.

DOCUMENTS ELABORES DEPUIS 1996 DANS LE CADRE DE L'ELABORATION DE LA STRATEGIE URBAINE

Première phase 1996-1997 :

1. Paysage urbain général (Macro-cadrage), janvier 1997 – Annexe 1
2. Réflexion sur la Politique Urbaine (Proposition de stratégie urbaine), juin 1997 - Annexe 2
3. Priorités Municipales d'Investissements (Programme d'investissements urbains), décembre 1997 – Annexe 3
4. Besoins de renforcement institutionnel, décembre 1997 – Annexe 4

Deuxième phase (1999-2000) :

Les études complémentaires de la stratégie urbaine du Gabon :

1. Le réseau urbain gabonais, septembre 1999 – Annexe 5
2. Données sanitaires d'environnement urbain (Recueil de données), septembre 1999 - Annexe 6
3. La gestion de l'Environnement urbain (diagnostic et plan d'actions), septembre 1999 – Annexe 7
4. La problématique des Extensions urbaines (diagnostic et orientations), septembre 1999 – Annexe 8
5. Les Equipements urbains (diagnostic et orientations), septembre 1999 – Annexe 9
6. Les Déplacements urbains à Libreville et Port-Gentil (diagnostic et orientations), septembre 1999 – Annexe 10
7. Les questions institutionnelles et financières, septembre 1999 – Annexe 11
8. Le foncier urbain (diagnostic et plan d'actions), septembre 1999 – Annexe 12
9. Agriculture urbaine, septembre 1999 – Annexe 13
10. La production du logement, mars 2000 – Annexe 14
11. Les infrastructures et les services urbains (orientations de gestion), mars 2000 - Annexe 15
12. La décentralisation des municipalités, mars 2000 – Annexe 16

Les documents de synthèse de la stratégie urbaine du Gabon :

1. Rapport Principal de la Stratégie urbaine du Gabon, mars 2000
2. Résumé de la Stratégie urbaine du Gabon, mars 2000

Remarque : Le présent document constitue le « Résumé de la Stratégie urbaine du Gabon (projet), septembre 1999)

PRESENTATION DU PRESENT DOCUMENT

Le PAPSUT a conduit depuis 1995 une importante série d'études destinées à établir un diagnostic opérationnel des problèmes posés par la croissance urbaine rapide que le pays a connue depuis 1960 environ, et qui ont fait de lui un pays à majorité urbaine, et l'ont doté d'une grande ville à l'échelle régionale et africaine. Cette étude a commencé par un « macro-cadrage » du phénomène urbain dans l'ensemble de l'évolution nationale, qui a permis une première esquisse de stratégie urbaine en 1997. Ces travaux ont été complétés de 1999 à 2000 par une série de rapports thématiques sur des points tels que la législation foncière, les extensions urbaines, l'environnement sanitaire dans les villes, les équipements collectifs, les déplacements, l'agriculture périurbaine, les acteurs de la gestion urbaine, la production du logement, la gestion des infrastructures et services urbains, et la mise en œuvre de la décentralisation des municipalités urbaines. Ces rapports thématiques et ces mises au point sont publiées en annexe au rapport de synthèse dans une collection d'études d'une vingtaine de volumes constituant les études de la stratégie urbaine du Gabon.

Sur la base de l'ensemble de ces investigations, a été rédigé un rapport de synthèse « principal » qui expose les éléments les plus saillants du diagnostic, puis propose une gestion du stratégie de secteur urbain et un plan d'action pour la prochaine période quinquennale.

Afin de présenter les grandes lignes de ce rapport de synthèse, il a été procédé à la rédaction du présent résumé, qui expose sous forme succincte les thèmes principaux de l'étude, et notamment les propositions stratégiques et le contenu du plan d'action.

TABLE DES MATIERES

PRESENTATION PRELIMINAIRE AUX DOCUMENTS DE LA STRATEGIE URBAINE.....	I
DOCUMENTS ELABORES DEPUIS 1996 DANS LE CADRE DE L'ELABORATION DE LA STRATEGIE URBAINE	II
PRESENTATION DU PRESENT DOCUMENT.....	III
TABLE DES MATIERES	IV
LISTE DES TABLEAUX	V
LISTE DES ACRONYMES	V
PREMIERE PARTIE : LE DIAGNOSTIC	1
1.1 LA FORMATION ET L'EVOLUTION DU RESEAU URBAIN GABONAIS	1
1.2 LES PROBLEMES DES VILLES GABONAISES.....	2
1.2.1 <i>L'extension des villes n'est pas contrôlée.....</i>	2
1.2.2 <i>L'environnement et les services urbains sont très dégradés.....</i>	3
1.2.3 <i>Les équipements collectifs sont insuffisants.....</i>	4
1.2.4 <i>Les transports urbains rencontrent des difficultés croissantes.....</i>	4
1.2.5 <i>Conclusions du diagnostic.....</i>	5
1.3 LES CAUSES DES DYSFONCTIONNEMENTS OBSERVES	6
1.3.1 <i>La disparition des moyens de contrôle.....</i>	6
1.3.2 <i>Les collectivités publiques sont privées des moyens financiers nécessaires.....</i>	7
1.3.3 <i>Les compétences et les attributions ne sont pas clairement définies, et les ressources humaines et matérielles insuffisantes.....</i>	9
DEUXIEME PARTIE : LA STRATEGIE	10
2.1 NECESSITE D'UNE STRATEGIE GLOBALE.....	10
TROISIEME PARTIE : LE PLAN D'ACTION	14
3.1 DE LA STRATEGIE AUX ACTIONS.....	14
3.1.1 <i>Introduction.....</i>	14
3.1.2 <i>Les actions proposées.....</i>	15
3.1.3 <i>Le chiffrage des actions proposées.....</i>	19
3.2 CALENDRIER INDICATIF D'EXECUTION.....	20
3.3 OBSERVATIONS SUR LE FINANCEMENT DU PLAN D'ACTION	23
3.3.1 <i>Les charges induites par le plan d'action.....</i>	23
4. CONCLUSIONS.....	25

LISTE DES TABLEAUX

TABEAU 1 :	POPULATION DES VILLES DU GABON (1993-1999).....	1
TABEAU 2 :	INVESTISSEMENTS DE L'ETAT DANS LE SECTEUR URBAIN, 1985-1995, EN MILLIARDS DE FCFA.....	8
TABEAU 3 :	SYNTHESE DES PROBLEMES IDENTIFIES ET DES SOLUTIONS PROPOSEES	11
TABEAU 4 :	CONTENU DU PROGRAMME D'ACTION	19
TABEAU 5 :	PLANNING DE REALISATION DU PLAN D'ACTION	22

LISTE DES ACRONYMES

AFD :	Agence Française de Développement
BLU :	Bureau Local d'Urbanisme
BM :	Banque Mondiale
DGTTC :	Direction Générale des Travaux Topographiques et du Cadastre
IHPA	Institut d'Hygiène Publique et d'Assainissement
OM :	Ordures ménagères
PAPSUT :	Projet d'Ajustement et de Planification des Secteurs Urbains et Transports
PROTOTIPPEE :	Projet Pilote de Travaux d'Infrastructures communautaires et de renforcement des capacités
PSU :	Plan Sectoriel d'Urbanisme
PUR :	Plan Urbain de Référence
TAAM :	Taux d'Accroissement Annuel Moyen

PREMIERE PARTIE : LE DIAGNOSTIC

1.1 La formation et l'évolution du réseau urbain gabonais

Pays forestier très étendu et relativement peu peuplé, la République Gabonaise n'est entrée que tardivement dans la problématique urbaine. Au début du siècle, ses « villes » n'étaient que de petits centres impulsés par une fonction administrative restreinte et un secteur commercial embryonnaire. L'apparition de véritables villes est tardive et on doit la mettre en relation avec les premières filières exportatrices. Le bois, d'abord, faiblement générateur de cités, puisque son exploitation était par essence dispersée et itinérante. Seuls les points de rassemblement de cette activité, et surtout les lieux d'exportation ont donné naissance à des ensemble urbains (Port-Gentil et Libreville) dont aucun n'atteignait 20.000 habitants lors de l'Indépendance. Le développement de nouvelles filières (minerais, puis surtout pétrole) ont apporté au pays une prospérité rapide, et ont provoqué un fort mouvement d'urbanisation, sur les lieux de production (Port Gentil, Franceville-Moanda-Mounana), et surtout à Libreville. L'effort considérable fait pour équiper l'ensemble du territoire d'infrastructures s'est ensuite traduit par le développement de petites villes régionales, qui assurent dans la plus grande partie des provinces les fonctions centrales de l'administration et du commerce, tout en restant de faible taille et en conservant une grande partie de leur population dans le secteur agricole. Le tableau suivant montre la modestie du réseau urbain gabonais en 1993 (lors du dernier recensement) et même en 1999 :

Tableau 1: Population des villes du Gabon (1993-1999)

Ville	Pop 1993 (en milliers)	Pop 1999 estimation (en milliers)	TAAM (en %)	Augmentation annuelle (en milliers)	1999 (en indice 93)
Libreville	420	547	4.50%	21.16	1.30
Port Gentil	80	92	2.40%	2.04	1.15
Franceville	32	37	2.40%	0.82	1.15
Oyem	22	29	4.50%	1.11	1.30
Moanda	22	26	3%	0.71	1.19
Mouila	15	16	1%	0.15	1.06
Lambaréné	15	18	3%	0.49	1.19
Tchibanga	14	16	2.70%	0.40	1.17
Koulamoutou	12	14	2.40%	0.31	1.15
Makokou	10	11	1%	0.10	1.06
Bitam	8	9	2.40%	0.20	1.15

Malgré un taux d'accroissement assez rapide, on se trouve encore devant un système urbain embryonnaire, dont seules les trois premières villes ont incontestablement un caractère « urbain ».

Ce tableau montre bien la prépondérance des villes qui constituent les nœuds essentiels des filières d'exportation, et d'importation de biens et de services. Libreville, qui jouit du privilège d'être à la tête des trois filières, de concentrer les plus-values et d'abriter

l'essentiel de la fonction administrative de l'Etat et qui est le point d'entrée de presque toutes les importations, jouit d'un avantage énorme sur les autres cités gabonaises. Elle est la seule qui puisse jouer un rôle à l'échelle internationale.

L'origine de ce réseau urbain, sa formation et l'analyse de son fonctionnement actuel montrent bien qu'il a des potentialités de développement limitées. Aujourd'hui déjà, les villes regroupent près des trois quarts de la population nationale. Le « réservoir » de population rurale est devenu très limité et l'immigration en provenance des régions intérieures du pays ne pourra pas alimenter une croissance importante. D'autre part, sur les trois filières traditionnelles qui constituent le moteur de la croissance économique et urbaine, deux sont entrées dans une crise assez durable (l'extraction des minerais et l'exploitation du bois). La seule filière pétrolière, qui se caractérise depuis une vingtaine d'années par une évolution contrastée et imprévisible, ne fournit plus autant d'excédents qu'avant 1986. Les deux villes qui en dépendent directement (Libreville et Port-Gentil) en sont directement affectées. Enfin, il est difficile d'imaginer aujourd'hui que des activités non extractives prennent le relais comme moteurs de la croissance car le marché intérieur restreint, les conditions médiocres pour la grande production agricole, le niveau élevé des prix intérieurs et la situation un peu marginale par rapport aux grands réseaux internationaux sont des facteurs limitatifs importants. Enfin, le Gabon se trouve entouré par des pays auxquels il est mal (ou pas) relié par voie terrestre, et dont quelques-uns traversent ou ont traversé récemment des conjonctures extrêmement difficiles.

Il y a donc aujourd'hui beaucoup de raisons de penser que le système urbain gabonais va ralentir sa croissance et se concentrer sur Libreville et Port-Gentil. Les autres villes évolueront au rythme permis par la production agricole, forestière et minière de leurs arrière-pays respectifs. Oyem et Bitam, situés sur la principale voie de communication terrestre internationale et dans les meilleures régions agricoles du Gabon, ont de meilleures perspectives que les autres, mais il n'est pas probable qu'une ville secondaire atteigne ou dépasse 50.000 habitants dans un avenir prévisible.

Le réseau urbain gabonais restera ainsi dominé par l'ensemble Libreville-Port-Gentil, qui fonctionne comme un binôme voué à l'exportation de produits pétroliers et de bois, et qui sont les seules cités à connaître des problèmes vraiment urbains.

Ces villes sont donc au centre du diagnostic et sont les principales cibles de la stratégie proposée.

1.2 Les problèmes des villes gabonaises

1.2.1 L'extension des villes n'est pas contrôlée

La croissance des villes gabonaises est essentiellement le fait de constructions spontanées, édifiées pour la plupart sans titre foncier, ni aucun autre droit d'occuper le sol, et sans aucun contrôle urbanistique. Les statistiques déjà vieilles de plusieurs années montrent que plus de la moitié des parcelles construites de la capitale l'ont été sans décret d'attribution légalement valable, et le plus souvent sans même que leurs occupants n'aient obtenu (ni probablement demandé) de décret d'attribution définitive. Simultanément d'autres chiffres rappellent qu'aujourd'hui, il n'est délivré qu'une centaine de permis de construire par année, pour l'ensemble des villes. C'est dire que quatre mille constructions au moins s'édifient sans aucune autorisation préalable, et sans aucun contrôle.

Dans ces conditions, qui ne sont pas contestées, les documents d'urbanisme ne jouent donc pratiquement aucun rôle. Ils sont établis au prix d'une procédure d'étude longue et coûteuse, conduite avec un grand soin du détail, mais en fait totalement inutile puisque seuls 100 citoyens par année viennent les consulter et se plient à leurs exigences.

Cette absence de contrôle par le foncier ou par l'urbanisme est naturellement responsable de l'anarchie qui règne dans les quartiers d'extension. Les constructions précaires y côtoient les maisons en dur, voire même des édifices de standing ou des immeubles. Ils sont implantés sans aucun ordre, sans laisser d'emprises pour la voirie futur ou les infrastructures. La plupart ne sont desservis que par des pistes inondables impraticables, ou par des sentiers ravinés par l'érosion. Le dénombrement de 1993 révèle que seuls 43 % des ménages sont accessibles par une route ou par une piste carrossable. La majorité est donc hors de portée des véhicules de protection contre le feu, des services de ramassage des ordures, des services de la SEEG et des ambulances. De même, les nouvelles constructions densifient sans arrêt ces quartiers sous intégrés, édifiés dans les rares terrains libres, qui sont évidemment les moins favorables, exposés aux inondations, situés dans le bas-fonds où s'entassent les dépotoirs sauvages et où leur présence entrave l'écoulement des eaux de pluies et des eaux usées et contribue encore à augmenter la fréquence des inondations. Ces conditions ne sont pas inconnues des autres villes d'Afrique, mais Libreville se distingue par leur étendue (environ 60% de la population y vit) et par le fait qu'elles ne touchent pas seulement les classes pauvres, mais la totalité des classes moyennes et une partie des ménages aisés.

1.2.2 L'environnement et les services urbains sont très dégradés

Si on considère le niveau relativement élevé des revenus monétaires des ménages gabonais, on ne peut manquer d'être frappé par les mauvaises conditions sanitaires qui règnent dans la plus grande partie des quartiers urbains. L'analyse a montré des défaillances dans la plupart des services sanitaires.

Les réseaux primaires de drainage de Libreville et de Port-Gentil sont obstrués par des constructions sauvages, des ouvrages de protection de ces constructions contre les inondations, une végétation exubérante et des dépôts anarchiques, mais importants, de déchets urbains non évacués vers les décharges. Leur capacité est fortement réduite à Libreville, où la plus grande partie du système de drainage est constituée par des exutoires naturels. Elle est quasi nulle à Port-Gentil, où les conditions extrêmement difficiles dues au manque de dénivellation n'ont pas conduit à la mise en place d'un système d'entretien des canaux, presque tous colmatés et envahis par une végétation exubérante.

Les infrastructures d'adduction d'eau et d'électricité, gérées par une entreprise privée, ne sont vraiment installées et entretenues que le long des voies carrossables qui entourent les quartiers, et qui sont accessibles aux véhicules de service. Au-delà de ces limites les extensions sont faites par les abonnés eux-mêmes, qui font installer des réseaux enchevêtrés de fils et de tuyaux, sources de pannes, de dysfonctionnements et parfois de débuts d'incendies.

L'absence de réseau de desserte rend aussi difficile et inefficace le ramassage et le transport des ordures ménagères. A Libreville, trois sociétés concessionnaires assurent le service (lorsqu'elles sont payées) sur le réseau routier principal. L'intérieur des quartiers sous-intégrés n'est pas desservi et on estime que 40 à 50% seulement des ordures sont

amenées réellement à la décharge, et que l'autre moitié aboutit simplement aux nombreux dépotoirs sauvages que l'on observe dans presque tous les quartiers.

A Port-Gentil, seule la moitié de la ville est dotée de services de ramassage, par une société concessionnaire ou par la Mairie.

Les eaux usées sont traitées de la même manière. Dans les meilleurs cas des latrines ou des fosses étanches assurent un service acceptable, pour autant que les camions vidangeurs puissent accéder aux fosses étanches pour les vider, ce qui n'est pas toujours le cas. Le reste est simplement évacué dans les drains des eaux pluviales et forme dans les bas fonds des marécages nauséabonds.

Malgré la faible fiabilité des statistiques sanitaires, il y a des raisons de penser que l'ensemble de ces conditions influe de manière très défavorable sur l'épidémiologie urbaine, et multiplie les cas de maladie d'origine hydrique.

1.2.3. Les équipements collectifs sont insuffisants

Le mode de croissance de l'agglomération n'est pas favorable à la mise en place de services urbains et d'équipements collectifs. Dans l'ensemble l'anarchie de l'occupation du sol ne respecte guère les emprises prévues pour ces derniers. Malgré cela, des équipements assez bien répartis sur le territoire existent dans les grandes villes et ils assurent théoriquement une desserte convenable pour les services de base, tels que l'enseignement et la santé. Mais la qualité des établissements est très inégale, et les frais d'entretien et parfois de fonctionnement ne sont plus assurés dans des proportions suffisantes depuis le début de la crise économique (1986). Il s'ensuit des dysfonctionnements sensibles.

En ce qui concerne les équipements marchands l'analyse fait ressortir des situations assez contrastées. Les marchés, comme on pouvait le prévoir du fait qu'ils sont issus de la demande, sont assez rationnellement localisés dans tous les quartiers, mais ils sont peu équipés. A part le marché central, il s'agit le plus souvent de marchés spontanés ou informels, dépourvus d'infrastructures et d'équipements destinés aux commerçants ou au public, et dont les conditions d'hygiène sont élémentaires. Leur activité est une source de revenus pour les communes, mais les sommes réellement prélevées ne représentent qu'une petite partie des sommes dues (environ 10 à 15 %). Dans ces conditions les montants disponibles pour l'entretien et les investissements nouveaux sont extrêmement réduits.

De même, les gares routières, qui peuvent être dans d'autres pays des sources de revenus relativement importants pour les communes, n'ont qu'une organisation embryonnaire au Gabon jusqu'à présent. Il s'agit de simples « stationnements » dépourvus d'abris pour les voyageurs, voire même des équipements élémentaires comme les latrines publiques. Ces emplacements sont fixés par les communes, mais ne sont pas gérés à proprement parler. Leur fonctionnement est réglé par les syndicats de transporteurs. Les communes n'en retirent pas de taxes spécifiques, mais les taxes et charges diverses qui frappent les taxis et les taxis-bus sont déjà particulièrement élevées et devraient suffire pour assurer des équipements et des services meilleurs.

1.2.4 Les transports urbains rencontrent des difficultés croissantes

La situation des transports et de la circulation dans les grandes villes gabonaises est en voie de détérioration rapide. Deux éléments sont à considérer :

- L'accessibilité est faible dans les quartiers sous-intégrés et dans les autres quartiers populaires, faute de voirie. Les réseaux internes de ces quartiers sont très sous-développés. Comme on l'a déjà relevé plus haut, seules 43 % des maisons sont accessibles par des routes et des pistes carrossables. Un bon nombre des habitants doivent donc parcourir à pied et dans des conditions délicates en saison des pluies, une partie du chemin qui les conduit à l'école, au travail ou au marché. Ce trajet est d'autant plus répulsif qu'il s'effectue sur des sentiers médiocres, trop étroits pour le transport de matériel, souvent en pente assez forte et ravinés par l'écoulement des eaux de pluies. Ces réseaux sont aussi dépourvus d'éclairage public, et ils passent pour peu sûrs dans l'obscurité. Une amélioration des conditions d'accessibilité par des constructions de routes pavées est donc très souhaitable. Pour porter le niveau d'accessibilité de l'ensemble des quartiers aux standards moyens prévus par les études de restructuration, il faudrait construire 50 km de voies secondaires (10 m de largeur) et 73 km de chaussées d'accès (2,5 à 3,5 m de largeur) à Libreville. Là où des pistes existent, elles sont en mauvais état et les taxis ou taxis-bus officiels ne s'y aventurent guère. Il s'y est donc développé une flotte de « clandestins » qui assurent un service minimum hors de toute norme tarifaire et dans des conditions de sécurité non contrôlées.
- Le réseau de voirie « principale » apparaît par contre bien dimensionné dans la capitale et à Port-Gentil. Il est partiellement en mauvais état dans cette dernière ville, faute d'entretien courant et périodique. Dans la capitale, des ouvrages destinés à compléter ces réseaux et à en améliorer l'exploitation, et une rationalisation des réseaux de transports publics seront nécessaires pour diminuer les temps et les coûts de transports. Bien que le réseau « hérité » de la période de prospérité économique soit un atout très précieux, ces mesures d'adaptation représenteront des dépenses importantes.

On notera aussi que, dans une ville de plus de 500.000 habitants comme Libreville, il n'y a aucune institution en charge de l'exploitation du réseau et de la gestion rationnelle du trafic.

1.2.5 Conclusions du diagnostic

L'ensemble des villes gabonaises se trouve actuellement dans une situation médiocre, caractérisée par une rapide dégradation des conditions de vie de la population. Un cercle vicieux s'est installé entre les autorités publiques, mises dans l'impossibilité d'exercer efficacement leurs attributions par la crise économique, et la population, qui est amenée à résoudre elle-même ses problèmes, avec beaucoup de difficultés, et qui manifeste une insatisfaction et une indiscipline croissante. La perte de contrôle est donc manifeste, et la gestion urbaine devient donc de plus en plus difficile pour les collectivités locales privées d'autorité et de moyens.

Cette situation est un frein important à la croissance et ne laisse pas augurer favorablement d'une reprise de l'économie au moment où deux des filières traditionnelles d'exportation, le bois et les minerais, marquent durablement le pas. Des villes « fonctionnelles » sont nécessaires au développement d'autres activités, et à la relance des investissements privés. Dans les conditions actuelles, la précarité des situations fon-

cières, ainsi que la dégradation des conditions d'environnement dans les quartiers, sont un frein puissant à l'amélioration de l'habitat et à l'activité du secteur de la construction. Même si, comme beaucoup d'indicateurs le font penser, les ménages disposent d'une capacité d'investissement non négligeable, celle-ci ne s'investit pas durablement dans l'amélioration du logement, mais plutôt dans des biens de consommation. De même les investissements de l'économie sont ralentis par les difficultés à trouver des terrains légalisés et disponibles, des infrastructures et un cadre urbain convenant à des activités modernes.

La reprise du contrôle de la croissance urbaine, et une amélioration structurelle de la gestion urbaine, ne sont pas seulement nécessaires au progrès social. Elles sont une des conditions indispensables à la relance de l'économie et à la modernisation de la société gabonaise au moment où la majorité de celle-ci bascule du monde rural vers le monde urbain.

1.3 Les causes des dysfonctionnements observés

1.3.1 La disparition des moyens de contrôle

La croissance des villes est traditionnellement orientée par la législation foncière et urbanistique. La première fixe les conditions d'attribution des terrains aux utilisateurs, et la seconde régit les droits de bâtir, et doit assurer que les constructions sont rationnellement disposées, afin de garantir une extension structurée des quartiers, la mise en place des infrastructures de base, et de façon générale, un environnement salubre et sûr à la population. La législation gabonaise a été conçue exactement dans ce but. Mais, surprise par une évolution que l'on pouvait difficilement prévoir lorsqu'on a adopté les textes en vigueur aujourd'hui encore, elle n'est plus ni appliquée ni applicable et doit être rapidement réformée.

La **législation foncière gabonaise**, dont les principes sont très classiques (les terrains vacants appartiennent à l'Etat, qui les attribue aux citoyens qui en ont besoin), était, lors de son adoption, extrêmement exigeante et rigoureuse. Non contents d'assurer la consécration et l'enregistrement des droits de propriété dans les villes, les législateurs ont encore voulu que ces droits ne soient consacrés qu'au profit des seuls demandeurs qui mettaient leurs terrains en valeur dans le respect des plans d'urbanisme. C'est ainsi que la procédure d'acquisition des droits fonciers passe encore par la demande d'une attribution provisoire, qui est transformée en attribution définitive seulement après constat de la mise en valeur effective, par une construction achevée conforme à un permis de construire. On relève donc bien, dans les dispositions du décret 77/PR/MF la volonté claire de n'autoriser aucune construction qui ne satisfasse pas aux exigences de l'administration. Pour la plupart des demandeurs, seule l'attribution définitive, conclusion d'une construction réglementaire, pouvait ensuite ouvrir la voie à une réquisition d'immatriculation, aboutissant à l'obtention d'un titre foncier irrévocable et définitif, droit réel inscrit dans le livre foncier. L'Etat encourageait par ailleurs cette voie légale d'acquisition, en concédant les terrains presque gratuitement, moyennant paiement d'une redevance quasi symbolique.

Cette volonté de contrôle absolu de l'utilisation des terrains n'a pas résisté à l'augmentation de la demande et à la paupérisation de la plupart des constructeurs urbains. Incapables d'obtenir une attribution définitive légale, la grande majorité des constructeurs a donc pris l'habitude de s'en passer, et de construire sans attribution légale des terrains et sans demander de permis de construire. Ce mouvement s'est rapidement

développé jusqu'à devenir le mode usuel d'occupation des terrains urbains. Il y a, à Libreville, plus de la moitié des parcelles qui sont occupées sans aucun titre ni demande d'attribution, et partant au mépris du droit. A côté de cela, 16.000 parcelles sont « en instance », ayant commencé le processus légal sans l'achever, et beaucoup ne disposent plus de titres valables de détention.

Cette situation est encore plus marquée dans les villes secondaires, où l'occupation spontanée est quasiment la règle.

Cette dérive prive l'Autorité de tout moyen de contrôle sur les implantations, et explique que les constructions ont occupé non seulement les emprises prévues pour les voies de circulation et les équipements, mais aussi les bas fonds inondables et d'autres terrains manifestement impropres à l'habitat.

L'inadaptation des textes fixant les procédures d'accès au foncier est donc responsable du fait que les classes moyennes ont rejoint les classes pauvres dans l'occupation illégale, qui est devenue aujourd'hui le mode dominant de l'extension urbaine.

La législation urbanistique est, elle aussi, exigeante et peu suivie. Elle prescrit que pour toutes les villes, il faut établir des SDAU (non opposables aux tiers) qui fixent les grandes orientations du développement futur, puis des POS (opposables) qui précisent les conditions de construction pour chaque parcelle, et en fonction desquels les permis de construire seraient instruits. Surprise par l'ampleur de l'urbanisation depuis 1980 et trop lente, l'Administration chargée de l'urbanisme a été incapable de généraliser ces instruments : les plus grandes villes en sont encore largement dépourvues. Les zones d'extension sont donc occupées avant que des plans d'urbanisme en fixent l'organisation générale et le tracé des voiries. Les demandes de permis de construire, dans ces conditions, sont longues et aléatoires, et la plupart des usagers s'en passent. On ne délivre annuellement qu'une petite centaine de permis annuellement, alors que la population urbaine augmente de quelque 30.000 habitants dans la seule capitale.

On voit donc que les deux législations ont été dépassées par l'ampleur de l'évolution et qu'elles sont aujourd'hui l'une et l'autre ignorées et contournées par la très grande majorité des constructeurs, quels que soient leurs revenus. Qui plus est, l'exigence d'un certificat de conformité avec un permis de construire empêche ceux des occupants irréguliers qui voudraient régulariser leur situation de le faire, car ils s'exposeraient alors à un constat de carence, qui selon la loi, permettrait à l'Etat de récupérer la parcelle !

Du fait de cette inadaptation de la loi à la réalité sociale et économique, les zones d'extension villes gabonaises se développent à peu près comme s'il n'y avait aucune administration de l'urbanisme et aucun contrôle foncier. Ce sont pour la quasi totalité des « villes spontanées » où moins de 5% des constructeurs suivent encore les règles du jeu. Cette situation n'est pas propre au Gabon et on la retrouve à des degrés divers dans les autres villes africaines. Mais elle est particulièrement frappante dans ce pays car elle contraste absolument avec les revenus élevés des ménages, le plus haut PIB par tête du continent et les ambitions des législateurs.

1.3.2 Les collectivités publiques sont privées des moyens financiers nécessaires

Le fait que la majorité des urbains vivent hors de la zone de contrôle prévue par les lois a évidemment des conséquences directes sur les revenus dont l'Autorité dispose pour équiper les villes et faire fonctionner les services urbains. L'analyse a ainsi montré que la plupart des ressources normales des collectivités locales sont affaiblies par le non-respect des dispositions législatives élémentaires

La pratique foncière décrite plus haut a deux conséquences immédiates :

- Les redevances (à vrai dire faibles) que l'Etat percevrait si la procédure légale d'attribution était généralisée sont fortement abaissées par la généralisation des pratiques informelles. L'Etat est simplement dépossédé de la majeure partie des terrains urbains sans aucune compensation financière. Il ne dispose donc que de fonds très réduits pour procéder à la viabilisation des terrains à construire.
- L'impôt foncier, qui est traditionnellement une des bases de la fiscalité locale, est assis sur les seuls terrains immatriculés, qui ne représentent pas même la dixième partie des terrains occupés. Son rendement est donc minime.

Les taxes prélevées sur les services marchands (marchés et gares routières) sont également fixées à un niveau élevé, mais perçues avec beaucoup de difficultés. L'analyse a montré que la ville de Libreville ne recouvre réellement que le dixième environ de ce qui devrait être payé par les commerçants, selon les textes réglementaires. De même, les taxes extrêmement élevées qui frappent les taxis et taxi-bus sont une incitation à l'apparition des transports clandestins, dont le nombre augmente rapidement depuis quelques années dans les quartiers périphériques. Le système des taxes est donc une bonne illustration de l'adage « trop d'impôt tue l'impôt », et on est entré dans une spirale redoutable où l'Autorité est obligée d'élever sans cesse les charges qui pèsent sur les citoyens « formels », pour compenser l'évasion fiscale généralisée due à la multiplication des situations « informelles ».

Cette tendance n'est pas nouvelle, mais elle a été fortement aggravée par la crise durable, qui depuis 1986, a obligé l'Etat à réduire ses investissements directs dans le secteur urbain, comme le montre le tableau suivant :

Tableau 2 : Investissements de l'Etat dans le secteur urbain, 1985-1995, en milliards de FCFA

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Inv total de l'Etat	403	303	97	77	57	63	80	79	78	130	139
Investis. urbains, (Fcfa courant)	27.3	17.4	1.4	1.5	1.5	2.3	1.8	2.0	2.4	3.7	4.2
Investis urbains (Fcfa constant)	27.3	16.5	1.3	1.3	1.3	1.9	1.4	1.6	1.8	2.1	2.2
Investissements urbains (% du total)	6.8	5.8	1.5	2	2.6	3.6	2.3	2.5	3	2.9	3
Inflation ¹	100	105	112	111	118	121	125	128	132	170	192

On voit qu'en FCFA constants le niveau d'intervention de l'Etat n'est plus que le dixième environ de ce qu'il était en avant 1985.

Les communes n'ont évidemment pas pu compenser la diminution des investissements de l'Etat. Leurs recettes par habitant sont faibles. Port-Gentil (30.000 FCFA/hab/an) et Libreville (15.000 FCFA/hab/an, plus quelques services payés directement par l'Etat) paraissent en situation relativement privilégiée; les autres n'ont que moins de 10.000 FCFA/hab/an (et souvent moins de 5000). Malgré la loi qui impose que les dépenses de

¹ En indice de 1985. Les valeurs pour 1990 et 1991 n'ont pas été publiées et estimées à 3% (ce qui est une valeur basse)

fonctionnement ne dépassent pas 60% du total, elles ne peuvent mobiliser que moins de 10% de leurs recettes pour l'investissement. Sur l'ensemble des 10 plus grandes communes l'investissement moyen de la période 1993-1997 n'a pas dépassé 660.000 000 FCFA/an au total. A Libreville, sur la période, l'investissement ne représente même pas 1% des recettes.

La gestion des villes et le niveau d'équipement sont naturellement fortement obérés par cette diminution des investissements directs de l'Etat, qui ne sont pas remplacés par une augmentation des ressources des collectivités locales.

1.3.3 Les compétences et les attributions ne sont pas clairement définies, et les ressources humaines et matérielles insuffisantes

A l'insuffisance des moyens financiers s'ajoute le fait que les attributions respectives des Ministères et des collectivités locales ne sont pas clairement définies. C'est le cas à Libreville, où l'Etat assure directement quelques tâches en raison de la situation de capitale (jusqu'à l'an 1998 le financement des contrats d'enlèvement des ordures, par exemple). C'est aussi le cas dans les petites villes, qui sont totalement dépourvues de services techniques, où les services déconcentrés des Ministères assurent en cas de besoin des prestations pour les Communes. On ne se trompe pas en disant que, hors de Libreville et de Port-Gentil, l'Etat est encore, malgré la loi de décentralisation, le principal opérateur dans le domaine de l'aménagement urbain. La réduction progressive de son rôle obligera à renforcer les moyens propres des Mairies, ce qui n'ira pas sans difficultés de recrutement des cadres, en raison de l'éloignement, et de l'absence d'un statut de la fonction publique municipale.

Depuis l'adoption de la loi sur la décentralisation, le problème n'est plus politique mais exclusivement technique et pratique. Le principe du transfert de compétences et d'attributions de l'Etat central aux Communes devra être mis en œuvre en fonction des capacités réelles de ces dernières à exercer efficacement leurs nouvelles attributions. Cela passera partout par une révision des organigrammes municipaux, des recrutements nouveaux et la formation des employés à leurs nouvelles tâches, et naturellement par une adaptation des budgets communaux. L'application de la loi de décentralisation offre donc une excellente occasion pour procéder progressivement à des changements profonds de quelques textes fondamentaux, pour les adapter aux exigences de la nouvelle situation réelle et institutionnelle.

DEUXIEME PARTIE : LA STRATEGIE

2.1 Nécessité d'une stratégie globale

Comme on l'a vu dans le diagnostic résumé, les dysfonctionnements observés dans le système urbain gabonais n'ont pas une cause unique ou prépondérante, mais résultent de l'enchaînement de plusieurs causes principales. Pour y remédier il ne suffira donc pas d'une action unique, mais il faudra mettre en place, face au « système des causes » un « système de solutions » composé de plusieurs actions concomitantes, dont les effets se renforcent mutuellement. Ce système de solutions, c'est précisément la stratégie à suivre dans le secteur urbain.

La cause première des difficultés, c'est certainement l'absence de contrôle et d'orientation de la construction et des extensions urbaines. En abandonnant la croissance des villes à l'initiative de constructeurs spontanés, l'Autorité publique se met dans la situation la plus difficile pour réaliser après coup les infrastructures et les équipements, et pour gérer les services publics. En outre, en acceptant de se laisser dessaisir des terrains du Domaine privé de l'Etat sans aucune compensation, elle se prive d'une source importante de revenus qui lui permettraient de viabiliser les quartiers construits.

Il est résulté de cette situation, déjà dénoncée depuis longtemps, une occupation anarchique des terrains, à l'origine de quartiers sous-intégrés, où la population s'est installée dans la précarité foncière et souffre de conditions d'environnement et d'un cadre de vie très dégradé. La stratégie tentera de répondre aux aspirations de sécurité foncière et à l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers, tout en profitant de ces avantages offerts à la population pour introduire de nouvelles pratiques de contrôle et demander une contribution financière réelle aux frais de l'urbanisation.

Rechercher des solutions qui répondent aux aspirations de la population et facilitent la gestion urbaine (« win/win »)

Les conditions de vie en ville se dégradent pour la population aussi. La précarité juridique de l'occupation des parcelles, la détérioration des conditions d'environnement dans les quartiers, les temps et les coûts de transport toujours plus élevés créent des insatisfactions et des attentes de la part des citoyens. En répondant positivement à quelques-unes de ces attentes, l'Autorité Publique peut trouver une occasion d'engager un processus d'amélioration entraînant des avantages mutuels, et introduire des réformes qui répondent à la fois aux nécessités d'une meilleure gestion urbaine et aux besoins des citoyens.

Le principal domaine où se rencontrent les intérêts publics et privés est celui du foncier. L'Etat doit chercher à réduire l'occupation spontanée et sans droits des sols. De leur côté, les habitants souhaitent accéder à des statuts légaux (ou au moins « officiels ») de détention des terrains. Ils sont aujourd'hui prêts à payer (et ils le font), même pour un simple « droit » de construire ne reposant sur aucune base légale. ***L'Etat devrait satisfaire lui-même cette demande, et obtenir en compensation un prix équitable pour ses terrains et une discipline minimale dans les implantations.*** Cela lui permettrait

d'améliorer les conditions d'infrastructures, et d'initier ainsi un « cercle vertueux » où l'intérêt de la population et celui de l'Autorité coïncideront.

La stratégie est fondée sur la conviction qu'il existe des possibilités multiples de faire ainsi converger les besoins de l'Autorité et les aspirations de la population. Dans ce résumé, ces possibilités sont présentées dans le tableau suivant :

Tableau 3 : Synthèse des problèmes identifiés et des solutions proposées

Problème	Inconvénients pour l'Autorité Publique	Inconvénients pour la population	Solutions proposées
La grande majorité des constructions nouvelles se font spontanément	• Terrains appropriés sans compensation financière. • Implantations anarchiques • Très mauvaises conditions d'équipement et d'exécution des services publics	• Insécurité de la tenure et de la « propriété » • Construction dans des terrains impropres à la construction • Environnement insalubre et services insuffisants	• Modifier les pratiques et les lois foncières pour fournir des terrains légaux à des prix compatibles avec les capacités financières des habitants
La grande majorité des constructions se font sans permis de construire	• Les implantations se font souvent sur les emprises réservées aux infrastructures ou aux équipements	• La situation se dégrade dans les quartiers par la densification • Les conditions d'accessibilité, voire de sécurité se détériorent • Le cadre de vie se dégrade	• Elaborer des plans d'urbanisme sommaires qui indiquent clairement quels sont les terrains constructibles • Soumettre toutes les constructions à une autorisation préalable à la construction (permis de construire simplifié)
La majorité des ménages vivent sur des parcelles occupées sans droits de façon informelle ou illégale	• Les ménages échappent à tout impôt sur l'occupation ou sur la propriété foncière • Les ménages investissent peu pour améliorer leurs maisons et leurs quartiers	• Les ménages vivent dans l'insécurité • Les investissements sont réduits par l'impossibilité d'emprunter dans le secteur formel • Toute tentative de restructuration fait naître la crainte d'être déguerpis sans indemnité	• Ouvrir une procédure réaliste vers la régularisation des situations acquises qui ne sont pas incompatibles avec l'équipement des quartiers • Intégrer les opérations de régularisation foncière dans les projets de restructuration des quartiers sous-intégrés

Les conditions d'environnement dans les quartiers sont mauvaises et continuent à se dégrader	• Les risques d'inondation augmentent • Les risques d'épidémies augmentent • La population est mécontente et l'incivisme augmente	• Les risques d'inondation augmentent • Les risques d'épidémies augmentent • L'insécurité augmente	• Introduire un projet associant les populations des quartiers à l'amélioration progressive des conditions d'environnement, par de travaux HIMO
Les grandes infrastructures présentent des faiblesses et de dysfonctionnement	• L'entretien courant des réseaux est aujourd'hui difficile voire impossible • Les conditions ne sont pas optimales pour une relance économique	• Les efforts que l'on pourrait réaliser localement, à l'échelle du quartier sont compromis par le mauvais état des infrastructures primaires	• Réaliser un programme minimum de mise à niveau des grands réseaux de drainage et de transport
Les moyens pour les investissements urbains sont trop faibles depuis 1986	• La crédibilité de l'Autorité est faible dans le domaine de la gestion urbaine • Faute de pouvoir réaliser des travaux, les services des communes perdent leur savoir-faire • Les villes deviennent de plus en plus difficiles à gérer et à entretenir	• Depuis 1986 il n'y a plus de grands travaux neufs, ni de travaux d'entretien. • Les conditions de vie sont toujours plus difficiles • Les services urbains fonctionnent mal • Les équipements se dégradent	• Augmenter les ressources publiques en parallèle avec les améliorations proposées à la population (vente de terrains constructibles, amélioration des infrastructures, etc) • Améliorer les recouvrements de taxes sur les équipements marchands • Introduire une taxe foncière généralisée sur tous les terrains occupés
Les attributions des divers niveaux de l'Administration ne sont pas claires	• L'Etat doit souvent intervenir pour suppléer aux insuffisances des communes • Les Communes souffrent d'une insuffisance en personnel qualifié pour les tâches de gestion urbaine • Les organigrammes ne sont plus adaptés aux besoins actuels, mais à textes réglementaires archaïques	• L'Autorité de décision et d'intervention est loin des usagers • On ne sait jamais qui est responsable de l'exécution des services urbains • La maîtrise d'ouvrage n'est pas adaptée à des travaux de petite importance exécutés par les entreprises informelles	• Définir progressivement les modalités de la décentralisation à mesure que les moyens sont mis en place dans les communes • Créer des unités de maîtrise d'ouvrage qui associent les bénéficiaires et les Autorités dans le contrôle des travaux • Organiser les travaux de façon à maximiser les retombées économiques

Ce tableau confirme qu'il y a de grandes « zones » où une négociation de type « win/win » entre la population urbaine et les autorités est possible, pour mettre en œuvre des pratiques qui répondent aux aspirations des habitants, et qui rendent acceptables une augmentation de leur contribution au financement de la ville. La demande de la population est très forte dans le domaine foncier et elle est aujourd'hui mal satisfaite par les procédures officielles. En facilitant de façon décisive l'accès à la propriété (ou du moins à « l'attribution définitive ») de terrains, l'Etat pourrait obtenir un meilleur prix pour ses cessions, et introduire un impôt foncier généralisé à toutes les parcelles occupées réellement soit avec un titre de propriété, comme c'est déjà le cas, soit par une attribution définitive ou toute autre forme officielle de reconnaissance de l'occupation.

La stratégie proposée ne vise donc pas à introduire des méthodes coercitives sans compensation, mais à modifier les procédures et les pratiques pour que l'occupation formelle soit plus facile, et offre plus d'avantages aux constructeurs que la filière informelle. En satisfaisant cette aspiration de la population, l'Etat pourrait justifier et légitimer une augmentation des charges générales pesant sur les ménages, qui sont aujourd'hui très faibles. Une estimation rapide montre en effet que les recettes moyennes de Libreville ne représentent que 3.2 % des revenus des ménages.

Le plan d'action va évaluer un certain nombre des mesures qui pourraient atteindre ces buts.

TROISIEME PARTIE : LE PLAN D'ACTION

3.1 De la stratégie aux actions

3.1.1 Introduction

Les objectifs stratégiques ont été exposés brièvement dans le chapitre précédent. Ils peuvent être résumés de la façon suivante :

La Puissance Publique devrait satisfaire les aspirations profondes de la population dans deux domaines essentiels :

- Mettre à disposition des ménages des parcelles non bâties par un processus légal simple, et ouvrir une voie permettant aux classes modestes de construire des maisons conformes à des exigences réglementaires simplifiées.
- Engager, par des moyens divers, un processus d'amélioration des conditions d'environnement et d'équipement dans les quartiers sous-intégrés, afin de créer les préalables nécessaires à une vaste action ultérieure de régularisation des conditions de propriété.

Le maintien d'une procédure d'attribution en deux étapes, et la quasi-impossibilité pour un ménage modeste d'obtenir un permis de construire et un certificat de conformité entraînent aujourd'hui de facto l'impossibilité pour la majorité des citoyens d'accéder à une propriété reconnue par un titre ou une attribution définitive.

En contrepartie de ces améliorations apportées à la condition des citoyens, l'Etat serait en mesure d'obtenir de leur part le respect de règles simplifiées d'implantation, le paiement d'un prix plus élevé pour les parcelles « formelles » et l'acceptation d'un impôt foncier étendu à toutes les parcelles attribuées officiellement, dont le paiement viendrait encore confirmer la légalité de la détention.

Dans les quartiers sous-intégrés, où la totalité des parcelles sont déjà occupées, la régularisation des conditions foncières doit être précédée d'une phase d'amélioration des conditions d'environnement. En effet, la population est bien consciente de la dégradation continue des conditions de salubrité et de sécurité dans ces quartiers, et souffre de l'absence de voirie et d'équipements. Avant de lui proposer une procédure de régularisation qui lui demandera un effort financier, il est nécessaire de démontrer, par des actions, que le processus de détérioration est terminé et qu'une dynamique d'amélioration progressive des quartiers est engagée. Ce n'est qu'à cette condition que l'offre ultérieure de régularisation foncière sera vraiment appréciée et que les occupants pourront être convaincus de racheter les parcelles qu'ils occupent déjà, afin d'en devenir les propriétaires définitifs.

Les actions résumées ci-après sont les premières à engager pour mettre en œuvre cette stratégie

3.1.2 Les actions proposées

Le premier objectif stratégique est de **reprendre le contrôle des constructions, pour réduire progressivement à zéro les implantations spontanées**. En effet, le simple bon sens montre bien qu'il est inutile de faire des plans d'urbanisme ou des projets d'extension des villes, si les citoyens continuent à construire sans rien demander et sans respecter aucune des « règles du jeu » fixées par la collectivité.

Pour y parvenir, il faut :

1. Disposer (dans les deux grandes villes au moins) de **plans fixant le tracé des voiries et des infrastructures primaires, ainsi que les emprises réservées aux équipements publics**, pour les principales zones d'extension. Ces éléments devaient être fixés par les POS. Mais comme il n'existe pratiquement pas de POS adoptés et en vigueur dans les zones périphériques des deux plus grandes villes, il faut élaborer rapidement des plans plus simples, les Plans Sectoriels d'Urbanisme (PSU). Afin de pouvoir définir les limites de ces PSU dans le cadre de l'ensemble urbain, ils devraient être précédés de Plans Urbains de Référence (PUR) qui se substitueraient, au moins provisoirement, aux SDAU envisagés et étudiés depuis des années sans avoir abouti. Lorsque deux expériences pilotes auront été conduites à Port-Gentil et Libreville, la loi sera modifiée pour substituer ces nouveaux documents d'urbanisme aux anciens. *Cette action est vraiment indispensable pour distinguer juridiquement les parcelles « constructibles » qui seules devraient faire l'objet de cessions de la part de l'Etat, et sur lesquelles des autorisations de construire peuvent être délivrées rapidement, sans mettre en difficulté la réalisation ultérieure des infrastructures et équipements.*
2. Lorsque des plans sectoriels d'urbanisme auront fixé les limites entre les terrains constructibles et les autres, le respect de ces plans exigera que **toutes les ouvertures de chantier soient précédées d'une autorisation administrative**. Le dossier demandé aujourd'hui pour le permis de construire est trop lourd et inadapté à l'habitat populaire, qui est produit sans architectes et la plupart du temps sans plan, et qui exige, au moins un « décret d'attribution provisoire ». Ce permis doit être fortement simplifié. Il est proposé un contrôle en deux étapes : toutes les constructions, y compris celles de l'habitat populaire, devaient faire l'objet d'une demande de permis d'implanter. A ce stade on vérifierait essentiellement si elles sont correctement situées par rapport aux voies publiques et aux autres équipements, et si le constructeur bénéficie d'une autorisation de la part du « propriétaire » du terrain. Si ces conditions sont remplies, l'Administration de l'Urbanisme imposerait les conditions-types que la future construction devra obligatoirement respecter, sous peine de sanctions : distances aux limites, surface maximale de la construction et limitation de hauteur, raccordement aux réseaux d'évacuation des eaux usées, types de latrine ou de système de traitement des excréta, etc.

Les habitations populaires seraient dispensées de demander un permis de construire, et pourraient démarrer les travaux avec ce permis d'implanter, sous réserve de respecter lors de la construction les conditions prescrites. Tous les autres bâtiments resteraient soumis, après vérification de l'implantation, à l'obligation de demander un permis de construire, selon la loi actuelle.

Pour que ces dispositions soient faciles à mettre en œuvre et à contrôler, des bureaux locaux d'urbanisme devraient être implantés dans les principaux quartiers nouveaux, pour aider et conseiller les constructeurs dans leurs démarches, mais aussi

pour assurer un contrôle et un suivi rapproché des chantiers. Ces dispositions permettraient de faciliter la construction légale pour les citoyens disciplinés, tout en n'entravant pas inutilement les processus traditionnels de construction, et de sanctionner les contrevenants dès les premières infractions.

Après une période d'expérimentation faite dans des quartiers sélectionnés de Libreville et Port-Gentil, les textes définissant le permis de construire seraient amendés et adaptés.

L'ensemble de ces mesures, relativement simples et peu coûteuses à mettre en œuvre, ouvrirait un chemin vers une reprise du contrôle de toutes les constructions par l'Autorité, comme cela est déjà prévu dans la loi actuelle, malheureusement tombée en désuétude à cause de l'inadaptation de ses instruments à la réalité gabonaise.

Le second objectif de l'Autorité doit être de profiter des avantages que la loi lui offre, en la rendant maîtresse de « tous les terrains vacants et sans maître » pour y **instaurer un système d'attribution de vente ou de cession des parcelles qui réponde à la demande du plus grand nombre**. Il est en effet tout à fait regrettable que l'Etat, propriétaire des terrains, se laisse déposséder de ses biens par l'occupation spontanée, sans aucune contrepartie, et sans que ce système ne satisfasse réellement les « squatters » qui restent en situation de précarité. Pour éviter cette dérive quasi générale aujourd'hui, les mesures suivantes sont proposées :

1. Dans l'immédiat, **mettre sur le marché 2000 parcelles dans un des quartiers d'extension de Libreville**, doté d'un PSU. Le terrain devrait d'abord être immatriculé au Domaine privé de l'Etat, puis être loti par les services de l'urbanisme, et les parcelles ainsi définies seraient mises en vente auprès du public, si l'Etat est en mesure d'assurer les infrastructures de base. Dans le cas contraire, l'Etat devrait définir de grands lots, établir pour chacun d'entre eux un cahier des charges fixant les conditions d'aménagement, le nombre de lots et les prix de vente au destinataire final, puis mettre ces lots en adjudication auprès de promoteurs qui se chargeraient de l'équipement et de la commercialisation. Les lots seraient vendus avec un titre foncier, obtenu par morcellement du « titre-mère » ce qui permettrait, à toutes les phases de l'opération, d'obtenir des crédits bancaires gagés par des hypothèques.

De telles opérations devraient naturellement être répétées chaque année pour satisfaire les besoins et reproduites, à l'échelle adaptée, dans les autres villes du pays, de manière à répondre aux besoins de la population

2. Modifier les textes pour **simplifier les conditions d'obtention des « décrets d'attribution définitive »**. Actuellement, l'exigence de la « mise en valeur », qui ne peut être remplie que par la construction d'une maison conforme à un permis de construire, interdit l'attribution définitive d'un terrain non bâti, et empêche les ménages modestes d'accéder légalement à un décret d'attribution définitive. Ce texte devra être modifié pour permettre l'accès à l'attribution définitive en une seule phase, en supprimant l'exigence désuète de la mise en valeur, qui est directement issue du droit « colonial ». Tout citoyen gabonais devrait pouvoir obtenir, à certaines conditions, une parcelle de terrain à bâtir et un titre d'attribution, moyennant paiement d'une redevance proche des prix du marché.
3. Ces deux modifications, qui donnent d'immenses avantages aux citoyens par rapport aux pratiques actuelles, devraient être accompagnées d'une **adaptation des charges financières et fiscales liées à la propriété foncière urbaine**. D'une part, il faut fixer

le prix des redevances à un niveau proche du marché. D'autre part, il faut que ceux qui bénéficient d'attributions définitives (qui ouvrent le droit à un titre foncier), paient un impôt annuel, à l'instar des terrains immatriculés, et que les taux soient remontés à un niveau raisonnable.

La mise en œuvre de ces actions permettrait une augmentation notable du nombre de ménages accédant légalement à la propriété, dès la première année, et une augmentation plus que proportionnelle des recettes de l'Etat (redevance ou prix de vente des parcelles) et des collectivités locales (impôt foncier).

Le troisième objectif de la stratégie urbaine est de promouvoir une **amélioration sensible des conditions d'environnement dans les quartiers actuels des villes gabonaises**. Pour atteindre ce but, plusieurs actions sont envisagées. Elles ont pour la plupart un caractère local et limité dans le temps. Plusieurs ont été choisies de façon opportuniste, parce qu'elles sont déjà préparées depuis longtemps par les services de l'Etat et parce qu'elles bénéficient d'appui de la coopération internationale. D'autres actions pourraient sans difficulté être ajoutées à cette liste ou remplacer l'une ou l'autre des actions prévues.

1. **Engager un processus d'amélioration des quartiers sous-intégrés**, en créant des structures locales capables de recueillir et de prioriser les demandes de la population. Mettre à disposition des moyens de financement pour de petits projets (pouvant être exécutés par les entreprises locales, y compris informelles) et créer une structure d'appui à la maîtrise d'ouvrage qui soit capable de conseiller et d'appuyer les comités de quartiers pour la mise en œuvre et le suivi de ces micro-projets. Cette action devrait viser à promouvoir et à appuyer la prise en charge des problèmes des quartiers par leur propre population. Il est orienté principalement vers la construction de voies d'accès pavées, de petits équipements et de petits ouvrages de drainage. Ce projet a été identifié par la Banque Mondiale dans le cadre du programme de lutte contre la pauvreté. (PROTOTIPPEE).
2. Créer, au niveau communal, une **structure de maîtrise d'ouvrage déléguée** dispensant son appui aux quartiers ou aux organisations issues de la société civile désireuses de mettre en route des petits projets d'amélioration de l'environnement urbain.
3. Améliorer ponctuellement les conditions **d'enlèvement des déchets** dans les quartiers de Libreville et de Port-Gentil
4. Améliorer et **diffuser des systèmes individuels d'assainissement des eaux usées** dans les villes de Libreville, Port-Gentil et Franceville

Ces projets sont conçus pour associer les populations locales à l'amélioration des conditions de vie et d'environnement dans leurs quartiers. Ils doivent s'inscrire dans des réseaux principaux qui soient en état de fonctionner. Les interventions sur ces réseaux ne peuvent pas être abordées de la même manière et exigent la prise en charge par les autorités municipales ou ministérielles.

C'est pourquoi le programme doit être complété par un quatrième ensemble actions à grande échelle visant à **remettre en état et augmenter l'efficacité des grands réseaux**

d'infrastructures. Ces actions touchent particulièrement les réseaux de drainage et de transport² :

1. **Réhabiliter et compléter les réseaux principaux de drainage** à Libreville et Port-Gentil. Cette action, étudiée depuis longtemps avec l'appui de l'AFD à Libreville, vise à procéder aux travaux périodiques d'entretien de l'ensemble des réseaux de 5 bassins-versants, à réparer les ouvrages détériorés et à adapter les ouvrages devenus insuffisants du fait de l'extension urbaine ou de l'augmentation de la population. A Port-Gentil, l'objectif est de curer et de rétablir les capacités initiales d'évacuation des canaux, obstrués par la végétation et les déchets.
2. **Améliorer le réseau routier, la gestion de la circulation et l'exploitation des transports** dans les villes de Libreville et Port-Gentil par des travaux de réfection et d'aménagement de la voirie, mais aussi en rationalisant l'exploitation des infrastructures, et en augmentant la sécurité des piétons. Ces travaux doivent rétablir des conditions d'accès plus faciles aux quartiers périphériques et compléter les efforts fait pour créer des voies de desserte interne des quartiers.

Comme on le voit, l'ensemble de ces actions profitera directement à la population modeste des villes, et devrait l'amener à participer plus directement à la maintenance et à l'organisation de son cadre de vie.

Elles s'insèrent dans le cadre plus vaste de la politique de développement du Gouvernement axée sur l'amélioration des structures d'accueil favorables à la promotion du secteur privé en zone urbaine.

Le plan d'action est finalement complété par un cinquième ensemble de mesures d'ordre «institutionnel» ou «administratif» qui semblent absolument nécessaires pour assurer le succès de la stratégie. Il s'agit des actions suivantes :

1. **Augmenter les moyens techniques et les ressources humaines de la DGTTTC**, pour la mettre en mesure progressivement de gérer un nombre fortement accru de dossiers. L'objectif de la stratégie est de satisfaire par des attributions légales à tous les besoins en terrains dans les villes. Cela impliquera la multiplication par 5 des dossiers à traiter par le DGTTTC, et le nombre des « décrets d'attribution définitive » enregistrés par le système informatique de cette direction sera lui aussi multiplié.
2. Appuyer les Communes urbaines de Libreville et de Port-Gentil, dans le cadre de la décentralisation en cours, pour la **mise en place de « Directions du Développement Urbain »** qui auraient à s'occuper des problèmes de coordination transversale au sein de l'Administration Municipale, et à assurer les tâches qui incomberont bientôt aux Mairies, selon le texte de l'article 237 de la loi relative à la décentralisation, dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de la planification des infrastructures et des transports

² Les réseaux d'adduction d'eau et d'énergie sont aussi importants, mais ils ne sont pas inclus dans le plan d'action, car ils dépendent de la SEEG.

3.1.3 Le chiffrage des actions proposées

Tableau 4 : Contenu du programme d'action

N°	Désignation	Localisation	Investissements sur 5 ans (FCFA)	Compétence de mise en œuvre
1	Etablir un Plan Urbain de Référence (PUR) et deux Plans Sectoriels d'Urbanisme (PSU) pour l'agglomération de Libreville	Libreville	130.000.000	Direction Générale de l'Urbanisme
2	Etablir un Plan Urbain de Référence et un Plan Sectoriel d'Urbanisme pour Port-Gentil	Port-Gentil	30.000.000	Direction Générale de l'Urbanisme
3	Modifier la loi sur l'urbanisme pour y introduire et définir les nouveaux instruments (Plan Urbain de Référence et Plans Sectoriels d'Urbanisme)	Tout le pays	27.000.000	Direction Générale de l'urbanisme
4	Modifier la réglementation et simplifier les conditions d'obtention du permis de construire	Tout le pays	18.000.000	Dir. Générale de l'Urbanisme
5	Mettre en place des bureaux locaux d'urbanisme (BLU)	Libreville Port-Gentil	84.000.000	Dir. Générale de l'Urbanisme et Mairies
6	Mettre sur le marché, à partir du Domaine privé de l'Etat, 2000 parcelles non construites, qui seraient cédées avec des titres fonciers ou des décrets d'attribution définitive	Libreville	3.400.000.000	DGTTC
7	Modifier les textes de concession des terrains du domaine national pour supprimer l'exigence de la mise en valeur	Tout le pays	24.000.000	DGTTC et Ministère des Domaines
8	Introduire un impôt sur les terrains occupés	Toutes les villes	350.000.000	Ministère des Finances
9	Développer et pérenniser le refinancement des crédits au logement	Toutes les villes	150.000.000	CRH/Ministères des Finances et de l'Habitat
10	Réorienter les ressources du FNH	Toutes les villes	Pas de coût d'investissement	Ministère de l'Habitat
11	Améliorer les conditions d'infrastructure et d'environnement dans les quartiers sous-intégrés de Libreville	Libreville	3.366.000.000	Min du Plan (PAPSUT-PROTOTIPPEE)
12	Créer une structure de maîtrise d'ouvrage adaptée à la préparation et à la conduite de petits travaux par des petites entreprises locales	Libreville Port-Gentil	250.000.000	Min du Plan (PAPSUT-PROTOTIPPEE) et Mairies
13	Améliorations ponctuelles du service d'enlèvement des ordures ménagères à Libreville. Investissements préalables.	Libreville	1.355.000.000	Mairie
14	Amélioration du système de collecte, transport et mise en décharge des déchets solides à Port-Gentil	Port-Gentil	Pas de coût d'investissement	Mairie
15	Amélioration et remise en état du réseau primaire de drainage de Libreville	Libreville	26.192.000.000	Ministère de l'Equipeement et Mairie
16	Restaurer le fonctionnement du réseau de drainage de Port Gentil	Port-Gentil	1.152.000.000	Ministère de l'Equipeement et Mairie
17	Améliorer les systèmes d'assainissement individuel dans les villes de Libreville, Port-Gentil et Franceville	Libreville Port-Gentil Franceville	835.000.000	IHPA et Mairies
18	Aménagement d'une nouvelle décharge des ordures pour Libreville	Libreville	1.350.000.000	Mairie
19	Aménagement d'une station de traitement des produits de vidange	Libreville	5.200.000.000	Mairie

N°	Désignation	Localisation	Investissements sur 5 ans (FCFA)	Compétence de mise en œuvre
20	Améliorations des réseaux et des conditions de transport à Libreville	Libreville	8.500.000.000	Mairie et Dir de la Circulation et des Transports
21	Amélioration des conditions de circulation à Port-Gentil	Port-Gentil	4.200.000.000	Mairie et Dir de la Circulation et des Transports
22	Renforcer la capacité de la Direction générale des Travaux Topographiques et du Cadastre	Tout le pays	555.000.000	Min de l'Urbanisme et du Cadastre
23	Définir les finalités, les conditions-cadres et les modalités d'application de la décentralisation	Tout le pays	150.000.000	Premier Ministre
24	Renforcer les capacités de gestion des communes urbaines par un programme d'appui et de formation	Toutes les communes urbaines	850.000.000	Association des Maires et Ministère de l'Intérieur
25	Renforcement des ressources municipales par l'instauration de taxes d'édilité	Libreville Port-Gentil	380.000.000	Mairies
26	Elaborer un protocole d'accord pour le transfert de compétences entre l'Etat et Libreville	Libreville	1.000.000.000	Mairie de Libreville Gouvernement
	Total des coûts		59.548.000.000	

Ces actions représentent un total d'investissement de 50.559 millions de FCFA sur une période de 5 ans, soit une moyenne de près de 10 milliards/an. La plus grande partie de ces projets concerne seulement Libreville et Port-Gentil. Plus de la moitié est concentrée sur un seul projet, celui de réfection du réseau de drainage de Libreville, conçu avec la coopération française. A ces montants il faudrait ajouter les éventuelles opérations de restructurations de quartiers, si elles trouvent des bailleurs de fonds extérieurs (pour restructurer l'ensemble des quartiers sous-intégrés de Libreville l'estimation est de 137 milliards FCFA).

Il est évident que ce plan d'action ne pourra être financé que par une élévation des ressources publiques.

3.2 Calendrier indicatif d'exécution

Les actions forment deux groupes.

Le premier comprend les modifications des lois et des pratiques administratives destinées à reprendre sous contrôle les constructions et les concessions foncières. Il est composé de 5 actions, dont l'ensemble devrait être réalisé en début de programme. Les liens entre ces actions sont très forts et le plan devra être réalisé intégralement pour être efficace. En effet :

- Le contrôle de l'extension des villes ne pourra pas être fait sans que des plans d'urbanisme valables existent et soient appliqués,
- L'application de ces plans exige que toutes (ou presque) les constructions soient soumises à une autorisation administrative préalable à la construction (permis de construire simplifiés,
- Pour le moment (et dans l'attente d'une modification des lois urbanistiques et foncières qui prendra nécessairement du temps) seule une construction conforme à un permis de construire donne droit à l'attribution définitive d'une parcelle. Mais le permis

de construire exige que le demandeur soit en possession d'une attribution provisoire ou d'un titre foncier. Il ne sera pas possible d'ouvrir un accès large vers la sécurité foncière du plus grand nombre sans multiplier les opérations de lotissement, soit pour vendre, soit pour attribuer des parcelles en nombre suffisant.

Ces opérations, peu coûteuses dans leur ensemble, ont un maximum d'avantages et devraient être hautement prioritaires dans le plan d'action.

Le deuxième groupe comprend des opérations destinées à améliorer les conditions d'environnement dans les grandes villes. Elles ont moins de cohérence interne, et revêtent un caractère plus conjoncturel. D'autres actions pourraient être lancées dans ce domaine.

Il est toutefois souligné que toutes les tentatives d'assainir, voire de restructurer, les quartiers sous-intégrés **anciens** n'ont que peu de chances de réussir aussi longtemps que l'on n'aura pas mis en place les moyens d'empêcher la création de quartiers non structurés **nouveaux**, car ces derniers progressent beaucoup plus vite que les projets de réhabilitation !

Tableau 5 : Planning de réalisation du plan d'action

ACTIONS	2001	2002	2003	2004	2005	Total
1. Etablir un Plan Urbain de Référence et deux Plans Sectoriels d'Urbanisme à Libreville	130					130
2. Etablir un Plan Urbain de Référence et un Plan Sectoriel d'Urbanisme à Port-Gentil	30					30
3. Modifier la loi et y introduire les nouveaux instruments d'urbanisme		27				27
4. Simplifier les conditions d'obtention du permis de construire		18				18
5. Mettre en place les bureaux locaux d'urbanisme (BLU) à Libreville et Port-Gentil.		28	56			84
6. Mettre sur le marché 2000 parcelles par vente ou par attribution dans les PSU de Libreville	2000	1400				3400
7. Modifier le décret 77 / PR / MF et simplifier l'attribution définitive	24					24
8. Introduire un impôt sur les terrains occupés légalement		130	120	100		350
9. Développer et pérenniser le refinancement des crédits au logement	50		150			200
10. Réorienter les ressources du FNH	pm					
11. Améliorer les conditions d'environnement dans les quartiers (PROTOTIPPEE).	673	673	673	673	673	3366
12. Structure de maîtrise d'ouvrage pour les travaux à haute intensité de main d'œuvre	50	50	50	50	50	250
13. Amélioration et extension du ramassage des OM. Libreville (Infrastructures préalables).		655	700			1355
14. Amélioration et extension du ramassage des OM à Port-Gentil (Infrastructures préalables).						pm
15. Remise en état du réseau primaire de drainage à Libreville. (Cinq bassins versants).		6548	6548	6548	6548	26192
16. Réhabiliter le réseau de drainage de Port-Gentil		576	576			1152
17. Promouvoir des systèmes d'assainissement individuels à Libreville, P-G et Franceville	139	278	278	139		834
18. Aménagement d'une nouvelle décharge pour Libreville		150		1200		1350
19. Aménagement d'une station de traitement des produits de vidange à Libreville				200	5000	5200
20. Amélioration des réseaux et de l'exploitation des transports. Libreville.	500	2000	2000	2000	2000	8500

ACTIONS	2001	2002	2003	2004	2005	Total
21. Amélioration des réseaux et de l'exploitation des transports à Port-Gentil	200	1600	1600	800		4200
22. Renforcer les capacités de la Direction Générale du Cadastre	139	139	139	139		556
23. Définir les finalités, les conditions-cadres et les modalités d'application de la décentralisation	150					150
24. Renforcer les capacités de gestion des communes par un programme d'appui et de formation	170	170	170	170	170	850
25. Renforcement des ressources financières des Communes par l'instauration d'une taxe d'édilité	130	130	120			380
26. Elaborer un protocole d'accord pour le transfert de compétences entre l'Etat et Libreville, et appuyer l'administration municipale	333	333	334			1000
Totaux	4718	14905	13514	12019	14441	59597

Remarque : Les chiffres expriment les investissements en millions de FCFA.

3.3 Observations sur le financement du plan d'action

3.3.1 Les charges induites par le plan d'action

Le plan d'action ci-dessus doit être analysé en tenant compte de deux aspects :

- La répliquabilité de certaines actions ;
- Les charges induites par le plan d'action.

Le plan d'action ne propose qu'une fois, en 2001 et 2002, la mise sur le marché de 2000 parcelles dans un quartier d'extension de Libreville. Il est évident toutefois qu'il faudrait lancer de telles opérations au moins chaque année pour répondre de manière significative aux besoins de la population. Il ne s'agit pas d'une omission, mais du fait que la première opération, si elle est bien conduite, est répliquable. Avec les recettes provenant de la vente des parcelles des premiers lotissements, il est possible de lancer une deuxième opération, tout en payant les intérêts et en remboursement partiellement le capital emprunté pour la première. Une seule opération, la première doit donc trouver un financement dans le plan d'action.

La réalisation des nombreux travaux d'infrastructure dans le cadre de la deuxième partie du plan d'action (amélioration de conditions d'environnement) aura inévitablement pour conséquence d'augmenter les dépenses des Communes, soit pour assurer les charges de l'entretien et de la maintenance, soit pour assurer le fonctionnement de services tels que le ramassage des déchets solides. Un calcul montre que ces charges annuelles, supplémentaires, à la fin du plan d'action, se chiffreront à plus de 4 milliards pour Libreville et de 750 millions pour Port-Gentil. Si elles mettent en place des mesures efficaces pour améliorer le recouvrement des taxes sur les marchés, et si un impôt foncier sur les parcelles attribuées est introduit, les recettes nouvelles permettront aux Mairies

d'assumer ces dépenses. Mais il est clair qu'elles n'auront pas de ressources pour financer, même partiellement les investissements initiaux prévus dans le plan d'action.

Il incombera donc à l'Etat d'assurer ce financement, en recourant si possible à la coopération internationale. Celle-ci a déjà proposé des crédits pour les deux composantes les plus onéreuses : amélioration du réseau de drainage de Libreville (AFD), et projet d'amélioration des conditions d'environnement dans les quartiers (PROTOTIPPEE, Banque Mondiale) pour plus de 23 milliards de FCFA. Il reste donc à financer les autres actions, qui représentent un montant tout aussi important, et cela ne sera pas facile.

Au cas où une réduction du plan d'action serait imposée par les circonstances, il sera préférable de maintenir les actions dans le domaine foncier et urbanistique, plus porteuses de résultats à moyen terme, et de diminuer le programme d'actions « conjoncturelles » dans les quartiers.

Du point de vue de l'Etat, le financement du plan d'action n'est générateur de ressources financières importantes que par la vente de parcelles du Domaine privé de l'Etat (nous admettons qu'un nouvel impôt foncier serait au bénéfice des communes).

Sur la base d'une estimation sommaire, fondée sur le chiffre de 6000 parcelles urbaines nécessaires par année (pour l'ensemble de villes gabonaises) et d'un prix moyen de 1 million FCFA/parcelle, qui est le prix actuel sur le marché informel) fait penser que le « gisement » potentiel est de 6 milliards / an au moins. Il suffirait théoriquement à rétablir l'investissement de l'Etat dans le secteur urbain à hauteur de 10 milliards par an³, c'est à dire à financer le plan d'action. Mais il est illusoire de penser que ce résultat pourra être atteint beaucoup avant la fin de 2005. Le plan d'action devra donc être financé par les ressources générales de l'Etat (y compris éventuellement l'emprunt), même s'il paraît possible d'en obtenir ensuite une augmentation durable des recettes.

³ Les 6 milliards nouveaux s'ajoutant au montant actuel d'environ 4 milliards.

4. CONCLUSIONS

La situation s'est beaucoup dégradée dans les villes gabonaises depuis l'année 1986, qui a vu la fin d'une période de prospérité économique au cours de laquelle l'Etat investissait directement environ 20 milliards/an dans le secteur urbain. Les effets de ces investissements se sont faits encore sentir pendant quelques années, et ont masqué le début de déséquilibres qui se révèlent aujourd'hui importants. Ils se traduisent par la perte de contrôle sur le bâti, la généralisation de l'occupation anarchique des terrains, et une rapide détérioration des conditions de vie dans la quasi-totalité des quartiers.

L'analyse montre que ces dysfonctionnements proviennent dans une large mesure de l'inadaptation de la législation urbaine et foncière, qui n'est plus respectée que par une faible minorité des citoyens.

Une stratégie cohérente dans le domaine urbain repose sur la volonté de reprendre le contrôle de l'urbanisation, par des moyens plus simples et plus facilement accessibles à la population modeste, pour recréer des filières légales d'accès à la propriété et de construction. Cette stratégie, qui répondrait à certaines aspirations fondamentales de la population (notamment la propriété foncière) devrait être accompagnée d'une augmentation des prix de cession de terrains et de l'institution d'un impôt foncier frappant tous les terrains immatriculés et attribués définitivement.

L'autre axe de cette politique devrait engager des travaux d'importance sur les grands réseaux primaires (drainage et transports) pour assainir la situation et démontrer la volonté de l'Autorité d'améliorer les conditions de vies de la population. Simultanément, d'autres travaux devraient être organisés pour libérer les initiatives locales, et favoriser la réalisation de projets plus petits, qui seraient lancés à l'initiative et avec la participation des populations concernées, toujours pour améliorer l'environnement dans les quartiers sous-intégrés : voies d'accès pavées, petits ouvrages de drainage et d'assainissement, amélioration du ramassage des déchets urbains.

Un programme répondant à ces exigences stratégiques demandera un investissement de 60 milliards sur 5 ans, soit 12 milliards / an. Ce montant se situe bien au-delà de l'investissement actuel dans le secteur urbain, mais il ne représente un peu plus de la moitié de ce que l'Etat investissait il y a une quinzaine d'années. C'est dire que l'effort demandé est important, mais réaliste. Les dépenses pourraient être couvertes à terme par une augmentation des prix de cession des terrains (pour l'Etat) tandis que les communes pourraient faire face aux charges récurrentes générées par ces investissements en améliorant leurs recouvrements sur les marchés, d'une part, et en introduisant un impôt foncier assis sur la propriété « régulière », c'est à dire sur les terrains immatriculés, et sur ceux qui seront attribués à titre définitif.

La mise en œuvre de cette stratégie est une condition pour la réussite de la politique de décentralisation, décidée en 1996. Elle serait aussi l'occasion de relancer l'emploi dans les villes soit par ses effets directs (réalisation des travaux prévus dans le plan d'action) soit par ses effets indirects (relance des investissements privés, y compris des classes modestes et pauvres, dans le secteur de la construction et de l'amélioration de l'habitat). Elle s'inscrirait ainsi dans la perspective de lutte contre la pauvreté, en raison de son orientation délibérée vers les projets réalisables avec les moyens des petites entreprises, formelles ou informelles.

SOUS la haute présidence de S.E El Hadj Omar Bongo, président de la République, chef de l'Etat, le conseil des ministres s'est tenu hier vendredi 26 janvier 2001 à 10h dans la salle du palais de la présidence de la République.

Pour faire suite à la priorité accordée à l'éducation et à la formation, le président de la République a demandé au ministre de l'Education nationale de soumettre dans les meilleurs délais au conseil des ministres, un rapport détaillé assorti d'un programme de réhabilitation de l'ensemble des établissements scolaires du secondaire du pays.

Le chef de l'Etat a par ailleurs donné des instructions pour que des dispositions d'urgence soient prises en vue de l'amélioration des infrastructures du lycée Nazaire Boulingui de Tchibanga.

En matière de politique générale

MINISTRE DE LA PLANIFICATION, DE LA PROGRAMMATION DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Le ministre d'Etat, ministre de la Planification a présenté au conseil les résultats des études de la stratégie de développement urbain du Gabon. Cette stratégie produite dans le cadre du projet PAPSUT, tant avec la contribution des grandes municipalités et de tous les ministères concernés par le secteur urbain qu'avec l'appui de la Banque mondiale, vient après celle des Transports, compléter les études de stratégies sectorielles confiées par le gouvernement au PAPSUT.

Le diagnostic de la stratégie urbaine fait ressortir le dysfonctionnement de nos villes que sont principalement :

- l'inexistence de contrôle de l'extension des grandes villes;
- la dégradation des équipements collectifs et de l'environnement;
- l'insuffisance de l'offre de transport et des services urbains;
- la carence des ressources financières nécessaires au développement des villes.

Ces dysfonctionnement empêchent les villes de jouer pleinement leur rôle qui est notamment d'offrir la sécurité foncière et des conditions acceptables d'habitat aux populations, mais aussi d'être un espace économique viable pour le développement de l'industrie et des services.

Le conseil des ministres, après examen, a adopté la stratégie de développement urbain dite "Déclaration de politique urbaine" (DPU) dont voici les grandes lignes:

La nouvelle politique urbaine au Gabon, basée sur le diagnostic sans complaisance formulé par la stratégie urbaine, met en exergue la volonté du gouvernement d'améliorer la contribution des villes à la croissance économique, d'intensifier la lutte contre la pauvreté et de renforcer les capacités de gouvernance des collectivités locales.

A cet effet, elle se donne comme objectifs prioritaires de :

- promouvoir et développer une économie urbaine capable de tirer durablement la croissance économique et sociale;
- offrir et garantir, au secteur, un cadre et un environnement favorables au développement des activités économiques et à l'entrée des capitaux privés;
- accompagner et maîtriser les extensions urbaines;
- améliorer les conditions de vie des populations urbaines en particulier dans les quartiers les plus défavorisés;
- renforcer les capacités de gestion des communes pour les préparer à plus de responsabi-

Ces objectifs sous-tendent la reconnaissance du rôle moteur des villes où vivent plus de deux tiers de la population du pays dans la croissance nationale de l'ère de l'après-pétrole et la stabilité sociale. Ces objectifs ne pourront se réaliser sans passer par des réformes des institutions et des pratiques administratives.

La politique urbaine va donc introduire des réformes dont certaines de fond, des orientations globales et des actions concrètes sur le terrain qui répondent à la fois, aux nécessités d'une meilleure gestion urbaine et aux besoins des citoyens, tout en tenant compte des contraintes macro-économiques du moment et des mutations qui se préparent dans l'économie mondiale.

Pour atteindre ces objectifs, l'effort d'investissement de l'Etat devra donc être rééquilibré en faveur du secteur urbain, afin de le rendre plus efficace au service des autres secteurs, constituer un exutoire pour le monde rural et surtout maintenir la paix sociale. Ceci devra se faire sans oublier l'arrière-pays, afin de tendre progressivement vers un meilleur équilibre du développement général du Gabon.

Pour soulager ses efforts dans le secteur urbain, l'Etat devra accompagner et faciliter

l'entrée des investissements privés dans les équipements et les services publics.

Le conseil des ministres s'est félicité de cette importante étude. La mise en œuvre de la nouvelle politique urbaine est programmée dans le plan d'actions assorti à la stratégie urbaine qui arrête les grandes priorités d'investissements dans le secteur et identifie les projets plus importants nécessaires à la réalisation des objectifs. Ce plan d'actions est le guide des interventions des dix prochaines années pour le développement des villes.

Au titre des priorités d'action, l'urgence la plus évidente réside dans les réformes des domaines du foncier et de l'urbanisme où il y a lieu de lever rapidement les goulots d'étranglement qui paralysent le développement de l'économie immobilière génératrice de forte valeur ajoutée et grande pourvoyeuse d'emplois. Ces réformes doivent tendre vers une facilitation de l'acquisition foncière, notamment des promoteurs immobiliers, et vers l'émergence de véritables marchés foncier et immobilier. Les enjeux de ces réformes ne sont pas seulement économiques, mais aussi sociaux et structurels.

Le renforcement des capacités de gestion des communes qui conditionne la véritable prise en main par les municipalités de leur destin devra être également engagé dans les meilleurs délais. Le succès de la mise en œuvre de la décentralisation en dépend.

La stratégie urbaine doit être largement diffusée dans l'ensemble des administrations centrales, déconcentrées et décentralisées, et à cet effet, elle devra faire l'objet d'un séminaire de dissémination dans les prochains mois.