

René de MAXIMY\*

## REGARD SUR UNE POLITIQUE INSTITUTIONNELLE

### LE CAS DU CAMEROUN

Ce n'est qu'à la fin de 1979 que le gouvernement camerounais a créé un ministère de l'urbanisme et de l'habitat, le MINUH, aboutissement institutionnel d'une lente prise de conscience du phénomène urbain. Vingt ans après l'Indépendance, la création d'une entité ministérielle à laquelle sont rattachées les directions du cadastre, des domaines et des affaires foncières, de l'urbanisme et de l'habitat (DUH), ainsi que, jusqu'à la fin de 1983, la Division de l'Aménagement du Territoire, permet de penser que le phénomène urbain est considéré désormais pour lui-même en République Unie du Cameroun.

Cette évolution est le fruit des pressions internes et externes dues à la croissance urbaine et au juridisme camerounais d'une part, à l'émergence du phénomène urbain dans les tiers mondes africains et aux résonnances qu'il a dans les politiques de coopération bilatérale et internationale (BIRD, FAC, FED, USAID, etc) d'autre part.

### PROCESSUS DE LA PRISE DE CONSCIENCE

Les deux moteurs internes de cette prise de conscience sont le foncier et l'habitat. Il est aisé d'en saisir les raisons. L'appropriation collective de l'espace, en Afrique comme partout, s'accompagne de son occupation. Au XIX<sup>e</sup> siècle les Européens de la conquête coloniale ne dérogent point à cette pratique. Ainsi, dès leurs premiers pas au Cameroun, les Allemands négocient leur occupation de l'espace. Son appropriation fait l'objet d'accords et d'enregistrements : inscription à un Grundbuch de toute propriété foncière soumise au seul droit écrit qu'ils établissent.

Après la défaite allemande de 1918, Britanniques et Français conservent cet usage. Mais tandis que les Britanniques continuent à se

\* *Urbaniste-Géographe, ORSTOM, PARIS*

référer au Grundbuch, les Français établissent des documents juridiques sur le modèle métropolitain : enregistrement sur un livre foncier et au cadastre. Ce n'est pas là une entreprise systématique et obligatoire cependant : le droit coutumier et les réalités "tribales" se maintiennent. Seuls ceux qui le désirent accèdent aux documents écrits, dont, naturellement, les propriétaires et néo-propriétaires que suscite la colonisation. Il s'agit d'abord d'assurer les droits (des Européens) sur les terres acquises ou cédées, propriétés et concessions sorties du domaine coutumier. Face aux nouveaux venus, à leur droit écrit et à leur capacité de mettre le territoire en valeur pour leur compte, les propriétaires traditionnels de l'espace sont un peu dépassés. Ils y trouvent d'ailleurs quelques avantages immédiats, mais généralement hors de mesure avec la transaction qu'ils ont faite.

Il importe ici de bien évaluer le poids que prennent l'écrit, l'enregistrement de la propriété ou de l'usufruit, en des actes que l'on peut présenter lors de chaque litige. Les Camerounais saisissent très rapidement l'usage d'une telle pratique, qui va de pair avec toute une exaltation de l'écrit : religion (Bible), droit (réglementation), connaissance technique (notice d'usage des appareils), exercice de l'administration (documents personnels, cartes d'identité).

Un demi-siècle plus tard, l'écrit, notamment en ce qui concerne le droit foncier, est un moyen de gouvernement auquel tiennent les responsables politiques du Cameroun. En ce domaine ils se considèrent comme les héritiers des colonisateurs. Cette affirmation n'est pas seulement l'expression d'une évidence, elle contient aussi une argumentation fondant, dès 1960, la prise de pouvoir de la classe des fonctionnaires, et explique le paradoxe de l'exercice de l'indépendance dans le respect quasi maniaque d'une législation d'inspiration coloniale... En effet, cette classe de fonctionnaires s'est lentement constituée à l'ombre du pouvoir colonial dont elle a assuré tout le fonctionnement subalterne. Celui-ci va lui confier de nouvelles responsabilités lorsque les institutions de l'Union Française commencent à promouvoir un pouvoir autochtone (Loi-Cadre de 1956) dont la France tient à garder le contrôle. Dès l'implantation administrative française ces auxiliaires ont acquis l'usage du français, lu, écrit, parlé. Par la scolarisation, étape nécessaire, ceux qui savent lire et écrire sont éduqués dans le respect des autorités tutélaires et dans la soumission au pouvoir politique installé,

ils sont également détachés du pouvoir coutumier. Ceci entraîne une indépendance sociale vis-à-vis des contraintes tribales, indépendance qui se conjugue généralement avec une implantation dans les chefs-lieux administratifs. Pour chaque fonctionnaire ce mouvement prend son origine dans l'écrit (savoir lire et écrire) et renvoie à l'écrit, non seulement parce que c'est la raison d'être de l'activité sociale du fonctionnaire, mais encore parce que celui-ci s'installe hors du finage de ceux de son groupe, et qu'il doit donc acquérir l'usage d'un espace sur lequel il n'a d'abord aucun droit. Cet espace, s'il ne veut pas qu'il lui soit contesté, il va s'évertuer à le sortir du droit coutumier par le truchement de l'enregistrement. Extra-coutumiers désormais, le propriétaire et sa propriété n'ont de sécurité que par l'écrit.

Pour les Européens - et dans la logique de la colonisation tout cela est nécessaire - la promotion assurée aux autochtones travaillant dans la fonction publique paraît un progrès, une accession à la "civilisation", et semble assez banale. Mais pour les Africains, au Cameroun ou ailleurs, il semble qu'être fonctionnaire signifie beaucoup plus détenir une part des nouveaux pouvoirs (cf. Ahmadou Hampaté Ba : L'étrange histoire de Wangrin).

Ainsi s'établit la classe des fonctionnaires qui, possédant une once de pouvoir local et quelque numéraire, étend très vite son empire sur le petit commerce et certains services intermédiaires. C'est pourquoi, en 1960, ces médiateurs, cette classe ouverte à tous ceux qui en acceptent la règle extra-coutumière (connaissance de l'écriture, soumission aux idéologies importées), se voient octroyer le pouvoir national et reconnaître comme héritiers du pouvoir colonial. Il est donc normal - conforme aux normes auxquelles se réfère cette classe - qu'elle s'institue gardienne des lois écrites ou des usages fonciers introduits par les Européens.

Comme la légitimité des nouveaux responsables politiques se fonde, intimement, sur ce droit écrit qui les justifie, leur assure sécurité et richesse, bon droit en fait, le juridisme déjà bien intégré aux traditions, et dont les plaidoyers devant les tribunaux coutumiers nous donnent de forts beaux exemples, devient l'un des procédés dialectiques les plus usités dans toute discussion concernant l'exercice de l'exécutif, en matière d'administration comme en matière foncière et en matière de gestion urbaine.

Mais à l'usage et compte tenu de la croissance des villes qui introduit dans l'aire urbanisée le domaine coutumier des villages en périphérie des agglomérations, la question foncière devient le centre des enjeux que surveillent les divers pouvoirs qui s'y expriment. En cette affaire l'un des cheminements préférentiels de la pensée administrative passe par les problèmes du logement, donc par les questions d'habitat.

Douala : plus d'un million d'habitants ; Yaoundé : plus de six-cent-mille (le million y est prévisible, comme les deux millions à Douala) ; Garoua, Nkongsamba, Maroua, Bafoussam : plus de cent mille habitants... Dès lors l'habitat devient le deuxième moteur de la prise de conscience du phénomène urbain. C'est essentiellement un problème de société et de consommation de l'espace. La concentration des équipements, le volume des affaires, la diversité des activités, conjugués à un peuplement à forte croissance ont fini par modifier, depuis peu au Cameroun, l'idée culturelle qu'on avait du logement et de l'espace : celui-ci se brise, se découpe, se parcellise, se peuple de barrières, impose des cheminements inaccoutumés, se multiplie ; celui-là se concentre, s'organise, se réduit, s'aménage, perd son environnement naturel, se plante au milieu d'artefacts et même se verticalise.

Mais aussi l'espace se fonctionnalise de plus en plus, se singularise et se diversifie. Il y a séparation et complémentarité caractérisée entre l'espace public et l'espace privatisé. Le premier, linéaire avec des élargissements, est porteur de réseaux et de trafic, il permet le fonctionnement de la ville ; le deuxième, ponctuel, quasiment alvéolaire, espace personnalisé et sécurisant, constitue un abri individualisé. Rien d'extraordinaire dans tout cela, si ce n'est que les sources de conflits se multiplient, que les compromis deviennent habituels et qu'il faut fixer la jurisprudence. En outre d'autres concepts apparaissent qui motivent une nouvelle législation : ainsi de la notion de co-propriété dans une société où, jusqu'à ce jour, l'indivis était la règle...

Déjà, avant 1960, des textes réglementaient la ville, son usage, son fonctionnement, les manières d'y construire et d'y habiter. En 1958 on élaborait un plan d'urbanisme pour Douala (Dorian) ; en 1963 pour Yaoundé (Salomon). Mais si cette nécessité était acceptée des Français (1958) et si, par mimétisme, les services compétents continuèrent dans ce sens (1963), cela n'avait d'efficacité que pour les secteurs urbains liés aux diverses formes d'accumulation. C'est ainsi que depuis plus de

dix ans le centre commercial de Yaoundé se met en place progressivement selon le plan d'A.Salomon. Dans le même temps l'extension à partir des axes routiers et des pistes carrossables, prospère, phagocytant les villages péri-urbains sur lesquels elle s'appuie sans que s'exerce le contrôle réel de la municipalité (R.de Maximy). Elle ne se fonde au demeurant que sur l'extension des quartiers à fonction de résidence et donc d'habitat. Jusqu'en 1980, cette situation assez confuse a prévalu. Désormais il semble qu'elle soit considérée comme inacceptable. Devant l'ampleur des problèmes urbains qui se posent les responsables ont accepté de prêter attention aux avertissements multipliés des instances internationales, et notamment de la Banque Mondiale, et se sont décidés à légiférer.

Avant d'en venir à cette ébauche de politique urbaine institutionnelle il est nécessaire de rappeler que, dans les faits, le pouvoir municipal, ou plus généralement local, s'est malgré tout fréquemment manifesté. En effet, on peut observer plusieurs situations. La plus répandue consiste à laisser venir les choses et à s'adapter autant que faire se peut, ce qui est aisé dans les petites villes. Cependant Yaoundé fut pendant vingt ans sous la férule d'un maire à poigne, André Fouda, qui, s'il n'avait pas une vision technocratique de la ville, en avait une vision politique et tribale, voire familiale, indiscutable. C'est pourquoi la mairie de Yaoundé a toujours su à peu près maîtriser l'occupation des espaces lui appartenant : créant ici des lotissements, détruisant là des quartiers (déplaçant ainsi les problèmes liés au surpeuplement, sans les résoudre, les "déguerpis" se réinstallant de manière tout aussi précaire dans le quartier accessible le plus proche), traçant partout des réseaux sommaires de voirie. Mais son action est limitée par un budget dérisoire et de ce fait, une incompétence technique réelle. Ainsi le lotissement de Nkonkana, dont l'implantation fut contrôlée par la mairie, mais qui fut établi au nord-ouest de la capitale avec des moyens insignifiants, ne se différencie plus guère, dix ans après sa création, des quartiers illégalement et spéculativement créés (R.de Maximy) qui le joutent.

De même, Garoua a profité de la longue présidence d'Ahmadou Ahidjo, contraignant quasiment les notables nordistes alhadji, enrichis grâce à la conjoncture, à investir dans l'immobilier, pour faire de cette ville la capitale du nord, fonction que lui disputait économiquement et traditionnellement Maroua. Or, tandis que s'équipait la ville, que se

créaient des lotissements de qualité, que se construisaient des villas d'allure palatine, les quartiers surpeuplés et dégradés du centre n'étaient ni vraiment restructurés, ni même sérieusement assainis. A Bafoussam encore "le dynamisme bamiléké" a joué un certain rôle dans la croissance de la ville, mais plus selon le comportement capitaliste que pratiquent les gens de l'ouest que selon les principes d'un urbanisme social et fonctionnel (ou alors il faut préciser ce que sont ces principes pour les notables bamiléqués).

On peut donc affirmer que, depuis qu'elles existent, il y a toujours eu une prise de conscience locale de l'acuité des questions urbaines et que parfois une réponse spécifique leur a été donnée. Cependant ce sont les pressions externes, catalysées par l'assistance technique, surtout française, mais aussi internationale, qui ont quasiment obligé les responsables à considérer nettement les problèmes en termes administratifs et juridiques et à se poser les questions pertinentes. A ces questions, le plus urgent est de répondre par un processus d'action contrôlé par la puissance publique et donc de définir la procédure à suivre et ses modalités d'application. Mais s'il paraît aisé de formuler ainsi les choses pour des gens informés, avertis du phénomène urbain, façonnés par les années de pratique qui ont formé leur environnement culturel et leur servent de référents, il ne peut en être de même pour ceux qui émergent d'une société rurale, forestière ou pastorale, et pour qui la ville-mégapole est une expression sociale énorme, surprenante, non encore intégrée à leur mode de penser. C'est pourquoi tout ceci a commencé par la routine héritée et le juridisme administratif. Pour des raisons que j'évoquais plus haut on a continué jusqu'en 1982 à faire des plans d'urbanisme directeurs (PUD) qui ne furent et ne seront jamais suivis, car irréalistes et non accompagnés d'une législation et de structures de pouvoir appropriées pour les faire appliquer. D'ailleurs aucune motivation suffisamment puissante n'a su émouvoir les personnalités responsables des questions urbaines.

Quand le problème du logement des immigrants et des citoyens de la deuxième génération fut devenu incontournable, lorsque la conquête irrésistible des espaces péri-urbains eut obligé le gouvernement à s'inquiéter, les experts internationaux arrivèrent avec des réponses institutionnelles, techniques et financières : principes élémentaires d'urbanisation, projets de réseaux, LEM, plans de fonctionnement, prêts à faible

intérêt, projets de structures étatiques adaptées, mais aussi, malgré tout, une organisation venue de l'extérieur et contraignante. Dès lors, les pressions externes et internes se sont conjuguées. Il fut impossible, à terme, de les ignorer. Il est malaisé de décrire l'évolution qu'elles provoquèrent. On ne peut, en effet, séparer dans la chronologie ce qui émanait des contraintes internes de ce qui provenait du discours extérieur. Le jeu des interférences culturelles, de la conjoncture urbaine, des intérêts individuels, des divers pouvoirs et de la multitude de leurs bénéficiaires a dynamisé la question urbaine, introduisant un facteur de nécessité à apparence inéluctable et de formalisme institutionnel inhérent aux causes originelles du pouvoir administratif, seul concerné lorsqu'il s'est agi d'intégrer à la ville et à la vie urbaine les quartiers "spontanés" et une population sans autres ressources que ses bras.

Cependant, au Cameroun et en ce domaine, on ne peut faire l'économie des institutions et de l'administration que dans le cadre, toléré, du domaine coutumier. C'est à dire que le phénomène urbain, existentiellement extra-coutumier, relève, dans les actions qu'il suscite et les réglementations qu'il impose, de l'administration.

A ses serviteurs convaincus de la réalité nouvelle de l'urbanisation et paralysés par son ampleur, il fallait désormais insuffler l'énergie nécessaire à l'élaboration d'une politique adéquate. La première entreprise fut de les intéresser, les motiver, les provoquer : longue ascèse. La fierté nationale a joué pour de prestigieuses décisions : centre-ville, palais de la culture, palais présidentiel à Yaoundé, et les réseaux accompagnateurs dont une voirie impressionnante. L'intérêt économique autorisa de même l'extension du port de Douala, son nouvel aéroport, l'implantation de voies urbaines rapides, l'équipement de nouveaux espaces à vocation industrielle sur le Wouri et à Bonabéri : sans oublier la piste pour avions long courrier de Garoua dont on peut se demander quel réel intérêt économique elle peut bien avoir. Mais l'argument qui aurait été le mieux reçu, l'intérêt très privé d'une multitude de décideurs ou de simples intermédiaires parasites, habituellement fonctionnaires ou contractuels de la Fonction Publique, ne pouvait être utilisé par les très officiels intervenants extérieurs. Aussi ceux-ci n'eurent de pouvoir d'action que celui qu'ils se donnèrent. C'est ainsi qu'une Cellule d'Urbanisme (crédit FAC) se rendit rapidement indispensa-

ble à la DUH, traitant de tous les dossiers techniques d'intérêt national ou concernant Yaoundé ou Douala : SDAU et PUD. Cette cellule servit de caisse de résonance au discours de la Banque Mondiale. On vit arriver sur le marché le terme de "trames assainies", on parla de plus en plus de la mise en place d'une Mission d'Aménagement et d'Equipement des Terrains Urbains et Ruraux (MAETUR) et d'un Crédit Foncier du Cameroun (CFC).

Outre le frein que sont les intermédiaires-parasites généralement placés à des postes-clefs, incompetents, justes capables de faire lanterner, voire de bloquer les dossiers dont ils peuvent espérer tirer quelques avantages, l'obstacle beaucoup plus sérieux à des interventions étrangères de bailleurs de fonds est celui du financement. En effet si certaines assistances techniques bilatérales se sont manifestées à travers des études, voire une forme de coopération de substitution (France surtout), la Banque Mondiale a parlé d'emblée d'opérationnel couplé avec des études, de préfinancements et de taux d'intérêts très raisonnables ; l'USAID est allée plus loin : il a été question de prêts d'origine privée nord-américaine garantis par le gouvernement des Etats-Unis. Les taux étaient avantageux dans le cadre d'une relation franc/dollar stable. Cependant deux raisons entraînèrent le refus des Camerounais : la qualité privée des capitaux nord-américains, le Cameroun ne traitant que d'Etat à Etat ou bien avec des ONG dont les motivations ne sont pas financières et les variations purement spéculatives de la valeur du dollar ; en cela ils furent avisés si l'on en juge par les fluctuations du dollar et la crise du pétrole qui s'annonce (les Camerounais tirent un certain revenu du pétrole).

Nonobstant ces aléas, l'idée de mener des opérations de grande envergure fit son chemin. J'ai dit le rôle studieux de la Cellule d'Urbanisme en cette affaire. Tout cela aboutit à la création de la MAETUR qui s'accompagnera d'une redéfinition des missions de la Société Immobilière Camerounaise (SIC) et de la mise en place du CFC. Le gouvernement se dotait de moyens d'action susceptibles de permettre son contrôle technique et financier, mais pas juridique, de l'urbanisation : CU/SDAU et PUD ; SIC/habitat social ; MAETUR/trames assainies ; CFC/acquisition du sol. Le corpus de lois et de réglementations manquait cependant. La volonté politique s'était exprimée aisément sur la technique laissée à des experts étrangers, quelle qu'en soit la nationalité. Pour être cohérent il



fallait créer un ministère technique compétent : le MINUH. En 1979 la mutation administrative était faite sur le papier. Il demeurait à la faire fonctionner : entreprise en cours.

## LE MINUH ET SES PROBLEMES

La mise en route du MINUH est laborieuse. Ce ministère regroupe, outre des services d'administration générale, diverses directions techniques déjà signalées au début de cet exposé. La composition de ce département ministériel traduit un souci proclamé d'efficacité. Chaque direction technique continue cependant à fonctionner à sa manière, sans cohérence avec les autres directions, dans la routine et la quiétude, sans projet politique adapté aux réalités qui ont imposé la création du MINUH. Pour répondre à toute demande inhabituelle on invoque l'absence de texte réglementaire ; on voudrait bien mais on ne sait pas dans quel cadre agir...

Il faut d'abord légiférer et réglementer : sagesse, prudence, certes ! Mais paralysie assurée de toute action tendant à répondre à des nécessités pressantes et nouvelles. Pourtant, dès sa prise de fonction en fin 1979, le nouveau ministre semble décidé à agir vite et fort. Il entreprend donc de consulter des personnalités susceptibles de l'aider à mettre en place une politique adaptée à ses objectifs. La dénomination du nouveau ministère témoigne de la priorité accordée à l'habitat et aux questions urbaines auxquelles devront se soumettre le foncier et son instrument, le cadastre.

Le Ministre ne reçoit d'abord que des "experts" révélant bien par sa démarche un souci technocratique. Par la suite, il aura tout le loisir d'établir un contact fonctionnaliste avec ses directeurs et leurs services. Il se veut efficace, d'où cette option pour l'action. Or les seules possibilités d'action passent par les organismes publics nouvellement créés : SIC, MAETUR, CFC, et par les assistants techniques expatriés mis à sa disposition. Ces derniers n'ayant aucune contrainte carriériste ou tribale sont présumés indépendants d'esprit. L'analyse n'est pas sans mérite. Elle s'explique par un raisonnement pragmatique qu'on peut décrire ainsi : "les Européens (et assimilés) ont des connaissances qu'ils mettent en pratique ; nous ne pouvons, nous, agir avec la même liberté pour des raisons sociales codifiées et compliquées ; donc utili-

sons-les, rentabilisons-les. Il est temps que nous pratiquions le jeu des institutions avec réalisme, voire cynisme, afin qu'il aboutisse à des actions nécessaires. Tout le fatras idéologique d'accompagnement doit être laissé aux discours extérieurs. La meilleure manière d'être responsable c'est d'assumer nos contradictions".

Si le ministre ne tient jamais de tels propos, tout son comportement, toutes ses déclarations circonstanciées, toute son action de ministre vont dans ce sens. Ainsi il convoque successivement tous les Européens occupant des postes-clefs et dépendant de son ministère et il met cartes sur table. C'est un langage nouveau et séduisant, où chacun reconnaît ses limites. Il en est ainsi avec toutes les personnes rencontrées. En outre, il lit absolument tous les dossiers qu'on lui transmet, et ce qu'il ne comprend pas, il se le fait expliquer. Il est d'une génération sans complexe, qui est dans le présent, en relation égalitaire d'estime partagée.

Ce comportement est nouveau, il surprend. Il y a des réactions, une certaine grogne se manifeste. Mais il est très difficile de saisir les raisons de ces résistances. Certainement se conjuguent un certain conservatisme et l'inquiétude de voir certains privilèges de fait être mis en question. De toute façon c'est de la possession du pouvoir urbain qu'il s'agit. Et aussi de la crainte de voir un contrôle s'établir sur les excès de la spéculation dont les villes sont le lieu privilégié. Cependant il serait simpliste de n'attribuer les difficultés rencontrées dans la mise en route de ce nouveau ministère qu'à des calculs et des désirs de pouvoir, le rôle de l'écrit et le juridisme qui lui est sous-jacent paraissent des forces autrement plus contraignantes. Voici ce que j'ai pu observer et que j'ai cru comprendre à travers les dossiers que j'ai eu à connaître...

Le ministère est créé en fin 1979, l'année 1980 se passe à mettre matériellement sur pied ce nouveau département. En 1981 ont lieu les premières réflexions et remises en cause portant sur les moyens de la politique urbaine que l'on souhaite mener désormais. Cinq dossiers de première grandeur doivent être traités rapidement. Les uns concernent les institutions et leur fonctionnement, les autres l'information et la diffusion des techniques :

- la mise sur pied d'un organigramme organisant la DUH ;
- l'élaboration d'un code de l'urbanisme ;

- la formation de cadres nécessaires à la conduite de la nouvelle politique urbaine désirée ;

- la promotion des matériaux locaux de construction ;

- la vulgarisation et les expositions.

La réorganisation de la DUH (les autres directions n'ayant besoin que d'être dynamisées) se fit sans trop de peine, mais avec lenteur puisqu'il s'écoula plus d'un an après la création du ministère pour qu'on la vit aboutir. Il fallait rendre les services plus performants en ciblant davantage leur action. Il y eut création de sous-directions et de services. L'organigramme, cohérent, mais liant trop l'habitat à l'urbanisme auquel il le subordonnait, a été modifié encore une fois lors du remaniement de 1985 par la création d'une Direction de l'Habitat séparée de la Direction de l'Urbanisme. Mais le problème essentiel demeure : l'insuffisance de cadres compétents à des postes opérationnels (1).

L'élaboration d'un code de l'urbanisme au contraire, révéla que les voies directes étaient minées. Le constat était simple : les textes régissant l'urbanisme étaient tout à fait inadaptés. Ils prévoyaient que pour chaque ville on fasse un plan d'urbanisme directeur (PUD) et qu'on l'applique. Mais, dès la création du MINUH, une mission menée par deux experts afin d'établir un diagnostic sur la situation des villes moyennes et des grandes villes, avait mis en évidence l'impossibilité de suivre les PUD, objets théoriques de référence, mais parfaitement irréalistes parce que les agents chargés de leur gestion ne savaient pas nécessairement les lire et parce que les moyens juridiques, politiques, financiers et techniques pour les mettre en oeuvre, manquaient.

En outre les municipalités se croyaient tenues de les suivre aveuglément et de les réaliser quelles que fussent leur ancienneté et leur évidente caducité. Ce sont là des signes d'un formalisme étroit vis-à-vis de la chose écrite et plus ou moins officialisée, formalisme reçu avec peu d'esprit critique et sans conscience de l'adaptation permanente qu'imposent partout dans le monde, et en Afrique plus qu'ailleurs, les dynamismes qui s'exercent sur l'urbanisation.

*(1) Ce remaniement, survenu en début de 1985, a permis une promotion de jeunes fonctionnaires, dont certains très dynamiques, généralement mieux informés des problèmes actuels que pose l'urbanisation galopante des tiers mondes, et particulièrement dans les pays d'Afrique intertropicale.*

Les experts urbanistes proposaient donc que, faisant l'impasse sur les PUD qui avaient montré leur néfaste contrainte, l'on passât directement des "schémas de structures" à des "plans particuliers" bien définis, rapidement programmables, répondant à une demande immédiate. Ces plans particuliers, entérinés par décrets, seraient aussitôt mis en oeuvre.

A la suite de cela, dans cet esprit et dans ce sens, un projet de code de l'urbanisme très pragmatique fut rédigé. Ce projet puisait sa substance dans les textes en vigueur, n'en retenant que ce qui était effectivement applicable dans la situation camerounaise d'alors et dans un avenir prévisible. Un souci d'efficacité avait présidé à sa rédaction. Parce qu'il n'avait pas été écrit après discussion ce texte fut reçu comme un corps étranger et rejeté sans être seulement regardé. La réaction est saine mais l'abrupt de la démarche paralysant. Elle ressemble plus au refus d'une certaine forme de coopération où le pouvoir étranger apparaît comme écrasant qu'à une réaction particulière face à ce projet. On aurait pu, en effet, reprendre, article par article, l'ensemble du texte et l'amender, et c'était l'idée de son rédacteur. Il n'en fut rien. Lorsque la Commission créée pour établir un texte définitif eut fait connaître sa réaction, son président pria les participants de se mettre au travail selon leur conception et les connaissances qu'ils avaient de l'objet à discuter, le juridisme, le bureaucratisme, les réflexes conditionnés jouèrent à plein. Il fallait définir la ville, objet du code, afin d'établir une loi organique. Mais au-delà de cette exigence transparaissait une volonté d'approche juridique cérébralisée à l'extrême, déconnectée, bien qu'au Cameroun aussi les pressions de la réalité quotidienne existent (j'ai tenté ci-dessus d'exposer certaines circonstances de leur émergence) mais on préfère évacuer les faits pour s'en tenir à l'idée que l'on se faisait du rôle de l'Etat en matière d'urbanisme. L'esprit de système, transcendant la vulgarité des faits, triomphait. Il fallut un an pour établir la première mouture d'une loi organique de quelques articles... La Commission comprenait une dizaine de membres, dont quatre seulement étaient actifs. Ils dansèrent une sorte de ballet, chacun reprenant le texte proposé par l'autre et le peaufinant : il fallait jouer juste, la sanction venant du parterre. Celui-ci n'était pas inactif, loin de là. Comme il s'agissait d'élever un nouveau monument à l'écrit, grand ancêtre de la tribu des fonctionnaires, on argumenta et

ergota sur chaque mot, chaque virgule, pour "in fine" retrouver plus ou moins identique le texte proposé "in principio", qui avait été écarté a priori comme d'essence douteuse, car issu d'un travail de cabinet et mis en forme par un expert étranger. Il est vrai que ce n'est pas tellement l'objet refusé qui importe mais bien plutôt que toutes les personnes désignées compétentes aient pu participer à la construction du monument à dresser. Démocratie ? Surement. Excès de conscience ? Excès de zèle ? Rites ? C'est probablement cela aussi. En tout cas les signes d'une autre façon de penser que celle qu'on pourrait attendre, à entendre les discours officiels et à voir les cérémonies institutionnelles que, de loin en loin, proposent les représentants de la classe en place au peuple convoqué.

Au printemps de 1985 on cherchait toujours un juriste pour mettre en forme ce code.

La question de la formation d'urbanistes est également exemplaire. Dès la création du MINUH on évalua à une centaine les besoins à terme de cadres ayant un haut niveau technique ou universitaire et une connaissance suffisante des questions urbaines. Il fallait donc recruter parmi les ingénieurs du génie civil ou leurs équivalents, les architectes, les juristes, les économistes, les géographes et les sociologues, etc... Contacts furent pris avec la direction de l'Ecole nationale supérieure de polytechnique, ENSP, afin de créer une année de formation de 3ème cycle répondant à ces besoins et assurant une promotion annuelle de dix urbanistes. Ces cadres seraient recrutés par le MINUH qui assurerait cette spécialisation. Cela n'apporterait aucun avantage statutaire nouveau aux bénéficiaires. Il y avait cependant des candidats.

Tant qu'il ne fut question que de l'aspect technique de cet enseignement : profil des candidats et contenu du programme, tout avança rapidement dans une atmosphère de compréhension et un esprit d'ouverture. Cette solution répondait aux besoins et aux vœux d'une administration qui se méfie toujours des jeunes diplômés débarquant de France, de Grande Bretagne, des Etats-Unis ou d'ailleurs. Le projet capota cependant. Que les gens pressentis acceptent de n'obtenir aucun label de spécialiste reconnu par un diplôme parut inconcevable et irrecevable au Ministère de l'Education Nationale, qui exerça un blocage efficace, imposant deux années de formation et un diplôme les sanctionnant. Ce "plus" apporté à des ingénieurs du génie civil ou à des architectes se tradui-

sant par deux ans d'arrêt dans leur avancement au sein de la fonction publique, fut ressenti dès lors comme un "moins". Mais changer la règle, il ne pouvait en être question.

Il fallut abandonner cette formation qui eût été performante et eût considérablement dynamisé le MINUH. On se rabattit sur une formation d'ingénieur des travaux en urbanisme au sein de l'Ecole nationale de technologie. Aux dernières nouvelles on reprendrait le projet ENSP...

Dans les réunions internationales traitant de l'habitat économique tout le monde parle des "matériaux locaux". On perçoit partout une forte réticence à leur égard de la part des responsables des pays des tiers-mondes ; une adhésion technique, parfois romantique, de la part des experts étrangers. Il y a un hiatus étonnant entre les discoureurs et coureurs de colloques, les responsables nationaux et les citoyens. La vérité, c'est que la très grande majorité des maisons d'habitation, au Cameroun et dans les villes, est construite en poto-poto ou en carabotes, plus ou moins protégés par un enduit. Comme l'administration entend contrôler l'urbanisation, elle se doit d'accorder son attention à la construction de logements et d'en régler les implantations. C'est pourquoi, dans cette logique, le MINUH s'est penché sur les moyens d'une politique responsable en cette matière. Dans le quotidien les citoyens savent résoudre cette question ; on ne peut construire pour moins cher qu'eux des maisons répondant somme toute à la demande. Il faut bien être conscient que la maison construite en ville est de toute façon au moins d'aussi bonne qualité que celle de brousse ou de forêt dont elle est la réplique avec des murs plus solides, l'électricité en plus et, assez souvent, l'eau courante à proximité. Le problème du logement n'est pas celui de la qualité de la maison, mais bien plutôt de son peuplement et de l'espace vital extérieur : entassement dans les maisons, jusqu'à 250 à 300 personnes à l'hectare dans un habitat en rez-de-chaussée...

Pour obtenir des maisons plus résistantes - le poto-poto se dégrade rapidement, la carabote pourrait - à des coûts identiques ou moindre, afin d'élargir ainsi le capital immobilier et de décongestionner les quartiers centraux extrêmement dégradés et fortement sous-équipés, il fut décidé qu'on étudierait la possibilité de créer des coopératives de production de matériaux de construction tirés des ressources locales : briques ou bois. Le ministre fut convaincu de leur intérêt non par le seul raisonnement technique, car celui-ci avait été fait depuis fort

longtemps et n'avait reçu qu'un accueil réticent, mais par le spectacle des villes étatsuniennes qu'il eut l'occasion de visiter. L'obstacle à la brique et au bois, au Cameroun, se fonde sur l'image qui s'y attache. La terre, la brique crue, le bois éclaté, sont matériaux "villageois" (connotation péjorative). La brique cuite est marquée par l'ère culturelle missionnaire et par une mise en oeuvre extrêmement lourde, consommatrice de main d'oeuvre et de temps. De voir les maisons en briques et bois des quartiers résidentiels nord-américains fut une surprise : le pays le plus riche et le plus puissant du monde usait de ces matériaux ! Une image d'Europe occidentale, propagée par quelques unes des rares capitales construites en pierre de taille, Paris et Londres, s'effritait. La brique cuite méritait donc des égards. Mais un ministre ne fait pas une opinion, quoique sa conviction ait été renforcée par une habile pression nord-américaine pour pousser les Camerounais à adhérer à un mouvement coopératif international totalement contrôlé par des capitalistes américains soucieux de vendre leur technologie : la vieille méfiance vis-à-vis du capital privé international prêté à l'Etat, joua. Les "Américains" en furent pour leur déplacement, mais l'idée de coopérative de production de matériaux locaux entraîna une mission exploratoire pour étudier ce qui se fait encore dans le nord-Cameroun, le long du Logone, en matière de briqueteries artisanales, et les raisons de leur abandon dans les régions forestières où aux beaux temps des bâtisseurs d'églises, de collèges, de dispensaires et de missions religieuses, elles avaient proliféré.

L'idée était d'appliquer la législation sur les coopératives, édictée dans le cadre de l'organisation de la production agricole mais applicable à d'autres productions, afin de regrouper les énergies et de réduire les coûts dans les périphéries des villes où les pressions sont les plus fortes et le profit d'une maison en dur le plus assuré.

De leur côté :

- La SIC explorait une "filiale bois", les experts étrangers sollicités reprenant encore une fois les chimères qui, depuis des générations, ont entraîné leurs semblables à prôner des maisons préfabriquées en bois dont on sait qu'elles sont aussi chères que leurs correspondantes en parpaings (6 à 15 millions CFA), plus difficiles à construire, qu'elles deviennent la proie des termites et de l'humidité et demandent des travaux d'entretien incessants dans les villes de ce pays, sans

parler des risques d'incendie toujours présents.

- La MAETUR, plus pragmatique et engagée dans des opérations de vastes lotissements (Biyen Assi à Yaoundé notamment) construisait des maisons-types en terre stabilisée et en briques crues (parpaings de terre compactée) faites à la presse à parpaings (R. Eteki), technique qui se répand depuis une quinzaine d'années grâce à une action assez bien diffusée engagée par les services de la DUH (actuellement la Direction de l'habitat créée en 1985).

- Le CFC, de son côté, poussait ses emprunteurs à agir dans ce sens et négociait avec la SEMRI (2) une opération d'envergure, pour ses salariés dont elle s'engageait à garantir les emprunts. L'opération devait se faire à Baga, ville-camp et ville-nouvelle implantée le long du Logone, sur le site de SEMRI 2. Je ne sais si ce projet a abouti...

On ne pourra connaître l'impact d'une telle politique concertée qu'après plusieurs années. Tout au plus peut-on observer que cette action, très concrète, portant sur une question qui sensibilise les gens prêts à tout pour devenir propriétaires et bâtisseurs de leur habitation, ne fut pas bloquée par l'esprit bureaucratique et de système. Peut-être est-ce parce que, se fondant sur des besoins bien connus, profondément ressentis, elle ne suscite pas ces intermédiaires abstraits que sont les lois organisatrices d'une société nationale encore mal établie.

A propos des presses à parpaings, on a déjà évoqué la vulgarisation des techniques. Ce domaine ne posant aucun problème juridique particulier, on peut penser que toute opération de vulgarisation est possible. C'est effectivement le cas. La seule difficulté est d'avoir un bon support du vulgarisation, donc un encadrement adapté et suffisant. On rejoint là les problèmes de formation. Cependant la diffusion des idées et de l'information en matière d'habitat, d'urbanisme et d'environnement n'est pas aussi évidente. Le centralisme, le régime présidentiel et l'absence de délégation de responsabilité de s'exprimer publiquement interdisent de la faire sans l'aval de son autorité institutionnelle, si

*(2) La SEMRI est une société d'économie mixte, para-publique, de décollage du riz et de riziculture, assurant les semences et l'irrigation des rizières pour de nouveaux riziculteurs implantés le long du Logone, en zone sub-sahélienne. Les riziculteurs payent, avec une part de leur récolte, les prestations dont ils profitent par contrat.*



bien que ladite autorité, en la personne de quelques hauts responsables, accapare les occasions de se faire entendre et voir, rabâche les mêmes lieux communs, occultant délibérément toute nouvelle idée et toute action non contrôlée par leur pouvoir. On ne peut guère espérer d'une société aussi contrôlée, où la prudence de gestion et de propos touche à l'obsession. Cela laisse toute latitude au secteur privé capitaliste et à sa publicité, pour imposer ses modes. Cependant, toute personne qui a assez d'audace pour s'affranchir des interdits qu'elle s' imagine associés à sa fonction peut aisément se faire entendre : l'auto-censure est plus forte que la censure. Il est vrai, et ce n'est que l'un des paradoxes de la situation, que du moment que l'invitation à s'exprimer vient d'un quelconque organisme ou d'une quelconque organisation, celle-ci ou celui-là sont réputés en accord avec les idées admises, l'invité se libère alors de ses inhibitions tout en demeurant fort prudent dans ses propos. Bref, on s'interdira tout pour ne pas se compromettre, mais si d'autres décident ailleurs, dans le même registre d'autorité cependant, alors on acceptera tout.

#### CONCLUSION

On ne peut faire une politique en Afrique intertropicale en ignorant le "tribalisme". Cela n'est pas nouveau et résiste aux pressions du cosmo-politisme propagé par les médias. On aurait pu penser que l'émergence des Etats africains modernes et l'exercice autochtone de la fonction publique aideraient à sortir de cette tradition. Or il semble plutôt qu'aux ensembles tribaux soit venu se superposer un ensemble dont on ne sait s'il constitue une classe ou une caste, celui des fonctionnaires et des agents des grands services d'intérêt public qui doivent assurer la gestion du pays. J'ai exposé ce qui me paraît être la légitimation de l'écrit et la symbiose entre écrit et administration. Le regard que je porte sur l'émergence d'une politique urbaine décidée, a pris en compte la nécessité et le poids des idées extérieures. Il se veut objectif, quoiqu'il émane d'un observateur issu d'une autre culture, qui ne saisit peut-être que les apparences et les reflets de ce qu'il projette dans ses analyses. Cependant il ne me paraît pas extravagant de considérer que tout fonctionne en double langage : l'un très théoricien, fondé sur l'héritage colonial, mais sans qu'ait été intégrée la profondeur histo-

rique des sociétés occidentales desquelles il procède, autrement dit leur culture ; l'autre très concret, très réaliste, expérimental, qui fabrique ou adapte l'outil des institutions aux contraintes inévitables. C'est pourquoi on ne saisit pas très bien comment un code de l'urbanisme doit être, si bien qu'il demeure en suspens. C'est aussi pourquoi les organismes d'exécution, ainsi qu'une certaine vulgarisation, sont déjà opérationnels. Bref on retrouve, nécessairement ce qu'on trouve partout : l'expérience précède la loi malgré une éducation legaliste fondée sur des modèles étrangers, qui fait référence aux systèmes, recherche des recettes éprouvées en d'autres lieux et tente d'inverser la chronologie de la prise de conscience.

Or tout ceci n'est pas satisfaisant, il y a d'autres mécanismes, il faut en être persuadé. Car enfin il ne manque pas de Camerounais influents qui ont fait cette analyse et qui savent cela. Mais leurs propos n'ont guère d'audience, leurs idées sont mal reçues, ils n'osent d'ailleurs pas les proclamer trop fort car l'opinion publique ne les protège pas. Au Cameroun tout peut se dire au sein des équipes de travail, rien ne peut être dit publiquement, sans filtrage ni déminage... Il y a là un problème politique et lorsque les tensions déstabilisent le pays, telles celles qui accompagnèrent le départ, puis la chute, du "Père de la Nation", le Président Ahmadou Ahidjo, ce ne sont pas les questions essentielles qui sont posées, mais sont dénoncés seulement les excès de ceux qui, au sein de la caste, n'ont pas su correctement partager les privilèges et les richesses accumulées.

On pourrait dès lors penser que la machinerie administrative va gripper, que la paralysie de l'Etat s'ensuivra, mais en vérité le nécessaire est fait pour que cela fonctionne à bas régime, que l'indispensable pour le maintien de la cohésion nationale soit assuré et accompli. Cependant tout ce qui concerne un secteur politique nouveau, tel l'urbanisme, est oblitéré. La suffisance et l'incompréhension qui bloquent l'administration en ce domaine ne sont pas le fait de tous, quoique le poids des intermédiaires parasites soit tel que même un ministre décidé ne peut les émouvoir.

C'est ce que voit l'expert urbaniste en toute amitié et sympathie. Et comme il sait que tant de cheminements parallèles permettent malgré tout aux choses de s'accomplir selon d'autres critères, d'autres références et avec une autre répartition des coûts et des profits, il s'en

tire en usant et abusant du mot "informel" et de ses succédanés : "non-contrôlé" ou autres variations.

Peu satisfait d'une telle plongée dans les sous-sols des apparences, doutant de telles considérations propagées par d'éminentes institutions internationales et relayées par tant de connaisseurs, j'ose émettre une banalité : au Cameroun, mais aussi en d'autres pays d'Afrique où j'ai eu l'occasion de vivre, les vérités politiques, sociales, économiques, ne relèveraient-elles pas précisément de cette réalité "informelle" qui ne serait alors que le fondement, reconnu de tous ceux qui l'utilisent, des sociétés africaines qui fonctionnent par l'oral et pour qui l'écrit n'est qu'un "truc" qu'il faut reconnaître pour pouvoir masquer à tout pouvoir extérieur, colonial en d'autres temps, sectoriel désormais (monnaie, échanges, défense, production, etc...), l'identité des divers peuples d'Afrique, afin qu'ils ne redeviennent pas, comme par le passé, la proie de la civilisation anthropophage de l'Europe occidentale et de ses extensions et dérivations planétaires...

#### BIBLIOGRAPHIE

ETEKI R., Interview in Cités Africaines - African cities, N°3, septembre 1985

MAXIMY R. de, Les forces sociales à l'oeuvre in Projet, février 1982, numéro spécial, n°162

MAXIMY R. de, Yaoundé, typologie de l'habitat Minuh-Dhu, 1980.

Maximy René de (1987)

Regard sur une politique institutionnelle : le cas du  
Cameroun

In : Haumont N. (ed.), Marie Alain (ed.). Stratégies urbaines  
dans les pays en voie de développement : politiques et  
pratiques sociales en matière d'urbanisme et d'habitat

Paris : L'Harmattan, 145-163. (Villes et Entreprises)

Stratégies Urbaines dans les Pays en Voie de Développement  
: Colloque International, Paris (FRA), 1985/09/25-28

ISBN 2-85802-983-9