

3 - MARS 1983

N° : 02543 ex 1

Cote : B

N

Afrique noire

*Pouvoir central, pouvoirs locaux
et développement au Cameroun*

JACQUES CHAMPAUD

Le Cameroun présente en Afrique une double originalité : celle de sa diversité naturelle et humaine, plus grande que dans la plupart des Etats de dimension analogue, et celle de son histoire politique, plus complexe elle aussi que celle des autres pays. Il en est résulté un jeu subtil de concurrence entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux, entre l'administration et les autorités traditionnelles, qui se solde généralement par l'avancée des premiers éléments, cependant que les exigences du développement ont conduit à imaginer d'autres formes d'encadrement des populations et de structuration de l'espace.

I / LA CONSOLIDATION DU POUVOIR CENTRAL

On ne rappellera ici que quelques dates et faits jalonnant l'histoire récente du pays.

1 / *Le Cameroun colonial.* — La côte ne fut fréquentée que tardivement, et longtemps de manière épisodique par les commerçants européens. La rivalité anglo-allemande de la fin du XIX^e siècle se solda finalement par le traité de « protectorat » qui, en 1884, assurait à l'Allemagne la mainmise sur le pays. On sait qu'au traité d'Algésiras (1911) le « Kamerun » fut agrandi de trois bandes prises sur l'AEF lui donnant un accès supplémentaire à la mer (par le Gabon actuel), un autre au fleuve Congo et un troisième à l'Oubangui. Après la victoire des troupes franco-anglaises en 1916, le pays est partagé entre les deux vainqueurs : la France réintègre dans son AEF les bandes de 1911 et occupe la plus grande partie du

Etat, pouvoir et espace dans le Tiers Monde

in: 1977, cl. Bataillon, *Etat, pouvoir et espace dans le Tiers-Monde*, P. U. F., Paris, pp. 153-

165

(Communication au colloque RE T I M O, Toulouse, 1975.)

Cameroun, la Grande-Bretagne reçoit la partie occidentale, la plus proche du Nigeria. Le mandat qui leur est confié par la SDN ne les oblige qu'à rendre compte périodiquement de leur gestion¹. Pour le reste, les deux Cameroun sont administrés comme les autres éléments des empires respectifs, la Grande-Bretagne ayant même tendance à intégrer purement et simplement sa partie dans le Nigeria.

Lorsque les mouvements nationalistes se développèrent à partir des années 50, l'une des revendications essentielles, outre l'indépendance, fut la réunification de l'ancien « Kamerun ». Celle-ci se produisit, au terme d'une histoire complexe et tourmentée, en octobre 1961. Le Cameroun « français » avait obtenu son indépendance le 1^{er} janvier 1960, après deux ans d'autonomie interne. Un référendum organisé la même année dans la partie sous domination britannique avait abouti à une séparation entre le Northern Cameroons qui choisit une intégration au Nigeria et le Southern Cameroons qui opta pour la réunification.

2 / *La République fédérale*. — De la fin de 1961 à mai 1972, le Cameroun a vécu sous la forme d'une République fédérale regroupant les deux Etats, oriental et occidental. Fédération curieuse cependant, imposée par le passé colonial différent des deux parties, mais dont toute l'histoire montre qu'elle a servi surtout à intégrer progressivement la partie anglophone au domaine de la francophonie. Sur le plan de la vie quotidienne, ce fut d'abord l'extension au Cameroun occidental du franc CFA (début 1962), la conduite à droite (début 1963), puis le système métrique. Sur le plan institutionnel, le pays fonctionnait avec trois gouvernements : le fédéral et deux fédérés dirigés chacun par un Premier Ministre désigné par le président de la Fédération². Les attributions des gouvernements fédérés étaient assez réduites : Travaux publics, Agriculture, Intérieur (uniquement la tutelle sur les collectivités locales), finances locales, enseignement primaire et santé (« fédéralisée » au cours de la décennie).

La relative autonomie du Cameroun occidental était en outre obérée par la présence d'un inspecteur fédéral, sorte de proconsul qui avait en charge toute l'administration générale de l'Etat fédéré.

Dans les faits, toute la politique suivie par le gouvernement central de Yaoundé a consisté à unifier les institutions et les pratiques adminis-

1. Régime du mandat de la SDN de 1922 à 1946, puis régime de tutelle de l'ONU de 1946 à l'indépendance.

2. La représentation nationale était assurée par quatre assemblées : l'assemblée fédérale, à Yaoundé, avec 50 députés (40 pour le Cameroun oriental, 10 pour l'occidental); l'assemblée législative du Cameroun oriental (100 représentants) à Yaoundé également. A Buca, la chambre des chefs et l'assemblée législative du Cameroun occidental.

tratives. Elle s'est traduite pratiquement par un renforcement de l'autorité centrale et par une « francisation » accélérée du Cameroun anglophone; l'un des aspects les plus durement ressentis de cette politique fut par exemple l'implantation de la gendarmerie dans un pays où, traditionnellement, les policiers n'étaient pas armés. Le bilinguisme officiel a consisté surtout à apprendre le français aux anglophones et non l'inverse.

Le gouvernement du Cameroun oriental n'avait pas plus d'autonomie par rapport au fédéral, peut-être moins dans la mesure où il était basé à Yaoundé, mais cette dépendance était bien moins vivement ressentie qu'à Buea.

Quoi qu'il en soit, cette fédération imparfaite n'était qu'une étape vers la constitution d'un Etat unitaire. Quatre assemblées et trois gouvernements, pour un pays de 6 millions d'habitants, ont paru une charge financière bien lourde à laquelle mit fin la Constitution du 2 juin 1972, instituant la République unie du Cameroun. Du système précédent, et du passé colonial, ne restent plus guère que les deux langues officielles et les perruques blondes des juges anglophones.

3 | *Le découpage administratif de l'espace.* — La puissance coloniale, pour contrôler l'ensemble du territoire, l'avait découpé en unités administratives de type occidental, fondées le plus souvent sur une entité ethnique. Celles-ci se nommaient régions et subdivisions dans la partie française, et divisions dans la partie anglaise; ces dernières étaient moins nombreuses, avaient des effectifs de fonctionnaires plus réduits et n'étaient pas relayées par des unités secondaires, l'encadrement plus rapproché des populations étant assuré par les structures traditionnelles. Une différence notable résidait aussi dans le choix des chefs-lieux de circonscription. Du côté français on évitait plutôt la proximité des grandes chefferies traditionnelles et l'on cherchait à accoler à l'administration quelques services dans le domaine de l'enseignement, de la santé ou des marchés. Côté anglais, le voisinage du pouvoir traditionnel était recherché. Par contre, les *councils* avaient souvent leur siège à l'écart de l'administration, ainsi que les missions; comme celles-ci ont fourni pendant des années l'essentiel des équipements scolaires et sanitaires, il en est résulté une grande dispersion des différents services tertiaires, et par voie de conséquence un retard notable de l'urbanisation de cette partie du Cameroun par rapport à l'autre.

Les années qui ont suivi l'indépendance se sont traduites tout d'abord par la multiplication des circonscriptions administratives. En 1960, il y avait 26 départements au Cameroun oriental et 6 divisions au Cameroun occidental. Quinze ans plus tard, les chiffres étaient respectivement de 31 et 9. Le nombre des sous-préfectures ou districts est passé, dans

le même temps, de 85 à 155 pour le Cameroun oriental et de 0 à 26 à l'ouest du Mungo.

Ce découpage plus fin de l'espace s'est fait en gros en suivant les mêmes critères d'homogénéité ethnique que dans la période précédente. L'objectif principal étant de mieux contrôler la population, ce qui fut particulièrement net dans les zones qui étaient en état de rébellion au moment de l'indépendance, ou bien dans les régions frontalières (proches du Nigeria notamment) où il était indispensable de manifester une présence administrative camerounaise. Plusieurs circonscriptions nouvelles ont en outre été créées en liaison avec des projets de développement : grandes plantations dites agro-industrielles ou route de colonisation. L'adaptation du réseau administratif à la diversité du pays se manifeste par une certaine modulation selon la population et les superficies ; à noter en outre que, dans le Nord, les circonscriptions sont plus vastes et plus peuplées par manque de personnel qualifié originaire de cette province.

Le choix des chefs-lieux administratifs se fait rarement en fonction de critères économiques. Ce qui l'emporte généralement, c'est la volonté d'un notable influent de voir s'installer chez lui la préfecture ou la sous-préfecture. L'idée est largement répandue en effet, même parmi les citoyens de base, qu'une urbanisation accompagnera inéluctablement cette implantation administrative. Or, souvent, les équipements autres que les services administratifs ne suivent pas, ou bien, si un collège, un hôpital, une mission s'installent, aucune activité économique ne vient se greffer sur eux. C'est ainsi que Monatélé, au nord-ouest de Yaoundé, préfecture trop excentrique d'un département de plus de 160 000 habitants, végète depuis dix ans, avec un peu plus d'un millier d'habitants agglomérés. Dans d'autres cas, au contraire, la fonction administrative s'est ajoutée à une activité économique déjà notable et c'est alors un véritable coup de fouet qu'a connu l'urbanisation, l'exemple le plus spectaculaire étant là celui de Bafoussam (35 000 habitants en 1965, sans doute plus de 100 000 en 1975).

Un autre aspect important de la structuration administrative de l'espace a été une certaine régionalisation, qui a interposé un échelon intermédiaire entre le département et le gouvernement central. Il y eut d'abord, de 1960 à 1972, 6 inspections fédérales d'administration (les inspecteurs fédéraux ayant, sauf sur le plan militaire, des attributions analogues aux « IGAME » français). Puis, depuis 1972, 7 provinces (l'ex-Cameroun occidental ayant été partagé en deux). Chaque province regroupe un nombre varié de départements et représente une certaine unité socioculturelle plus qu'économique. Le gouverneur qui est à la tête de ces provinces est doté de pouvoirs très larges dans le domaine

de la coordination des services administratifs. Il exécute toutes les missions qui lui sont confiées par le président de la République et c'est à lui qu'il rend directement compte. Représentant du pouvoir central, il est assisté de chefs de services provinciaux ayant juridiction sur le même territoire. Il ne s'agit donc nullement d'un quelconque « pouvoir régional » que ne vient tempérer aucune représentation locale élue. En outre, à une exception près (la province du Nord), le gouverneur est toujours originaire d'une autre province que celle qu'il dirige.

Si le cas du Cameroun est en quelque sorte « exemplaire » parce qu'il illustre la volonté de « franciser » la partie anglophone et de renforcer, en multipliant les circonscriptions, l'omniprésence du pouvoir central, des politiques analogues ont été pratiquées dans les autres Etats africains francophones. Sous la variété des dénominations locales (cercles et subdivisions, héritage du vocabulaire colonial ont parfois été maintenus, le plus souvent ils ont été remplacés par les appellations de régions, départements ou arrondissements) la même réalité demeure. Dans la plupart des Etats, en outre, semble s'imposer comme au Cameroun l'idée d'un échelon intermédiaire de type régional permettant un regroupement des circonscriptions de base en moins de 10 ensembles. Mais il ne s'agit là aussi que d'une déconcentration administrative, qui n'assure nullement un plus grand respect des pouvoirs locaux.

II / LES POUVOIRS LOCAUX

Il convient de distinguer deux expressions différentes des pouvoirs locaux : les communes et les structures traditionnelles.

1 / *La vie communale a toujours été réduite au Cameroun francophone.* — Durant l'époque coloniale, la plupart des subdivisions étaient en même temps des communes mixtes rurales dont l'administrateur était le maire; les trois principales villes du pays (Douala, Yaoundé et Nkongsamba) avaient reçu le statut de communes de plein exercice.

Depuis l'indépendance, on a distingué plusieurs sortes de communes : 14 communes de plein exercice (CPE) dont le conseil municipal est élu mais le maire nommé (depuis 1967). Dans les trois villes les plus peuplées coexistent un président du conseil municipal, élu, et un délégué du gouvernement qui détient en fait tous les pouvoirs. Les communes de moyen exercice (25) comprennent deux tiers de membres nommés parmi les notabilités de l'agglomération et un maire nommé également. Enfin, les communes rurales ont un conseil élu et un maire nommé, qui est d'ailleurs de plus en plus souvent le sous-préfet. La nomination d'un

fonctionnaire est donc une pratique qui tend à se généraliser, et lorsque l'on sait que le premier magistrat de la commune dispose en fait de l'essentiel des pouvoirs on voit combien sont mesurées l'autonomie et la représentation locale. Inefficacité, gaspillage et détournement ont d'ailleurs souvent marqué l'histoire de ces communes.

D'un tout autre ordre était la vie communale au Cameroun de tradition britannique. Le système de l'*indirect rule* faisait reposer l'administration du pays sur un petit nombre de fonctionnaires de la métropole et sur les institutions locales, chefs traditionnels et *councils*. Ceux-ci, dont les limites étaient calquées sur celles des groupes ethniques, comprenaient à la fois des membres de droit (les chefs), des notables désignés par le pouvoir central et des membres élus. Leurs pouvoirs étaient très importants puisqu'il avaient la tâche de prélever les taxes locales et décidaient eux-mêmes du montant à reverser au gouvernement. Ils étaient assistés par des agents du « Community Development » et étaient chargés de tout ce qui concerne les voies secondaires, les marchés, les travaux publics. Ils géraient ou subventionnaient les dispensaires et les écoles primaires (confessionnelles pour la plupart). Avec les missions, et beaucoup plus que l'administration, ces *councils* étaient donc le principal agent du développement social, et à certains égards économique, de cette partie du Cameroun. Mais depuis la constitution de la République unie, on essaie d'aligner progressivement ce système sur celui de l'ex-Cameroun oriental.

2 / *Les chefferies traditionnelles*. — Il serait trop long de discuter ici des relations ambiguës qui existaient entre le pouvoir colonial et le pouvoir traditionnel. On sait combien divergeaient là aussi les politiques française et anglaise. L'administration française elle-même, cependant, a éprouvé le besoin de maintenir, ou même de créer, là où ils n'existaient pas, ces intermédiaires entre représentant du pouvoir central et population. Les chefs ont toujours été considérés comme des subordonnés de l'administration, chargés de recouvrer l'impôt et de transmettre les ordres. Ils n'étaient pas toujours nommés directement, mais leur désignation après palabre traditionnelle était soumise à l'agrément de l'administration et celle-ci ne se privait pas de destituer, voire emprisonner ou déporter ceux qui ne lui convenaient pas. C'est d'ailleurs une maladresse de ce genre (la non-reconnaissance d'un chef désigné coutumièrement) qui fut l'occasion du déclenchement de la rébellion bamiléké qui ensanglanta l'ouest du Cameroun de 1958 à 1963. Outre Mungo, au contraire, on était bien plus respectueux des autorités traditionnelles, et les interventions administratives dans le fonctionnement interne de la chefferie furent bien plus rares.

L'indépendance n'a rien changé de fondamental en ce domaine. Là où la chefferie avait été imposée par la colonisation à des sociétés qui ne la connaissaient pas auparavant (du moins à un échelon supérieur au lignage), en particulier dans le monde bantou, elle s'est peu à peu effacée et il ne lui reste plus guère désormais que des attributions de justice coutumière étroitement contrôlées. Cette évolution a été rendue plus facile par la multiplication des circonscriptions administratives. Par contre, de vastes secteurs du pays, le Nord et l'Ouest notamment, ont toujours des institutions traditionnelles vivaces : lamidats peuls, par exemple, ou chefferies bamiléké, ou encore le royaume bamoun. L'attitude du pouvoir central a été empreinte de la volonté d'imposer son autorité, mais cela s'est fait avec souplesse et de deux manières : soit en divisant des unités de vastes dimensions, ce qui a été pratiqué à plusieurs reprises dans la province du Nord, soit en diminuant pouvoir et prestige des chefs. Le plus souvent, cependant, on laisse en place les chefs âgés et on rogne peu à peu de leurs pouvoirs lorsque arrive un successeur plus jeune et inexpérimenté. Une telle attitude est tempérée également par la capacité d'adaptation de la chefferie elle-même. Nombre de ses représentants ont su utiliser à leur profit les structures modernes : certains jouent un rôle actif comme députés, maires de communes rurales ou urbaines, présidents de coopératives ou de sections du Parti, etc. Ainsi se maintiennent ceux qui savent jouer à la fois des structures coutumières et de la bienveillance de l'administration. Un exemple tout récent en était donné par la lecture du testament d'un chef décédé (celui de Bandjoun, la plus grande et la plus puissante des chefferies bamiléké) : « La volonté du défunt, relate *Cameroon Tribune* du 14 novembre 1975, voulait que le choix de son successeur soit soumis au préalable à l'appréciation de l'administration et du gouvernement. » Le successeur fut d'ailleurs un agent de l'administration et son adjoint un haut fonctionnaire de Yaoundé.

III / STRUCTURATION DE L'ESPACE ET DÉVELOPPEMENT

Les deux critères qui ont fondé jusqu'à présent le découpage administratif de l'espace, l'homogénéité ethnique et la toute-puissance du pouvoir central, ne sont pas pour autant des atouts évidents pour le développement économique. Les différentes administrations qui, à des titres divers, ont pris sur l'économie, ont une implantation territoriale calquée sur celle de l'administration générale, à laquelle elles sont plus ou moins soumises. Il y a bien des années que René Dumont dénonçait, sans le moindre succès, la prééminence accordée en Afrique noire au

préfet ou au bureaucrate sur l'agronome ou le technicien d'encadrement. D'une manière générale, ces divers services ont plus pour objet de contrôler que d'animer, d'assurer le fonctionnement de la machine administrative que d'investir.

On a donc été conduit à imaginer des formules nouvelles pour promouvoir le développement économique, surtout dans le domaine agricole. Une pratique identique a d'ailleurs été instituée dans d'autres pays africains francophones, par exemple en Côte-d'Ivoire. A l'heure actuelle coexistent donc, d'une part, des services agricoles, très généralement inefficaces, et, d'autre part, des organismes d'intervention de divers types :

— Coopératives pour le café arabica (provinces de l'Ouest et du Nord-Ouest) et le cacao (département de la Lékié, au nord-ouest de Yaoundé). Elles s'occupent surtout de la commercialisation et, partiellement, des traitements phytosanitaires et de la vulgarisation. Ce sont là les rares exemples de réussite coopérative après d'innombrables tentatives faites par ailleurs et qui se sont toutes soldées par des échecs.

— Sociétés d'encadrement de types divers : Sodecoton (Société pour le développement du coton) dans le Nord, Sodepa (élevage), Sodecao (cacao), Semry (riz de Yagoua), Mideviv (cultures vivrières autour des villes). Ce sont des sociétés à capitaux publics, chargées de promouvoir une culture donnée par le système du paysannat.

— Grandes sociétés d'Etat ayant en charge la gestion directe de grandes plantations : à l'imitation de la « Cameroon Development Corporation » implantée depuis longtemps au Cameroun anglophone et exploitant ces plantations de palmiers, hévéas et bananiers, on a constitué ces dernières années la Socapalm (palmier à huile), la Sosucam (sucre, en association avec des capitaux privés français), Hévécam (hévéa), etc. Ces grands domaines ont une exploitation en partie mécanisée et emploient une main-d'œuvre salariée. Elles sont à rapprocher des sociétés ivoiriennes identiques comme Sodepalm, Soderiz, Sodesucre, Sodhévéa, etc.

— Existente en outre quelques missions de développement régional ayant compétence non pas sur un produit mais sur un espace. Citons l'UNVDA (Upper Nun Valley Development Authority), la Sodenkam (mise en valeur du Nkam), la mission de la vallée de la Bénoué et diverses expériences de colonisation agricole dans le nord du pays.

Ces divers organismes ont fait la preuve, à des degrés divers, de leur efficacité. Mais ils présentent une série d'inconvénients :

— Echappant au contrôle étroit de l'administration (la plupart relèvent du ministère du Plan et non de celui de l'Agriculture), ils ont tendance à se comporter comme des sociétés indépendantes des pouvoirs

publics. Bénéficiant d'une relative aisance financière, ils sont jaloués par les administrations traditionnelles.

— A part les missions de développement régional, ils sont en général spécialisés sur un seul produit. Leur tendance, de ce fait, est de porter tous leurs efforts sur la culture de rente et non sur la promotion globale des paysans. Ils sont d'ailleurs tenus d'équilibrer leur budget. Mais le problème se pose de savoir s'il faut donner la priorité à la balance des paiements (en augmentant les exportations) ou au développement (en accroissant les revenus des paysans). Il a été ressenti de façon aiguë au nord du pays lorsque, à la suite des récentes années de sécheresse, les paysans ont commencé spontanément à délaisser le coton au profit de l'arachide plus rentable.

— L'expérience prouve aussi que la prise en charge par un organisme de tous les aspects du développement conduit souvent à une grande inefficacité; ce fut le cas de la première mission de la plaine du Noun et de plusieurs ZAPI (zones d'action prioritaires intégrées).

Une solution pourrait être de maintenir à un bon niveau d'efficacité les organismes d'encadrement (les plantations paysannes fournissent encore 87 % des exportations agricoles), tout en évitant leur trop exclusive spécialisation. C'est ainsi que, d'ores et déjà, l'UCCAO (Union des Coopératives de café arabica de l'Ouest) envisage une action sur les cultures maraichères, et que la Sodecoton doit également prendre en charge l'encadrement de la culture de l'arachide dans le Nord. On pourrait ainsi envisager de « régionaliser » progressivement ces organismes en leur donnant les moyens supplémentaires de la vulgarisation et en essayant de les intégrer peu à peu à l'administration classique. De même, il est envisagé de ne plus laisser les grandes plantations se préoccuper uniquement de leur production, mais de les inciter à s'intéresser aussi au développement des zones périphériques.

IV / ARMATURE URBAINE ET RÉSEAU ADMINISTRATIF

7 provinces, 40 départements, 180 sous-préfectures ou districts dessinent un maillage régulier de l'espace national. L'autorité de l'Etat s'étend sur l'ensemble du territoire. Peut-on pour autant confondre réseau administratif et armature urbaine ? Il est certain que l'administration joue un rôle primordial dans la création et la croissance des villes. La prééminence de l'administration générale ne se traduit pas seulement par le contrôle exercé par les gouverneurs ou les préfets sur

l'ensemble des fonctionnaires, mais aussi par l'homogénéisation des niveaux de responsabilité et de l'étendue des circonscriptions. Elle se manifeste aussi par toute une série de mesures à caractère économique, par exemple pour la commercialisation des produits agricoles qui doit s'effectuer dans le cadre des départements ou l'organisation des marchés.

Si l'on compare armature urbaine et réseau administratif¹, on s'aperçoit cependant que l'on ne peut traiter sur le même plan tous les chefs-lieux de province ou toutes les préfectures. L'absence d'une métropole unique (exemple rare en Afrique) a partagé entre Yaoundé et Douala les niveaux supérieurs d'équipements économique et administratif. A l'échelon plus bas, Bafoussam, Garoua, Bamenda (chefs-lieux de provinces) s'affirment comme des villes régionales bien pourvues, mais aussi Nkongsamba, qui n'est que préfecture. Les deux autres chefs-lieux de province par contre (Buea et surtout Bertoua) sont loin derrière. De même, on trouve dans les autres groupes à la fois des préfectures et des sous-préfectures. Le report sur la carte de la classification urbaine fait ressortir, d'autre part, une concentration des centres importants dans l'ouest et le sud-ouest du pays. Reflet des densités, mais aussi de l'intensité de la vie économique moderne. La trame administrative n'est certes pas effacée, mais elle est sensiblement atténuée par la prise en compte de ces facteurs économiques.

L'examen rapide de la situation camerounaise appelle quelques remarques finales :

— La structuration administrative de l'espace est le résultat d'une centralisation croissante du pays et s'accompagne d'un autoritarisme que l'on retrouve dans les autres domaines de la vie politique. C'est là une situation classique dans la plupart des pays en voie de développement. Centralisme et autoritarisme se sont manifestés tout particulièrement dans le cas de « l'intégration » du Cameroun de langue anglaise.

— L'inaptitude de l'administration à promouvoir le développement a conduit à la création d'organismes *ad hoc*, contrôlés certes par les pouvoirs publics mais fonctionnant plus ou moins suivant des règles commerciales. Leur prolifération, ainsi que leur spécialisation entraînent un certain nombre de problèmes. A leur tour, elles se sont révélées plus efficaces pour la production d'exportation que pour le développement proprement dit. On retrouve là une des constantes de la colonisation qui a été de développer avant tout les cultures d'exportation. De même, l'histoire économique du Cameroun montre une sorte de va-et-vient

1. J. CHAMPAUD, Note sur le réseau urbain camerounais, in *Mission économique Cameroun*, Washington, Banque mondiale, 1975 (sous presse).

entre des structures géographiques (administration traditionnelle, secteurs de modernisation, etc.), en général inefficaces, et des structures par produit, plus efficaces, mais peu soucieuses de développement intégré. L'important est en fait de savoir s'il faut donner la priorité à une intégration aux circuits économiques mondiaux, ou bien au « développement autocentré » suivant une formule mise à l'honneur au récent Congrès national du Parti.

COMMENTAIRES

Dans quelle mesure le *déclin des autorités traditionnelles* des groupes villageois est-il dû d'une part à l'imposition d'un système administratif dominé par le pouvoir central et d'autre part à l'effet destructeur de l'intégration de l'économie paysanne au marché capitaliste ? Selon l'étude de Meillassoux sur les Gouro de la Côte-d'Ivoire, l'introduction des cultures spéculatives, sur une base individualiste, sape les bases de l'organisation sociale des groupes villageois et donc le pouvoir des chefs issus de ce groupe. De même chez les Serer avec l'introduction de l'arachide. Il est dangereux d'accorder un rôle décisif à l'administration dans des processus complexes d'évolution des sociétés villageoises où les facteurs économiques sont également très importants, ainsi que l'évolution des mentalités. [N. D.]

Le déclin des autorités traditionnelles est dû pour l'essentiel à la volonté d'unité nationale qui fait donner la prééminence au pouvoir central, au parti unifié, à l'administration, sur les particularismes locaux qui présentent, aux yeux du gouvernement, des germes de sécession. Ce déclin a été facilité d'une manière générale par toute la modernisation de la société : scolarisation, voies de communications, monétarisation de l'économie ; celle-ci étant due pour l'essentiel au développement des cultures de rente. Mais ces dernières ont souvent été utilisées, à certaines époques, pour renforcer le pouvoir des chefs (durant longtemps, en pays bamiléké, seuls ceux-ci avaient le droit d'avoir des plantations de *café arabica*). A l'heure actuelle, les cultures destinées à l'exportation développent l'individualisme paysan sur le plan foncier puisqu'il s'agit le plus souvent de cultures pérennes. [J. C.]

Les *échanges traditionnels précoloniaux* étaient nombreux entre zones de production complémentaires. Le commerce de la kola et de l'huile de palme reste toujours très important. S'y est ajouté récemment celui lié à l'approvisionnement des villes, et par contrecoup le développement des cultures maraîchères. Ce commerce est pour l'essentiel aux mains de la bourgeoisie commerciale (Bamiléké dans le Sud, Haoussa et Foulbé dans le Nord), qui a repris, en la modernisant, la structure de commercialisation traditionnelle. [J. C.]

A la différence de l'Afrique noire, la *structuration administrative* actuelle répond en Amérique latine à de réelles traditions : des héritages historiques

car les divisions actuelles sont héritées des circonscriptions coloniales (*partidos* des intendances du XVIII^e siècle, *corregimientos* et provinces ecclésiastiques, paroisses). Elles-mêmes étaient souvent calquées sur les tribus incaïques. Les divisions administratives portent d'autre part l'empreinte géographique d'associations de milieux naturels différents et complémentaires : par exemple, fond de vallée, versant, *puna* dans les Andes péruviennes. Aujourd'hui le découpage administratif (d'autant plus solide qu'il est ancien et accaparé par les propriétaires terriens) est inadapté aux nouvelles aires déterminées par les flux économiques et la classe sociale qui les contrôle (commerçants). [J. B.-L.]

Au Mexique, *l'intégration administrative* est le fait d'un parti dominant (Parti révolutionnaire institutionnel); quelle forme cela a-t-il pris au Cameroun ? *Le parti* — l'Union nationale camerounaise — s'est constitué progressivement, l'Union absorbant les autres partis assez nombreux au moment de l'indépendance et souvent de recrutement tribal. Il n'y a cependant pas de parti unique; en théorie d'autres partis pourraient exister. Le parti « unifié » est soumis à l'administration. Ses structures sont calquées sur celles de l'administration générale et ses responsables sont en fait les auxiliaires des préfets et sous-préfets. Les syndicats sont l'émanation de ce parti. [J. C.]

L'on observe l'émergence d'une *bourgeoisie nationale* qui détient l'appareil administratif nouveau et qui y parvient grâce à la scolarisation. Or j'ai eu l'impression en passant au Cameroun en 1973 que ce phénomène avait créé une distorsion singulière entre le Nord, steppes peulhs d'organisation sociale « seigneuriale », et le Centre-Sud forestier, de paysannat plus égalitaire, engagé dans un mode de production parcellaire. Les *lamidos* du Nord n'ont pas voulu envoyer leurs enfants à l'école et les fils de paysans du Sud sont devenus les bureaucrates et les administrateurs du Nord. Est-ce vrai ? [R. G.]

La bourgeoisie administrative est issue pour une large part des secteurs les plus scolarisés. Cependant le poids politique du Nord demeure important, et les originaires de cette province sont avantagés pour les concours administratifs (le niveau de recrutement est abaissé pour eux). Il existe au Cameroun une bourgeoisie commerçante très efficace, qui est parfois en conflit avec la bourgeoisie politico-administrative. Cette bourgeoisie particulièrement développée dans les provinces de l'Ouest et du Nord-Ouest a fondé sa prospérité sur le commerce et le transport mais aussi sur la transformation des produits agricoles (conditionnement du café) et sur les plantations. [J. C.]

Une observation qui vise à appuyer vigoureusement ce qu'a dit Champaud des *sociétés de développement*, car ce modèle a été répandu dans toute l'Afrique noire liée à la France. En effet, dans une stratégie de généralisation du mode de production capitaliste marchand dans les campagnes, tourné vers la satisfaction des besoins du capitalisme dominant (en l'occurrence les pays industriels de l'Europe de l'Ouest et les intérêts des sociétés commerciales françaises), l'Etat réagit en « modernisant » son administration (c'est aussi le cas en Thaïlande)

ou en créant un système parallèle d'encadrement spécialisé dans le « développement ». Ce que nous voyons à propos du Cameroun se reproduit dans toute l'Afrique francophone ou presque. Ces sociétés de développement constituent de solides structures fondées sur la commercialisation vers l'extérieur, donc sur la transformation, donc sur la collecte et le stockage et finalement (car telle est la logique du système) sur le contrôle de la production en milieu paysan (parfois directement en plantation ou en « casier » rizicole) d'un seul produit agricole. Elles trouvent ainsi en elles-mêmes leur rationalité économique et disposent par là même de puissants moyens. Ces structures verticales cloisonnées sont donc très solides, très bien équipées au niveau de l'encadrement. En face d'elles que trouve-t-on ? Le paysan ou le groupe de paysans qui est par définition une combinaison de productions, avec notamment un secteur vivrier, y compris pour la vente. Ce paysan se trouve « agressé » par ces divers intervenants qui agissent tous au nom de leur propre rationalité technico-économique : ils le découpent en rondelles de saucisson, tranche arachide, tranche coton, tranche riz, etc. On en fait un objet du développement, en aucune façon un sujet. Tout développement équilibré de son exploitation est *ipso facto* exclu, avec des conséquences très graves au niveau des rotations, de l'optimisation des revenus, de la préservation du capital de production, de l'écologie, etc.

Si l'on se place à un niveau d'ensemble, on conçoit que ce système d'interventions sectorielles concurrentes ou parallèles est l'antithèse de tout développement régional et exclut évidemment toute participation des groupes concernés aux prises de décision concernant leur devenir dans leur cadre spatial. Il faut savoir que ce système fait problème dans l'administration « classique » à tous les niveaux et j'en ai maints exemples, sur le terrain et dans les cabinets ministériels, au Cameroun. S'il s'est généralisé, c'est que le développement régional et le développement équilibré des exploitations agricoles n'intéressent pas ou n'intéressaient pas la puissance dominante. Car le système n'est pas né spontanément au Cameroun ou en Côte-d'Ivoire; il a été conçu et implanté par des organismes publics dépendant de l'Etat français, appliquant des normes différentes selon les cas; certains vendent le même schéma dans tous les pays où ils le peuvent, comme la CFDT pour le coton (elle détient 45 % du capital de la SODECOTON créée en 1974) ou l'IRHO pour les palmeraies et cocoteraies. Ces sociétés constituent l'instrument de l'intégration de la société rurale et de l'économie agricole de chaque pays visé à l'économie capitaliste occidentale. [R. G.]