

Owing to the interest generated by the publication of Uk Kerya Pechdey's summary of her memoir in the previous issue of *Siksācākṛ*, the editing team has decided to make these summaries a regular section of the newsletter. In the present issue, we introduce the work of Ms. Im Monychenda, graduated from the Faculty of History, 18th promotion of the Royal University of Phnom Penh.

Suite à l'intérêt suscité par la publication du résumé de mémoire de M^{elle} Uk Kerya Pechdey dans le numéro précédent de *Siksācākṛ*, la rédaction a décidé de faire de la présentation de résumés de mémoires produits par de jeunes chercheurs au Cambodge une rubrique à part entière de *Siksācākṛ*. Nous présentons dans ce numéro le travail de M^{elle} Im Monychenda, diplômée de la 18^e promotion de l'Université Royale de Phnom Penh en histoire.

La naissance de l'administration communale cambodgienne

par Im Monychenda

La perspective des élections communales du 3 février 2002 au Cambodge a donné lieu à une série de débats parlementaires qui à la demande du Gouvernement Royal du Cambodge avaient pour objectif l'amélioration des infrastructures de gestion étatique, en particulier dans le domaine administratif.

À l'occasion de l'adoption d'une série de lois relatives à

la modernisation de l'appareil administratif, l'ordre du jour de l'assemblée comportait des projets de réforme à propos des élections des conseils de communes rurales (khum) et urbaines (sangkat) et de leur administration.

Pour pouvoir procéder à ces réformes, il est à mon avis utile de se pencher sur l'évolution historique récente de ces structures administratives.

Les *khum* avant l'arrivée des Français

Avant l'instauration du protectorat français au Cambodge, le *khum* pouvait être comparé à la structure tribale au sein d'un village, mais les *khum* qui possédaient déjà une certaine structure n'avaient pas de caractéristiques aussi précises que celles qui ont été mises en place par les Français au Cambodge en 1908. En effet, la commune française se révèle être une unité administrative particulière. En fait, les *khum* n'apparaissent pas dans les textes écrits et l'on n'est sûr que de l'existence de la structure provinciale (*kebet*) dirigée par un gouverneur de province (*chauway kebet*) (fonctionnaire supérieur) qui était responsable de tout et qui assurait le lien avec le roi. Chaque province était divisée en *srok*, chacun d'entre eux sous l'autorité d'un *chauway srok* (chef de *srok*). Quant aux villages, chacun d'entre eux était sous l'autorité d'un *mé srok* ou chef de village. Habituellement, le *mé srok* était un *mé kantreanh* (chef tribal) et était le représentant du *chauway srok*, ce dernier ayant le plus de pouvoir.

Pour ces raisons, les Français ont considéré que le *khum* était l'équivalent du maire français et ils ont, en conséquence, réaménagé progressivement ces structures sur le modèle et la législation français de l'époque. Le *mé srok* cambodgien d'autrefois était un homme dynamique suffisamment jeune pour pouvoir assumer ses fonctions et il était choisi par un groupe de personnes âgées du *srok*. Le *srok* à cette époque

signifiait le "village natal" et n'avait pas le sens administratif actuel de "district".

La tutelle des anciens

Ce groupe de personnes âgées portait la dénomination de "groupe de délibération des anciens" (*kerom chumnum chas tum*) - à comparer avec le terme *grāmvṛddha* signifiant "les sages du village" ou "les sages dans le village" attesté dans les inscriptions pré-angkorienne et angkorienne. Les décisions prises par le "groupe de délibération des anciens" étaient transmises au *mé srok* qui était chargé de les appliquer. Le *mé srok* accomplissait son travail sans aucune rétribution en numéraire, mais était récompensé par l'estime et la gratitude des habitants, et recevait les dons que ces derniers voulaient bien lui faire. Ce système administratif était un système basé sur l'"ancienneté", c'est-à-dire que l'on respectait les anciens et que l'on exécutait leurs ordres et leurs avis. Du fait de la présence d'anciens mandarins, de laïques versés dans les rites bouddhiques (*achar*) et de savants en lettres qui participaient aux affaires du *srok*, ce "groupe de délibération" (*kerom chumnum*) s'est transformé par la suite en *kerom ponbea* (groupe de fonctionnaires). Les membres du *kerom ponbea* choisissaient les adjoints du *mé srok*, que l'on appelait *chumtop*. Les *chumtop* eux-mêmes pouvaient se trouver des *smien* (secrétaires) pour les assister aux travaux en écriture et en diverses autres

tâches. Tous travaillaient sans salaire car la notion d’“argent à dépenser” a été l’œuvre du roi Ang Duong, c’est-à-dire seulement à partir de la deuxième moitié du dix-neuvième siècle. Les *chumtop* recevaient des poissons, des noix de coco, des fruits, des légumes, etc., en récompense de leur peine.

La commune collecteur de l’impôt colonial

À leur arrivée, les Français ont utilisé les *mé srok* pour lever les impôts pour l’administration (française). Pour cette raison, personne ne voulait devenir *mé srok*. Par la suite, en 1901 et 1902, les Français ont instauré le principe d’élection des *mé srok* et des “groupes de délibération” (*krôm chumnum*), en instaurant également le principe d’un bénéfice en pourcentage pour les *mé srok*. Mais ils ont également augmenté les pouvoirs de ces derniers. Ces mesures ont été prises pour rendre la collecte des impôts plus efficace. L’argent et les honneurs (*bon sak*) que le protectorat français conférait aux *mé srok* les a transformés de personnes au service de la population et que cette dernière estimait, en agents salariés des Français qui opprimaient les autres Cambodgiens pour percevoir les impôts.

Dans le sens administratif, *mé srok* désignait les chefs de commune (*mé kbum*), expression que l’on utilisait avant 1908, mais du fait de la popularité de son emploi, cette expression a été en usage pendant très longtemps, jusque dans les années 1960, mais sans aucune précision de sens sur la division administrative intermédiaire se situant entre la province (*kebet*) et le village (*phum*). En 1901 a été créé un conseil du *srok* qui comprenait le *mé srok*, les *chumtop* et deux notables. Ce conseil se trouvait sous l’administration directe du *mé srok* et sous la haute responsabilité du *chauway srok*, dont le rôle était de collecter les impôts. Le *mé srok* était celui qui créait des relations fortes entre les échelons supérieurs et la population.

Il semble que le système d’élection des *mé srok* et des “groupes de délibération” (*krôm chumnum*) n’avait pas de contours bien définis d’autant que les Français ne cherchaient qu’à se débarrasser des *mé srok* relevant de l’ancienne structure. Il n’y eut plus de “tentative d’organisation des communes cambodgiennes” après 1902. Les anciens *kbum* ont pratiquement cessé de fonctionner et il a fallu créer de nouvelles entités de type “communales”.

La naissance de l’organisation communale

En 1908, les Français ont changé le mot *srok* en celui de *kbum*, et le *mé srok* est devenu un *mé kbum* (chef de commune) craint et détesté par la population. Voyant le manque de collaboration de cette dernière, les Français ont procédé en 1919 à des élections universelles pour choisir les *mé kbum* et les groupes de délibération (*krôm chumnum*) et ont permis

aux *kbum* de disposer de leur propre budget. Le budget communal était un appât pour attirer de nombreuses entrées d’impôts. Mais cette façon de faire n’obtint pas beaucoup de résultats à cause du peu de collaboration de la population qui se retrouvait écrasée par des charges supplémentaires qui aggravaient ses conditions de vie. On a créé les budgets communaux tout en sachant pertinemment que les *mé kbum* n’avaient aucune capacité et qu’ils restaient toujours soumis aux représentants du pouvoir central (le gouvernement).

Ainsi on s’aperçoit que de 1889 à 1953 l’administration du protectorat français a procédé à huit réformes importantes de l’administration communale mais sans aucun effet, et d’un stade à l’autre on ne constate rien hormis la publication d’ordonnances royales visant à l’aménagement des communes. De même, on se rend compte que l’administration de cette époque relevait d’un modèle à la fois décentralisé et centralisé.

Du mois de janvier 1926 à 1943, le *kbum* avait réellement une fonction aux termes de la loi comme la commune française. Mais l’on peut regretter que le système des élections communales fût abandonné après la réorganisation communale de 1943 sous l’administration coloniale fidèle au régime de Vichy de l’amiral Decoux. Les chefs de commune (*mé kbum*) et leurs adjoints (*chumtop*) furent nommés par l’*aphibal kebet* (*chauway kebet* ou gouverneur de province) avec l’approbation du résident français. À compter des décrets n° 53 NS et n° 40 NS du 5 décembre 1941 et de juillet 1943, les communes furent divisées en deux catégories, en se basant sur le statut et la capacité de travail - certaines communes ayant des conseils communaux formés par nomination, tandis que d’autres avaient des conseils formés sur un mode électif. Les communes importantes ou celles qui avaient la plus grande superficie virent leurs élections ajournées ou suspendues. Dans les communes peu importantes ou de petite dimension, on autorisa les élections qui ne furent cependant pas mises en pratique. D’autre part, d’après les principes posés par la loi, si une place devenait vacante pendant la période de fonctions du chef de commune, il n’était pas permis d’élire un suppléant. Il fallait attendre la fin du mandat dudit chef de commune avant de procéder à des élections. Dans la réalité, tous les sièges vacants se retrouvaient occupés par le biais de nominations. Jusqu’en 1955, une circulaire proposait l’élection de chefs de commune, mais son application était différente selon les provinces, le souci des autorités étant de conserver une apparence de démocratie au système.

Ainsi la commune est apparue dans la société cambodgienne à partir de 1908 mais sans en avoir les caractéristiques complètes ni la stabilité. Quant à l’aménagement d’une administration communale, elle a entraîné un changement très important de l’administration publique au Cambodge dont nous percevons encore les effets aujourd’hui.

Titre du Mémoire: Histoire de l’évolution de l’administration communale cambodgienne depuis l’Antiquité jusqu’à la période du protectorat français.