

La domination européenne : méthodes et institutions

Raymond F. Betts
(révisé par A. I. Asiwaju)

La « politique indigène »

Peu après sa conquête et son occupation par les puissances impériales européennes, ou presque en même temps, l'Afrique fut recouverte d'un réseau administratif colonial qui, malgré son absence d'uniformité et une certaine complexité, était soudé par quelques idées et croyances communément admises. Phénomène unique dans l'histoire comme dans l'ensemble du monde assujéti à la domination européenne, la politique coloniale prit en Afrique le sens de « politique indigène ». Étant entendu que l'expression répondait à plusieurs définitions différentes dans l'administration des « indigènes » — terme généralement employé pour désigner les Africains —, il était également admis, tant en théorie qu'en pratique, que le pouvoir colonial ne pouvait être réellement assuré qu'à l'aide du personnel et des institutions indigènes remplissant une fonction complémentaire ou auxiliaire.

Cette conception procédait de la situation coloniale déjà établie par les Européens qui gouvernaient l'Afrique depuis le XIX^e siècle. À l'exception notable de l'Algérie et de l'Afrique australe, ce vaste continent était en quasi-totalité considéré, en raison de son climat, comme peu propice à une colonisation blanche intensive, et les populations locales semblaient par ailleurs trop dispersées géographiquement pour permettre une administration directe efficace par un personnel européen. L'Afrique apparaissait essentiellement comme un conglomérat d'États tropicaux dont les populations devaient être à la fois enrôlées et dirigées par les Européens à des fins déterminées de l'extérieur. Ce que sir Frederick Lugard (devenu par la suite lord Lugard) définissait comme un « double mandat » (dans son célèbre ouvrage, intitulé

précisément *The dual mandate in British tropical Africa*, publié pour la première fois en 1922) était généralement accepté comme la justification théorique de la présence européenne : développement social et économique, autant pour le bien de l'Afrique que pour le reste du monde.

Dans l'idéologie impérialiste de l'époque, par conséquent, la finalité de la présence européenne se définissait en termes de responsabilité ou de tutelle. Le livre blanc du gouvernement britannique publié au Kenya en 1923, qui instaurait le principe de la « prééminence des intérêts indigènes », déclarait : « Le gouvernement de Sa Majesté se considère comme exerçant, pour le compte des populations africaines, une tutelle [...] dont l'objet peut se définir comme la protection et l'avancement des races indigènes...¹ » Dans sa célèbre étude intitulée *La mise en valeur des colonies françaises*, Albert Sarraut, ministre français des colonies, écrivait à propos de la France : « Le seul droit qu'elle veuille connaître, c'est le droit du plus fort à protéger le plus faible », ajoutant qu'elle garantissait « l'accroissement économique et le développement humain » de ses colonies².

Les deux déclarations évoquent cet état d'esprit paternaliste, dont la pensée européenne sur l'Afrique coloniale s'était entièrement imprégnée et qui fut à la fois internationalisé et institutionnalisé avec le système des mandats issu de la Ligue des nations après la première guerre mondiale. Comme le proclamait l'article 22 du pacte de la Société des Nations, l'entreprise coloniale, en Afrique notamment, serait désormais menée au nom d'un idéal supérieur de civilisation, et il convenait de « confier la tutelle de ces peuples [les populations coloniales] aux nations développées³ ». Derrière cette rhétorique transparaissait encore un sentiment de supériorité culturelle et raciale qui s'était formé aux XVIII^e et XIX^e siècles, et qui s'exprimait en qualifiant les Africains de « grands enfants » ou de « non-adultes ». La domination européenne, qu'exigeait cette condition sociale imaginée, paraissait devoir être de longue durée et l'emprise coloniale sur l'Afrique était appelée à se prolonger pendant un temps indéterminé.

Quant aux rares zones où étaient déjà installées d'importantes minorités blanches, dont de nombreux immigrants à l'époque venaient encore grossir les rangs, elles paraissaient vouées à une colonisation permanente et à une suprématie européenne durable pour tout ce qui touchait à la politique et à la propriété. Cependant, même dans ces territoires (sauf en Afrique du Sud, où une politique de ségrégation extrêmement stricte avaient déjà été imposée), on parlait volontiers de développement en coopération, et les populations africaines étaient, officiellement du moins, conviées à se laisser conduire par les Européens.

Au-delà de ces considérations, la politique coloniale était dépourvue d'objectifs clairs et définitifs. Vision à court terme plus que système bien

1. *Indians in Kenya*, Cmd. 1922 (1923).

2. A. Sarraut, 1923, p. 19.

3. En adhérant à la Société des Nations, l'Union soviétique avait cependant formulé certaines réserves. Elle avait désapprouvé l'article 22 du pacte et avait, à ce titre, refusé de déléguer son représentant à la Commission des mandats.

Les gouverneurs et administrateurs coloniaux



13.1. *Sir Frederick Lugard (1858-1945), haut commissaire puis gouverneur du Nigéria du Nord, 1900-1907, 1912-1914; gouverneur du Nigéria, 1914-1919.*
[Photo : © Mary Evans Picture Library.]



13.2. *Louis Gabriel Angoulvant, gouverneur de la Côte-d'Ivoire, 1908-1916.*
[Photo : © Roger-Viollet.]



13.3. *Le général Joseph Simon Gallieni (1849-1916), commandant supérieur du Soudan français (1886-1888), gouverneur général de Madagascar (1896-1905).*
[Photo : © BBC Hulton Picture Library.]



13.4. *Albert Heinrich Schnee (1871-1949), gouverneur de l'Afrique-Orientale allemande (1912-1918).*
[Photo : © BBC Hulton Picture Library.]

défini, elle impliquait vaguement une autonomie administrative dans sa version britannique, et une intégration politique dans ses formes française et portugaise. Oscillant entre ces deux pôles, la politique de « différenciation » et la politique d'« assimilation », l'administration coloniale de l'entre-deux-guerres était, aux yeux de ceux qui devaient l'appliquer, un exercice d'adaptation culturelle et politique nécessairement empirique.

Cependant, les idées et les expériences appelées à jouer un rôle ultérieur remontaient toutes à la période antérieure à la première guerre mondiale. Le « découpage théorique » de l'Afrique intervenu dans les deux dernières décennies du XIX^e siècle fut suivi d'une période de conquête et de domination militaires qui devait déterminer la plupart des méthodes de contrôle administratif employées dès avant la fin du siècle. La période de l'entre-deux-guerres fut, de ce fait, celle où bon nombre de ces pratiques antérieures furent structurées et érigées en politique officielle, où l'opportunisme administratif fut élevé au rang de théorie bien articulée. Rétrospectivement, cette période apparaît manifestement comme celle de la bureaucratisation de l'administration coloniale.

S'il n'y eut pas, à l'origine, de conception universellement admise de l'administration coloniale en Afrique, il existait cependant une très large convergence de vues sur ce que l'on pourrait appeler l'administration conjointe, ou plus couramment, l'administration indirecte, qui faisait participer les autorités africaines au pouvoir colonial, dans leurs rôles politiques traditionnels ou ceux que leur imposaient les Européens, mais incontestablement en position de subordination. L'accord général sur ce grand principe s'explique par diverses raisons : en premier lieu, les modalités historiques de la constitution des empires coloniaux à la fin du XIX^e siècle n'y furent pas étrangères, la dimension même de ces empires ajoutant un nouvel élément au problème de l'administration coloniale. En second lieu, la pénétration du continent africain s'opéra à un rythme tel que le personnel européen disponible fut rapidement insuffisant pour administrer les nouvelles possessions, d'autant plus qu'elle s'étendait à des régions avec lesquelles aucun contact culturel européen n'avait été jusqu'alors établi ; si bien que toute administration directe eût constitué une expérience totalement nouvelle et donc peu viable dans l'immédiat. C'est essentiellement en raison de cette situation, déjà constatée par plusieurs observateurs⁴, qu'à la différence des petits territoires côtiers soumis à une administration directe les vastes possessions de l'intérieur furent administrées de façon indirecte. À la fin du siècle, en outre, l'effondrement de l'administration par des compagnies à charte nécessita l'établissement d'une autorité nationale sur de vastes régions que les Européens ne tenaient pas solidement, ce qui, sauf en Afrique-Orientale allemande, entraîna la formation d'un type d'administration assez lâche, analogue aux méthodes très souples employées antérieurement par les compagnies, et dont la Somalie italienne offrait un exemple particulièrement éclatant.

4. Voir M. Perham, 1960 (b), p. 140-141 ; J. D. Fage, dans : P. Gifford et W. R. Louis (dir. publ.), 1967, p. 703.

Il y eut encore d'autres raisons, qui tenaient aux perceptions culturelles européennes et annonçaient des intentions politiques. Non seulement le principe de l'empire « à bon compte », qui ne coûtait rien ou presque rien directement à la métropole, était généralement accepté, mais on estimait, en outre, que moins l'ordre social était troublé, plus la coopération indigène était active. Parlant de la politique britannique en Afrique, Lugard affirmait que, « pour en assurer le succès et promouvoir le bonheur et le bien-être des populations, les institutions et les méthodes doivent être profondément enracinées dans leurs traditions et leurs préjugés⁵ ». En 1906, le ministre français des colonies, Georges Leygues, avait déclaré : « Le principe fondamental de notre politique coloniale doit être le respect scrupuleux des croyances, des mœurs et des traditions des peuples soumis ou protégés⁶. »

Les explications et les arguments destinés à rendre compte du manque de personnel et à justifier la nécessité de réduire les dépenses au strict minimum sont eux-mêmes liés à un problème plus essentiel, qui imposa l'adoption d'un système similaire d'administration à tous les gouvernements coloniaux du XX^e siècle : l'échec de la politique administrative directe ou assimilationniste, tellement en vogue au XX^e siècle. Qu'il s'agisse des Français avec les Quatre communes du Sénégal (Dakar, Saint-Louis, Rufisque, Gorée), ou des Anglais avec les colonies de la couronne (Sierra Leone, Gold Coast — actuel Ghana —, Lagos — dans l'actuel Nigéria), l'assimilation avait échoué vers la fin du siècle dernier, et pas seulement à cause de la résistance culturelle des peuples africains. Les fonctionnaires coloniaux anglais et français manquaient d'enthousiasme, et cela était dû aux conflits et aux frictions qui se produisaient entre l'élite coloniale européenne et les Africains élevés à l'occidentale. Dans les colonies anglaises et françaises, la fin du XIX^e « siècle fut marquée par une frustration générale des attentes de ces Africains occidentalisés. Comme A. E. Afigbo l'a fait justement observer⁷, la fin du XIX^e siècle ne fut pas seulement caractérisée dans les colonies d'Afrique occidentale britannique par la mise à l'écart systématique des Africains « cultivés » qui avaient occupé des postes de responsabilité pendant les décennies antérieures ; la même période vit aussi se réduire la possibilité pour les Africains de devenir des citoyens français, au Sénégal et ailleurs. C'est donc ce manque de solidarité entre les colonialistes européens et les Africains cultivés, à la fin du siècle dernier, qui provoqua un manque artificiel de personnel administratif, quand les nouveaux régimes commencèrent à restreindre le recrutement dans les administrations d'Africains possédant une haute formation.

Dans ces conditions, aucune puissance coloniale ne chercha immédiatement à éliminer complètement les structures sociopolitiques en place. Toutefois, les politiques étaient d'une grande diversité, depuis l'acceptation à contrecœur et l'adaptation forcée de ces structures (cas de l'Angola portugais et de l'Afrique-Orientale allemande) jusqu'aux efforts délibérés pour conserver les institutions (cas du Nigéria du Nord britannique et du Maroc français).

5. F. D. Lugard. 1929, p. 211.

6. *La dépêche coloniale*, 12 juillet 1906, p. 1.

7. A. E. Afigbo, dans : J. F. A. Ajayi et M. Crowder (dir. publ.), 1974, p. 443.

Néanmoins, les exigences fondamentales du système colonial eurent partout pour effet de modifier les objectifs, et de les affaiblir, donc de gauchir les fonctions des institutions africaines de base. Le fait même que la plupart des États africains furent annexés par la conquête et par l'exil ou la destitution de leurs dirigeants jeta le discrédit sur toute leur administration. La généralisation d'un système fiscal conçu par des Européens constitua certainement un autre élément perturbateur du régime colonial; mais, même les timides efforts faits dans le sens de ce qu'on appelle aujourd'hui la modernisation remodelèrent également les institutions locales. Si l'existence de la majorité des populations africaines ne fut pas fondamentalement affectée par la présence des Européens, en revanche, les institutions politiques de base en furent profondément altérées.

Le régime colonial et ses structures

Du palais du sultan du Maroc au kraal d'un chef d'Afrique orientale ou australe, les administrateurs coloniaux européens cherchèrent et trouvèrent dans les « autorités indigènes » des alliés ou des agents pour transmettre efficacement les exigences de la domination étrangère à l'ensemble des populations africaines. C'était là une structure d'autorité asymétrique, si peu que les institutions existantes fussent modifiées ou subordonnées aux besoins des Européens. Au sommet de la pyramide administrative se trouvait le gouverneur ou le résident général, lequel, quoique responsable en dernier ressort devant le gouvernement de la métropole, jouissait souvent des pouvoirs d'un souverain.

Son action s'inscrivait dans un cadre institutionnel d'une ampleur et d'une complexité extrêmement variables, mais il était généralement assisté dans la période de l'entre-deux-guerres par une sorte de conseil ou comité consultatif représentant à la fois les intérêts « officiels » (administratifs) et des intérêts « non officiels » (des colons ou des commerçants). Dans les systèmes français, portugais et belge, la centralisation de l'administration coloniale réservait le pouvoir législatif à la métropole, mais, dans les possessions britanniques d'Afrique, les conseils coloniaux prirent effectivement le caractère d'assemblées proto-parlementaires dont les membres, élus ou nommés, ou les deux, virent leurs fonctions passer peu à peu du consultatif au législatif, préparant ainsi la voie, sans que cela ait été voulu, mais selon un processus très logique, à la dévolution des pouvoirs politiques. Lorsque les Africains commencèrent à faire leur apparition dans les organismes consultatifs coloniaux du système britannique en particulier, leur nombre et leur mode de désignation garantissaient suffisamment qu'ils n'auraient aucune influence sensible sur le mode de domination européenne de l'entre-deux-guerres.

L'institution centrale de toute l'organisation coloniale était le district ou la région (appelée « cercle » en Afrique-Occidentale française, où l'utilisation de ce terme militaire rappelait la nature de l'acquisition coloniale), sur lesquels un administrateur européen exerçait l'autorité coloniale et dirigeait les activités tant de ses subordonnés européens que des autorités africaines intégrées à l'administration coloniale.

L'élément africain le plus important, celui dont le rôle a été le plus abondamment discuté, était le chef local. En vérité, toutes les puissances coloniales en Afrique étaient tributaires du chef soit traditionnel, soit désigné, pivot de la structure administrative. L'administrateur colonial français Robert Delavignette expliquait brièvement la nature du système, et l'analyse ne valait pas seulement pour l'Afrique-Occidentale française, lorsqu'il écrivait : « Il n'y a pas de colonisation sans politique indigène; pas de politique indigène sans commandement territorial; et pas de commandement territorial sans chefs indigènes qui servent de rouages entre l'autorité coloniale et la population⁸. »

Si aucun observateur ou commentateur n'a jamais mis en doute que l'activité des chefs locaux fût partie intégrante du système colonial sur tout le continent, l'utilisation qu'en faisaient les diverses puissances européennes a en revanche été très discutée par les spécialistes⁹. La question majeure était celle de la différence entre administration directe et administration indirecte, entre délégation de l'autorité européenne aux chefs africains et médiation européenne de l'autorité traditionnelle de ces chefs. La plupart des chercheurs se sont intéressés à la distinction entre les modes de pouvoir que pratiquaient respectivement dans l'Afrique subsaharienne les Britanniques et les Français, et qui se différenciaient par les méthodes, sinon par les résultats; mais, pour replacer le problème dans son cadre historique, il vaut peut-être mieux se livrer à une analyse générale de la politique africaine, tout en réservant cependant encore une attention particulière aux activités des Britanniques et des Français.

L'explication la plus célèbre de l'importance de l'« autorité indigène » pour l'ordre colonial est celle de Lugard, théoricien de la méthode de domination la plus discutée, mais la plus imitée, à savoir l'administration indirecte. Comme tant d'autres administrateurs coloniaux, il faisait de nécessité vertu, mais rares sont ceux qui surent parler de cette vertu d'un ton aussi convaincant.

Chargé d'administrer le vaste territoire du Nigéria du Nord à la suite de la cession à l'État des pouvoirs de la Compagnie royale du Niger, et manquant de personnel et de fonds, Lugard comprit qu'il était hors de question de songer à exercer une autorité directe; mais, s'il en vint à cette conclusion, c'était aussi pour s'être personnellement convaincu, à l'époque où il servait en Ouganda, que la meilleure méthode d'administration coloniale était l'utilisation des institutions indigènes existantes. C'est ainsi que, durant la période où il occupa le poste de haut-commissaire du Nigéria, entre 1900 et 1907, Lugard élaborait sa ligne d'action générale et en donna une explication détaillée dans ses nombreuses instructions aux administrateurs, instructions publiées dans *Political memoranda*.

Le meilleur résumé de sa politique figure dans une série d'instructions à ses subordonnés datant de 1906, dans lesquelles il préconise « un gouvernement unique, où les chefs indigènes aient des devoirs bien définis et un statut reconnu sur un pied d'égalité avec les autorités britanniques¹⁰ ». Ce qui

8. R. Delavignette, 1946, p. 121.

9. Voir H. Deschamps, 1963; M. Crowder, 1964; M. Crowder et O. Ikime (dir. publ.), 1970; A. I. Asiwaju, 1976 (a).

10. F. D. Lugard, 1919, p. 298.

devait devenir le système de l'administration indirecte était donc fondé non sur la subordination, mais sur la collaboration avec le résident britannique, ce dernier exerçant essentiellement des fonctions consultatives, et non d'exécution, alors que le chef africain (en l'occurrence l'émir peul) continuait de jouer son rôle traditionnel suivant les directives très précises, mais non rigides, de l'administration coloniale. En tentant ainsi d'intégrer les émirs dans le système colonial, Lugard voulait leur laisser la plupart de leurs anciennes responsabilités, fonctions et prérogatives afin qu'ils continuent d'apparaître aux yeux des populations comme leurs chefs légitimes.

Si le régime de Lugard se ramenait pour l'essentiel à l'utilisation des autorités en place dans leurs fonctions traditionnelles, il visait encore un autre but : il était censé apporter des modifications dans le sens du modèle européen, notamment sur le chapitre de la justice et de la fiscalité¹¹. « La grande tâche de l'administration indirecte », écrivait le biographe de Lugard dans un article où il défendait sa politique, « est de ne pas intervenir dans les rivalités entre Africains, de laisser à ces derniers suffisamment de champ libre pour leur permettre de trouver eux-mêmes leur équilibre entre le conservatisme et l'adaptation¹² ». L'accomplissement de cette tâche était, dans une large mesure, subordonnée à la connaissance qu'avaient les administrateurs européens des coutumes et des institutions locales, et aussi, bien entendu, à la bonne volonté des autorités indigènes, plus ou moins disposées à opérer de tels ajustements pour moderniser leurs propres institutions.

Telle qu'elle vient d'être esquissée, l'administration indirecte pratiquée au Nigéria du Nord peut être assimilée à un autre modèle qui, à l'instar de celui de Lugard, réussit surtout dans les régions entièrement soumises aux institutions politiques musulmanes. Ce sont essentiellement les Français qui donnèrent une définition théorique de cette forme d'administration indirecte, dont la portée dépassait le cadre de l'Afrique. Ce qu'ils appelaient « politique d'association » connut une grande faveur au tournant du siècle et fut opposée avec enthousiasme à l'ancien idéal d'assimilation politique. Le théoricien conservateur du colonialisme Jules Harmand en offre l'une des meilleures explications dans une longue partie de l'ouvrage intitulé *Domination et colonisation*, qui fut publié en 1910 et eut un grand retentissement. L'association, y déclare-t-il, est une « administration indirecte, avec la conservation, mais mieux surveillée et mieux dirigée, des institutions du peuple soumis, et dans le respect de son passé¹³ ». La publication en 1923 de l'ouvrage de Sarraut, *La mise en valeur des colonies françaises*, marqua la consécration officielle de cette politique.

Proposée à l'origine pour l'Indochine et étendue plus tard à l'Afrique, où elle fut érigée en politique, l'« association » n'en était pas moins limitée géographiquement en tant que pratique coloniale. Les Français ne l'envisagèrent sérieusement qu'au Maroc, et encore essentiellement à cause de l'intérêt que les affaires indigènes inspiraient au résident général, Louis-

11. Au Nigéria, les modifications apportées par le régime indirect dans la pratique ont été soigneusement examinées dans O. Ikime (dir. publ.), 1980, chapitres 25, 26 et 27.

12. M. Perham, 1934, p. 331.

13. J. Harmand, 1910, p. 163.



13.5. *Louis-Hubert Lyautey (1859-1935), résident général français au Maroc (1912-1925) (par Chabellard).*
[Photo : © Roger-Viollet.]

Hubert Lyautey (voir fig. 13.5), auquel, dans les premières années du protectorat, la métropole laissa à peu près les mains libres. Sur tout le territoire marocain, les structures de l'État chérifien furent préservées et, à l'échelon local, l'action administrative ressemblait étrangement au modèle proposé par Lugard. Le contrôleur civil français devait jouer un rôle de conseiller, et non de supérieur hiérarchique, auprès du *cadi*, magistrat musulman exerçant ses fonctions conformément au droit musulman (*shari'a*). Cette organisation était comparable à celle qui existait au Maroc espagnol, où l'activité du *cadi* était guidée par l'*inventor*, homologue espagnol du contrôleur civil. L'institution du *cadi* fut aussi conservée en Somalie italienne, mais moyennant un partage des responsabilités avec des chefs désignés.

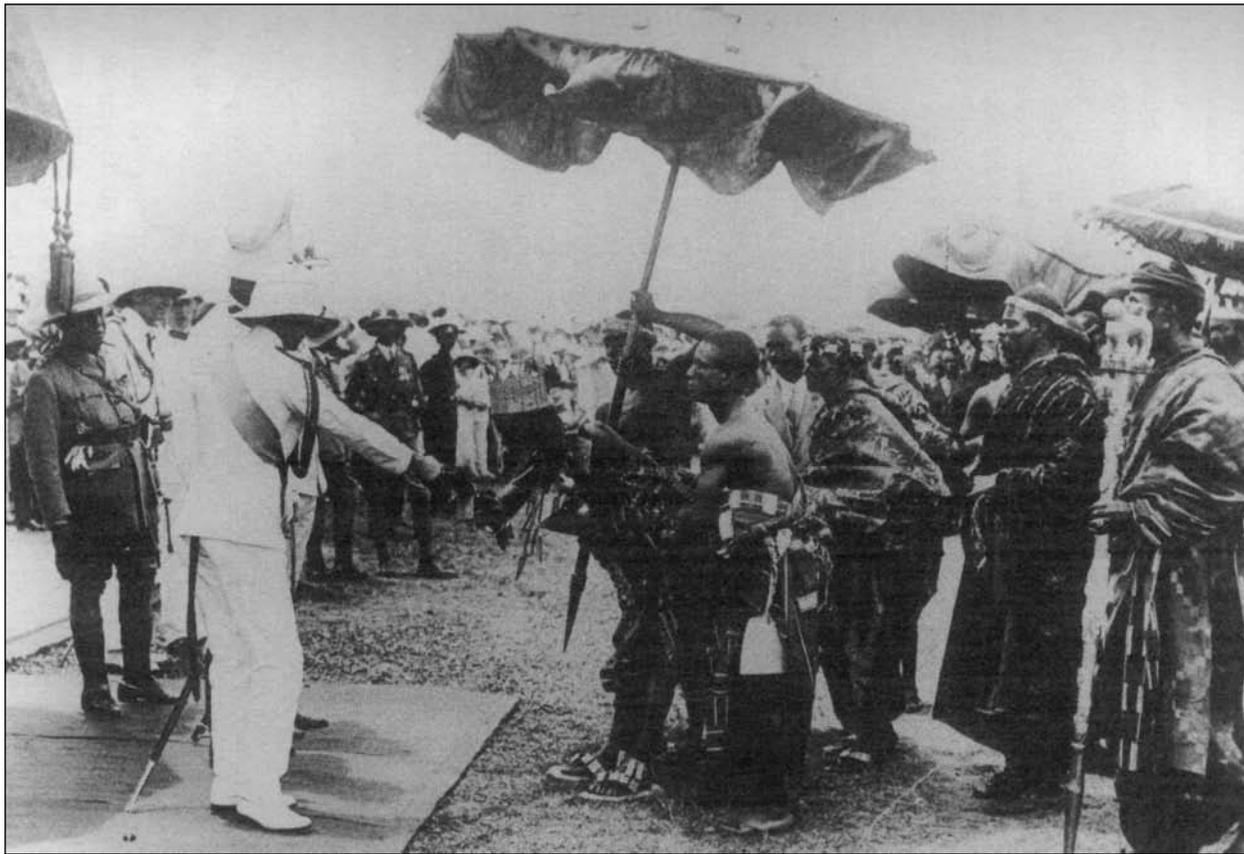
En théorie, l'administration indirecte s'exerçait également dans les territoires coloniaux français au sud du Sahara; en réalité, il en allait tout autrement. Dans un document fréquemment cité, car il illustre bien les méthodes pratiquées par les Français entre les deux guerres, le gouverneur général de l'Afrique-Occidentale française, Joost Van Vollenhoven, déclarait en 1917: Les chefs « n'ont aucun pouvoir propre d'aucune espèce, car il n'y a pas deux autorités dans le cercle [...] il n'y en a qu'une ! Seul le commandant du cercle commande; seul il est responsable. Le chef indigène n'est qu'un instrument, un auxiliaire¹⁴ ». En dépit des déclarations officielles, donc, les Français se servaient des autorités indigènes non point indirectement, mais directement, et sous l'autorité de l'administration coloniale. Et les Portugais agissaient de même.

Le système d'administration indirecte de Lugard donna au début de bons résultats au Nigéria du Nord — bien qu'il eût été discrédité par certaines critiques qui le considéraient comme exagérément conservateur¹⁵ — et fut étendu après la guerre à la plus grande partie des possessions britanniques d'Afrique, y compris les territoires au Tanganyika et au Cameroun enlevés à l'Allemagne. Et les Belges l'adoptèrent même au Congo après 1920. Bien que les conditions ne fussent nulle part meilleures et les résultats plus brillants que dans la région du Nigéria du Nord, peuplée de Hawsa et de Peul, les Britanniques s'efforcèrent effectivement de suivre les grandes lignes des coutumes locales, de sorte que même les institutions nouvellement créées, telles que les conseils locaux, furent conformes aux modes d'organisation locaux. L'exception notable, toutefois, fut l'Afrique du Sud, où la notion d'« autorité indigène » était le moyen par lequel la minorité blanche s'assurait l'administration locale des Africains déplacés désormais vers les réserves territoriales en vertu de la politique de ségrégation.

Dans toute l'Afrique subsaharienne, le chef local cessa pendant l'entre-deux-guerres d'être une « autorité indigène » pour devenir un agent administratif. Ses attributs et pouvoirs traditionnels furent grandement affaiblis ou diminués. Ce changement de position, même dans les régions soumises à l'administration indirecte, s'explique aisément. En effet, les fonctions traditionnelles se distendaient sous la pression des exigences nouvelles:

14. J. Van Vollenhoven, 1920, p. 207.

15. Pour une analyse récente, voir S. Abubakar, dans: O. Ikime (dir. publ.), 1980.



13.6. *L'administration indirecte en action: le prince de Galles reçoit les chefs à Accra lors d'un voyage en Gold Coast, 1925.*
[Photo: Illustrated London News Picture Library.]

perception d'impôts, opérations de recensement, ou recrutement de main-d'œuvre et conscription. Lorsque les Européens estimaient que les postes d'autorité traditionnelle n'étaient pas pourvus de titulaires qualifiés, ils y plaçaient des anciens combattants, des sous-officiers ou des employés. C'était tout particulièrement le cas dans les colonies françaises et portugaises, où les règles locales du recrutement des chefs étaient très fréquemment violées. D'autre part, les chefs furent parfois chargés d'un rôle politique qui n'entraînait pas autrefois dans leurs attributions, ou encore on les installait dans des sociétés acéphales, où ils n'avaient auparavant aucune fonction administrative. On relève des exemples de ces deux systèmes chez les Igbo du Nigéria, les Gikuyu du Kenya et les Langi de l'Ouganda septentrional¹⁶.

Avec l'établissement de l'administration européenne, les chefs furent manipulés comme un personnel administratif que l'on pouvait détacher ou déplacer à sa guise pour satisfaire aux besoins coloniaux. Des chefferies furent abolies ou créées selon qu'elles étaient considérées comme superflues ou utiles aux exigences coloniales. Le cas le plus frappant est sans doute celui du Congo belge (actuel Zaïre), où, après 1918, les réformes proposées par le ministre des colonies, Louis Franck, aboutirent à une révision radicale de l'ordre colonial. Le nombre de chefferies tomba de 6 095 en 1917 à 1 212 en 1938. De plus, une circonscription administrative entièrement nouvelle, le secteur, fut créée pour consolider la réforme. Dans le même esprit, les Français décidèrent en Afrique occidentale de créer une nouvelle circonscription, le canton, regroupement de villages qui, au dire d'un gouverneur, « est placé sous l'autorité d'un *agent administratif indigène* qui prend le nom de chef de canton¹⁷ ». En Libye, les populations furent soumises à une nouvelle organisation administrative par un décret royal en date du 31 août 1929, qui prévoyait notamment la division des populations nomades de la colonie en « tribus » et « sous-tribus », à la discrétion du gouverneur, sur avis du commissaire régional. Et même les Britanniques opérèrent des modifications analogues dans la zone orientale du Nigéria lorsque l'administration indirecte y fut introduite. En présence des chefs locaux, dont ils ne pouvaient alors définir avec précision l'autorité, les Britanniques introduisirent le principe d'un « chef désigné », dont l'autorité s'étendait sur des territoires peuplés de milliers d'habitants, mais procédait directement de sa nomination par le gouvernement colonial¹⁸.

Le rôle de l'administrateur local venait encore compliquer la situation. Quelles que fussent ses intentions, il finissait invariablement par devenir un chef auxiliaire. Comme le souligne Delavignette avec satisfaction, l'administrateur colonial n'était aucunement un administrateur, mais un chef, et il était reconnu comme tel par les populations africaines soumises à son

16. À ce sujet, voir en particulier R. Tignor, 1971; J. Tosh, 1973; A. E. Afigbo, 1972; W. R. Ochieng et G. Muriuki, dans: B. A. Ogot (dir. publ.), 1972.

17. « Programme d'action économique, politique et sociale », 1933, p. 185; cité par J. Suret-Canale, 1971, p. 323. C'est l'auteur de la citation qui soulignait.

18. Pour plus de détails, voir A. E. Afigbo, 1972.

autorité. Sa fonction essentielle, affirmait-il, est d'« agir en chef¹⁹ ». Le rôle discret et réservé que Lugard avait envisagé pour le résident britannique au Nigéria du Nord ne fut pas accepté par les administrateurs français et portugais, qui tous exerçaient l'essentiel de l'autorité locale. En Somalie italienne, les administrateurs étaient ceux qui se rapprochaient le plus des Britanniques dans leurs rapports avec les chefs locaux, mais, même parmi ces deux groupes, les thèses de Lugard étaient nécessairement modifiées par les exigences du régime colonial et la personnalité de ceux qui l'exerçaient. Parmi les fonctionnaires coloniaux servant en Afrique, rares étaient ceux qui faisaient preuve, dans ces relations, de la subtilité et de la faculté d'identification qu'exigeait le bon fonctionnement du système d'administration indirecte de Lugard. En outre, et c'est plus important, les exigences sociales nouvelles imposées par le colonialisme n'avaient aucun point commun avec la coutume africaine et elles ne furent intégrées aux institutions indigènes qu'au prix de distorsions.

Les objectifs et les charges imposés par le colonialisme

Au-delà de la rhétorique officielle, les objectifs concrets de la colonisation se révélèrent fort limités. Il s'agissait essentiellement de maintenir l'ordre, d'éviter les dépenses excessives et de constituer une réserve de main-d'œuvre, à l'origine pour le portage, puis par la suite pour la construction de routes et de voies ferrées, mais aussi à des fins commerciales. En pratique, ces objectifs se sont généralement superposés aux fonctions de l'administration locale et ils ont été atteints de trois manières : réforme des systèmes judiciaires, recours au travail forcé et institution d'impôts personnels. Les deux dernières formules furent parmi les institutions coloniales celles qui apportèrent le plus de bouleversements, la première ayant peut-être été le plus soigneusement pesée par les Européens.

L'introduction des institutions judiciaires européennes a le plus souvent laissé une certaine place au droit coutumier africain et, le cas échéant (en Somalie italienne, par exemple), au droit musulman ; mais elle n'en fut pas moins génératrice de changements. Comme lord Hailey l'a fait observer, le principe fondamental du droit européen différait nettement de celui des systèmes africains, car ce droit était axé sur le châtement du coupable, non sur la réparation du préjudice causé à la victime²⁰. À maintes reprises, le pouvoir colonial tenta d'instaurer une dyarchie judiciaire, suivant laquelle les litiges civils entre Africains étaient réglés selon les procédures précoloniales, alors que les affaires pénales et les litiges intéressant des Européens étaient directement du ressort de la juridiction coloniale.

Toutefois, à l'exception notable des colonies portugaises, un système de tribunaux fut partout mis sur pied ou renforcé en fonction des besoins des Africains tels que les Européens les percevaient²¹. Dans la première décennie

19. R. Delavignette, 1946, p. 29.

20. Lord Hailey, 1957, p. 591.

21. On trouvera dans O. Adewoye, 1977, une fascinante étude d'un exemple de ce processus.

du siècle, les Italiens en Somalie et les Allemands en Afrique orientale s'efforcèrent d'étendre les pouvoirs judiciaires des chefs ou magistrats africains et, à la même époque, c'est sur la côte occidentale que les tentatives de ce genre furent poussées le plus loin et eurent le plus de succès : c'est le cas des « tribunaux indigènes » mis en place par Lugard. Ceux-ci constituaient l'une des trois composantes de son « administration indigène » et devaient, dans son esprit, servir à « inculquer l'idée de la responsabilité et développer dans une communauté primitive un certain sens de la discipline et du respect de l'autorité²² ». Présidés par des Africains et essentiellement destinés à traiter les affaires indigènes, ces tribunaux devaient respecter aussi strictement que possible le droit coutumier africain, modifié seulement lorsqu'il s'écartait des normes juridiques anglaises fondamentales. Le modèle de Lugard fut appliqué dans de nombreuses possessions britanniques et dans les territoires sous mandat ; les Belges l'imitèrent en outre au Congo.

Les Français, pour leur part, ont appliqué une méthode diamétralement opposée, qui tendait à réduire les pouvoirs des Africains pour faire finalement de l'administrateur la seule autorité judiciaire. Cependant, l'élément le plus singulier et le plus inéquitable du système français est l'« indigénat »²³. Employé d'abord en Algérie après 1870, il fut importé en Afrique-Occidentale française dans les années 1880 et, comme en Algérie, cette institution y demeura vivante jusqu'à la fin de la deuxième guerre mondiale. Réglementé par un décret de 1924, il permettait à tout administrateur français d'infliger une peine de prison pouvant atteindre jusqu'à quinze jours et une amende pour des infractions diverses, allant d'un retard de paiement d'impôts au manque de respect envers des fonctionnaires français.

Les impôts personnels, qui frappèrent en fin de compte tous les Africains de sexe masculin, ont eu des répercussions plus profondes que les régimes juridiques. Conçus d'abord comme un moyen pour la colonisation de se financer elle-même, ils s'inspiraient aussi de l'idée qu'ils forceraient les Africains à s'intégrer aux activités économiques des Européens et étendraient le secteur monétaire de l'économie. Au début du XX^e siècle, ces impôts étaient régis par une réglementation sans équivalent parmi les autres institutions coloniales, au terme de ce qui apparaît très nettement comme un cycle d'évolution²⁴. L'impôt sur les « cases », très répandu dans les premières années de la domination coloniale, suscita aussi beaucoup de contestations et de protestations chez les Africains²⁵. Vers les années 1920, il avait généralement été remplacé par un impôt personnel, taille ou capitation, qui allait demeurer la forme d'imposition la plus répandue jusqu'à la fin de l'ère coloniale. Entre les deux guerres, on essaya à diverses reprises d'en faire un impôt progressif, assis sur une base régionale ou sur le rendement potentiel des terres. Il y eut enfin l'impôt sur le revenu des personnes physiques, introduit dans les années 1920 dans plusieurs possessions britanniques et au Congo belge, mais

22. F. D. Lugard, 1929, p. 548.

23. Pour une étude récente et détaillée, voir A. I. Asiwaju, 1979.

24. Lord Hailey, 1957, p. 676.

25. Voir chapitre 6 ci-dessus.

qui visait surtout les non-Africains, seuls en général à posséder des revenus suffisants pour y être assujettis.

À l'intérieur de ce cadre général, il existait de nombreuses variantes régionales, dont la plus importante se rattachait à la notion d'autorité indigène mise en avant par Lugard. Comme celui-ci l'écrivait dans son *Dual mandate*, « l'impôt [...] est, en un sens, la base de tout le système puisqu'il fournit les moyens de payer l'émir et tous ses subordonnés²⁶ ». L'institution qui assurait le fonctionnement du système était le trésor indigène, idée dont la paternité revient à sir Charles Temple lorsqu'il était en poste sous les ordres de Lugard au Nigéria du Nord. Chaque autorité indigène devait se voir restituer un certain pourcentage des impôts perçus dans son district, destiné à un trésor indigène alimenté en outre par le produit de licences diverses et des amendes infligées par les tribunaux. C'est sur ces fonds que l'émir ou le chef local devait prélever son propre traitement et la rémunération de ses subordonnés. Le reliquat devait servir à financer le fonctionnement et l'amélioration des services publics. La formule, appliquée à l'origine dans les émirats, s'étendit, avec l'administration indirecte, non seulement aux possessions britanniques des côtes orientale et occidentale, mais aussi au Congo belge.

De toutes les innovations coloniales, le système fiscal fut celle qui favorisa le plus la bureaucratisation de l'administration coloniale. Il assignait une fonction commune à l'administrateur et au chef africain qui, en fixant et en percevant l'impôt, souvent de concert avec les conseils locaux d'anciens ou de notables, rappelaient à chacun le pouvoir réglementaire du nouveau système²⁷. D'autre part, à la suite des percepteurs d'impôts proprement dits, des agents administratifs faisant partie d'une nouvelle élite coloniale ne tardèrent pas à faire leur apparition. Les *akida* utilisés par les Allemands en Afrique orientale furent probablement les plus représentatifs et les plus contestés d'entre eux; avant la colonisation européenne, ces fonctionnaires de langue kiswahili étaient en poste dans la région côtière; l'administration allemande leur attribua de nouvelles fonctions et en fit des percepteurs d'impôts et des recruteurs de main-d'œuvre. En 1936, des employés africains furent nommés percepteurs d'impôts en Rhodésie du Nord, nouvelle indication de cette tendance à la bureaucratisation.

L'introduction d'impôts en numéraire fut promptement suivie d'impôts en travail, manifestation la plus claire des tentatives européennes en vue d'enrôler de force la main-d'œuvre dans l'organisation économique de l'entreprise coloniale. L'impôt de cueillette, qui permettait la récolte du caoutchouc sauvage dans l'État libre du Congo, fut le plus critiqué; mais celui qui eut l'existence la plus longue (il ne fut aboli qu'en 1944) fut l'impôt en travail appelé « prestation », auquel furent assujettis tous les hommes des possessions françaises d'Afrique occidentale et équatoriale, qui ne pouvaient s'en libérer que par un versement en espèces. Inversement,

26. F. D. Lugard, 1929, p. 201.

27. F. D. Lugard, en particulier, prônait les mérites de l'impôt personnel comme « marquant la reconnaissance du principe selon lequel chaque individu a, envers l'État, une obligation proportionnée à ses moyens », *ibid.*, p. 232.

au Cameroun, les Allemands permirent aux Africains de se libérer de la capitation par un « paiement » en travail. Et, dans une région de l'Ouganda, les Britanniques conservèrent le *luwalo*, impôt précolonial d'un mois de travail voué aux travaux publics, jusqu'en 1938, date à laquelle il fut remplacé par un impôt en numéraire. Cependant, ces impôts n'étaient que des exceptions au système de travail forcé employé par toutes les puissances coloniales.

Toujours inquiets de manquer de main-d'œuvre pour les travaux et les emplois nouveaux financés par le régime colonial, les administrateurs européens imposèrent leur domination avant la fin du siècle par un système d'enrôlement pratiquement forcé, souvent destiné d'ailleurs à satisfaire les besoins du secteur privé autant que du secteur public. Ce système a connu, il est vrai, son déclin au début du XX^e siècle, tant à cause de celui du portage que sous la pression croissante de l'opinion internationale. Mais, même très modifié, l'usage demeura partie intégrante du régime colonial jusqu'à la deuxième guerre mondiale. Ce fut du moins le cas pour l'administration coloniale française, qui employa, jusqu'à la fin de la deuxième guerre mondiale, un grand nombre d'Africains par le biais de la prestation, en particulier pour la construction de voies ferrées (par exemple en Afrique-Occidentale française). En outre, les autorités coloniales françaises sévissaient fréquemment contre le recrutement forcé à des fins commerciales, comme ce fut le cas sur des plantations de caoutchouc en Afrique équatoriale ou dans les forêts de la Côte-d'Ivoire²⁸. Les abus à l'époque étaient encore suffisamment nombreux pour susciter l'indignation de l'opinion, dont André Gide se fit l'interprète le plus éloquent dans son célèbre *Voyage au Congo* (1927).

C'est cependant dans le Sud-Ouest africain allemand et en Union sud-africaine qu'existaient les formes les plus oppressives de réglementation du travail. La politique pratiquée en Union sud-africaine fut évidemment étendue au Sud-Ouest africain lorsque, après la première guerre, celui-ci devint un territoire sous mandat, mais le régime allemand qui l'avait précédée était étonnamment proche du système élaboré pour l'Union sud-africaine, et tout aussi sévère. Des laissez-passer et des cartes d'identité réglementaient la circulation des Africains, des lois sur le vagabondage frappaient ceux qui n'étaient pas munis d'un contrat de travail, et celui-ci était conçu pour donner à l'employeur allemand un énorme avantage. Il existait également des lois sur le vagabondage et la circulation des personnes en Union sud-africaine, et les contrevenants s'exposaient à des peines de travail forcé rétribué au minimum. Les lois de 1923 sur les indigènes (régions urbaines) et sur l'administration indigène renforcèrent les lois antérieures sur la circulation, tandis que d'autres lois, comme celle de 1922 sur l'apprentissage, vinrent restreindre fortement les possibilités d'emploi ouvertes aux Africains.

28. Le cas de la Côte-d'Ivoire a été traité par Z. Semi-Bi, 1973, et R. P. Anouma, 1973.

Instruments de contrôle et d'administration

Si diverses qu'aient été les théories et les méthodes de la domination coloniale avancées ou appliquées dans la période de l'entre-deux-guerres, il ne s'en dégage pas moins un modèle très net de régime bureaucratique. À l'époque, la domination coloniale était passée d'un contrôle militaire à un contrôle institutionnel civil; le recours direct à la force, lui, tendait à être remplacé par la persuasion administrative. Malgré ce changement, le dernier argument du pouvoir colonial restait le canon.

Comme ses plus ardents défenseurs le faisaient volontiers observer, le pouvoir colonial s'était établi par la force des baïonnettes et c'était par elle qu'il se maintenait. Fortes de cette constatation, toutes les puissances européennes enrôlaient dans leurs forces armées des éléments recrutés dans la population indigène (voir fig. 13.7). En dépit d'une organisation et d'une efficacité variables selon les régions ou les visées nationales particulières, ces troupes coloniales remplissaient toutes essentiellement entre les deux guerres des fonctions de police, avec le concours des forces de gendarmerie créées depuis peu; mais, comme ils étaient souvent envoyés dans des régions auxquelles ils étaient culturellement et ethniquement étrangers, les soldats africains étaient déracinés de leur propre milieu social et se heurtaient à l'hostilité des populations locales avec lesquelles ils entraient en contact par la force. C'est cette donnée, ainsi que le refus des Européens de laisser les Africains accéder aux leviers de commande, qui explique que jamais l'armée ne soit parvenue en Afrique à remplir dans les mouvements d'indépendance le rôle politique qu'elle sut jouer en Asie et au Proche-Orient. De fait, la seule puissance coloniale qui ait organisé des forces de police militaires importantes pour les Africains placés sous sa domination était la France, laquelle, dès les premières années du XX^e siècle, considéra l'Afrique subsaharienne comme un réservoir de personnel indispensable au maintien du rang militaire de la France dans le monde.

Il n'empêche que, même durant l'entre-deux-guerres, période qualifiée par les contemporains d'ère de « paix coloniale », les affaires africaines furent encore marquées par de graves intermèdes d'interventions militaires. En effet, le désir proclamé par les Européens de préserver dans toute la mesure possible la neutralité militaire de l'Afrique resta toujours lettre morte. Les Français instituèrent le régime de la conscription par une loi de 1919 prévoyant le recrutement annuel d'un contingent africain de 10 000 hommes; les Britanniques créèrent au Soudan la Sudan Defense Force, à effectifs exclusivement soudanais, sous les ordres d'officiers britanniques, mais qui fut essentiellement mise au service des intérêts stratégiques de l'empire au Proche-Orient aussi bien qu'en Afrique orientale. La force publique du Congo belge, qui présentait les caractéristiques à la fois d'une armée d'occupation et d'une force de police, fut souvent mise à contribution durant cette période pour étouffer la résistance incarnée par les mouvements religieux syncrétistes²⁹. À l'échelle de la guerre ouverte,

29. Parmi les diverses études sur l'histoire de l'armée dans l'Afrique moderne, celle qui offre la meilleure introduction rapide à la question, et dont les observations sont ici résumées, est l'analyse de J. S. Coleman et B. Belmont dans: J. J. Johnson (dir. publ.), 1962



13.7. *La campagne en Afrique Orientale allemande: des « askari » d'Afrique orientale envoyés comme agents recruteurs par l'administration civile. Photo prise près du fleuve Ruwu en avril 1917. [Photo: © Imperial War Museum.]*

il est aisé de mesurer les événements. La campagne italienne menée dans les années 1920 en vue de soumettre la Libye et l'effort des Espagnols et des Français pour mettre fin à la guerre du Rif au Maroc à la même époque sont des exemples évidents, mais ils n'atteignent pas les proportions de la guerre de conquête brutale entreprise par Mussolini contre les Éthiopiens, événement qui devait sonner tragiquement le glas de la période que nous étudions ici.

Le compte rendu des opérations militaires menées en Afrique dans l'entre-deux-guerres n'infirme pas sérieusement la thèse selon laquelle cette période se définit comme une domination administrative. Avec le recul, ce qui paraît le plus important, ce sont les effets communs, et non les intentions divergentes, des méthodes et de la pratique coloniales européennes. Il ne fait guère de doute qu'en se bureaucratisant le régime colonial a effectivement préparé en partie et malgré lui un mouvement d'indépendance nationale. Les contours d'une nouvelle élite politique se dessinaient lentement à mesure que dans divers services coloniaux, mais plus particulièrement dans les services britanniques, les employés subalternes et les chefs désignés apprenaient à appliquer, à une échelle si modeste fût-elle, la règle de Napoléon: « Les carrières s'ouvrent au talent. » Des centres de formation, telle l'École normale William-Ponty de Dakar, préparaient les éducateurs et les administrateurs sur lesquels l'administration coloniale allait de plus en plus se reposer. Dans les régions urbaines principalement, le « vent du changement » commençait lentement à souffler.

Cependant, ce n'était pas ce que les administrateurs coloniaux européens souhaitaient vraiment. Même lorsqu'ils mettaient l'accent sur la « prééminence des intérêts indigènes », ils étaient persuadés que le bien-être des populations africaines ne pouvait être garanti et efficacement structuré sur le plan social et économique que par leurs propres soins. Comme le fit remarquer un jour lord Cromer, l'objectif d'un bon gouvernement et celui d'un gouvernement indépendant étaient contradictoires dans un contexte colonial. Ainsi, le système colonial revêtait la forme d'un régime autoritaire, et il n'était nullement conçu pour conférer le pouvoir politique aux Africains qu'il était supposé servir. Sa caractéristique la plus courante était le paternalisme, le partage des responsabilités étant toléré au mieux dans les zones de forte colonisation blanche. L'histoire des objectifs changeants et de l'interprétation non moins changeante de la « prééminence des intérêts indigènes » au Kenya est des plus instructives. Le « livre blanc » de 1923 utilisait cette notion pour écarter les revendications de la population indienne en vue d'obtenir une représentation équitable dans les affaires de la colonie. Des « livres blancs » ultérieurs, publiés en 1927 et en 1930, apportèrent des nuances à cette notion; ils contenaient des concessions à la population blanche, de plus en plus nombreuse, qui était dès lors admise à participer aux responsabilités de la tutelle. La prééminence des intérêts indigènes ne signifiait plus, par conséquent, la prépondérance des intérêts africains mais seulement leur prise en considération.

Même dans les territoires où des institutions parlementaires furent mises sur pied en vue de créer un gouvernement colonial doté de certains pouvoirs,

elles le furent de façon à garantir la suprématie des Blancs. C'est ainsi qu'en Algérie un système électoral à deux collèges, sanctionné par la loi Jonnart de 1919, comportait une participation arabe proportionnellement plus faible que la participation européenne dans les délégations financières, ébauche de parlement représentant des groupes d'intérêts, non des régions géographiques. Et en Afrique du Sud, les Africains ne jouaient absolument aucun rôle dans les procédures parlementaires qui y furent développées. La loi de 1936 sur la représentation des indigènes raya effectivement les Africains des listes électorales de la colonie du Cap et réduisit leur rôle politique dans toute l'Union à l'élection d'un nombre limité de Blancs qui devaient représenter les intérêts indigènes. Dans ces deux colonies à forte concentration blanche, comme dans toutes les colonies où l'on pouvait trouver des résidents européens, la minorité démographique était en fait la majorité politique, excluant ainsi toute ressemblance avec un gouvernement démocratique sur le modèle européen.

Si, dans une perspective historique, les effets politiques généraux des diverses méthodes coloniales se caractérisent plus par leurs similitudes que par leurs divergences, les différences de méthode jouèrent cependant un rôle important dans la préparation de la dévolution des pouvoirs du régime colonial. L'effondrement final de ce régime en Afrique s'explique dans une large mesure par la défaillance des Européens, de plus en plus incapables, à la fois financièrement, militairement et moralement, de le maintenir face à la pression nationaliste africaine. Et cependant, durant les dernières années du colonialisme, les méthodes par lesquelles le pouvoir s'était antérieurement imposé influèrent sur la détermination du processus de changement. Les notions administratives d'assimilation et de différenciation, de centralisation et d'autonomie locale devinrent alors des facteurs déterminants de ce processus. Comme on le verra dans le dernier volume (VIII), c'est dans les cas où la transmission des pouvoirs s'opéra par le *Westminster system*, inspiré du système parlementaire britannique, produit des conseils législatifs coloniaux qui avaient permis à l'opposition politique de définir ses méthodes, que le passage s'effectua avec le moins de heurts, ainsi qu'en témoigne clairement l'exemple de l'accession de la Gold Coast à l'indépendance sous le nom de Ghana. Les cas les plus radicaux furent ceux de l'Algérie française et, à une époque plus récente, des colonies portugaises de l'Angola et du Mozambique, toujours considérées, suivant la thèse de l'assimilation, comme des prolongements de l'État national outre-mer.

La diversité des méthodes suivies dans les colonies compte moins au regard de l'histoire que la similitude d'appréciation de la situation coloniale. En dépit des proclamations consignées dans les documents de la Société des nations, et au mépris de l'affaiblissement de leurs positions mondiales à la suite de la première guerre, les puissances européennes installées en Afrique ne songeaient nullement dans l'entre-deux-guerres à un transfert du pouvoir politique. Exception faite de l'Égypte, l'Afrique apparaissait comme le seul continent où le colonialisme était installé pour longtemps. Aussi les méthodes coloniales furent-elles toutes conçues pour ménager les intérêts et les visées des puissances européennes. Sur le plan politique, par

conséquent, il s'agissait essentiellement d'adapter l'Afrique aux objectifs européens, et peu importait que le pouvoir colonial s'exerçât directement ou indirectement.

Le système colonial, et c'est là l'élément le plus important de toute l'histoire de la période de l'entre-deux-guerres, a fixé le cadre administratif général dans lequel devait s'insérer le gouvernement national au cours de la première décennie de l'indépendance. Cette amorce de normalisation de la vie politique dans le cadre d'une structure organisée à l'européenne constitue l'aspect principal de la modernisation que les Européens ont alors introduite en Afrique, mais pour servir leurs propres desseins.