

**ORIGINES ET LIMITES D'UN PARLEMENT COLONIAL :  
LES PREMIERES DELEGATIONS ECONOMIQUES  
ET FINANCIERES (1921 - 1924)**

par

Jean FREMIGACCI

Suivant une idée communément reçue, l'époque coloniale se ramènerait au heurt d'un *Fanjakana* étranger, rassemblant administration et colons, et d'une population malgache qui n'eut d'autre alternative à la soumission que les "résistances primaires" dans un premier temps, le ralliement à un nationalisme moderniste dans un second. Or ce schéma, largement idéologique, et qui ne considère que la résultante du rapport des forces sociales et politiques, oblitère la complexité des structures et des relations dans la société coloniale. Il interdit même de dégager des problèmes qui, importants en leur temps, apparaissent fondamentaux à l'observateur actuel. On ne peut en effet faire l'impasse sur l'Etat colonial dans la genèse de l'Etat contemporain. Car on se condamnerait ainsi, entre autres, à ne pas percevoir un aspect essentiel du contact colonial, qui est la stratégie mixte de collaboration — résistance adoptée par les élites locales dominées.

Quelle participation au fonctionnement du système le pouvoir colonial a-t-il accordée à ses administrés ? Dire que ce système a largement fonctionné comme une auto-colonisation ne se réduit pas à montrer comment Madagascar a "bénéficié" d'une administration subalterne redoutablement efficace, héritage constamment développé des structures bureaucratiques mises en place par la monarchie merina au XIX<sup>ème</sup> siècle. Car de toute évidence, la colonisation n'a pas formé un bloc. Il n'y a pas eu une, mais deux époques coloniales. Entre un ancien régime colonial (1895-vers 1925) et un régime que nous appelons faute de mieux néo-colonial, le tournant se situe dans les années 1920-1925. Or, plus que l'action spectaculaire, mais ponctuelle de Ralaimongo, l'essentiel selon nous est l'émergence dans ces années là d'une nouvelle classe politique malgache, représentative d'une opinion publique en voie de constitution, qui s'exprime aux premières Délégations Economiques et Financières de 1921 à 1924. Que l'on consulte les procès-verbaux de leurs sessions. De véritables cahiers de doléances du Tiers-Etat colonisé posent

les problèmes en des termes qui font vaciller la légitimité du régime. Face à la perspective d'avoir à pratiquer le gouvernement d'opinion, donc de décoloniser, le pouvoir ne peut plus mener qu'un combat de retardement, agissant sur le mode de *comme si* dans le cadre d'une *politique sociale*, nouvelle dénomination de la politique indigène à partir du gouvernement de Marcel Olivier (1924-1930) — en attendant la politique de sympathie de Cayla après 1930. Autant d'expédients qui sont une reconnaissance implicite de l'opinion en voie de constitution .

Les colons, pour leur part, ont joué dans tout cela le rôle de l'apprenti-sorcier. Car ce sont eux qui sont à l'origine du processus que l'on peut considérer comme la naissance d'un système représentatif limitant l'absolutisme du pouvoir, système dont très vite les colonisés assujettis ont su faire un bien meilleur usage qu'eux.

## I

### LA CONQUETE DE LA REPRESENTATION PAR L'OLIGARCHIE COLONIALE (1902 - 1920)

Autocratie administrative, silence des populations, agitation des colons, telles devraient être les données de l'échiquier politique jusqu'en 1914 et même au-delà. Situation peu modifiée par le décret de janvier 1902 qui fit rentrer au conseil d'administration deux grands notables colons de Tananarive. Un peu plus tard, un arrêté de février 1902 créait, toujours au profit des colons, des chambres consultatives de commerce et d'industrie et des comices agricoles, qui devaient être consultés sur les questions d'ordre économique. Ces textes sont considérés comme les premiers actes associant les habitants de Madagascar à la gestion des affaires de la colonie.

Gallieni nous apparaît d'ailleurs rétrospectivement plus libéral que ses successeurs, Augagneur et Picquié. Chez le premier le jacobinisme extrême transposé en situation coloniale se mua en un césarisme qu'un organe des colons, *la Tribune de Madagascar*, exprimait plaisamment par un éditorial raillant *Victor Ier, Imperator et Rex*. Au surplus les idées socialistes de cet ancien maire de Lyon se traduisirent outre-mer dans la forme perverse de faveurs à un lobby de petits colons anti-capitalistes, en vérité fort redoutables pour les populations. Après 1910, le gouvernement de Picquié, sous les apparences cette fois du libéralisme aristocratique qui était la doctrine officielle et parfaitement contradictoire de l'Inspection des Colonies, acheva le grand renfermement des populations déjà entrepris sous la tutelle d'une administration directe fort rude. *Les Instructions aux administrateurs chefs de provinces et de district autonome sur la politique indigène* de mai 1913 sont édifiantes. On y lit en quelques lignes, à la troisième page, l'exposé aussi clair qu'involontaire des fondements de la double loi du silence de l'époque coloniale : le silence imposé aux populations se complète d'un silence volontaire d'une autocensure de l'administration territoriale sur les résistances

locales que pourraient lui opposer ses sujets. La tutelle de Picquié, du moins, protégea les Malgaches contre les colons, suscitant l'ire de ces derniers et leur agitation chronique. Les chambres consultatives, à l'existence épisodique, ne trouvent de vigueur que dans l'expression de revendications particularistes. Mais surtout, le mécontentement des lobbies coloniaux s'exprime par des campagnes de presse d'une extrême violence. Augagneur, pour *la Tribune*, est aussi, allusion à sa pratique du "parc aux cerfs", Canape Ier. Quand ce journal se calme, c'est pour revendiquer qu'"une part plus large soit faite aux colons dans le Conseil d'administration de la colonie, et que les membres nouveaux soient désignés par les chambres consultatives" (*La Tribune*, 3 janvier 1908) : Notons au passage qu'il ne saurait être question, pour l'organe des colons, d'engager le système dans la voie de la démocratie représentative.

Quant au maladif gouverneur Picquié, *le Progrès de Madagascar* le présente régulièrement, en 1912 et 1913, comme étant à l'agonie, c'est la chronique d'une mort annoncée. La dernière et la plus violente de ces campagnes de presse sera celle du *Madécasse* contre le gouverneur Garbit en 1922-1923. Cette fois, les petits colons étant passés de gauche à droite, on y trouvera un large échantillonnage des insultes qui formeront le registre fasciste. L'explication de cette violence est bien entendu à chercher dans l'immaturité politique du milieu très étroit des colons de Madagascar qui ignorent tout, en fait, des conditions de base du *self-gouvernement*. Leur virulence dans l'expression a un caractère artificiel, mais elle est entretenue par leur statut paradoxal de dominants privés de droits politiques, et par ailleurs en situation précaire sur le plan économique. "Un Français qui vient à Madagascar subit une *capitis diminutio* qui le met au niveau du dernier moujik de l'ancienne Russie en ce qui concerne sa participation à la gestion de la colonie. Cet état de choses ne peut durer "... gémit encore, en 1919, le représentant des colons de Majunga (1). Il n'est pas douteux, cependant, comme en témoigne la fréquence des références à des articles de la presse coloniale dans la correspondance ministérielle, que ces campagnes ont joué un rôle dans l'usure rapide du pouvoir que l'on constate chez les gouverneurs généraux. Il serait intéressant, mais difficile, d'évaluer l'impact de cette "campagne d'irrespect" sur l'opinion malgache. La presse nationaliste, en tous cas, en reprendra la suite dans les années 1930.

En mars 1912, le président de la section de Tananarive du comité républicain du commerce réclame à nouveau, dans un banquet, la création à Madagascar de Délégations Financières taillées sur le modèle algérien. La revendication est désormais reprise périodiquement par les journaux de Tananarive. *La Tribune*, en juillet 1912, réclame la transformation du Conseil d'administration de la colonie

---

(1) *Compte-rendu officiel des travaux de la conférence économique réunie à Tananarive du 15 au 31 janvier 1919*. Tananarive. Imprimerie officielle, 376 p. (en abrégé. CR 1919) Memorandum Frenaud, p. 368.

en une assemblée élue sur le modèle de la Conférence consultative tunisienne (2) et agite régulièrement le thème de la "participation des colons à l'administration de la colonie" (3), revendiquée avec beaucoup plus de véhémence encore par la feuille adverse, le *Progrès de Madagascar* (4). Très conscient qu'il ne s'agissait, dans tous les cas, que d'exigences formulées au nom d'intérêts très particuliers, Picquié fait la sourde oreille. mais la guerre crée les conditions d'un déplacement du pouvoir au sein de la classe dirigeante coloniale. De l'administration métropolitaine qu'incarne Picquié, l'autorité glisse au profit d'une oligarchie locale de colons qui intègre d'ailleurs nombre de fonctionnaires locaux. Cette oligarchie trouve dans Hubert Garbit, au pouvoir de 1914 à 1917 et de 1920 à 1923 son meilleur porte-parole.

Dans la galerie des Gouverneurs généraux, Garbit est, bien plus que Cayla, l'homme de Madagascar. Son passage au pouvoir fera apparaître sa véritable ambition : assurer la durée de ce pouvoir non par des appuis à Paris, où les majorités sont changeantes et où il compte des ennemis puissants, mais en apparaissant comme le grand unificateur et réconciliateur des groupes dominants de la société coloniale, l'oligarchie, surtout d'origine métropolitaine, des gros colons de Tananarive et des hommes forts des provinces, la masse des petits colons, surtout créoles, mais aussi les notables malgaches, des Hautes Terres d'abord, de la côte ensuite. L'entreprise était vouée à l'échec par suite d'une double erreur de jugement, sur la nature de l'Etat français et sur la possibilité d'un consensus dans une société coloniale aux bases économiques aussi archaïques. Mais la crise induite ainsi devait être à l'origine du tournant décisif de l'époque coloniale.

Dès la fin de 1914, Garbit propose pour l'après-guerre la tenue d'un Congrès qui pourrait "examiner l'opportunité de créer un organe constituant un lien permanent entre les diverses assemblées locales dont il sera l'émanation" (5). En fait, dès novembre 1916, Garbit devait créer un *Comité consultatif pour l'étude des questions économiques* dominé par les représentants des chambres des commerce et des comices agricoles. Après lui, Merlin, de passage à Madagascar (juin 1917 - juin 1918) entre le gouvernement de l'AOF et celui de l'Indochine, paraît avoir eu des idées très voisines déclarant devant le comité en janvier 1918 qu'il avait été "frappé du peu de rapport... entre le développement économique et social du pays et

---

(2) *La Tribune*, 9 juillet 1912.

(3) *Ibid.*, 30 juillet 1912.

(4) *Le Progrès*, 9 juillet 1912.

*Ibid.*, 19 juillet 1912 : revendication pour Madagascar de délégués élus au Conseil supérieur des colonies à Paris.

*Ibid.*, 16 juin 1913 : Le Conseil d'administration est traité de "désuète institution dont tous les membres fonctionnaires ont le devoir de répondre oui à toutes les propositions du potentat".

(5) Circulaire du 16 Décembre 1914, reproduite dans le *Compte-rendu officiel des travaux du congrès économique réuni à Tananarive du 10 au 23 Décembre 1920* (en abrégé. CR 1920). Tananarive, Imprimerie officielle, 616 p., p. 7.

les institutions représentatives dont il est doté. Le conseil d'administration... suffisant au début de la colonie, paraît un peu grêle aujourd'hui et peu en rapport avec le développement considérable que prend chaque jour le pays... " En 1919-1920, la Mission d'inspection Norès devait demander et obtenir une réorganisation de ce comité qui lui donnait un rôle plus étendu, en faisant ainsi l'embryon des futures Délégations économiques et financières (6).

Il devait revenir au Gouverneur général Scharmeck, éphémère (juin 1918 - juin 1919) mais à la poigne énergique, d'organiser le congrès prévu depuis 1914. Cet fut la conférence économique de janvier 1919, exclusivement composée de colons européens. L'Etat français, tuteur de la masse indigène, pouvait ainsi dénier à une telle assemblée toute fonction autre que de conseil technique dans le domaine économique. C'est seulement la onzième et dernière commission qui était chargée de la question des assemblées représentatives, avec pour Schrameck, des objectifs très étroits. Mais les débats de la conférence allèrent beaucoup plus loin que prévu, révélant non seulement les revendications politiques latentes des colons, mais aussi les tensions internes très vives d'un groupe social en réalité très hétérogène.

Celles-ci apparaissent une première fois quand l'homme fort de l'Ankay-Alaoatra, René Pochard demande à ses collègues une large ouverture de la classe dirigeante aux colons modestes, en leur rappelant que "élite actuelle... n'était qu'une élite en herbe à son arrivée à Madagascar... Ce souvenir doit nous inciter à être accueillants pour nos compatriotes qui débudent" (7). Discours qui traduit exactement une réalité sociale : à Madagascar, les gros colons sont des petits qui ont réussi, et ceci explique que s'il existe alors des antagonismes d'intérêts entre colons aux fortunes diverses, l'idéologie est la même du bas en haut de l'échelle. C'est celle du petit colon anti-libéral et anticapitaliste qui veut arracher à l'administration française une part du pouvoir pour exploiter à son idée le pays et les hommes, en détournant à son profit, avec l'aide d'une législation appropriée et de l'appareil étatique, une rente en travail gratuit, en nature ou en argent extorquée aux populations. Aussi, bien que Pochard reçoive l'appui de l'homme fort de Mananjary, J. Venot, le point de vue oligarchique étroit allait l'emporter. Le danger représenté par les "marécageux" pour l'oligarchie coloniale est écarté, dans le projet final, par la mise en place d'un véritable système censitaire pour les futures élections prévues bien entendu pour les seuls Européens (8).

Mais la question du pouvoir à Madagascar est également posée par une autre voie, celle du régionalisme, c'est-à-dire de l'opposition déjà solidement enracinée des colons des provinces côtières au pouvoir central qui s'appuie sur les

---

(6) Mission d'inspection Norès 1919-1920. Rapport n° 160, du 15 avril 1920, sur les assemblées représentatives.

(7) CR 1919, p. 337.

(8) CR 1919 p. 259 : Pour voter, il faut exploiter au moins 16 hectares de cultures riches, ou 50 d'autres, ou 100 de pâturages ou forêts.

grands notables français de Tananarive. Un mémorandum de Me Frenaud, avocat de Majunga, instruisant le procès de l'Etat colonial centralisé (9) est relayé, à la conférence, par un projet de Bleusez, grand planteur de la Mahavavy. Ce dernier, plus optimiste que Pochard, estime que le peuplement de Madagascar par les colons est déjà chose faite "Madagascar n'est pas une colonie de traite, mais bien une colonie de peuplement... Par là, notre Grande île offre des analogies avec l'Algérie" (10). Sur cette base, il propose une transformation du Conseil d'administration qui y donnerait la majorité à des colons eux-mêmes élus de *Délégations provinciales* instituées dans le cadre de 6 grandes régions à créer, et qui sont déjà les 6 futures régions administratives, créées en 1927 et les 6 *faritany* actuels. Point intéressant, pour étayer ses revendications, Bleusez prévoyait une représentation malgache dans des délégations provinciales... nommée par les chambres consultatives cependant. Pour finir, il propose deux vœux équivalents à une mise sous contrôle du pouvoir administratif. Le second, en particulier, n'était autre que le principe de base du parlementarisme. "L'impôt doit être consenti par celui qui le paie, et celui-ci doit contrôler l'emploi de ses deniers"(11).

D'où une réaction du pouvoir brutale et immédiate. Le Secrétaire général Guyon, numéro deux de la colonie, vint d'abord expliquer à la Conférence pourquoi elle ne pouvait sans danger s'aventurer sur le terrain politique : "Vous êtes une minorité de colons et de Français par rapport aux indigènes : Prenez garde de n'être pas submergés par la majorité en vous engageant sur un terrain aussi peu sûr et sur les dangers duquel je ne veux pas m'étendre davantage ici..." (12). En clair, Guyon ne laissait d'autre choix aux colons qu'entre l'acceptation de la toute puissance de l'administration, légitimée par sa fonction de tutrice de la masse indigène, et l'institution du principe électoral, véritable boîte de Pandore. Bien que la conférence ait sur le champ retiré son vœu en matière de consentement de l'impôt, le Gouverneur général Schrammeck revint en clôture lui signifier " qu'il ne saurait admettre aucune ingérence d'aucun élément de contrôle dans les actes de l'administration en dehors de ceux prescrits par les lois". (13)

En 1919- 1920, le Gouverneur général par intérim Guyon (juillet 1919 - juin 1920) se retrouve en position de faiblesse. En France, Garbit intrigue pour avoir le poste qu'il finira par obtenir en avril 1920. Sur place, la mission Norès estime que "le moment paraît venu de donner à l'élément colon une part plus importante dans la gestion des affaires publiques et d'appeler les représentants de la masse indigène à faire connaître le sentiment des autochtones sur ces mêmes affaires. "Cette

(9) *Ibid.* p. 363.369. Memorandum Frenaud du 11/1/1919.

(10) *Ibid.* p. 191 et p. 263.

(11) *Ibid.* p. 193.

(12) *Ibid.* p. 308.

(13) *Ibid.* p. 311.

évolution est conforme" aux tendances démocratiques et libérales du gouvernement de la République et au mouvement de plus en plus accentué qui oriente le monde moderne vers la diffusion des institutions représentatives". (14)

D'où les progrès, très limités certes, qui sont alors enregistrés à côté de projets sans suite : l'essentiel en est l'entrée de Malgaches (nommés il est vrai, et non élus) dans les chambres de commerce, ainsi que dans l'embryon des futures Délégations financières, le *Conseil consultatif des intérêts économiques*, nouvelle forme du comité de 1916. Ce conseil étant constitué de délégués des chambres de commerce, la présence malgache y était, là encore, sous le contrôle des colons. Parallèlement, du projet sans suite de réforme du conseil d'administration, il devait rester, néanmoins, l'entrée de deux notables malgaches dans ce conseil, qui furent le Prince Ramahatra et Evariste Ralison. Mais, comme d'habitude outre-mer, les progrès décisifs se traduisant par un partage de la souveraineté étant remis à plus tard (15) et la réforme des assemblées représentatives n'était vue que comme "le couronnement de la réorganisation générale des services publics de Madagascar, dont la réforme fiscale, la décentralisation administrative et les projets de grands travaux publics sont les éléments primordiaux" (16). Bon exemple de formulation du nouvel esprit technocratique d'après guerre tel qu'on le trouve au même moment dans le Plan Sarraut : L'idée dominante étant que, si l'on voulait réussir enfin la mise en valeur coloniale, il fallait associer les populations. Dans son application, le principe allait donner lieu à des développements aussi opposés qu'inattendus.

A son retour en juin 1920, Garbit reçoit un accueil triomphal de l'oligarchie coloniale qui est beaucoup plus celui d'un leader politique que celui d'un haut fonctionnaire de la République. Me Favre, avocat exploitant minier et copropriétaire de l'officieuse *Tribune*, ne salue-t-il pas en lui celui "qui est sorti de notre milieu et de nos rangs pour devenir notre chef ?" (17)

Et après avoir repris l'antienne des malheureux colons qui "de citoyens libres qu'ils étaient dans la mère patrie... sont devenus une classe de parias à Madagascar", l'avocat expose sa vision des choses. Il faut un organisme élu "où l'élément conservateur et formaliste sera représenté par nos fonctionnaires et l'élément progressif et vivant par nos colons": l'administration est l'ordre, les colons le mouvement, l'échiquier politique est complet...enfin presque, il n'y manque que le Malgaches. Et d'ailleurs, prudent, Me Favre précise "qu'il ne semble pas que

---

(14) Mission Norès. Rapport cité, n°160.

(15) *Ibid.* Cette réforme "à vrai dire ne saurait être considérée que comme une étape vers la création d'une assemblée entièrement élue, conseil colonial ou Délégations financières, investie de pouvoirs propres en matière fiscale, budgétaire et de législation. Mais elle constitue une étape nécessaire afin d'habituer progressivement les habitants de la Grande Ile à la discussion et à la gestion des affaires publiques".

(16) *Ibid.*

(17) Réception du G.G. Garbit par la population de Tananarive, 10 juillet 1920. Discours de Me Favre. *La Tribune*, 11 juillet.

le suffrage universel puisse être appliqué pour cette représentation plus économique encore que politique". L'argument de la compétence économique camouflait aussi bien la volonté d'écartier les Petits Blancs que le désir d'éviter un exemple redoutable vis-à-vis des Malgaches.

Réitérant son désir d'associer étroitement la population de Madagascar à la gestion des affaires publiques, Garbit proposa comme modèle les *Conférences consultatives* de Tunisie, avec des représentants des corps constitués, d'autres "élus par un suffrage plus étendu... naturellement ce ne serait pas le suffrage universel", et enfin, une représentation indigène, nommée bien sûr : pas question "d'introduire chez nos sujets malgaches le bulletin de vote pour lequel ils ne sont pas mûrs". Ces *conférences* auraient à donner leur avis sur les questions économiques, mais aussi budgétaires, ce qui constituait un enjeu politique alors que le discours officiel feignait de considérer les sphères du politique et de l'économique comme absolument distinctes. Au total, on avait déjà là la structure des futures *Délégations économiques et financières*.

Dans ces conditions le Congrès économique qui se tint à Tananarive en décembre 1920 devait présenter des différences majeures avec la conférence de 1919, la première étant qu'il fut très longuement et soigneusement préparé. La question de la représentation en fut le sujet principal sous quatre aspects différents : organisation des conférences consultatives, représentation au Conseil supérieur des colonies, réorganisation des chambres consultatives, régime des municipalités. Et dès l'ouverture, Garbit donna à entendre qu'il jouerait le jeu d'un véritable régime constitutionnel (18). Différence la plus visible avec 1919, enfin, la présence d'une représentation malgache de 23 membres, un par province (toujours la "politique des races..."). Un principe était acquis, même si c'était au prix d'innombrables restrictions. Ces 23 délégués étaient bien effacés encore devant les 54 Européens, qui, en fait, les avaient choisis. Et la raison profonde de cette présence malgache avait de quoi inquiéter les populations : le pouvoir et les colons comptaient sur sa caution pour concilier le libéralisme officiel et la mobilisation de la main-d'oeuvre. Ainsi, se référant au "magnifique discours" prononcé par A.Sarraut au Parlement français le 2 juillet 1920, sur la nécessité d'associer "nos collaborateurs indigènes" à la mise en valeur coloniale et à la reconstruction de la France, Garbit proclamait : "Cette formule doit être la nôtre... Français citoyens et Français indigènes, nous sommes tous membres de la même patrie. Dans l'oeuvre de demain, les premiers, fils majeurs, doivent constituer les cadres, les seconds, fils mineurs, doivent constituer les soldats de l'armée du travail" (19). En 1920, l'idée d'association était chargée de couvrir le travail forcé, et elle annonçait le SMOTIG.

---

(18) CR 1920, p. 114. Discours d'ouverture du Congrès.

(19) Circulaire du 20 Aout 1920, in CR 1920, p. 5.



Ce congrès peu connu de décembre 1920 donna lieu, pourtant, à des débats extrêmement riches d'enseignement, apportant du nouveau dans trois domaines intéressant notre propos.

La question du régionalisme d'abord, à nouveau posée par Bleusez avec son projet de Conseils régionaux à pouvoirs étendus. Significativement, pour l'emporter, le colon était prêt à accepter une représentation malgache proposée cette fois par les Fokonolona. Ainsi, entre les colons d'une part, l'administration de l'autre, les Malgaches voyaient se dessiner, sinon un espace de liberté, du moins une possibilité de manoeuvre. Mais le débat devait surtout montrer la faiblesse réelle et irrémédiable de l'implantation coloniale à Madagascar. Car, pour contrer Bleusez qui avait adjuré l'assemblée "de ne pas laisser l'administration recommencer ce qu'avaient fait les Hova : un royaume des Hauts-plateaux... Il faut que les dépenses somptuaires sur les Hauts-Plateaux cessent et que les fonds soient répartis normalement entre toute la colonie..." Ses adversaires Tananariviens, les membres du Conseil d'administration, Gros et Frapart, et le président de la chambre de commerce Guinaudeau durent faire un tableau bien pessimiste de la situation : Madagascar n'était toujours pas une colonie de peuplement, les colons n'y étaient pas enracinés et ne rêvaient que de rentrer en métropole fortune faite; ils étaient dispersés sur de vastes espaces, on ne trouverait jamais les hommes ayant le temps et la compétence pour animer ces conseils régionaux. Ou alors il faudra rémunérer largement ces fonctions et on arriverait à créer une classe nouvelle : les colons fonctionnaires (20). Et à tout cela Guinaudeau (un ingénieur très au-dessus du lot des colons, par ailleurs) ajoutait l'opposition entre provinces riches (comme Nossi-bé, que Bleusez représentait) et provinces pauvres, provinces disposant de réserves de main-d'oeuvre et provinces déficitaires, provinces exportatrices de riz vers l'extérieur et provinces consommatrices... Or, si malgré ce plaidoyer réaliste, le point de vue de Bleusez fut entériné, c'est dans une ambiguïté totale, car le projet régionaliste (qui recevra un timide de but d'application dans un strict encadrement administratif après 1920), fut complètement débordé au Congrès de 1920 par le déchaînement des particularismes locaux dont le type est les revendications annexionnistes, comme celle des colons de Mananjary sur les districts tanala à arracher aux provinces betsimisaraka, ou les colons de Sainte Marie sur Soanierana-Ivongo. Les colons, involontairement, ne faisaient que donner la preuve de leur état de dépendance vis-à-vis du cadre administratif créé par Galliéni, de l'étroitesse de leur vision et de leur incapacité à faire vivre un ensemble régional de façon autonome.

Après le régionalisme, un autre problème devait avancer suivant des modalités tout à fait révélatrices des blocages de la société coloniale, à tel point

---

(20) CR 1920, p. 323.

qu'ici l'élément nouveau et positif passa inaperçu. Il s'agit de la question de la participation malgache à des élections et à un débat tranché par un vote.

Elle avait déjà donné lieu à une escarmouche quand Joly, rédacteur en chef de la *Tribune* et proche du Gouverneur général, avait proposé que "des notables, de bons éléments choisis parmi les indigènes" reçoivent le droit de vote pour l'élection des 2 délégués que Madagascar devait recevoir au Conseil supérieur des colonies, un organisme en fait dépourvu de pouvoirs réels. L'oligarchie, par la voix d'U. Gros, s'était montrée intransigeante (21). Mais au Congrès, la question se repose lors du débat sur l'élection des municipalités. Savaron, représentant le conseil municipal nommé de Tananarive, et seul opposant européen au projet oligarchique, en dégagait la contradiction fondamentale : il était impossible, socialement et politiquement, de combiner un système reposant sur l'exclusion totale des Malgaches d'une part, sur un suffrage censitaire pour les Européens d'autre part. Car à Tananarive même, il existait déjà une bourgeoisie malgache nombreuse - près de 4.000 contribuables indigènes payaient plus que les 75 francs de cens proposé au Congrès pour les Européens - et cette bourgeoisie était susceptible de revendiquer ses droits aussitôt que les colons auraient obtenu les leurs. Pour Savaron, la moindre injustice était encore de ne pas organiser d'élections du tout : "Nous ne voulons pas créer d'agitation, et surtout nous ne voulons pas mettre l'indigène, assez clairvoyant ici, à même de faire, aujourd'hui ou demain, des déductions ou des comparaisons qui pourraient vous être défavorables..." (22)

Or, de manière quelque peu surprenante en apparence, lors du passage au vote sur les questions de représentation, les délégués malgaches demandèrent et obtinrent de voter *séparément*. Et ils votèrent à l'unanimité d'une part *contre* les colons, en rejetant le projet d'extension des municipalités élues, et d'autre part *contre* l'administration, en soutenant le projet d'une assemblée coloniale ayant un pouvoir délibératif. Ces votes recoupaient ceux de Savaron lui-même, mais nous pensons que ce dernier ne faisait que refléter le point de vue des notables malgaches traditionalistes, hostiles à l'idée d'élection pour des raisons multiples, d'ordre culturel, personnel et politique, mais, en même temps soucieux de voir leur participation à la gestion des affaires publiques se développer. D'une certaine façon ce sont les conceptions malgaches du pouvoir qui entraient au Congrès. Et cette séance du 20 décembre 1920, rétrospectivement, fait figure de non-événement à portée historique : elle offre le premier exemple d'une manœuvre des représentants de la population malgache contre les deux groupes dominants de la société coloniale, en les jouant l'un contre l'autre.

---

(21) *Ibid.*, p. 28 "Les indigènes, qui sont en tutelle, ne doivent pas s'immiscer dans les questions de souveraineté" [U.Gros]

(22) *Ibid.*, p. 320.

Cette annonce discrète de participation malgache à une vie politique de l'île, elle-même embryonnaire, fut d'autant moins remarquée qu'au même moment, dans un dernier domaine, les colons remportaient une victoire spectaculaire et qu'ils crurent décisive.

Une commission préparatoire du Congrès, formée de colons de Tananarive, avait adopté le projet de *conférence consultative* préparé par l'administration, reconnaissant qu'il y avait là une étape nécessaire. mais le Congrès lui-même, dominé par les colons de province, ne l'entendit pas ainsi : le représentant de Majunga, Me Frenaud, arriva avec un projet de *Délégations Financières* à l'algérienne, avec plus de pouvoirs et notamment un rôle *délibératif* étendu, prévoyant même que, en cas d'accord entre le Gouverneur général et l'assemblée, le ministère pouvait être court-circuité. Et comme on pouvait s'y attendre, la place faite à la représentation malgache dans ce projet était des plus minces.

Assez paradoxalement, ce sont les grands notables français de Tananarive qui tinrent contre ce projet le discours qu'on aurait attendu de la haute administration. Guinaudeau rappela... " la question la plus délicate. Le budget de la colonie est alimenté pour 3/4 environ par les indigènes et pour 1/4 par les Européens" : il n'est pas possible d'écartier la participation des premiers, sauf à retomber dans l'autocratie de l'administration, leur tutrice légale. Mais alors, poursuit Guinaudeau, n'y a-t-il pas lieu de craindre que cette participation soit élevée, par l'administration centrale, et sous la poussée de l'opinion publique en France, que nous ne sommes malheureusement pas en mesure de modifier, à un taux que nous ne saurions admettre, incompatible avec notre dignité et cependant juste dans le principe" (23). Guinaudeau, qui était aussi un radical franc-maçon incarnant bien le libéralisme colonial, venait buter sur la contradiction déjà dégagée par l'excellent connaisseur du pays qu'était Savaron.

Le plus surprenant ne fut pas de voir le Congrès adopter le projet Frenaud, mais de voir le Gouverneur général s'y rallier en promettant de l'appuyer à Paris. On serait ainsi passé d'un régime constitutionnel à un véritable parlementarisme. De la part de Garbit c'était là pure démagogie. Car il devait savoir que le ministère n'avait pas même la possibilité de se laisser dépouiller de ses prérogatives. Mais l'oligarchie coloniale croyait toucher au but, l'établissement de son contrôle sur le pays.

---

(23) *Ibid.* p. 323-324.

## II

### 1921 -1923 : L'OLIGARCHIE COLONIALE, MAITRESSE DE MADAGASCAR ?

En septembre 1921, octobre 1922 et novembre 1923, les premières Délégations économiques et financières devaient tenir session à titre simplement provisoire. Ceci parce que les projets de décret successifs, péniblement mis au point à Tananarive en raison des dissensions locales, furent rejetés par Paris pour deux raisons majeures qui, en se conjuguant, déterminaient la contradiction fondamentale des revendications de l'oligarchie coloniale : d'une part la base sociale trop étroite prévue pour la future assemblée, reflétant la prépondérance d'intérêts particuliers, d'autre part les ambitions à caractère politique (même si le mot n'était jamais prononcé) que les projets locaux reconnaissaient à cette même assemblée. Finalement la mise à la retraite forcée de Garbit et la nomination d'Olivier, qui arrive avec le décret du 7 mai 1924 organisant les Délégations économiques et financières définitives, signifient la ruine des espoirs de l'oligarchie qui, du moins, pendant 3 ans, avait entretenu l'illusion de la victoire.

Les modalités de l'élection des Délégations économiques et financières provisoires de 1921 nous permettent de déterminer les contours du groupe qui prétend au pouvoir. Face aux 18 délégués malgaches, on trouve 40 délégués européens dont 9 viennent du Conseil d'administration, 20 des chambres de commerce, 5 des municipalités élues et 6 des Commissions municipales. Or, le nombre des électeurs aux chambres de commerce ne dépassait pas 800 et celui des électeurs des 4 municipalités élues (Majunga, Diégo, Nossi-Bé, Fianarantsoa), 900 tandis que le nombre des électeurs potentiels au Conseil supérieur des colonies était de 4.500, pour une communauté française de 17.000 personnes en 1920-1921 : 2.800 de ces 4.500 Français n'avaient donc pas de représentant élu aux Délégations économiques et financières (les commissions municipales étaient nommées par le Gouverneur général, leurs représentants aux Délégations économiques et financières également). Le principe oligarchique au profit des intérêts économiques fut encore vigoureusement réaffirmé à la session de 1921, où fut présenté un projet de Délégations économiques et financières définitives en net retrait sur le projet Frenaud du Congrès de 1920. On y lit que "l'avenir doit être confié à ceux qui ont fait leurs preuves par la conduite de leurs affaires personnelles; "voilà pourquoi le mode de scrutin "ne pouvait pas être le suffrage universel" mais "un suffrage universel au second degré" (sic) (24).

Les fonctionnaires, en particulier étaient écartés car il fallait éviter une assemblée "où l'on aurait laissé venir un trop grand nombre de personnes n'ayant à

---

(24) Archives de la République démocratique de Madagascar (ARDM.) II D 3. Délégations économiques et financières (en abrev. DEF) 1921. Séances du 27/9 et du 29/9. Rapport Thuillier.

la Grande Ile qu'un établissement passager et un attachement fugitif". Sur de telles bases, les Délégations économiques et financières furent dominées par les colons de province et plus exactement les hommes forts locaux, que l'on retrouve pratiquement tous là.

En 1921, le président des Délégations économiques et financières est Cauce, de Tamatave, élu contre Bleusez; il cède la place en 1922 à Orsini, figure dominante de Majunga. Au bureau, un seul Tananarivien, Krafft. On remarque l'absence de tout membre, titulaire ou honoraire, du Conseil d'administration. Cependant, le personnage le plus influent des années 1921 - 1925 reste certainement l'avocat de Tananarive Me Lacaille, membre éminent de la camarilla d'affairistes qui gravitent autour du Gouverneur général, président de la chambre commerce de Tananarive, rapporteur général des Délégations économiques et financières en 1921, 1922, 1923 et élu président en 1924 avec comme vice-président d'ailleurs un autre avocat, de Majunga cette fois, Me Couteau. Nous avons évoqué plus haut le rôle de Me Favre et Me Frenaud. "C'est une particularité de Madagascar, qui en compte beaucoup, de voir cette immixtion du barreau dans les affaires consulaires" relevait le nouveau Gouverneur général Olivier dans une lettre au ministre en novembre 1924(25). Une particularité qui n'était pas l'effet du hasard, mais qui reflétait le fait que l'ordre colonial reposait sur une utilisation offensive de la loi dans l'extorsion d'une rente par une oligarchie politiquement remuante mais économiquement médiocre. Relayés par de nombreux et besogneux "agents d'affaires" sur le terrain, ces hommes de loi jouent à Madagascar à l'époque le rôle des fameux *grileiros* brésiliens dans la dépossession et la précarisation des communautés paysannes. Ils ne dédaignent donc nullement, on l'a vu avec Me Favre, de s'occuper de bien d'autres choses que de leur cabinet. Me Lacaille était concessionnaire forestier dans la Mandraka, dans des conditions parfaitement frauduleuses qui lui permettaient d'être l'un des gros fournisseurs du marché de Tananarive en charbon de bois, avec un revenu double de celui d'un administrateur en chef. A sa décharge, si l'on peut dire, il pouvait avancer que le numéro trois de la colonie, le Procureur général Reynaud de Lyques, avait bien moins d'excuses de se trouver dans le même cas que lui...(26).

Dans ces conditions, les Délégations économiques et financières, de 1921 à 1923 furent exemplaires d'une politique qui devait ensuite, aux yeux des responsables de l'administration centrale à Paris, disqualifier définitivement toute velléité d'autonomie locale au profit des colons à Madagascar.

---

(25) ARDM II D 8 DEF 1924. Lettre au ministre du 15.

(26) Mission d'inspection Henri 1921-23. Rapport n° 55 (Domaines).

Car la première cible de l'oligarchie coloniale, ce sont tout naturellement les Malgaches. Nous ne citerons ici que des exemples pris dans les domaines les plus importants pour des populations, en négligeant les témoignages et manifestations réactionnaires d'ordre secondaire qui foisonnent.

Nous reviendrons d'abord sur la question des droits d'usage et de l'exploitation minière, que nous avons déjà évoquée dans un article ancien(27). A la session de 1921, lorsque le chapitre *Mines* vient en discussion, Me Lacaille, rapporteur du budget, attira l'attention de la commission sur le fait que la loi devait être la même pour tous et qu'en conséquence, l'administration ne pouvait, comme elle tentait de le faire, reconnaître un droit d'usage constituant un privilège pour un groupe, les forgerons betsileo, en excluant les prospecteurs de la zone ferrifère. D'où le voeu... "qu'aucun droit d'usage sur les mines ne soit reconnu directement ou indirectement aux indigènes et que les mines-communes ou autres ne puissent être exploitées par les indigènes que dans les formes exigées par les lois minières". Ce voeu, adopté à l'unanimité des Européens, fut au contraire repoussé par les Malgaches, qui estimaient que "la coutume doit être respectée et que le droit d'usage aux forgerons Betsileo doit être maintenu"(28). Néanmoins, à la séance plénière du 6 octobre, le voeu le Lacaille fut représenté et inscrit au procès-verbal comme "adopté à l'unanimité". Or Lacaille était par ailleurs l'avocat des colons prospecteurs qui avaient profité de la loi minière pour mettre en coupe réglée les *tambitsina* betsileo, avec le complicité parfois d'une administration provinciale qui pouvait, le cas échéant, se retrancher derrière le redoutable décret de 1920 sur le Fokonolona. Son article 20 ne présentait-il pas le droit d'usage comme "essentiellement révocable"? Les manoeuvres de Lacaille et des colons, cependant, se brisèrent contre l'intervention de l'Inspection des colonies qui trouva là une occasion rêvée de montrer que la tutelle protectrice de l'administration sur les populations n'était pas un vain mot. La tentative pour précariser les Malgaches sur leur terre était un échec dans ce cas précis. Mais pour les populations le combat est toujours à recommencer. A la même session de 1921, le délégué malgache de Majunga demande que l'administration cesse de donner en adjudication aux Indiens le ramassage de produits tels que cocons à soie sauvages, cire, caoutchouc, raphia etc, procédure qui leur permet de rançonner les populations. Toujours en 1921, quand le délégué Rapiera demande l'autorisation pour les Malgaches d'exploiter l'or, il se heurte à Dreyfus, représentant des prospecteurs, qui argue que "l'orpaillage libre, étant prévu par un décret où des dispositions spéciales sont insérées, ne peut pas exister" et qu'au surplus, il est loisible aux Malgaches qui le désireraient d'obtenir ce droit par la voie de la naturalisation : réponse parfaitement hypocrite, la naturalisation étant presque fermée à l'époque, sur une campagne des colons justement. Ajoutons qu'aux Délégations économiques et

---

(27) J. Fremigacci. "Ordre économique colonial et exploitation de l'indigène"... in *Terre Malgache* n° 17, 1975, p. 65 - 107

(28) ARDM II D 3. Séance du 30/9.

financières de 1923, le délégué d'Ambositra, Blavette, devait essayer de reposer la question de l'exploitation du fer par les colons (29).

L'oligarchie coloniale devait d'autre part se discréditer par ses prises de position dans deux domaines connexes, la fiscalité et la question de la main-d'oeuvre.

Sur le premier terrain, le combat significatif est celui qui est livré autour de la question apparemment technique des droits de sortie de 3 % institués en 1919. Dénonçant dans ces droits une "hérésie économique", Me Lacaille fit adopter le principe de leur suppression : En fait à la suite de la crise commerciale qui avait commencé en 1920, les maisons de Tananarive détenaient de gros stocks de produits exportables qui allaient s'en trouver réévalués, d'autant. Mais il fallait trouver, pour le budget, 1,5 million de recettes compensatoires : qu'à cela ne tienne, les délégués européens proposèrent un relèvement de 5 francs de la taxe personnelle des indigènes dans les provinces, du Sud essentiellement, que leur pauvreté avait fait épargner, et un relèvement de 10 % des droits de consommation. Le transfert de la charge fiscale était si évident que l'administration le refusa sous cette forme. Le relèvement de la taxe personnelle étant jugé politiquement dangereux, il fut remplacé par un relèvement des patentes et licences, et par la création d'un droit de visa des livrets d'identité des indigènes. On releva, pour la forme, la contribution mobilière des Européens pour un rapport de 50 000 francs, tandis que directement ou indirectement, les Malgaches devaient fournir le reste, soit 1 450 000 francs.

Mais peut-être plus encore que la pratique elle-même, les déclarations des délégués colons laissent rêveur sur leur degré d'inconscience sociale. Nous y reviendrons plus loin pour les cas soulevés par leurs collègues malgaches. Mais pour les mesures qui les touchent directement, on relève des réactions plus vraies que nature.

Ainsi en 1923, tandis qu'ils proposent, par économie, d'arrêter le développement du modeste enseignement primaire indigène (30), ils rejettent vigoureusement un projet de taxe sur les grosses voitures sous prétexte que "si on veut arriver à la suppression du portage. Il ne faut pas appliquer un tarif spécial" (Me Nativel, délégué de Tamatave) et que "dans un pays neuf, il faut encourager les moyens de transport mécaniques" (Me Lacaille). A la même session, l'administration présente, sur demande expresse de Paris, un projet d'impôt sur le revenu des Européens qui est "violemment combattu par la colonisation et rejeté" (31), et le pouvoir s'incline devant l'argument qu'il conduit à "une inquisition qui

---

(29) ARDM II D 7 DEF 1923. Séances du 21/11 et du 24/11, vœu n° 45.

(30) *Ibid.* séance du 24/11/1923 vœu n° 12.

(31) *Ibid.* séance du 20/11/1923.

peut devenir vexatoire" (Ulysse Gros). Et de toutes façons, remarque Me Frenaud, l'impôt en question est inutile puisque le budget est équilibré..Ainsi, une fois de plus, le provisoire des débuts s'était mué en idée définitive : Callieni, pour encourager leur installation, avait fait des colons des privilégiés fiscaux, après 1920, ils considèrent ce statut comme intangible. Le délégué de Majunga, Serbos, l'exprime en 1921 avec une candide franchise quand, s'élevant contre la comparaison faite dans l'exposé des motifs du budget entre les charges pesant sur le contribuable en France et celle de l'Européen à Madagascar, il rappelle "le principe unanimement admis chez nous... que le Français qui s'expatrie pour aller habiter aux colonies accomplit un sacrifice dont il y a lieu de lui tenir compte. Peu de fonctionnaire très bien rétribués, beaucoup de colons gagnant beaucoup d'argent, et des indigènes s'enrichissant parallèlement, n'est-ce pas là, Messieurs, la bonne formule ?" (32).

Vision idyllique de l'île heureuse, derrière laquelle il faut bien voir que, dans la réalité, le contrôle de l'Etat colonial et de ses institutions de base, fiscalité et prestation, est une nécessité pour les colons, et d'abord pour résoudre le problème majeur, déjà évoqué, de ces années-là, la crise aigüe de main-d'oeuvre. L'idée force est alors qu'il faut porter au maximum la contrainte indirecte représentée par l'impôt. Ainsi pour Bleusez, président de la commission du budget, "dans les régions peuplées, il se produit fatalement une stagnation de la main-d'oeuvre si l'impôt n'est pas augmenté" (33). D'où, en 1921-1922, le projet réellement extraordinaire d'une taxe sur l'oisiveté : "Cette innovation peut paraître audacieuse, mais une telle considération ne doit pas nous arrêter "en disait le Gouverneur général Garbit (34), en soulignant qu'une telle taxe n'avait pas un but fiscal, mais d'impulsion économique. Et d'ajouter : "si nous pouvons avec tact et prudence faire entrer cette mesure dans les moeurs, nous arriverons pour le plus grand bien de tous à augmenter le rendement du travail dans ce pays". Mais le projet, dans lequel on peut reconnaître la forme extrême du travail forcé indirect, devait rencontrer l'opposition absolue de l'Inspection des colonies (35).

Mais au même moment, l'oligarchie s'efforce avec succès de détourner à son profit une part de l'immense main-d'oeuvre publique que les prestations livraient au pouvoir. A la session de 1921, le Directeur des Travaux publics Girod ayant proposé de remplacer, par économique, 800 000 francs de crédits d'entretien du réseau principal de routes par 700 000 journées de prestataires — ce qui était déjà un détournement de la main-d'oeuvre prévue pour les travaux de Fokonolona — l'assemblée demanda que les sommes ainsi rendues disponibles soient consacrées à toute une série de travaux urbains qui auraient dû rester à la charge des

---

(32) II D 3 Séance du 3/10/1921.

(33) *Ibid.* Séance du 3/10/1921.

(34) *Ibid.* Séance du 6/10/1921.

(35) Mission Henri 1921 -1923. Rapport n°53 (Taxe sur l'oisiveté).



municipalités, à Tananarive, Fianarantsoa, Morondava, Vatomandry. Expédient que, en 1923, Lacaille codifiera dans un voeu adopté à l'unanimité : que les prestations soient placées sous le contrôle des chambres de commerce (36). Et ce, d'autant plus que sur le terrain, les prestataires sont couramment mis au service d'intérêts privés. C'est le cas, notamment, dans la province de Moramanga qui compte nombre de colons proches du pouvoir (37). La politique suivie alors nous montre que l'oligarchie n'est pas composée que de colons : elle intègre nombre de fonctionnaires, et le Gouverneur général lui-même. D'où la motion de soutien que Garbit reçoit à la clôture des Délégations économiques et financières de 1921, en forme de télégramme au ministre des Colonies Albert Sarraut : "... Considérant l'oeuvre, accomplie par le Gouverneur général Garbit depuis un an au sujet main-d'oeuvre, conseil d'arbitrage, grands travaux, participation des colons à l'administration, expriment toute satisfaction colonisation (38), et remercient le ministre de son récent décret portant à 5 ans le séjour normal des gouverneurs généraux... "Garbit, en retour, tient en clôture un discours de chefs de l'exécutif à son parlement, soulignant leur réalisations communes" avec nos seules ressources", sans endettement de la colonie, qui ne demande rien à la métropole.

Mais le rêve d'une colonie évoluant, sinon vers le statut de dominion, du moins vers celui d'une colonie privée à la Rhodésienne, dotée d'un large self-government, qui était celui d'un Ulysse Gros par exemple, allait se briser sur une double contradiction des colons qui prétendaient en être les bénéficiaires. D'une part, ils ont besoin du soutien de l'administration, mais entrent dans un conflit violent avec les fonctionnaires et derrière eux, avec l'Etat français. D'autre part, ils s'abandonnent à leurs particularismes dont le conflit interdit toute perception d'un minimum d'intérêt général de leur propre classe.

Le conflit avec les fonctionnaires peut paraître surprenant, étant donné les complicités que ces derniers entretiennent avec les colons. En fait Garbit, polytechnicien, militaire, héritier aussi d'Augagneur, n'a que bien peu d'estime pour le corps des administrateurs coloniaux qui à Madagascar, représentent la priorité du contrôle politique sur la tâche de mise en valeur qu'ils seraient incapables de promouvoir. Tout comme Augagneur, il entretient surtout des liens étroits avec les services techniques, les Travaux publics surtout, dirigés depuis 1906 par son ami Girod. Or ce service est en conflit constant, sur le terrain, avec les administrateurs . Aussi, Garbit donne l'impression en 1921 d'adhérer à la campagne de *l'Indépendant* des frères Louys sur le thème que toute économie sur les dépenses de fonctionnement représente autant de gagné pour les investissements nécessaires à la colonisation. Dans cette voie, il n'est pas douteux cependant qu'il

---

(36) II D 7 DEF 1923. Séance du 19/11/1923.

(37) Mission d'Inspection Henri. Rapport n° 48 (Main-d'oeuvre dans la province de Moramanga.

(38) II D 3. Séance du 6/10/1921.

s'est trouvé dépassé par l'activisme anarchique des colons féodaux de brousse qui dominant aux Délégations économiques et financières, et ses appels à l'unité des Européens de Madagascar face à la métropole n'y pourront rien (39). De sorte que, contre les forces d'éclatement de la société coloniale, le pouvoir de l'Etat français centralisé apparaîtra comme le seul garant de l'ordre et de l'unité.

En 1921, à la session des Délégations économiques et financières, comme dans la presse de Tananarive, le conflit se focalise sur la question du nombre des administrateurs. Les Délégations économiques et financières votent une adresse au Conseil supérieur des colonies demandant la réduction des frais d'administration générale et soulignant que le nombre des administrateurs "était nettement supérieur aux besoins et la péréquation des grades n'étant pas respectée, il en résultait un excès important de l'effectif des administrateurs et administrateurs-en-chef, tandis qu'il y avait insuffisance des administrateurs-adjoints" (40). Madagascar comptait en effet à ce moment là 224 administrateurs coloniaux, pour un effectif normal estimé à 132. Et les 92 administrateurs en surnombre, de grade élevé (le corps avait régulièrement progressé dans la hiérarchie depuis Gallieni, avec un renouvellement faible) représentaient 2,5 millions de francs, soit 3,6 % des recettes budgétaires. Une intervention de Berthier, président de l'association des administrateurs de Madagascar, précisant qu'il y avait déjà 210 administrateurs en 1913, ne put renverser l'opinion déjà faite de l'assemblée (41).

En 1922, le conflit prend un tour aigu et les colons s'attaquent même au pléthorique et incompetent service des Travaux publics. Dans son rapport sur le budget de 1923, Me Lacaille relève que si le nombre des administrateurs est revenu à 209, il n'en reste pas moins excessif. Le budget ploie sous "le chiffre vraiment important des dépenses d'administration générale et de personnel" et que la situation soit encore pire dans les autres colonies n'est vraiment pas un argument (42). Lacaille suggère d'employer le personnel en surnombre à des travaux de contrôle concernant l'établissement des rôles fiscaux et à la perception des impôts dont le rendement n'est pas ce qu'il devrait être et de reverser les agents des Travaux publics en surnombre dans le service topographique pour des travaux de délimitation des concessions en attente. Mais surtout dans les 51 voeux que présentent les Délégations économiques et financières de 1922, il n'y en a pas moins de 10 qui sont dirigés contre les fonctionnaires (43) le tout étant exprimé avec une brutalité qui culmine dans le 44ème voeu..." que les fonctionnaires en surnombre, notamment des cadres des administrateurs coloniaux et des Travaux publics soient mis à la retraite ou affectés dans d'autres colonies, en un mot sortis de Madagascar" (sic). Or cette fois, il y eut unanimité des Européens et des

---

(39) *Ibid.* Séance du 27/9/1921.

(40) *Ibid.* Séance du 6/10/1921.

(41) *Ibid.* Séance du 23/9/1921.

(42) ARDM II D 5 DEF 1922. Rapport général sur le budget de 1923.

(43) *Ibid.* Séance du 24/10/1921. Voeux n° 2, 6, 12, 13, 19, 38, 39, 40, 44, 45.

Malgaches pour voter ce vœu : de la question des Finances publiques, on passait à ce qui commençait à ressembler à un problème politique.

A la session de 1923, le conflit se déplace, et se situe clairement entre les colons et la métropole elle-même. Tandis que le rapport général de Lacaille insiste sur les charges indues que Paris fait peser sur la colonie, de très nombreux vœux des Délégations les détaillent (44), alors que l'assemblée est modérée désormais vis-à-vis du personnel local, proposant même des améliorations de sa situation et de ses conditions d'emploi (45). Il y avait là pour l'Etat français une menace autrement sérieuse que l'agitation de 1921-1922. En réalité, d'une manière brouillonne et décousue certes, les Délégations étaient en train de faire l'apprentissage du véritable parlementarisme, dont la base est effectivement d'abord la chasse aux dépenses d'Etat inutiles et non consenties. L'Inspection des colonies devait elle-même reconnaître des mérites aux délégués financiers de 1921. "On peut être assuré qu'ils s'opposeront énergiquement à toute dépense nouvelle qui ne serait pas justifiée" écrivait à ce propos l'Inspecteur Chérigé (46). Et la défaite des colons après 1924 ne devait pas avoir que des côtés positifs : elle allait être suivie d'une nouvelle et forte poussée des dépenses de fonctionnement, absorbée grâce à la prospérité économique, jusqu'à ce que vienne la crise. Sous Olivier et surtout Cayla, Madagascar, allait être plus que jamais la colonie de son administration.

Il n'en reste pas moins que les colons sont les premiers responsables de leur échec, qu'ils doivent non seulement à leur attitude à l'égard des Malgaches et du pouvoir, mais aussi à leur faiblesses propres que les Délégations économiques et financières devaient révéler ou exposer une fois de plus : un comportement économique timoré et étriqué, un particularisme conflictuel incurable.

Sur le premier point, la question de l'emprunt d'équipement de la colonie dans le cadre du Plan Sarraut, à l'ordre du jour depuis 1919, permet d'avoir des doutes sérieux sur les compétences économiques réelles des colons locaux. De 300 millions prévus au départ, il s'amenuise pour tomber à 50 millions aux Délégations économiques et financières de 1923 et finalement il ne devait être conclu qu'en 1931. Certes la métropole porte sa part de responsabilité dans ce retard. Mais on est frappé de relever les réticences que le projet suscita dans les milieux économiques de la colonie. En 1922 et 1923, l'emprunt est bloqué par le vœu que sa réalisation soit subordonnée à l'organisation des Délégations économiques et financières définitives (47). Certains colons, comme Bleusez, mettent en doute la rentabilité des grands travaux projetés et manifestent leur crainte de l'endettement

(44) II D 7. Séance du 24/11/1921. Vœux n° 1, 6, 21, 22, 23, 24, 26, 27.

(45) *Ibid.* Vœux n° 7, 9, 10, 11, 15.

(46) Mission d'inspection Henri 1921-1923. Rapport n° 32 du 15 août 1922 (sur un projet d'organisation de Délégations financières).

(47) II D 5. Séance du 23/10/1921. II D 7 Séance du 24/11/1921.

et de ses conséquences (48). D'autres, comme Ulysse Gros, se réfugient derrière des positions maximalistes ou derrière le problème de la répartition entre les provinces. En réalité sur cette question comme celle de la création, sans cesse remise, d'une banque d'émission (elle aussi posée à la conférence de 1919 et au congrès de 1920, puis aux Délégations économiques et financières), il apparaît que les colons à Madagascar étaient bien peu des entrepreneurs dynamiques, et même que le capitalisme les effrayait quelque peu.

A cela s'ajoutent les éternelles dissensions témoignant d'une absence de perception de l'intérêt général. En 1921, le conflit entre la côte et les Hautes-Terres reprend, conduit par Bleusez, épaulé cette fois par Jaussaud, de Tuléar. Accusant les Délégations économiques et financières d'être toujours dominées par les Hauts-Plateaux, seuls représentés au conseil d'administration, ils proposent à nouveau la création de conseils provinciaux, et demandent l'ouverture du conseil d'administration à des colons de la côte (49), avec d'ailleurs l'appui des délégués malgaches. Mais ils se heurtent alors aux objections de Bègue, créole de Vatovandry, qui pose le problème des colons des districts éloignés des chefs-lieux de province ou des futures régions ! Bègue, il est vrai est un modèle dans son genre. Discute-t-on le plan de campagne ? Il demande un crédit pour la réparation des divers édifices de Vatovandry. Les dépenses de la justice ? Il demande la création de justice de paix dans les centres autres que les chefs-lieux de province, à Vatovandry par exemple. Les PTT ? Il signale que la cabine téléphonique de Vatovandry est en mauvais état. L'assistance médicale indigène ? Il demande la création d'un dispensaire à Vatovandry...

Il n'est pas de problème où les particularismes ne s'affrontent. Le projet d'impôt sur les terrains provoque un affrontement entre la côte ouest (Orsini) qui pense que les cultures riches peuvent le payer, mais non les pâturages, et la côte est qui, par la voix de Me Nativel, pense exactement le contraire (50). Le tracé du chemin de fer FCE, Fianarantsoa-Manakara, suscite de son côté l'ire, et une motion des représentants de Mananjary, Venot et Lefebvre (51). Ceci, pour ne pas parler des délégués qui viennent aux Délégations économiques et financières pour se faire, à l'occasion des marchés publics, les représentants de commerce de leurs propres affaires (52). Le pouvoir administratif restait bien en position d'arbitre, décidant en dernier recours. Et par contraste avec les colons, les délégués malgaches n'allaient pas avoir beaucoup de mal à apparaître comme faisant preuve d'une sagesse et d'une maturité exemplaires.

---

(48) II D 5. Séance du 23/10/1921.

(49) II D 3. Séance du 2/9, 27/9, 29/9/1921.

(50) II D 5. Séance du 12/10/1921.

(51) *Ibid.* Séance du 23/10/1921.

(52) Mission d'Inspection Henri. Rapport cité, n° 32.

### III

## LES DELEGATIONS ECONOMIQUES ET FINANCIERES ET L'EMERGENCE D'UNE NOUVELLE CLASSE POLITIQUE MALGACHE

### L'élection des délégués malgaches

La circulaire du 28 juillet 1921 aux chefs de province, qui, reprise pour l'essentiel dans le décret de mai 1924, devait en fait déterminer durablement les modalités de désignation des délégués malgaches, était des plus traditionalistes et peu démocratique dans ses deux points essentiels, la base ethnique et la nomination laissée aux choix du Gouverneur général.

A côté des 4 membres, titulaires et suppléants, du Conseil d'administration, elle prévoyait l'élection-nomination de 14 indigènes "représentant les principaux groupes ethniques de la Grande Ile" dans un cadre provincial : 4 délégués étaient attribués aux Merina dont 2 pour la province de Tananarive, 1 pour le Vakinankaratra et 1 pour l'Itasy. De même étaient prévus 2 délégués pour le pays betsiloo et pour le pays betsimisaraka, 1 pour les Sakalava et Bara, et pour chacun des quatre regroupements des "Tribus du Nord", du "Sud", du "Sud-Ouest", du "Sud-Est". On avait là une illustration de la "politique des races" combinée avec le critère du Madagascar utile de l'époque : l'Ouest n'avait ainsi aucun représentant.

Les modalités de désignation des délégués s'inspiraient de celles des *mpiadidy* prévues au décret contraignant du 9 mars 1902. A la base, *mpiadidy* et chefs de village devaient désigner un délégué par gouvernement indigène, et ces délégués, réunis au chef-lieu de province, devaient proposer une liste de 3 noms parmi lesquels le Gouverneur général choisirait le délégué de la circonscription. Au total, donc, seuls des notables locaux bien vus du pouvoir avaient des chances d'arriver à Tananarive, où il était bien peu probable de les voir former un groupe cohérent.

Dans les faits, cependant, le système fonctionna de telle sorte qu'il s'apparenta fort, au moins sur les Hautes Terres, à de véritables élections de type censitaire, et qu'il aboutit très vite à la formation d'une opinion malgache, certes limitée et particulariste au départ, mais beaucoup moins que celle des colons, les conditions imposées par la situation coloniale poussant les notables malgaches à une prise de conscience globale des problèmes des populations. Fait essentiel à souligner, le Gouverneur général désigna systématiquement comme délégué le candidat qui avait eu le plus de voix dans le processus électoral, ramené ainsi dans la pratique de 3 à 2 degrés. Or, ces élections firent apparaître des hommes

nouveaux dont le poids allait grandir au fil des années. Nous citerons deux exemples remarquables.

Ambositra tout d'abord : "Je ne vous cacherai pas ma surprise", écrit le chef de province Marchand au Gouverneur général (53), "tous les notables hova ou betsileo très connus faisant partie de la chambre consultative ou connus par leurs actes n'ont pas eu de voix ou que quelques unes. Les 3 délégués élus sont des Betsileo que nous connaissons pour leur loyalisme, leur dévouement, mais jusqu'à présent ils n'étaient pas considérés comme les plus importants. Cette élection est importante, surtout qu'elle est dégagée de toute pression officielle ou autre, que j'ai tenu la main à ce qu'elle soit faite dans la plus grande indépendance".

On voit alors émerger Philippe Rajohanasa, ancien écrivain-interprète et gouverneur adjoint (1899-1903), démissionnaire en 1903 pour des raisons personnelles, ancien instituteur privé de la Mission protestante française (1904-1920) mais, précise Marchand, quoique protestant et membre d'un conseil de *Fiangonana*, "il n'a aucune attache sérieuse dans les partis religieux". Il s'est distingué à l'occasion des oeuvres de guerre, pour le recrutement des tirailleurs et l'emprunt récent, ce qui lui a valu d'accéder au rang de 9 honneurs. En 1921, il est tout ensemble commerçant, agriculteur et éleveur, et gérant de la maison Moiret à Ambositra. "La population Betsileo ayant fait bloc sur son nom", Marchand se rallie d'autant plus aisément à ce Betsileo 9 honneurs, de race pure (sic) originaire de la région de Fandriana, intelligent, honnête, sérieux, dévoué à notre cause..." que sur les 3 élus, il est le seul qui parle et écrive correctement le français et "seul capable d'assister à une conférence et d'y faire digne figure". Le vaniteux et médiocre chef de province (54) pense manipuler le nouvel élu. En fait, à ce jeu, le rusé Betsileo sera plus fort. Le cas Rajohanasa, éclaire un aspect essentiel de ces élections : l'administration locale, très probablement sur consignes orales du tortueux Garbit (que nous lisons entre les lignes du rapport de Marchand, un féal de Garbit) a joué contre les notables malgaches des chambres consultatives, jugés trop liés aux colons et ceux d'Ambositra sont jugés comme particulièrement agités. Or, dans son jeu d'équilibre entre les colons et Paris, le Gouverneur général a besoin d'une caution malgache. On comprend ainsi pourquoi aucun des délégués malgaches du Congrès de 1920 (qui avaient été, rappelons-le, désignés par les chambres de commerce), ne se retrouve aux Délégations de 1921, à l'exception d'E. Ralison.

Autre exemple intéressant, celui de la province de Tananarive où en 1922-1923 émerge un personnage-clé de l'entre-deux-guerres, le commerçant Rasamoely-Rainizafimanga, "un notable influent et très estimé de ses compatriotes" suivant le

---

(53) II D 3 Elections des délégués indigènes. Rapport du chef de province d'Ambositra ; 11/9/1921.

(54) *Terre malgache*, n° 17, article cité, p. 92-93.

chef de province Cochard (55). En 1923, il est réélu, en ralliant 22 des 23 grands électeurs. Elu également en 1922-1923, Edouard Andriamirado, président du fokonolona et notable d'Arivonimamo, "très estimé, il exerce une influence notoire sur ses compatriotes...". Les deux nouveaux délégués sont instruits et parlent bien le français. Est-il besoin de préciser qui ils sont, et quel sera le rôle de leurs descendants ?

Et une fois de plus, la politique des races que la circulaire du 28/7/1921 semblait reprendre va rester un vœu pieux. Car les Merina s'imposent aussi fréquemment comme délégués des provinces côtières. A Mananjary en 1921, l'administration retient, à égalité de voix, le commerçant Raoelina, qui parle français, contre le local Vadibidy, illettré. En 1924, un autre Merina, Raboana, est élu délégué de la province. Cette année-là, la section indigène étant désormais, depuis le décret du 7 mai 1924, constituée à part, la situation se présente comme suit : le président élu est E. Ralison, le vice-président Raboana, les deux secrétaires sont Rasamoely-Rainizafimanga et P. Rajohanesa. Les mêmes hommes président les commissions, et les deux derniers nommés, avec les Merina Ralaimanisa (Tananarive), Raoelina (Moramanga), Ragostina (Vakinankaratra) et Rabevalala (Itasy) ainsi que E. Ralison et le Prince Ramahatra (membres du conseil d'administration) forment la délégation malgache à la commission permanente des Délégations économiques et financières siégeant dans l'intervalle des sessions.

Les *Ambaniandro* vont dominer d'autant plus les Délégations économiques et financières qu'ils sont seuls présents de manière stable aux Délégations économiques et financières tandis que les délégués côtiers sont sans cesse renouvelés. Ces derniers, au surplus, ne peuvent parfois venir à Tananarive au moment voulu. Pour cause de récolte à surveiller, sur la côte est, par exemple. D'où l'absence en 1921 du délégué de Sainte-Marie, Latoutou, et en 1924 du délégué de Tamatave, Patureau.

Mais si l'administration a pu spéculer sur le développement d'un antagonisme *Ambaniandro*/Côtiers, il est certain que le pari a été perdu. Car la première conséquence positive des Délégations économiques et financières a été de faire se rencontrer des Malgaches venus de toutes les régions de l'île à Tananarive. Même les plus traditionnellement isolés acquièrent ainsi un début de conscience nationale.

Après les Délégations économiques et financières de 1921, Renoso, délégué Bara de Betroka remercie ainsi le Gouverneur général "d'avoir eu le bonheur de voir Tananarive... Ce que vous avez fait aux représentants des Malgaches est une

---

(55) ARDM II D 6. Elections des délégués indigènes. Rapport du chef de province de Tananarive, 3/11/1923.

preuve de votre affection pour tous les Malgaches sans exception" (56). D'autre part, les délégués côtiers ignorent le français : en 1921, 5 délégués sur 18 seulement, tous des Hautes-Terres, peuvent suivre les débats des Délégations économiques et financières. Les premiers ont eu besoin des seconds comme interprètes, ce qui a renforcé la solidarité de tous. Enfin, les débats le montrent, de l'addition des problèmes particuliers, souvent semblables de province à province, est sortie dès 1921 et surtout 1924, la formulation des problèmes généraux des relations entre le pouvoir colonial et ses sujets.

### Les délégués malgaches face au pouvoir colonial

La situation des délégués malgaches en 1921-1923 n'avait rien d'enviable. Leur infériorité numérique (18 contre 40 Européens en 1921) est encore accentuée dans les commissions où a lieu l'essentiel des débats ; ils ne sont que 8 contre 38 Européens à la première commission (budget), 3 contre 11 à la deuxième (exercices clos), 3 contre 30 à la troisième (projet de décret sur les Délégations économiques et financières définitives). D'où une première attitude de soumission au rapport des forces, qui n'empêche pas cependant l'expression de doléances particulières. Mais surtout le conflit entre administration et colons ouvre des possibilités de manoeuvre qui vont permettre une véritable libération de la parole des sujets jusque-là muets.

La soumission s'exprime elle-même avec trop de vigueur pour ne pas prêter à interprétation. Ainsi, lorsque le relèvement de la taxe personnelle déjà excessive étant venu en discussion, le délégué de Majunga déclare (en malgache) que "lui et les autres délégués indigènes sont venus dans un même but, celui de travailler en commun. Ils ne doivent pas marchander sur le taux de l'impôt, ils ne sont pas là pour discuter et puisque les *vazaha*, après avoir bien réfléchi, ont jugé qu'il était nécessaire d'augmenter la taxe, leur devoir était d'accepter" (57). On ne pouvait rappeler plus clairement la vision de l'impôt comme tribut versé à un maître.

L'autre aspect de la soumission apparaît dans la récitation conventionnelle du discours du pouvoir, mettant en évidence le ridicule d'une langue de bois. Exemple flagrant, la déclaration de Renoso, délégué de Betroka, dont il faut savoir, surtout, qu'il est à l'origine chef du village de Befotaka (district de Midongy du Sud) au coeur de la zone insurgée en 1904-1905. En 1921, il proclame "... du temps du gouvernement malgache, nos biens ont été confisqués (à Midongy du Sud ?), nos personnes réduites en esclavage... aujourd'hui nous jouissons d'une paix réelle,

---

(56) II D 3.

(57) *Ibid.* Séance du 3/10/1921.



ayant la France pour père et mère" etc. (58) : évidente perception du rapport politique comme fondé sur la force.

De façon plus immédiate, la soumission reflétait la censure vécue par les délégués malgaches lors des premières sessions des Délégations économiques et financières. La censure était en effet si évidente qu'elle frappa l'inspecteur des colonies Chérigé appelé à donner son avis sur le projet de Délégations économiques et financières. "Je suis convaincu", écrit-il "que les votes des indigènes en séance plénière n'ont été qu'exceptionnellement l'expression de leurs sentiments". Et fort justement, il concluait à la nécessité de séparer à l'avenir Européens et Malgaches - ce que le décret de 1924 réalisera - de façon à permettre aux seconds de s'exprimer. Mais en 1921, ils n'avaient pu le faire pleinement : leurs vœux sont présentés par écrit et séparément ; il en résultait inévitablement un caractère fragmentaire et décousu des demandes comme des doléances, situation contre laquelle les intéressés surent d'ailleurs réagir.

Jusqu'en 1923, en tout cas, on a des exemples multiples de refoulement, par la majorité européenne, des demandes et des opinions formulées par les Malgaches. Nous avons vu plus haut comment le vœu Lacaille sur les droits d'usage, unanimement combattu par les Malgaches en commission, fut présenté comme voté à l'unanimité en séance plénière. A propos de l'abolition des droits de sortie, le procès-verbal de la séance du 3 octobre 1921 mentionne que "les indigènes ne sont pas consultés", contre toute légalité. Le vœu européen relatif à la suppression de diverses directions est présenté comme adopté par les Européens (sauf Savaron) et les Malgaches. Or par une lettre dans la *Tribune* du 4 octobre 1921, les délégués malgaches protestent énergiquement, déclarant ne pas avoir été consultés. En 1923 encore, ils présentent à part, en dehors de 52 vœux de la session, une demande de maintien de la Direction des affaires indigènes, leur interlocuteur propre.

Plus grave encore, on voit les Européens faire bloc pour refuser même d'étudier des demandes solidement étayées de leurs collègues malgaches. En 1923, le Prince Ramahatra demande que la taxe personnelle ne soit plus payée qu'à partir de 18 ans au lieu de 16 : deux colons lui répondent qu'en France, les jeunes entrent en apprentissage à 13 ans, et la demande est rejetée à l'unanimité des Européens (59). La même année, les délégués Rabary et Ralison dénoncent le caractère impopulaire et absurde de la nouvelle taxe locative sur les indigènes, appliquée à des cases "qui ne valent même pas le montant de leur taxe de deux années". Il est à craindre que les propriétaires incapables de payer "ne démolissent leurs maisons pour les transformer en cabanes". La totalité de l'intervention est

---

(58) *Ibid.* Même type de discours chez Tofotra (Anlalava) quand il promet de suivre les conseils de l'administration car "cela nous obligera à avoir des domiciles fixes et à ne plus errer comme des sauvages" (sic).

(59) II D 7. Séance du 3/10/1921.

rayée du procès-verbal de la séance, pour être remplacée par "les délégués indigènes qui avaient déposé une déclaration tendant à suppression de la taxe la retirent après explications de M. le Directeur des Finances"... Finalement, le projet aurait été voté à l'unanimité... (60). Enfin, les délégués malgaches ne sont pas à l'abri de certaines pratiques qui expriment de temps à autre la situation coloniale. En 1922, il faut une intervention de Garbit lui-même pour faire revenir aux Délégations économiques et financières Rasamoely-Rainizafimanga menacé de coups par l'entrepreneur Gallois pour une obscure transaction sur des bois qui n'avait rien à voir avec les problèmes débattus à la session.

L'analyse des débats comme des vœux présentés en 1921-1923 montre cependant que d'emblée, mettant à profit les multiples occasions de conflit entre administration et colons, les délégués malgaches ont eu de réelles possibilités de manoeuvre dont ils ont su tirer parti pour défendre des positions qui non seulement étaient de leur intérêt de notables, mais aussi de l'intérêt des populations. Un cas cependant, stratégiquement, leur est très défavorable : c'est lorsque l'administration et les colons font bloc pour alourdir les charges pesant sur les populations. Ainsi, on l'a vu, sur la question des prestations en 1921, les délégués malgaches s'inclinent et votent eux aussi pour que les prestataires soient mis à la disposition des travaux d'entretien des voies d'intérêt général et régional.

Mais beaucoup plus fréquente est la situation où Malgaches et colons se prêtent un mutuel appui pour revendiquer et faire la leçon à l'administration, sur des questions ponctuelles et techniques d'abord, mais aussi sur d'autres qui touchent de bien près à la politique. On peut ranger dans la première catégorie les vœux touchant à la situation du personnel subalterne de l'administration. Les colons appuient ainsi la demande de relèvement de la solde des instituteurs (61), et ne s'opposent pas au vœu unanime de relèvement des soldes de l'ensemble du personnel indigène (62). Par souci d'économie budgétaire, ils appuient même le remplacement des dames-dactylographes européennes par des Malgaches (63) et rejettent une proposition de Serbos, de Majunga, d'euro-péaniser pour raisons de sécurité les opérateurs des PTT(64).

Parmi les remontrances au pouvoir qui font l'unanimité des Délégations économiques et financières, relevons celles qui concernent le portage pour les

---

(60) *Ibid.* Séance du 20/11/1921.

(61) ARDM II D 3. Séance du 29/9/1921.

(62) *Ibid.* Conseil d'administration, séance du 10/10/1921, examen des vœux des DEF 1921, vœu n° 14.

(63) *Ibid.* Vœu n° 2.

(64) *Ibid.* Conseil d'administration, séance du 10/10/1921, vœu n° 24. A la suite de ce vœu, l'administration commence en 1921 à mettre des autos à la disposition de certains chefs de province et chefs de service.

fonctionnaires, objet de critiques virulentes en 1921 et qui fait à nouveau l'objet d'un vœu en 1922 (65).

La coalition imprévue colons-Malgaches est plus embarrassante pour l'administration quand elle dirige ses critiques sur le fonctionnement des services publics. Cible la plus fréquente, l'Assistance Médicale Indigène (AMI) : en 1921, elle fait l'objet du vœu n° 19 "que l'AMI soit un fait et non un mot" (!), complété par le vœu n° 20, que le concours de l'école de médecine soit ouvert à tous les indigènes, qu'ils soient ou non élèves des écoles officielles, et le vœu n° 21, que des moyens de transport convenables et des indemnités de déplacement égales à celles des autres services soient accordées aux médecins indigènes... Vœux qui reflètent, comme de nombreux autres qui devaient les suivre, les peurs de l'époque (la peste frappe Tananarive en 1921), et notamment celles des colons isolés en brousse face à la maladie, et enfin, une claire perception chez certains délégués malgaches du fait que la carrière médicale était l'une des meilleures voies de l'ascension sociale. D'où une sollicitude remarquable des Délégations économiques et financières pour l'école de médecine, jugée "la plus importante des écoles indigènes" en 1922, sollicitude que l'on retrouve encore en 1923 (66).

Mais il devient très gênant de voir les Malgaches participer à une véritable remise en question du système quand la critique s'exerce sur ses fondements que sont la fiscalité et la justice. D'autant que sur ces questions, également, on note une progression insidieuse redoutable pour l'ordre établi. L'administration, déjà, n'apprécie guère que les colons soutiennent les délégués malgaches dans une des revendications les plus constamment formulées : que les veaux de moins d'un an soient exemptés de la taxe bovine(67). Mais que dire alors de la situation du pouvoir quand on lit, dans le procès-verbal de la séance du 3 octobre 1921 : "... Les indigènes acceptent les augmentations d'impôt si les recettes qui en résultent sont utilisées dans l'intérêt du pays... Ils n'accepteraient pas avec la même bonne volonté un relèvement qui serait destiné à grossir les dépenses d'administration générale... Les paroles de Me Lacaille soulèvent les applaudissements des délégués indigènes".

Et en 1922, l'administration ne peut bloquer un vœu unanime "pour la création sans retard de Délégations économiques et financières définitives, attribuant aux colons et *aux habitants* (souligné par nous) des pouvoirs de contrôle et de gestion indiscutables" (68). La même année, dans la campagne anti-fonctionnaires, si les Malgaches s'abstiennent sur certains points, il convient de

---

(65) Egalement, II D 5, Séance du 24/10/1922 : vœu n° 35 : que l'administration remplace le portage humain par des boeufs.

(66) II D 5, Séance du 24/10/1922 : vœu n° 17. II D 7 7. Rapport général sur les DEF 1923, p. 4.

(67) II D 5. Séance du 24/10/1922, vœu n° 18, qui reviendra tous les ans

(68) *Ibid.* Vœu n° 37.

noter qu'ils apportent leur soutien aux colons sur d'autres (69) et en particulier le fameux voeu n° 44 cité plus haut sur la nécessité de "sortir" de Madagascar les fonctionnaires en surnombre.

D'autre part, situation encore plus subtile, les délégués malgaches trouvent l'appui de certains colons contre les autres et contre l'administration. Cas exemplaire, ici, celui de Marcel Laborde, l'homme fort d'Ambohimahaso, que l'on voit à maintes reprises prendre la défense des populations en général, et des Betsileo en particulier, pressurés par le fisc (70). Il engage également l'attaque contre le système judiciaire; préconisant l'organisation d'une justice purement indigène, composée exclusivement de magistrats malgaches, posant ainsi un problème politique si l'on se rappelle que la fonction judiciaire était au coeur du pouvoir de l'administrateur colonial. D'où le danger pour l'édifice, que laissent planer les voeux sur la justice votés à l'unanimité en 1921, 1922 et 1923(71). Après cela, on comprend que l'Inspection des colonies et Paris aient jugé bon de séparer, à partir de 1924, la section européenne et la section indigène.

Mais à côté de l'exercice consistant à suivre les colons dans leur "campagne d'irrespect", les notables malgaches ont su également pratiquer la stratégie opposée, celle de l'alliance avec le pouvoir. Ils devaient y gagner notamment une image d'ouverture au modernisme, et par conséquent, une nouvelle considération. Trois exemples le montreront.

La réforme de la fiscalité coloniale, pour plus de justice et plus d'efficacité, passait de toute évidence, l'Inspection des colonies l'avait bien vu(72), par une évolution de l'imposition des personnes vers une imposition sur les biens, la capitation reculant devant l'impôt foncier. Or, c'est tout à fait dans ce sens qu'allait une proposition faite aux Délégations économiques et financières de 1922 par les représentants malgaches : que la taxe sur les rizières soit décomposée en deux parts, un impôt foncier général et un impôt variable suivant la culture pratiquée. Les colons, sentant le danger, firent barrage et le voeu fut retiré (73). Mais il annonçait la grande controverse de 1924 sur l'impôt foncier, que l'alliance du pouvoir et des délégués malgaches devait imposer aux colons irréductiblement hostiles (74).

---

(69) *Ibid.* Les Malgaches votent à l'unanimité les voeux n° 38, 39, 40, 44, 45 dirigés contre les fonctionnaires, et s'abstiennent sur les voeux n° 2, 6 et 19.

(70) II D 3. Séance du 3/10/1921. II D 5. Séance du 12/10/1922.

(71) En 1922, le voeu n° 42 (repris sous le n° 3 en 1923) : que Madagascar soit pourvu de magistrats de carrière qualifiés en nombre suffisant. Voeu n° 44 : "que le conseil du contentieux administratif, où dominent les fonctionnaires, soit remanié pour donner plus de garanties aux justiciables. "En 1923, voeu n° 4 : "que des magistrats de carrière jugent au moins en appel en matière pénale".

(72) Mission d'inspection Henri 1921 - 23. Rapports n° 3 et 4.

(73) II D 5, 1922, voeu n° 31.

(74) ARDM II D 9. DEF 1924.

Les délégués malgaches, par ailleurs, se montrent beaucoup plus réceptifs que les colons à l'idée d'un emprunt d'équipement, au point que, aux Délégations économiques et financières de 1922, Me Nativel, de Tamatave accuse l'administration de faire pression sur eux : ceci parce que les Malgaches délibèrent séparément sur la question, et ensuite par leur vote unanime en faveur de l'emprunt assurent l'échec de la motion Frenaud qui proposait son ajournement (75).

Le dernier exemple, à valeur surtout symbolique, est celui des crédits demandés pour le développement de l'aviation. En 1922, tous les délégués malgaches, sauf un, votent avec les colons du Sud les crédits pour une ligne aérienne Antsirabe-Tuléar, rejetés par les colons des autres régions. Et en 1923, ils refusent de suivre les colons dans leur opposition aux crédits demandés par Paris pour l'aviation jugée question d'intérêt national : les Malgaches se révélaient meilleurs sujets que les Européens (76).

D'où le sens qu'il faut donner à la répétition apparemment servile du discours du pouvoir. Elle recouvre une conversion sincère au modernisme, on voudrait simplement que la réalité corresponde au discours officiel. La question de la santé publique en est la meilleure illustration. En 1921, les délégués malgaches proposent d'eux-mêmes un relèvement de la taxe d'AMI "afin qu'il puisse y avoir un nombre de médecins plus grand et des médicaments en plus grande abondance" (77). Sur cette base, on peut ensuite dénoncer les insuffisances criantes, voire, comme le délégué de Majunga en 1922, demander la diminution de la taxe dans les campagnes, qui n'ont toujours rien vu venir (78). En tous cas, la demande d'hôpitaux et de sage-femmes est générale, à Betroka ou Farafangana, Mananjary ou Fianarantsoa, "afin de supprimer la médecine traditionnelle", dit le délégué de Tamatave, qui, comme son collègue de Farafangana, s'attaque au *tromba* (79). Les Délégations économiques et financières de 1923 émettent un vœu contre les *ombiasy* (80).

Mais au-delà de la question de la santé, on peut parler chez ces notables d'un ralliement au complexe de modernisation que véhicule le discours colonial. Ainsi le délégué de Tamatave en 1922 veut des routes vers l'intérieur pour y développer les cultures riches, une pépinière par exemple pour le café et le girofle, "car les gens s'intéressent aux cultures" (la conversion aux cultures de rente est un autre fait majeur de ces années-là), des écoles de médecine et de sage-femmes, et une école dans

(75) II D 5, Séance du 23/10/1922

(76) *Ibid.* Séance du 24/10/1922, vœu n° 14. II D 7, 1923, Echec du vœu n° 27.

(77) II D 3, séance du 30/9/1921

(78) II D 5, 1922. Vœux de Tsimipoly, délégué de Majunga

(79) *Ibid.* Demande d'interdiction de la fabrication et de la vente par les Chinois de la terre blanche *ravoravo* utilisée dans le *tromba*.

(80) II D 7, 1923, vœu n°20

chaque canton. Les côtiers saisissent à leur tour l'enjeu de l'école : Mahateno, pour Tuléar, demande qu'on développe l'enseignement "pour permettre à nos enfants d'occuper des places dans l'administration" à la place des étrangers à la région. D'où l'éloge que l'inspecteur des colonies Chérigé fait des délégués malgaches de 1921, qui ont fait preuve, selon lui "d'un excellent esprit" (81).

Mais la répétition du discours du pouvoir a aussi un autre sens qui à l'époque ne pouvait qu'échapper aux Européens. C'est un exode, une concession que l'on fait pour obtenir satisfaction sur des points précis jugés vitaux qui apparaissent *in fine*. Ainsi après cinq paragraphes de voeux modernistes, le délégué de Tamatave en 1922 expose dans un sixième et dernier où le vrai discours malgache apparaît alors, "la situation malheureuse des populations Betsimisaraka" qui vivent de leurs *tavy*. "Pour avoir du riz... ils sont forcés de faire du riz de montagne et d'encourir de ce fait des amendes, justifiées d'ailleurs. Les habitants sont comme des soldats dont les fortifications sont démolies et qui, poursuivis par des ennemis, préfèrent se jeter à la mer pour se sauver plutôt que d'être tués par leurs ennemis..." (82).

Les plus habiles, comme P. Rajohanesa, réussissent la synthèse entre discours moderniste et revendications particulières, assurant leur statut de grand notable local. Aux Délégations économiques et financières 1921, il demande que le futur chemin de fer Antsirabe-Fianarantsoa passe par Fandriana et Sahamadio ; que l'on achève la route carrossable Antsirabe-Fandriana-Ambositra ; que l'on construise une maternité à Fandriana... Et surtout, dès cette époque, il apparaît comme le protecteur attitré des étudiants en médecine, intervenant pour leur logement à Tananarive, ou en 1922, pour la gratuité de leur voyage en auto ou en train lors des vacances... Désormais sa sollicitude pour Befelatanana ne se relâchera plus, avec le succès que l'on sait pour l'élite du Fisakana.

Il n'est pas douteux que les revendications des délégués malgaches sont à l'époque l'expression du point de vue des notables : le délégué de Majunga en 1922 dont 6 des 12 voeux concernent les bovins traduit les préoccupations des éleveurs de l'Ouest ; tout comme celui de Fianarantsoa, celles des riziculteurs aisés quand il demande que les propriétaires payant la taxe sur les rizières puissent racheter leur prestations (83). Surtout, en tête des voeux communs de 1922 et 1924, les délégués malgaches placent la revalorisation des soldes des fonctionnaires indigènes. Le fait peut surprendre, puisque les délégués ne peuvent être eux-mêmes

---

(81) Mission d'inspection Henri 1921 - 23. Rapport cité n°32

(82) II D5, 1922. Voeux de Ratsimahotrason (Tamatave)

(83) *Ibid.* : Voeux de Tsimipoly (Majunga) et de Razafimanga (Fianarantsoa). En 1923, les colons, comprenant qu'il y a là un moyen de gagner les sympathies des notables malgaches et de les différencier de la masse, proposent un vœu allant dans le même sens chaque province, sur demande des chambres consultatives, prévoient des cas facultatifs de rachat de prestation.

fonctionnaires. Mais cette insistance s'explique par les liens étroits, sur les Hautes-Terres, entre notables et fonctionnaires dans l'exercice du pouvoir local, et d'autre part, par le fait que d'emblée, dans les provinces côtières, l'élection aux Délégations économiques et financières a constitué une voie d'accès à l'administration subalterne. On comprend alors le *turnover* incessant des représentants de la côte ; après leur passage aux Délégations économiques et financières, ils deviennent fréquemment chefs de canton (84). L'administration coloniale reprenait ainsi une vieille pratique de Guizot dans la France des années 1840. Elle va d'ailleurs faire ce qu'il faut pour montrer aux populations que les notables passent de son côté, en mettant à leur disposition, pour leur retour chez eux, son réseau de *filanzana* avec des équipes de porteurs (85). Par la suite, à l'issue des sessions, les délégués et leurs familles recevront des réquisitions de transport pour aller faire du tourisme dans les villes de la côte.

Mais tout ceci n'empêche nullement ces délégués de se faire les porte-parole des difficultés que rencontrait l'ensemble de leurs mandants. Dans la conjoncture de crise de 1921-1922, en particulier, la résistance à la fiscalité coloniale est très vive. En 1921, un véritable front des délégués du Sud (Fort-Dauphin, Tuléar, Betroka, et Farafangana) se constitue pour rejeter tout relèvement de la taxe personnelle. "Nous sommes des gens pauvres" dit simplement le délégué de Betroka en 1922. "Les habitants du pays vivent dans la misère" déclare en écho son collègue de Farafangana, "cela se voit rien qu'en regardant comment ils sont vêtus : ils n'ont comme vêtement que des nattes ou des sacs..."

Bien plus, dès 1921, ces délégués comprennent que le cadre d'une assemblée mixte dominée par les colons ne leur permet pas de s'exprimer librement. En conséquence, après la session, ils décident de se réunir entre eux pour élaborer un texte d'ensemble concernant leurs revendications, qu'ils remettent ensuite à la Direction des affaires indigènes, dont nous l'avons vu, ils demandent le maintien par souci d'avoir un interlocuteur propre. En quatre pages rédigées sur un ton déférent, on a un catalogue à peu près complet pouvant être transformé, sans modification autre que de forme, en base de revendications d'un mouvement national (86). Tout y est : la dénonciation d'un quotidien colonial vexatoire généralement mal connu — ici, sont évoquées les conditions lamentables du transport des Malgaches sur les chemins de fer, les mauvais fonctionnements de services publics — la justice d'abord, mais aussi le service topographique qui

---

(84) II D 3, 1921 : Cas, par exemple, de Mapoera, délégué de Farafangana, qui devient chef de canton à Vangaindrano

(85) II D 9, 1924. Voyages : Télégrammes du G.G., le 1/11/1924, aux chefs de province des régions traversées.

(86) II D 3, 1921. Voeux des délégués indigènes : Lettre collective au G.G.

donne lieu à un trait d'humour qui ne fut peut-être pas saisi à l'époque (87) — et enfin, la gravité particulière à l'époque, des problèmes de la terre et de la main-d'oeuvre...". Depuis quelques temps ces recrutements (de main d'oeuvre) ont causé des malheurs aux Malgaches. La liberté du travail ne règne pas. Parmi ces ouvriers envoyés aux entreprises des *Vazaha*, il y en a qui ont quelques biens et qui par suite devraient s'occuper de leurs travaux... Non seulement, ils abandonnent leurs travaux, mais ils sont aussi mal payés. Nous prions l'administration de faire régner la liberté du travail... Si les colons payaient bien leurs ouvriers, il n'auraient pas besoin de prier l'administration d'intervenir...".

L'essentiel est donc dit dès 1921 : la session de 1924, la première où les représentants des populations siègent en section distincte, permettra simplement une nouvelle formulation détaillée de tous les problèmes grâce à une libération de la parole malgache. Le martèlement des témoignages, province après province, sur une question comme celle de la main-d'oeuvre, est d'autant plus impressionnant que la réfutation par les administrateurs est ensuite très faible. Une chose est certaine ; il y a désormais une opinion à Madagascar, véhiculée par un groupe précis, dans un cadre institutionnel stable, et dont les critiques sapent les fondements du système. Le discours colonial s'en trouve transformé en langue de bois, la substitution du colonial au colonisateur traduisant cet effondrement idéologique. Il y a là un processus qui s'apparente à une décolonisation des mentalités au niveau même du pouvoir.

Mais ensuite, il ne se passe rien. L'évolution qui semblait s'engager vers le parlementarisme tourne court. En 1939, les Délégations économiques et financières n'auront réalisé aucun progrès réel, c'est-à-dire politique, par rapport à 1924. Et l'on peut se demander pourquoi Madagascar n'a pas évolué comme l'Inde, devenue dans le dernier demi-siècle "la plus grande démocratie parlementaire du monde".

Les pages qui précèdent désignent un responsable insaisissable et omniprésent, l'Etat centralisé. Il apparaît dans l'échec des colons à tous les niveaux. Leur tentative régionaliste échoue contre Tananarive. Et globalement, les colons de Madagascar échouent contre Paris. Mais ces mêmes structures étatiques, intégrant cette fois l'héritage royal merina à la tradition française, sont sous-jacentes à la suprématie, qui s'établit d'emblée, des délégués Ambaniandro aux Délégations économiques et financières. Sur cette base centralisatrice qui assure la domination de l'Etat sur la société civile, l'administration récupère tous les

---

(87) *Ibid.* p. 4... "Nous écartons le recrutement des Européens ou des créoles parce que supportant mal les intempéries et le climat, il serait malheureux et même inhumain de les astreindre à faire ce travail..."



éléments nouveaux qui apparaissent moins par une politique volontariste que par une extension naturelle de sa sphère.

Récupération institutionnelle : le projet régionaliste est repris dans le cadre d'une pseudo-décentralisation en 1926-1927, les conseils régionaux demandés en 1920 donnent les conseils agricoles régionaux des années 1930 contrôlés par l'administrateur supérieur, chef de région. Madagascar reçoit de nouveaux magistrats de carrière : ils sortent de la section magistrature de l'Ecole coloniale.

Récupération également personnelle : les notables de la côte sont fonctionnarisés, ceux des Hautes-Terres sont récupérés sur la base même de leur statut, qui est de participer au pouvoir, à la limite par sa critique dans le cadre d'une fonction tribunitienne, tolérée comme antidote du nationalisme. Après la session de 1924, le Gouverneur général Olivier écrit que les délégués malgaches "ont pu constater qu'il était inutile pour se faire entendre du gouvernement français et de ses hauts-représentants de solliciter certains concours dont le désintéressement devient de plus en plus suspect aux yeux des indigènes" (88). Ralaimongo étant évidemment visé.

La récupération est d'autant plus dans l'ordre des choses que la puissance étatique s'impose comme arbitre à une société cloisonnée de toutes les manières, géographiquement, ethniquement, socialement. En 1924 toujours, le même Olivier assure avoir développé l'entente "entre les éléments si divers qui composent la société coloniale" en restant "décidé à n'abdiquer aucun des pouvoirs attachés à (sa) charge". L'unité ne pouvait se faire que négativement, contre l'Etat. On en a une esquisse avec l'alliance contre nature colons/Malgaches en 1921-1922. Mais l'échec des colons, dû à leurs excès comme à leurs insuffisances devait par contre-coup renforcer leur adversaire étatique dans des proportions telles que les Malgaches n'avaient plus guère de chances de l'ébranler. Leur constitution en section à part, si elle libérait leur parole, paralysait leur action en rendant impossible toute manœuvre comme celles de 1921-1923, tandis que leur adhésion à l'idéologie moderniste constituait un puissant facteur d'intégration à l'ordre politico-administratif dominant. Car elle empêchait tout ensemble le pouvoir d'être trop ouvertement répressif, et l'opposition d'être totale. Et une fois de plus à Madagascar, la prime au pouvoir allait être telle qu'il ne pouvait que se succéder à lui-même.

---

(88) II D 8, DEF 1924. Le G.G. au ministre des Colonies, 15/11/1924. Compte-rendu des DEF 1924

## FAMINTINANA

Noho ny didy jadona teo amin'ny fitondram-panjanatany, dia ireo voanjo no nitaky voalohany ny hananany solontena eo amin'ny fitondrana. Ny zava-misy tamin'ny 1914-1918, ny ezaka tsy maintsy natao tamin'ny ady, ny fahalalahan'ny fitondrana taty aoriana izay noheverina ho niankinan'ny fahombiazana teo amin'ny fanajariana ny tany, ny fiverenan'ilay governora niandany tamin'ireo voanjo tremalahy teto an-toerana tamin'ny 1920, no nanekena ny hisian'ny solombavambahoaka miaro ny tombontsoan'ny voanjo tamin'ny 1920 ary nahatsapana koa fa tokony hisy solombavambahoaka malagasy. Araka izany dia tamin'ny taona 1921, 1922-1923 no nisy fivorian'ireo antokon'olona voafidy voalohany izay nomena ny anarana tsotsotra hoe "Delegasiona ara-toe-karena sy ara-bola". Nanjary ratsy laza ireo voanjo tremalahy nanjakazaka tao amin'ireo delegasiona ireo, tsy noho ny fisaratsarahany sy ny tsy fahaizany mijery ny tombontsoan'ny daholobe ihany fa noho ny politikany tsy mitady izay androsoan'ny Malagasy. Ireo solontena malagasy kosa dia tsy saribakolin'ny fitondrana araka ny niheverana azy fa nahay nanararaotra ny fifanolanana teo amin'ny mpitondra sy ny voanjo, ka nanaovany fanakianana mahery vaika sy fangatahana mitady handrodana ny rafi-panjanahana. Izany rehetra izany no nahatonga ny fanjakana hihevitra, nanomboka tamin'ny taona 1924, fa tsy maintsy averina tanteraka amin'ny laoniny ny fahefany feno ary tsy maintsy ferana ny andraikitr'ireo delegasiona ireo tsy mihoatra ny an'ireo "États généraux" tany Frantsa tamin'ny fitondran'ny mpanjaka fahiny, hatramin'ny nanafoanana azy tamin'ny taona 1940.

## ABSTRACT

Faced with an autocratic colonial power, the colonists were the first to express the wish to be represented. The assertion of a parliamentary principle in their favour in 19220 and the recognition of the necessity of a Malagasy representation were made possible by the circumstances of the 1914-18 war and the effort it demanded - by the link which was subsequently established between the liberalization of the regime and the effective development of the country — and finally, by the return to Madagascar in 1920 of a governor related to the colonial oligarchy. Thus, the first elected assemblies modestly called financial and economic Delegations could hold sessions in 1921, 1922, 1923. The members of the colonial oligarchy, which were the majority in the assemblies, were a discredit to themselves not only because of their division and their inability to take people's interests into account, but also because of their reactionary policy towards the Malagasy. Conversely, the Malagasy delegates were no simple creatures of the government, as was expected ; their criticisms were harsh and their wishes verged on a calling into question of the colonial order. All this accounts for the fact that, as early as 1924, the government found it necessary to fully reestablish its autocratic power and to limit the Delegation's function, until the end of 1940, to one which was similar to that of the States General of the Ancient Regime.