

L'ADMINISTRATION ET LES MASSES RURALES A MADAGASCAR PENDANT LA COLONISATION

par

Lucile RABEARIMANANA*

Un thème revient comme un leitmotiv dans les préoccupations de l'administration coloniale : comment opérer le contact avec la masse de la population ? Par quels moyens utiliser les structures socio-politiques préexistantes pour qu'elles mettent en oeuvre leur influence afin de faire accepter et exécuter les décisions venues d'en haut et qu'elles transmettent également les aspirations des administrés aux dirigeants ? En Afrique occidentale, l'administration française semble avoir résolu le problème en maintenant en place la chefferie traditionnelle et en faisant du chef de canton, issu de celle-ci, le "relai de l'action administrative et le porte-parole de l'élément rural auprès du commandant"¹.

A Madagascar, Gallieni s'inspire de ce même principe, convaincu des avantages d'une administration indirecte et décentralisée. C'est ainsi qu'il instaure la formule du protectorat intérieur dans le sud-ouest et l'ouest, mais le système doit être abandonné assez rapidement². Néanmoins, dans les régions côtières, les responsables autochtones précoloniaux sont maintenus à la tête des cantons, dans le souci d'obtenir leur collaboration. En Imerina, Gallieni, qui se pose en continuateur du régime précédent, essaie d'innover le moins possible en matière d'institutions. Aussi réorganise-t-il le *fokonolona* en mars 1902. "La façade démocratique" de cette structure socio-économique de base, multiséculaire dans cette région de Madagascar, séduit le bâtisseur de la colonie, qui jouit, par ailleurs d'une expérience personnelle de la "commune

* Département d'Histoire, Université d'Antananarivo.

1. P. Zucarelli, "De la chefferie traditionnelle au canton : évolution du canton colonial au Sénégal (1855-1960)", *Cahiers d'études africaines*, n° 50, vol. XIII, 1978, pp. 213-238.

2. M. Massiot, *L'Administration publique à Madagascar*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1971, 472 p.

annamite" au Tonkin, principal rouage de la société au Viet-Nam³. Le quartier appelé aussi *fokonolona*, devient ainsi la première cellule administrative sous la colonisation ; et le chef de quartier le *mpiadidy*, élu par la population, détient non seulement le rôle d'agent de transmission des ordres émanant des instances supérieures mais encore de représentant des habitants, dont il est capable de formuler les aspirations.

Cependant, si on observe à l'origine le souci du colonisateur de tenir compte des réalités préexistantes, dictant une certaine hétérogénéité des structures administratives de base, rapidement on assiste à une uniformisation de celle-ci, avec une généralisation du *fokonolona* merina à tout Madagascar. En outre, le régime colonial s'est toujours caractérisé par une administration à la fois autocratique et centralisée. La totalité du pouvoir tend, en effet, à se concentrer entre les mains du chef de district, le "roi de la brousse"⁴ et des autorités supérieures résidant dans la capitale ou en métropole. Concernant plus précisément les chefs élus à la tête des collectivités de base, ils restent de simples exécutants, utilisés pour les seuls intérêts de l'administration et des colons français.

• Certains gouverneurs généraux ont essayé de redonner vie à celles-ci, en fonction de la conjoncture politique et économique du moment, notamment pour les besoins de l'"effort de guerre", entre 1939 et 1945, et en faisant une structure d'oppression des masses rurales finalement. Il faut attendre la fin de la guerre, avec la velléité des responsables de la France Libre d'innover en matière de politique indigène et la tenue de la conférence de Brazzaville en 1944 pour voir la mise en place de structures administratives destinées, en principe, à faire participer les populations à la gestion des affaires locales. Le début de la décolonisation est ainsi marqué par l'institution des collectivités indigènes, à partir de novembre 1944, suivies au début des années 1950, par celle des collectivités autochtones rurales. Reste à examiner l'impact réel de cette intention novatrice, si la volonté de transférer une partie des pouvoirs aux responsables locaux se concrétise dans les faits. En tout cas, la mise en place des nouvelles structures de base ne s'effectuent que lentement et après bien d'hésitation et de tâtonnements. ↵

3. G. Condominas, *Fokon'olona et collectivités rurales en Imerina*, Paris, Berger-Levrault, 1960, 236 p.

4. H. Deschamps, *Roi de la brousse*, Mémoires d'autres Mondes, Nancy, Berger-Levrault, 1975.

I. LE CONTACT ADMINISTRATION-POPULATION JUSQU' AUX ANNEES 1940

La mise en place des structures administratives de base remonte à Gallieni, au décret du 9 mars 1902 pour l'Imerina. Par la suite, arrêtés et circulaires s'accroissent et se multiplient pour étendre le *fokonolona* de l'Imerina à tout le pays, ou pour en préciser ou rectifier les attributions. Sous Marcel Olivier, une refonte des rouages de l'administration est tentée, dans le sens d'une libéralisation et d'une décentralisation de celle-ci. Mais jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'objectif des hauts responsables reste l'utilisation des collectivités de base, et de leurs représentants, pour mieux asseoir la domination coloniale et assurer l'exploitation économique du pays.

A. LE FOKONOLONA DE GALLIENI ET SON EXTENSION A TOUT MADAGASCAR

Gallieni veut mettre en place une administration de base adaptée aux structures socio-politiques préexistantes et s'efforce de respecter celles-ci, tout en orientant leurs actions. A la diversité de la situation précoloniale répond donc la création de deux types d'administration indigène. Dans le sud-ouest, est instauré un système de protectorat intérieur, notamment parmi les Bara d'Ankazoabo, les Sakalava du Menabe et du Boina, doté d'attributions administratives et non-gouvernementales. Mais il ne fait pas long feu, et les projets de ce genre concernant le pays mahafaly ne voient jamais le jour⁵. Partout ailleurs, c'est une administration directe qui prévaut, et même si les chefs de canton sont toujours recrutés parmi les chefs de clan, ils doivent être secondés par des secrétaires et des écrivains interprètes merina.

Les populations doivent se grouper dans des villages, qui forment eux-mêmes les cantons, circonscription administrative de base. Entre le district et le canton, existent les gouvernements, dirigés par des gouverneurs et des sous-gouverneurs, censés inspecter les chefs de canton et contrôler leurs activités. Ces structures sont rapidement complétées par le *fokonolona*, implantés dans le seul Imerina à l'origine et généralisés au pays tout entier.

1. Le *fokonolona* : beaucoup de devoirs, peu de pouvoirs

Le *fokonolona* de Gallieni ressemble peu à la structure originelle, qui a d'ailleurs déjà été remanié à la fin du XVIIIe siècle par Andrianampoini-

5. J. Fremigacci, "Protectorat intérieur d'administration directe dans la province de Tuléar (1904-1924). Mythes et réalités", *Omal'ny sy Anio*, n° 13-14, 1981, pp. 263-292.

merina⁶. Le quartier, *fokontany*, est conçu sur une base territoriale, et ses membres regroupent des populations que ne lie pas forcément, voire pas du tout, une parenté commune. La législation nouvelle retient néanmoins un principe mis en pratique dans le régime précédent mais absent du droit français, la notion de responsabilité collective, dans la mesure où elle s'exerce au profit du régime colonial. Elle est engagée à propos de la sécurité intérieure de la collectivité, de la police et de la justice de première instance. De même, la bonne marche des activités économiques et sociales incombe au *fokonolona* par les différentes tâches qu'elle entraîne : construction et entretien des voies de communication, travaux relevant de l'infrastructure économique et sociale (aménagements hydrauliques, création de rizières, édification et entretien des bâtiments publics d'intérêt social ou administratif). Bref, les charges résultant du fonctionnement du quartier reviennent aux seuls contribuables, qui les assument par le biais des prestations. La législation coloniale a retenu, du régime précédent, les obligations des *fokonolona*, mais elle en supprime les pouvoirs et les droits.

Gallieni reconnaît l'existence des *ray aman-dreny* (les anciens) et des notables. De même, c'est parmi ceux-ci qu'est élu le chef de quartier. Mais sa nomination incombe au chef de district, qui le choisit parmi une liste de 3 noms fournie par les notables. En principe, il assure la double fonction d'agent de transmission des décisions administratives, dont il effectue le contrôle de l'exécution, et de porte-parole des aspirations de la masse des sujets. En fait, il n'est qu'un simple auxiliaire du chef de canton. Celui-ci tend de plus en plus à être un simple fonctionnaire de l'Etat, souvent étranger à sa circonscription, et c'est le chef de quartier qui est censé établir le contact avec les administrés ; ce contact consiste surtout, cependant, à transmettre les ordres de la hiérarchie administrative, à procéder à la désignation des prestataires et aux opérations fiscales. De ce fait, la population considère le chef de quartier comme le représentant du *Fanjakana* (administration, ou Etat) et ne le reconnaît pas, en général, comme son porte-parole. Au contraire, par le rôle qu'il joue, le *mpiadidy* apparaît comme le personnage détesté et craint à la fois. Ainsi sous Gallieni, et surtout ses successeurs, le *fokonolona* colonial consacre la disparition du pouvoir des responsables locaux. La tendance centralisatrice de l'administration, son penchant pour une gestion directe du pays l'emportent sur sa volonté de partager son autorité avec les chefs locaux, et de laisser s'exprimer les masses rurales. En plus, elle s'engage dans une uniformisation des cellules de base indigènes, en étend l'institution merina à l'ensemble du pays.

6. F. Raison-Jourde, *Bible et pouvoir à Madagascar au XIXe siècle. Invention d'une identité chrétienne et construction de l'Etat*, Paris, Karthala, 1991, 842 p.

2. L'extension du *fokonolona* à tout Madagascar

Les autorités coloniales sont tellement convaincus⁷ de l'efficacité et du côté pratique du système de la responsabilité collective, en ce qui concerne les obligations du *fokonolona*, qu'elles généralisent celui-ci à tout Madagascar. Il est implanté à la côte Est et au Nord dès 1904, aux provinces betsileo en 1911 et en 1920 à toutes les circonscriptions du pays⁷.

Cette mesure témoigne bien de la profondeur du fossé séparant le pouvoir colonial de ses administrés, et de son incapacité ou de son manque de volonté à comprendre ceux-ci, leurs coutumes et leurs aspirations. Il est pris entre la conviction de la nécessité de se servir des autorités pré-existantes pour asseoir sa domination et le souci d'une efficacité à court terme de son action pour le maintien de la sécurité et le recouvrement des impôts. Les chefs locaux sont choisis à la tête des villages et des quartiers, mais illettrés pour la plupart, ils doivent être secondés par des fonctionnaires merina, dont le rôle dans l'administration indigène ne cesse de croître, au détriment des premiers. Les écoles de chefs, proposées à plusieurs reprises par les autorités provinciales n'ont jamais vu le jour⁸. Des chefs de canton, d'origine merina pour la majorité d'entre eux, formés à l'école Le Myre de Vilers à Tananarive, tendent ainsi à remplacer les anciens chefs de clan à la tête des circonscriptions de base. Le colonisateur abandonne donc la "politique des races" chère à Gallieni, pressé par sa préoccupation première, à savoir l'établissement de l'assiette de l'impôt et son recouvrement. Mais il n'a pas dit son dernier mot concernant cette politique, la période de la décolonisation l'atteste.

Quant à l'extension du *fokonolona* au pays tout entier, elle ne tient aucun compte des réalités socio-politiques et économiques locales, bien différentes de ce qui existe en Imerina. En premier lieu, les clans restent bien vivants, particulièrement dans le Sud-Est et le Sud, d'où le rejet par la population de cette nouvelle collectivité qui privilégie la territorialité et qui rassemble sous la même autorité et sur le même pied d'égalité des individus d'origines ethniques diverses. En outre, souci de contrôler les sujets oblige, le *fokonolona* suppose la fixation des masses rurales dans les villages administratifs, ce qui cadre mal avec les genres de vie semi-nomades et les pratiques de transhumance habituels chez les pasteurs mahafaly. Le rejet de cette nouvelle collectivité imposée, qui se juxtapose aux structures claniques préexistantes, constitue ainsi une des formes de la résistance à la présence et à l'oppression coloniale. Les villages restent donc peu nombreux et ne regroupent souvent que des migrants étrangers aux autochtones. Les travaux de *fokonolona* et la mise en pratique de la solidarité collective, habituels chez les riziculteurs sédentaires

7. M. Massiot, *op. cit.*

8. J. Fremigacci, *art. cit.*

de l'Imerina, ne peuvent non plus être acceptés par des populations aux organisations sociales et aux activités économiques bien différentes. Bref, les communautés de village continuent, malgré les *kabary* administratifs (ou à cause d'eux), à tout ignorer de leurs "devoirs"⁹, chez les Bara et les Mahafaly. Chez les Sakalava du Menabe, la nouvelle institution ne rencontre guère plus de succès, car, selon le chef de district de Mahabo, par exemple, elle "ne répond en rien aux tendances des habitants, d'où des résultats nuls et décevants"¹⁰ : en effet, si les pasteurs sakalava ont continué de se déplacer avec leurs troupeaux de boeufs sur les vastes terrains de parcours, dans les plaines alluviales comme autour de Morondava et dans les zones tabacoles, on assiste aux mouvements de populations d'origines ethniques diverses, métayers betsileo ou korao, salariés antandroy pour le tabac ou métayers de la même ethnie pour le maïs, qui ne restent au maximum que quelques années sur place. Or le *fokonolona* suppose une stabilité de la population, la conscience d'intérêts communs facilitant l'éclosion de la solidarité. Celle-ci ne se rencontre que pour s'opposer aux demandes de terrains déposés par des étrangers ou pour poursuivre des malfaiteurs. Le *fokonolona* "n'existe [donc] dans la région de Morondava que sur le papier"¹¹.

L'institution a-t-elle peut-être plus de chances de s'implanter dans les régions dont le genre de vie ressemble à celui des Merina ? La pression administrative s'exerce effectivement avec plus de rigueur que chez les pasteurs du Sud et de l'Ouest chez les riziculteurs sédentaires betsileo. C'est à leur dépens que la contrainte coloniale s'effectue et que le *fokonolona* utilise les prestataires, mais pour des résultats plus que médiocres et moyennant un gaspillage formidable de main-d'oeuvre¹². En tout cas, cette cellule administrative de base est utilisée comme un moyen de faire rentrer les recettes fiscales et de faire exécuter les travaux d'infrastructure. Elle est d'autant plus impopulaire que c'est à elle qu'incombe la charge de résoudre le problème permanent, insoluble, de l'insuffisance de la main-d'oeuvre.

3. L'extension des travaux de *fokonolona*

Dès le départ, Gallieni se rend compte des abus auxquels la réglementation du *fokonolona* peut donner lieu de la part des *mpiadidy* comme des chefs de district. La toute-puissance de ceux-ci pourrait les amener à étendre les travaux obligatoires retombant sur la population ou à les faire

9. *Ibid.*

10. Rapport politique, district de Mahabo, 1943, Centre d'Archives d'Outre-Mer (CAOM, Aix-en-Provence), 2 D 126.

11. Rapport politique, région de Morondava, 1933, Antananarivo, Archive de la République de Madagascar (ARM) : D 692.

12. A. Ralaikoa, "Le poids de l'impôt dans le Sud-Betsileo (1895-1918)", *Omaly sy Anio*, n° 23-24, 1986, pp. 297-317.

exécuter en dehors des circonscriptions de rattachement. C'est pour éviter ce genre de manoeuvres que l'arrêté du 29 mars 1905 soumet à l'autorisation l'exécution des travaux de solidarité, lesquels, par ailleurs, ne doivent être effectués que pendant la période de morte-saison agricole (juin, juillet, août). De même, son successeur spécifie, dans un arrêté datant du 6 mars 1907¹³ que les *fokonolona* ne peuvent être tenus à des travaux d'intérêt général, ni à des travaux d'intérêt privé. Pourtant, les prestations constituent l'une des principales raisons d'être de la collectivité de base et de sa généralisation. Et "parfois l'application de la réglementation des prestations précédera la création de [celle-ci], montrant ainsi qu'elle est considérée comme un organisme chargé de faire exécuter les obligations prescrites à la population"¹⁴. L'arsenal des circulaires et des arrêtés a beau s'étoffer pour essayer d'éviter les abus dans l'utilisation de la main-d'oeuvre prestataire, ceux-ci sont inhérents au système même de la colonisation, au caractère autocratique du pouvoir accordé au chef de canton et surtout au chef de district.

† Les prestations sont d'ailleurs officiellement alourdies en 1920 pour des prétextes économiques. En effet, les progrès de l'économie de traite dans les années 1910, auxquels s'ajoute "l'effort de guerre", posent avec plus d'acuité qu'auparavant le problème de l'insuffisance de main-d'oeuvre destinée à la mise en place de l'équipement public et également celle nécessaire au secteur privé. La hausse des cours des produits de traite survenue en 1919-1920, génératrice d'une nouvelle extension des plantations, amène l'administration à "donner le maximum d'efficacité à cette main-d'oeuvre gratuite et à étendre les occasions où [elle] pourrait y recourir"¹⁵. L'arrêté du 3 novembre 1920 donne ainsi une plus grande extension à des travaux d'intérêt général et plus seulement vicinal, et les indigènes les accomplissent aussi bien dans leur circonscription qu'ailleurs. La "mise en valeur" de la colonie étant donc jugée nécessaire aussi bien par les autorités locales que par celles de la métropole — le plan Sarraut l'atteste — mais le problème de son financement n'étant pas résolu, son exécution repose sur le seul effort du pays, et essentiellement sur le travail des membres des collectivités de base. Nous savons, par ailleurs, que ces préoccupations sont à l'origine de la création du SMOTIG en 1926. Face à l'omnipotence de l'administration, les masses rurales débordées par leurs obligations, ne disposent d'aucun recours, le *mpiadidy* n'assumant que le rôle d'exécutant des décisions de ses supérieurs. Aussi Marcel Olivier s'efforcera-t-il, dans sa réorganisation de l'administration indigène, de laisser une certaine place à l'expression des aspirations des masses rurales.

13. Cité par G. Condominas, *op. cit.*

14. M. Massiot, *op. cit.*

15. G. Condominas, *op. cit.*

B. LES TENTATIVES DE PARTAGE DU POUVOIR AU NIVEAU LOCAL ET D'ALLEGEMENT DES CHARGES DES COLLECTIVITES

Marcel Olivier se soucie de restaurer et de développer les relations entre administrateurs et administrés pour rendre plus supportable donc plus efficace la tutelle pesant sur ceux-ci. C'est dans ce but qu'il crée un conseil de notables au niveau de chaque district ; celui-ci, formé de 2 délégués par canton, élus pour 2 ans pour l'ensemble des chefs de village, ne détient qu'un rôle consultatif, mais il peut émettre des vœux concernant les sujets sur lesquels il désire attirer l'attention de l'administration. Il exprime également son opinion sur des questions d'ordre fiscal, économique ou social¹⁶.

Dans la pratique, un conseil de notables est mis en place auprès de chaque chef de district, réuni par celui-ci au rythme prévu par la législation dans les premières années de son application. Cependant, plus ou moins rapidement selon les régions, l'administrateur se rend compte que le conseil ne lui est d'aucune utilité : les membres élus par les chefs locaux du canton certes, mais en présence du chef de district et dans un bureau du district¹⁷. Comment alors s'étonner qu'ils ne soient aux réunions que pour approuver les propositions qui leur sont soumises par l'administrateur ? A Ambovombe par exemple, entre 1934 et 1938, celui-ci interpelle chaque notable à toutes les réunions pour qu'il rende compte des doléances des populations qu'il est censé représenter. Mais imperturbablement, les notables déclarent n'avoir aucune question ou observation à soumettre au Conseil. Et les projets de budget des fonds de rachat des prestations comme celui du plan de campagne des prestations sont toujours approuvés sans la moindre réserve. Parfois, les notables ajoutent qu'ils tiennent "à manifester [leur] confiance dans l'administration française et dans ses représentants"¹⁸. Bref, malgré ses bonnes intentions, l'administration coloniale ne peut parvenir à obtenir l'adhésion des chefs naturels de la population, le mode d'élection même des notables qu'elle tient à contrôler, ne peut aboutir qu'à l'émergence de personnages non représentatifs, ne jouissant d'aucune influence sur les masses rurales. Seul, le chef de la région de Tananarive se félicite de la satisfaction que donne le conseil des notables à ses chefs de district dans la mesure où les représentants permettent de connaître les besoins et les vœux réels des populations¹⁹. En effet, dans un cadre où les structures claniques ont perdu de leurs forces, voire disparu, depuis que s'est établie une administration centralisée proche de celle

16. Arrêté du 13 janvier 1926, réorganisant l'administration dans la colonie de Madagascar et dépendances, *JOM*, 23 janvier 1976, p. 111.

17. P.V. du conseil des notables, district d'Ambovombe, 1934-1939, Antananarivo, ARM : IV D 59.

18. *Ibid.*

19. Rapport politique, région de Tananarive, 1940, Antananarivo, ARM : D 692.

des Européens au XIXe siècle²⁰, les habitants sont habitués plus qu'ailleurs au système de la représentation par voie électorale. Ils acceptent donc de jouer le jeu de l'administration dans ce domaine. Cependant ni en Imerina, ni dans les autres régions, la réforme tentée par l'administration coloniale ne parvient à arrêter la marche de celle-ci vers un régime autocratique] : le chef de district continue d'accumuler tous les pouvoirs, prenant seul les décisions que chefs de canton et chefs de quartier doivent se contenter d'exécuter.

Léon Cayla, à son tour, se propose en 1932 de donner à tous les organismes d'administration indigène les attributions qui les placent "en contact attentif et permanent avec les populations qui sont soumises à son action"²¹. Et les chefs de région de proposer de faire revivre non seulement les obligations mais aussi les droits des *fokonolona*, de leur faire bénéficier d'une certaine initiative, de rehausser le prestige des chefs de village et des chefs de quartier. Cependant, aucune mesure décisive n'est prise avant la Seconde Guerre mondiale, de telle sorte que ces derniers, "autrefois chefs de village représentant des collectivités auprès des autorités ne sont guère que les délégués des chefs de canton auprès des populations indigènes"²². Pour ce qui concerne ses charges du moins, le *fokonolona* connaît un certain soulagement dans les années 1930, sous Léon Cayla.

Divers événements contribuent, en effet, à contraindre l'administration coloniale à restreindre l'application du travail forcé, sans toutefois le faire disparaître : les résolutions de la conférence du Bureau International du Travail réuni à Genève en 1930 d'une part, la nouvelle orientation de la politique économique coloniale de la France consécutive à la crise de 1930 d'autre part. Elle doit promettre d'abolir le travail forcé dans ses colonies dans un délai raisonnable. En outre, elle reconnaît enfin de manière explicite la médiocrité du rendement de ce genre de travail, lequel est de moins en moins utilisé, d'autant plus que la "mise en valeur" se trouve facilitée dans son financement grâce aux emprunts Maginot de 1931. Enfin l'ambiance politique libérale du Front populaire voit l'abolition du SMOTIG, cette autre forme du travail forcé, à côté des prestations, et l'atténuation de l'application des sanctions de l'indigénat, même si la législation y afférant n'est pas encore abolie. Les circonstances nées de la Seconde Guerre mondiale remettent en question cette politique libérale des années 1930 concernant les charges des collectivités locales. Celles-ci se trouvent accentuées pour la réalisation de l'"effort de guerre", mais les pouvoirs coloniaux sont amenés à une refonte de

20. F Raison-Jourde, *op. cit.*

21. Rapport du chef de la région de Fianarantsoa au gouverneur général sur le *fokonolona*, 12 avril 1933, Antananarivo, ARM : D 692.

22. *Ibid.*

l'administration indigène qu'ils désirent fondamentalement, à la fin du conflit mondial.

* II. "L'EFFORT DE GUERRE" ET L'EVOLUTION DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES DE BASE

A. Le *fokonolona* à Madagascar en 1940

Examinons d'abord ce que devient le *fokonolona* après 40 ans environ de colonisation. Il convient de distinguer, pour cela, son évolution là où il a toujours fonctionné et ailleurs, dans les régions côtières, où le régime colonial a voulu l'imposer. Les différences concernant les structures socio-politiques ainsi que les activités économiques traditionnelles, l'inégale pénétration de l'économie de marché et des influences occidentales en général ont déterminé des comportements variés vis-à-vis de la collectivité de base.

1. En Imerina, un moyen d'oppression des masses rurales

En Imerina, la population s'adapte assez rapidement au système du représentant élu, intermédiaire entre l'administration et elle, sans qu'on puisse affirmer pour autant que le contact soit établi. Et les chefs de quartier sont souvent les vrais "notables", qui ont de l'influence sur les autres membres de la communauté, qui émergent de celle-ci par leurs richesses, par les liens établis avec la ville, et qui se voient confier également des responsabilités au temple ou à l'église²³. Ont-ils joué effectivement le rôle de transmetteurs des ordres émanant de leurs supérieurs hiérarchiques et également de porte-parole des aspirations de ceux qui les ont élus ? Pour la première tâche, le doute n'est pas permis. Concernant la seconde, l'administration ne se réjouit-elle pas, en 1940, de ce que "le conseil des notables ait exprimé avec pondération et intelligence les besoins et les vœux de la population" ?²⁴ Il exprime plus sûrement les besoins propres de ses membres, de ceux des groupes sociaux, pour ne pas dire de la classe, qu'ils représentent : les colons d'une part, les notables locaux et les responsables directs de la collectivité de base d'autre part. Les premiers bénéficient des recouvrements fiscaux, et se réjouissent de la "paix" coloniale que le *fokonolona* permet d'établir. C'est également grâce à celui-ci que bon nombre de colons obtiennent de la main-d'oeuvre jusqu'à la fin des années 1930. Quant aux seconds, ils profitent de leurs fonctions pour "vivre de leurs administrés... Rétribués pour une partie de l'année, ils sont livrés à leurs

23. J.P. Raison, *Les Hautes Terres de Madagascar et leurs confins occidentaux. Enracinement et mobilité des sociétés rurales*, Paris, ORSTOM, Karthala, 1984, 2 t., 658 p. et 605 p.

24. Rapport politique, région de Tananarive, 1940, Antananarivo, ARM : D 692.

inclinations, aux exactions et aux prévarications pendant les mauvais mois"²⁵. L'accès à la fonction de chef de village et surtout de chef de quartier est donc considéré comme un moyen de s'enrichir, ou du moins de mieux asseoir sa position économique et sociale. Ainsi, à côté des candidats compétents, sérieux et honnêtes, il en existe d'autres qui "ne se soucient ni des responsabilités, ni de la modicité des rémunérations, ne visant que la situation de commander et l'occasion de vivre de ce commandement"²⁶. Le *fokonolona* constitue donc un moyen d'exploitation et d'oppression des masses rurales. Impopulaire, il se heurte à la désaffection de celles-ci.

L'institution est, en outre, vouée à un déclin irrémédiable par l'évolution même des structures économiques sur les Hautes Terres. Les progrès de l'économie de marché, le succès rencontré par l'appropriation individuelle des terres engendrent la régression des pratiques communautaires et entraînent le desserrement des liens unissant les villageois ; ils rendent donc désuète la notion de solidarité collective, une des bases du *fokonolona* colonial. Les possibilités de rachat des prestations, l'ambiance politique libérale du Front populaire avec l'allègement de celles-ci et l'atténuation de l'application du code de l'indigénat finissent par faire oublier une bonne partie des devoirs incombant aux cellules administratives de base. Celles-ci continuent d'exister mais elles sont loin d'être aussi vivaces qu'à l'origine, avant la colonisation, et ne recueillent plus l'adhésion de leurs membres, loin s'en faut.

2. Sur les côtes, structure imposée, structure repoussée

• Dans les régions côtières, le *fokonolona* est une structure imposée par le colonisateur. Non adaptée aux réalités économiques et sociales locales, elle tend à se juxtaposer à l'organisation socio-politique traditionnelle et reste souvent vide de sens. Les chefs de villages et les chefs de quartier, présentés par les notables et élus par tous les membres de la collectivité, en principe, ne jouissent d'aucune influence ; le pouvoir et l'ascendance effective sur les masses rurales continuent de revenir aux chefs naturels, les vrais, qui refusent d'adhérer et de participer à la nouvelle institution. L'opposition à l'accomplissement des prestations, la désertion des villages administratifs au profit des terrains de parcours du bétail dans l'extrême Sud, ou pour se réfugier sur les *tavy*, en forêt, dans l'Est, constituent une forme d'opposition à la présence et à la domination coloniale.

Bref, sur les Hautes Terres centrales comme dans les régions côtières, partout, on peut considérer le fonctionnement du *fokonolona* colonial jusqu'en

25. Rapport de Ramarohetra, Délégation économique et financière, 4 avril 1942, Antananarivo, ARM : D 692

26. *Ibid.*

1940 comme un échec. L'administration n'a pu l'utiliser comme un moyen d'établir le contact entre les masses rurales et elle. Il apparaît, au contraire, comme un instrument utilisé pour opprimer celles-ci. La sécurité dans les campagnes, la répression de toute forme d'opposition ou régime, le recouvrement des impôts de toutes sortes, l'accomplissement des travaux d'infrastructure économique et sociale repose sur la cellule administrative de base. Tout cela n'a été possible au système colonial que moyennant un mode de gouvernement autoritaire, automatique, où les responsables administratifs supérieurs exercent un pouvoir sans partage. Et les velléités de certains gouverneurs généraux de réformer l'administration, de tenir compte des aspirations des masses rurales pour une meilleure efficacité n'ont pu venir à bout d'un système dont l'extrême centralisation est inhérente à la nature même du régime colonial. La période de la guerre ne fait qu'accentuer les aspects oppressifs du *fokonolona* colonial.

B. "L'effort de guerre" et la remise à l'honneur du *fokonolona*

✕ La participation de l'empire français à l'"effort de guerre" est à l'origine de graves perturbations de l'économie et des structures socio-politiques des colonies. Celles-ci subissent, en effet, les contrecoups du conflit mondial et doivent s'adapter aux changements de conjoncture qu'il entraîne.

1. La guerre et l'effort économique et financier de la colonie

Par le décret du 2 mai 1939 appliquant aux colonies la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la Nation en temps de guerre, celles-ci doivent "fournir à la Métropole toute l'aide possible en matières premières et en devises procurées par les ventes à l'étranger"²⁷. Ces deux impératifs supposent que les producteurs des colonies redoublent d'efforts pour accroître les exportations, et doivent donc intensifier leurs activités. Les entreprises censées travailler pour la Défense nationale bénéficient de facilités particulières pour l'obtention de la main-d'oeuvre nécessaire à cela. Cependant, l'"effort de guerre" se trouve bouleversé par les conséquences des événements extérieurs et en particulier ceux qui surviennent en France : la défaite de la métropole face aux Allemands et sa défaillance dans ses relations commerciales avec l'empire, l'adhésion de Madagascar au régime vichyste, le blocus britannique de l'Ile, le débarquement allié entre septembre et novembre 1942 et l'intégration de la colonie dans le village des Alliés sont autant d'éléments qui perturbent l'économie de celle-ci.

27. Circulaire du Ministère des Colonies aux gouverneurs généraux des Colonies du 7 août 1939, Antananarivo, ARM : D 163.

L'adaptation qu'exigent des impératifs économiques nouveaux se fait de manière autoritaire, par une accentuation de la contrainte exercée sur les producteurs, constitués en majeure partie par les masses rurales. Si la priorité est donnée au début de la guerre à l'intensification des produits de traite destinés à la métropole (café, pois du Cap, produits d'élevage, riz, maïs, graphite, mica...), le blocus britannique oblige les producteurs à s'orienter plutôt vers les cultures vivrières et les produits de substitution : les exportations s'effectuent, en effet, dans des conditions difficiles et s'en trouvent freinées, quant aux importations, elles sont pratiquement réduites à néant en 1942. Le gouvernement vichyste "encourage" donc l'extension des cultures vivrières et fait procéder à des cueillettes obligatoires de différentes plantes fibreuses censées remplacer les tissus d'importation. En outre, la baisse des revenus de l'Etat due au tarissement des recettes douanières qu'entraîne le fléchissement des relations extérieures est compensée par une hausse de recettes fiscales. Enfin, à partir de 1943, lorsque Madagascar intègre l'orbite alliée et se trouve ainsi confrontés au marché international, l'"effort de guerre" s'accroît pour satisfaire les impératifs des nouveaux partenaires commerciaux et pour reconstruire une économie que les nouveaux maîtres mis en place par la France Libre qualifie de "délabrée". Or cultures obligatoires, fiscalité alourdie, exigence de travailleurs en nombre croissant, tout ce poids de l'"effort de guerre" repose surtout sur les sujets malgaches, c'est-à-dire sur les masses rurales.

✦

2. Renaissance du *fokonolona* et accentuation de la contrainte coloniale

Avec l'effort de production exigé par la participation de la colonie à la guerre, les regards de l'administration se tournent à nouveau vers le *fokonolona*, comme cadre d'action sur les masses rurales, et vers les responsables, qui devraient assurer la liaison entre leurs supérieurs hiérarchiques et celles-ci. Le pouvoir central insiste, en outre, pour que l'administration régionale à différents échelons rétablisse le contact direct avec les contribuables, qui sont en même temps les travailleurs et les producteurs. Bref, c'est branle-bas de combat général pour faire mobiliser la population et la faire "travailler".

— Sous le régime vichyste, les "dominants", colons français et certains notables malgaches, rapprochent les grands principes traditionnels du *fokonolona* de la devise du maréchal Pétain. Ramarohetra, membre éminent des Délégations économiques et financières Madagascar, écrit, en particulier dans le journal des anciens élèves de la Mission protestante française *Ny Mpandinika* en 1941 qu'au temps du maréchal Pétain, l'Ombalahibemaso de la France, la solidarité se réveille de sa léthargie et

prend la place qu'elle doit avoir Famille, Fokonolona, Nation, Patrie, Empire français²⁸. L'adhésion d'une certaine frange des couches sociales aisées parmi les Malgaches aux idées pétainistes, par conviction ou par opportunisme, ne fait aucun doute, comme celle d'autres groupes d'influence auprès de la population²⁹. Ils sont pour la remise à l'honneur des principes dépassés par l'évolution économique comme la solidarité collective entre villageois, l'entraide, et donc pour un retour à une application stricte du décret de 1902 régissant le *fokonolona* de Gallieni. Les colons non plus ne sont pas en reste dans cette volonté de "remise au travail" de la population. La guerre et le retour à un régime politique contraignant pour celle-ci est l'occasion qu'ils trouvent pour critiquer la politique, jugée libérale, de Marcel Olivier et de Léon Cayla. Leur point de vue sur l'administration indigène révèle une vision tout à fait opposée à la réalité dans la mesure où, à leurs yeux, "les *mpiadidy*, les seuls auxiliaires du chef de canton, [sont] plus à la dévotion de leurs compatriotes qui les choisissent que de l'Autorité qui les nomme"³⁰. Et ils pensent aussi au bénéfique que la colonisation peut tirer d'une application stricte du décret de 1902, et de la restauration du *fokonolona*, "qui devenait une nécessité [qui] s'inscrit dans le cadre de la politique nationale que le gouvernement de Pétain a instauré en France".

Ainsi, soutenus aussi bien par les colons que par les notables censés représenter la population, l'administration coloniale multiplie les circulaires rappelant et précisant les attributions du *fokonolona* et des *mpiadidy* sur qui repose l'exécution des ordres, et qui endossent de lourdes responsabilités. Ayant à tout faire, le chef de quartier assure la police, désigne les prestataires, surveille l'état d'esprit des membres de la collectivité, assure le recouvrement des impôts. Il doit, en plus, s'occuper des tâches d'ordre économique : il doit être capable de connaître la surface cultivée par chaque contribuable, le rendement du travail de chacun, le total de la production du *fokonolona* pour chaque culture, etc... Les chefs de districts eux-mêmes sont tenus d'effectuer un minimum de journées de tournées par mois pour suivre de près les activités des populations ; une circulaire de mars 1940 leur rappelle "la nécessité d'être à tout instant au courant de l'état d'esprit des administrés" et leur prescrit d'adresser un rapport après chaque tournée³¹. De même, les gouverneurs indigènes, qui se trouvent au-dessus des chefs de canton et dont le principal rôle est de contrôler et de surveiller la population, sont tenus d'apporter une

28. Article de Ramarohetra, *Ny Mpandinika*, décembre 1941.

29. C'est le cas de la hiérarchie catholique malgache, cf. L. Rabearimanana, "D'un christianisme missionnaire à un christianisme malgache (1940-1960)", in *Madagascar et le christianisme*, Antananarivo/Paris, éd. Ambozontany/ACCT/Karthala, 1993, pp. 367-390.

30. Louis Noël, dans le *Journal de Madagascar*, n° 1935 et 1936, 10 janvier et 15 janvier 1942.

31. Circulaire du 1er mars 1940 relative aux tournées administratives, citée par M. Massiot, *op. cit.*

plus grande collaboration pour la mise au travail de la population. Ils doivent présenter au chef de district, des rapports de tournée mensuels, enquêter sur le moral des habitants, sur leurs réactions aux diverses circonstances de la vie politique³².

En 1943, l'établissement du régime de la France Libre à Madagascar n'apporte pas d'atténuation à la pression exercée sur les masses rurales. Au contraire, la poursuite et le renforcement de l'"effort de guerre" entraînent l'accentuation des obligations pesant sur les membres du *fokonolona*, que le nouveau maître de Madagascar, le général Legentilhomme rappelle en février 1943, c'est-à-dire moins d'un mois après sa prise de fonction : "Il importe, surtout dans les circonstances actuelles, de remettre en vigueur un organisme sur lequel l'Administration française puisse s'appuyer. Le *fokonolona* doit être la cellule servant de base à l'administration indigène... Il faut la stricte application du décret de 1902 et non un texte nouveau"³³. Dans les responsabilités de la collectivité, le gouverneur général insiste particulièrement sur la nécessité du retour à une discipline collective, de l'exécution des prestations, sur le devoir du *fokonolona* d'assurer la subsistance de ses membres par ses propres moyens, comme défini par un arrêté datant de 1904. Enfin, la responsabilité collective est engagée en cas d'insuffisance des cultures vivrières et en cas de non assistance aux mendiants et aux indigents.

Sous le régime de la France Libre, les obligations d'ordre économique pesant sur la collectivité prennent pas sur les préoccupations politiques, ou se rapportant à la sécurité des hommes et des biens. Sur ce dernier point, et pour les vols de boeufs en particulier, la solidarité villageoise se manifeste, en général, tout naturellement, sans qu'il faille rappeler continuellement ni renforcer les conventions de *fokonolona*, car tous se sentent concernés. Ce n'est pas le cas pour les questions économiques, jugées prioritaires pour l'"effort de guerre" et face aux difficultés de la conjoncture. Les perturbations causées à la production par le ralentissement des échanges extérieurs puis la lenteur du redémarrage à partir de 1943, et par le changement de partenaires commerciaux déroutent les agriculteurs. En outre, le maintien des produits à des cours jugés trop bas par rapport à la flambée des prix des marchandises d'importation et les mauvais rendements cultureux dus à la vague de sécheresse qui sévit en 1943 et en 1944 découragent les masses rurales, au point que la politique dirigiste de la France Libre l'amène à imposer l'extension autoritaire de la riziculture et des autres cultures vivrières, et à créer l'Office du riz en 1944. De même, pour l'entretien des voies de communication et pour la

32. Circulaire du gouverneur général Aunet aux chefs de région, 29 octobre 1941, Antananarivo, ARM : IV D 60.

33. Circulaire du général Legentilhomme aux chefs de région, 8 février 1943, Antananarivo, ARM : IV D 60.

satisfaction des besoins de la Défense nationale, les prestations et les réquisitions se trouvent renforcées, au profit des travaux publics et des entreprises coloniales, lesquelles témoignent d'un regain de vitalité par rapport à l'avant-guerre. Enfin, la guerre reste vivace dans la mémoire collective des masses rurales par l'alourdissement de la fiscalité qu'elle a occasionné et par la multiplication des ponctions financières effectuées dans le cadre des "contributions volontaires", mais obligatoires dans la pratique, au profit de différentes oeuvres sociales métropolitaines et pour la Libération. Ce surcroît de charges que le régime colonial fait supporter aux populations malgaches, c'est par l'intermédiaire des agents administratifs subalternes qu'il peut les imposer.

3. Les *mpiadidy* : des responsabilités accrues

Ce sont, en effet, les chefs de quartier, les *mpiadidy* et les chefs de village, censés être en contact direct et permanent avec leurs administrés qui transmettent les ordres et qui se chargent de les faire exécuter. Concernant la production en premier lieu, l'instauration des cultures obligatoires en 1941 revêt différentes formes suivant les capacités des districts et la personnalité de leur chef ; mais quelles que soient les directives de celui-ci, c'est toujours au chef de quartier qu'incombe la délimitation des surfaces à cultiver par chaque paysan, ainsi que les cultures à effectuer, le chef de canton, gêné par les difficultés des voies et moyens de communication ne peut tout contrôler de près et ne fait souvent que superviser de loin et finalement approuver les propositions des chefs de quartier. En outre, lorsque le pays souffre entre 1943 et 1945 d'une insuffisance de la production rizicole alors que, prioritairement par rapport à la consommation locale, il doit satisfaire à la demande d'autres colonies, comme La Réunion, le produit est soumis à réquisition et à taxation. Là encore, c'est au chef de quartier de déterminer la quantité de riz que chaque producteur doit livrer, d'organiser et de surveiller les opérations de collecte et de transport de cette denrée. La désignation des contribuables chargés des travaux de prestation ou des tâches à accomplir dans les entreprises coloniales revient également aux chefs de quartier. Leur rôle de percepteur d'impôts, leurs habitudes de faire payer les contribuables dès les premiers mois de l'année, pour être bien vus de leurs supérieurs et bénéficier des remises, reste particulièrement vivace dans le souvenir de bon nombre de paysans. Les personnes enquêtées ne tarissent pas de détails originaux et savoureux sur les exactions commises par leur *mpiadidy* et les subterfuges qu'ils utilisent pour déjouer les manoeuvres de ces derniers³⁴.

34. Enquêtes personnelles dans le Vakinankaratra, le Vakiniadiana et l'Itasy (1986-1987 et 1988).

Ces agents subalternes de l'administration coloniale indigène ploient peut-être sous le poids d'attributions et de responsabilités sans cesse croissantes ; mais ils ne manquent pas de profiter de leur position à des fins personnelles, d'autant plus que la législation régissant le *fokonolona* et le code de l'indigénat sont remis en vigueur comme aux premiers temps de la colonisation. Les chefs de district ne se font guère d'illusion sur la manière de servir des chefs de quartier et des chefs de village. "Leur rôle se borne trop souvent à transmettre les ordres reçus, compris ou non. Quant à leur exécution, c'est autre chose. Leur autorité n'apparaît que si leurs intérêts sont en jeu... Ils ont tendance à prendre leurs fonctions comme source de profits personnels pour eux, comme des occasions d'oppresser la population"³⁵. Les paysans se trouvent souvent sans défense face à ces *mpiadidy* qui usent et abusent de leur autorité. L'arbitraire règne pour la désignation des prestataires : seuls ceux qui n'ont pas les moyens de corrompre les recruteurs, c'est-à-dire les plus démunis, et ce que ces derniers qualifient de "fortes têtes", et qu'ils envoient chez le chef de district accomplirent effectivement ces travaux ; sources de profits personnels, la fonction de chef de quartier l'est aussi, pendant la période de pénurie de marchandises importées et de denrées de première nécessité, donc pratiquement durant toutes les hostilités et au-delà, dans la mesure où des "cadeaux" qu'on lui offre opportunément, et il ferme les yeux sur les pratiques du "marché noir". C'est également le cas lorsque fonctionne l'Office du riz entre 1944 et 1946, dans le cadre duquel la détermination des quantités à livrer par chaque producteur lors des réquisitions incombe au *mpiadidy*. Elle se révèle inéquitable : si certains sont astreints, en effet, à abandonner aux collecteurs une bonne partie de leur production, au détriment de la consommation familiale, d'autres peuvent se contenter de ne céder qu'une part négligeable de leurs récoltes, le reste alimentant un commerce parallèle particulièrement juteux³⁶.

L'administration subalterne indigène se fait donc complice, dans bien des cas, pour ne pas ranger certains de ses membres parmi les acteurs, des perturbateurs et des règlements de la machine économique pendant la guerre. Leur responsabilité demeure minime, bien entendu, par rapport à celle des grandes compagnies commerciales ou des intermédiaires asiatiques. Mais ce sont ces "opresseurs" et ces "exploiteurs" là, selon les expressions utilisées pour les personnes enquêtées, que les paysans voient, et contre lesquels s'exerce la rancune populaire. Les "amendes collectives, lorsque les conseils et les exhortations sont sans effet [infligées] avec sévérité aux indigènes indolents et insoucians"³⁷, ce sont les chefs de quartier qui les proposent aussi au chef de district, ce que la population constate forcément ; et les punitions s'avèrent

35. Rapport politique, district d'Ambalavao, 1944, CAOM : 2 D 1.

36. Enquêtes personnelles, *op. cit.*

37. Rapport politique, district de Mahabo, 1942, CAOM : 2 D 126.

plus ou moins fréquentes, plus ou moins impitoyables en fonction de la personnalité de ces responsables. Les réactions paysannes restent passives face à l'arbitraire voir la tyrannie des chefs de quartier, d'autant plus que le code de l'indigénat est appliqué avec rigueur. C'est le cas en particulier chez le riziculteur betsileo selon lequel "il faut obéir, sans chercher à comprendre, aux forces supérieures qui s'appellent "*Fanjakana*", représentées par des compatriotes plus intelligents ou plus intrigants, faire les corvées, ou mettre la main au porte-monnaie quand le *Fokonolona*, le *Fanjakana* ou "*Mompera*" l'ont décidé"³⁸. Mais il est évident que l'oppression et la contrainte exercées sur les masses rurales durant les hostilités ont largement contribué au mécontentement de celles-ci, lequel éclate lors de l'insurrection de 1947. L'administration supérieure reconnaît, d'ailleurs elle-même, que les "maux de la masse viennent de l'autorité quasi sans contrôle des fonctionnaires autochtones sur les membres des collectivités. Leurs pouvoirs n'étaient limités que par la résistance opposée par la population, faible chez les côtiers, à peine plus effective sur les Hauts-Plateaux..."³⁹. Faisons remarquer, néanmoins, que l'autoritarisme des chefs de quartier et des chefs de canton puise sa source dans les principes mêmes de l'administration coloniale directe à la française. Celle-ci s'est avérée particulièrement néfaste pendant la guerre, dans la mesure où elle repose sur la seule contrainte physique et morale. Dans ce contexte, aucun contact positif ne pouvait être possible entre administrateur et administré, le second étant condamné à subir la loi du premier sans aucune possibilité de contestation. La guerre constitue incontestablement une régression, entre autres dans le domaine politique et administratif, et de celui des libertés démocratiques dans la colonie. Aussi, la France Libre, consciente de la profondeur du fossé séparant colonisateur et colonisé, s'efforce-t-elle d'apporter une rénovation à la politique indigène.

III. LA POLITIQUE INDIGÈNE DE LA FRANCE À PARTIR DE 1944

A. La nouvelle orientation de la politique française aux colonies

Dès 1940, le général de Gaulle comprit le rôle de la "loyauté et de la fidélité exemplaires des populations africaines qui ont permis seules... de reprendre l'initiative en Afrique". Et tout au long de la guerre, il pense au moment où "nous serons encore le même peuple, dans le même cadre naturel, à la tête du même Empire, mais où ce peuple réparaitra décidé à balayer les vieilles idoles... et à organiser, dans l'Empire sur des bases plus larges et plus justes, la collaboration de sa souveraineté avec le loyalisme des millions

38. Rapport politique, région de Fianarantsoa, 1942, CAOM : 2 D 98.

39. J. Guillemet, Un essai d'administration directe des intérêts autochtones, les C.A.R. à Madagascar, mai 1951, 12 p. dactyl., Antananarivo, ARM : D 692.

d'hommes qu'il a la charge de guider⁴⁰. A Madagascar, la population dans son ensemble n'a cessé d'apporter un soutien sans défaillance à la France au lendemain du débarquement britannique. Pour la suite, de nombreux témoignages de sympathie et de solidarité se manifestent pour la France combattante. Cependant, la situation économique et sociale née de la guerre, l'oppression coloniale devenue insupportable dictaient une nouvelle politique dans les relations administrateurs-administrés. Une conférence fut ainsi convoquée, dans ce but, à l'échelle de l'Empire, en janvier-février 1944, à Brazzaville, par les dirigeants du Comité français de libération nationale d'Alger. Cependant, la nouvelle politique coloniale est tracée, à Madagascar dès décembre 1943, par suite de la visite à Tananarive, de René Pleven, commissaire national aux Colonies, et se concrétise par la mise en place d'institutions propres à connaître les préoccupations des populations et à établir le dialogue avec elle⁴¹.

1. La Direction des Affaires malgaches (DAM) et la Commission mixte franco-malgache

La première reçoit pour attribution l'étude et la centralisation de toutes les questions touchant à la politique et la vie sociale indigène. Dans ce sens, la D.A.M. donne comme principe à son action, le retour à la "politique des races" énoncée par Gallieni mais qui n'a pu être suffisamment concrétisée dans les faits, pour les raisons que nous avons développées. Elle pense que la réforme de l'administration indigène doit évoluer dans le sens d'une responsabilisation des chefs traditionnels locaux et diminuer le rôle des fonctionnaires indigènes, originaires des Hautes Terres pour la plupart. Elle implique donc la mise en place d'une administration indirecte associant à son fonctionnement les collectivités indigènes par l'intermédiaire de leurs "chefs naturels".

Quant à la Commission mixte franco-malgache, elle comprend des représentants, français et malgaches, du monde des affaires et des notables du milieu urbain. Elle étudie et formule des recommandations sur "les améliorations à apporter dans tous les domaines de la vie sociale"⁴². Les grandes lignes de la politique coloniale nouvelle ne sont cependant développées qu'à la Conférence de Brazzaville.

40. Cité par Geoffroy de Courcel, allocution d'ouverture au colloque de *Brazzaville, Janvier-Février 1944. Aux sources de la décolonisation*, Institut Charles de Gaulle, Institut d'Histoire du Temps Présent, Paris, Plon, 1988, 378 p.

41. L. Rabearimanana, "La Conférence de Brazzaville et Madagascar", in *Brazzaville, Janvier-Février 1944. Aux sources de la décolonisation, op. cit.*, pp. 273-282.

42. F. Arbousset, *Le fokon'olona à Madagascar*, Paris, Ed. Domat Montchrestien, 1950, 306 p.

2. La Conférence de Brazzaville et la politique indigène

Sur l'organisation de la société indigène et les institutions traditionnelles, la Conférence recommande que "celles-ci doivent être maintenues, non comme une fin en soi, comme le préconisait Félix Eboué, gouverneur général de l'AEF, mais en tant que cadre pour apprendre le fonctionnement de la vie municipale, le but final étant l'accession des indigènes à la responsabilité politique"⁴³. Concernant plus précisément le cas de Madagascar, la Conférence propose la restauration du *fokonolona*, base de l'administration indirecte qui, seule, rend possible une véritable politique indigène applicable dans tous les domaines de la vie sociale et développe le sens des responsabilités collectives⁴⁴. Les représentants de Madagascar, le gouverneur général P. de Saint Mart et le Directeur des Affaires malgaches, P. Sirien, montrent, en outre, le souci de l'administration coloniale de tenir compte de l'état des populations d'origine côtière, de leur retard sur le plan économique et social. La politique d'assimilation s'étant soldée par un échec incontestable, l'administration tente d'expérimenter celle de l'association, confiant ainsi des responsabilités aux collectivités de base pour la gestion de leurs affaires intérieures. La D.A.M. veut donc mettre les collectivités à même de participer à l'action administrative par l'institution d'un corps de notables et d'un conseil de district élu.

C'est ainsi qu'un décret datant du 9 novembre 1944 crée des collectivités indigènes "dotées de la personnalité morale, ayant des droits et des responsabilités propres, tendant à promouvoir leur développement économique et social ainsi que leur participation à l'administration"⁴⁵. Pour le gouverneur général P. de Saint-Mart, l'objectif est de "dégager la masse, les vrais notables, de les mettre à la place qui leur revient en consacrant leur situation par l'élection, et d'en faire les représentants reconnus de la population auprès de l'administration"⁴⁶.

43. Cité par P. Brasseur, "La politique indigène et la Conférence de Brazzaville", in *Brazzaville, Janvier-Février 1944...*, *op. cit.*, pp. 141-156.

44. Conférence de Brazzaville. Politique indigène. Madagascar, Aix-en-Provence, CAOM : A.P. C 2201 D 1.

45. Décret du 9 novembre 1944, promulgué par l'arrêté du 20 novembre 1944, JOM, 2 décembre 1944.

46. Discours à la séance d'ouverture de la Commission mixte franco-malgache du 27 novembre 1944, JOM, 2 décembre 1944.

B. Les collectivités indigènes de 1944

1. Les notables, responsables des collectivités indigènes

La question est de savoir si les conditions sont réunies après la promulgation du décret créant les collectivités indigènes, pour permettre l'émergence des "vrais notables", c'est-à-dire des "chefs naturels" de la population. La législation en vigueur, comme l'ambiance politique de l'époque peuvent-elles permettre le bon fonctionnement des collectivités, pour que les notables puissent être "autre chose que de simples figurants" ? Les rapports des chefs de district des différentes régions de Madagascar semblent attester qu'il n'en est rien, que les collectivités indigènes créées par le décret de novembre 1944 ne diffèrent pas beaucoup des *fokonolona* instaurés suivant celui de 1902 de Gallieni.

A Vohémar par exemple, le chef de district se plaint de ce que les élus soient trop souvent des hommes de paille chargés des besognes administratives⁴⁷. Les notables élus et qui deviennent chefs de village ou chefs de quartier ne sont toujours pas les chefs traditionnels jouissant de l'estime de leurs collectivités et ayant une influence sur elle, ce qui est une preuve de la méfiance des chefs locaux envers une réforme administrative dont ils ne perçoivent pas les véritables objectifs.

A Morondava, le chef de district avoue que la mise en train est difficile et que la recherche des représentants des institutions coutumières est compliquée par "l'existence de plusieurs races complètement distinctes"⁴⁸. A côté des Sakalava, ces "éternels inconscients", les autres populations, des migrants, acceptent d'élire des notables influents, mais, comme à Marovoay également, l'action de ces derniers se contrecarrent, au lieu de s'ajouter en matière de travaux de *fokonolona*. La représentation des populations en fonction de leur origine ethnique se heurte donc aux mêmes difficultés d'avant-guerre, et pose le problème plus général des relations et des contacts inter-ethniques. En outre, un autre reproche peut être adressé aux notables nouvellement élus : les abus d'autorité qu'ils commettent, l'arbitraire qu'ils infligent à leurs administrés. A Fort-Dauphin⁴⁹, comme à Ambositra⁵⁰, ils continuent à profiter de leur position et de leur fonction pour abuser de l'autorité, et ils n'assurent leurs tâches qu'en raison des bénéfices occultes qu'ils en retirent". En effet, ni le contexte économique, ni la législation d'ensemble n'ont changé par rapport au début de la guerre : la pénurie en

47. Rapport politique, district de Vohémar, 1944, CAOM : 2 D 224.

48. Rapport politique, district de Vohémar, 1944, CAOM : 2 D 177 (1).

49. Rapport politique, district de Fort-Dauphin, 1945, CAOM : 2 D 109.

50. Rapport politique, district d'Ambositra, 1945, CAOM : 2 D 19 bis.

produits de première nécessité, importés ou non, continue à régner dans tout le pays jusqu'en 1947-1948, propice à toutes sortes de spéculations et de trafics illégaux, rendant facilement corruptibles ces responsables administratifs surchargés de travail mais mal rémunérés. En outre, contre les retardataires au paiement des impôts, ils disposent toujours du code de l'indigénat, incarnation même de l'arbitraire colonial. Et vouloir changer un aspect seulement du rouage de la machine administrative — le fonctionnement de l'administration indigène de base — sans toucher aux principes mêmes ne peut mener qu'à l'échec.

En outre, le bon fonctionnement ou non des conseils de district dépend pour une grande part du coefficient personnel du chef de la circonscription. Face à des délégués cantonaux peu entraînés à s'adresser et à discuter avec lui, le chef de district peut penser, comme celui de Morondava en 1945, que cette structure n'est que la reproduction des anciens conseils de notables, dont l'inutilité est flagrante". Et il ne le réunit plus⁵¹. D'autres, comme celui de Diégo-Suarez à la même date, par contre, acceptent le principe de l'éducation qu'il doit dispenser à ces notables nommés délégués cantonaux et reconnaissent que son rôle est de leur tendre la main, de favoriser le dialogue avec eux pour leur donner confiance ; "les notables, réels représentants des populations, se sont plus rapprochés encore de l'Administration et ont pris conscience de leur rôle de missionnaires de la pensée administrative"⁵². Le problème se situe justement dans le fait que les supérieurs hiérarchiques des agents subalternes de l'administration indigène distinguent mal l'éducation des notables pour les aider à prendre leurs responsabilités de la tentation de leur dicter purement et simplement la conduite à tenir et de leur donner des ordres comme auparavant. L'administration directe française, autocratique, centralisatrice tend toujours à prendre le pas sur la volonté d'instaurer une collaboration avec les responsables locaux. Cela se perçoit de manière très nette au lendemain de l'insurrection de 1947.

2. Les notables, défenseurs de l'ordre colonial

Les bonnes intentions de l'administration coloniale de partager le pouvoir avec les notables locaux s'estompent complètement en effet, avec l'émoi causé par le succès des idées nationalistes, très répandues notamment sur les Hautes Terres et sur la côte Est en 1946, et l'insurrection de 1947. Dans le

51. Rapport politique, région de Morondava, *op. cit.*

52. Rapport politique, district de Diégo Suarez, 1945, CAOM : 2 D 79.

Vakinankaratra et le Vakiniadiana notamment⁵³, de nombreux notables et délégués cantonaux sont arrêtés en avril 1947. Dans certaines régions, en effet, certains nationalistes ont pu émerger dans les collectivités indigènes, malgré la surveillance des élections par les chefs de canton et le rôle des chefs de district dans la nomination des délégués cantonaux. Peut-être certains ont-ils accepté les règles du jeu en collaborant avec les "vrais notables", ceux qui représentent réellement les populations locales ? Toujours est-il qu'à partir de 1947, les notables considérés comme peu sûrs sont démis de leurs fonctions, du moins ceux qui ne sont pas arrêtés purement et simplement. "Après l'épuration consécutive aux événements de 1947, fait remarquer le chef de district de Fianarantsoa, les notables apportent une aide précieuse au chef de district. Ils constituent une assise très solide sur laquelle l'administration peut s'appuyer"⁵⁴.

Quant au conseil de district, il forme, pour le chef de la circonscription, une structure utile pour la reprise en mains des campagnes, face à la réduction de l'autorité du chef de canton consécutive à l'abolition de l'indigénat. Le chef de district "invite", ou plutôt ordonne, les délégués cantonaux à collaborer au maintien de la sécurité publique, à être non seulement des auxiliaires actifs de l'Administration mais aussi des "défenseurs de l'ordre, des opposants énergiques à toute propagande subversive"⁵⁵. Dans ce cas, on ne voit guère de différence entre le conseil de district des années 1940 et le conseil des notables des décennies précédentes. La nouvelle institution devient, avant tout, un instrument de plus, à côté de l'administration subalterne indigène, pour faire accepter la présence coloniale et établir la "paix" coloniale, après la période d'euphorie nationaliste et de revendication d'indépendance qui a enthousiasmé les masses rurales depuis le lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Cette constatation se confirme avec la mise en place des collectivités autochtones rurales à partir de 1949⁵⁶.

3. Les causes d'un échec

En fin de compte, on peut dire que l'expérience tentée au lendemain de la guerre par le régime colonial d'améliorer le contact entre l'administration et

53. L. Rabearimanana, "Le district de Manjakandriana, (province d'Antananarivo) pendant la Seconde Guerre mondiale : désorganisation économique et restructuration sociale", *Omalý sy Anio*, n° 29-32, 1989-1990, pp. 43-56, et "La société rurales du Vakinankaratra dans la lutte contre le pouvoir colonial : Madagascar (1945-1960)", in *Histoire sociale de l'Afrique de l'Est (XIXe-XXe siècles)*, Paris, Karthala, 1991, pp. 117-134.

54. Monographie du district de Fianarantsoa, 1949. Antananarivo, ARM : n° 48.

55. PV du conseil de district de Soavinandriana, 27 juin 1947, Antananarivo, ARM : D 476.

56. G. Condominas, *op. cit.* et L. Rabearimanana, "Une expérience de développement rural dans les années 1950 : les collectivités du Vakinankaratra", *Omalý sy Anio*, n° 16, 1982, pp. 101-121.

les masses rurales s'est soldée par un échec incontestable comme les précédentes. Les notables issus des élections ne sont pas forcément ces "chefs naturels" que les participants à la Conférence de Brazzaville voulaient voir émerger. En outre, habitués à n'être que de simples exécutants, ils n'ont pas toujours su faire preuve d'initiative, ni se faire les porte-parole de leurs électeurs. Il ne pouvait en être autrement.

Le rôle trop directif de l'administration coloniale a faussé le jeu dès le départ. "Alors que du côté britannique, le principe de l'administration indirecte modèle le développement communautaire..., du côté français, on se préoccupe beaucoup moins de fonder l'intervention [de l'Etat] sur les besoins ressentis par les communautés locales que d'associer les paysans aux actions de l'administration"⁵⁷. L'administration coloniale a péché, en outre, par excès d'uniformisation, comme du temps de Gallieni et de ses successeurs immédiats. Selon F. Arbousset, l'article 27 du décret de novembre 1944 donne tout pouvoir au gouverneur général de déterminer les circonscriptions où s'appliquera la législation nouvelle. Et l'arrêté du 20 novembre a brûlé les étapes, il a trop centralisé en rendant le décret applicable à toute l'étendue du territoire⁵⁸. Finalement, à peine appliqué, le décret de 1944 devait être abandonné. L'expérience est reprise au début des années 1950, non sans tâtonnements, là encore.

La tentative du régime colonial, dès le départ, de concilier administration directe et souci de collaborer avec les autorités locales traditionnelles n'a jamais pu aboutir. La tradition centralisatrice et jacobine des responsables français ne pouvait céder une parcelle de pouvoir dans les colonies, territoires où l'administration faisait de la prise en mains des populations, du maintien de l'ordre et du recouvrement fiscal une priorité indiscutable. Dans ce cadre, les collectivités locales ne pouvaient être utilisées que pour parvenir à cette fin, pour aider également à l'exploitation économique du pays et à l'"effort de guerre". Comment s'étonner alors de l'échec de l'expérience d'une certaine forme d'administration indirecte au niveau local en 1945 ? La décolonisation dicte à la France de recommencer l'expérience par la suite pour que les populations rurales apprennent à gérer les affaires intérieures de leurs collectivités, mais elle ne profite guère qu'à un groupe de notables qu'elles permettent de s'étoffer.

57. Meister, "Développement communautaire et animation rurale en Afrique", *L'homme et la société*, n° 18, oct.-nov.-déc. 1970, pp. 129-145.

58. F. Arbousset, *op. cit.*

FAMINTINANA

Isan'ny olana ho an'ny mpanjanantany teto Madagasikara, hatramin'ny andron'i Gallieni, ny fitadiavana izay hevitra ahazoana mifandray amin'ireo vahoaka voazanaka. Nanontany tena indrindra izy ny amin'ny fomba ampiasana ny rafitra politika nisy talohan'ny fanjanahan-tany, mba hampanekena an'ireo ny toromarika omeny ; ary mba ahafantarany, etsy andaniny, ny fomba fisainana, ny faniriana ary izay mety ho fihetsik'ireo vahoaka voazanaka ireo.

I Gallieni sy ireo mpandimby toerana azy dia nanandrana nampiasa ny fokonolona, ary nataon'izy ireo tamin'izany izay nifanarahan'io tamin'ny rafim-panjanahana. Saingy nesoriny avokoa izay mety ho andraikiny ary tsy notazoniny afa-tsy ny adidiny. Rehefa izany dia naporitany eran'ny nosy ny fampiharana azy. Ny fanangonam-pahefana anefa no navesa-danja kokoa, ho an'ny fanjakana frantsay, noho ny faniriany hiara-miasa amin'ireo solontenam-bahoaka. Hany ka na dia mba nikasa hanome fahefana kely ny Malagasy aza ny Frantsay, teo amin'ny fitondrana teto an-toerana taorian'ny ady lehibe faharoa, dia nandamoka izany noho ny fizirizirian'ireo lehiben'ny distrika, hitondra hatrany ny fiaraha-monina toratany.



One of the problems that the colonial authorities had to face in Madagascar since Gallieni was how to get hold of the Malagasy people, how to use the pre-colonial structures to convey their policy, to help them to have a feed-back of their actions and know about the aspirations of the Malagasy people. Gallieni and his successors tried to use the fokonolona for that purpose, but they deprived it of its rights and power while maintaining its duty towards the state. The fokonolona was then spread throughout the country. But the centralizing tendency of the French authorities was stronger than the wish to collaborate with the representatives of the population. Even on the aftermath of the Second World war, when France intended to give a fair share of power to the Malagasy people in the management of their internal affairs, the attempt failed because of a constant tendency of the French regional administrators to run the local collectivity.