

L'africanisation des cadres et le compromis d'une « cohabitation » managériale dans l'administration territoriale coloniale (1946-1956)

Dr Fabrice NFOULE MBA

Chargé de recherche

Observatoire des dynamiques historiques
et d'analyse des politiques et des institutions publiques (ODHAIP)
IRSH-CENAREST (Libreville-Gabon)

Résumé

Partant des réformes « Lamine Gueye » et « Gaston Defferre » qui préconisent une égalité des droits devant l'emploi public et une autonomie des territoires d'outre-mer, cet article étudie la dichotomie (services d'État et services locaux) comme étant le point de conciliation d'une nouvelle gouvernance publique dans les territoires. Celle-ci implique aussi bien les Métropolitains que les Africains dans le management des services territoriaux. Aussi l'analyse s'attèle-t-elle à démontrer que cette dualité organisationnelle et fonctionnelle instaure un double management à travers lequel les cadres africains, affectés au niveau des services locaux, et leurs homologues métropolitains, à qui la préséance dans la direction des services d'État échoit, sont censés cohabiter sans heurt.

Mots clefs : Réformes - Administration – Cohabitation – Management – Territoires.

Abstract

Starting from the "Lamine Gueye" and "Gaston Defferre" reforms, which advocate equal rights to public employment and an autonomy of overseas territories, this article examines the dichotomy (state services and local services) as the point of conciliation of new public governance in the territories. This involves both Metropolitans and Africans in the management of territorial services. Thus, the analysis attempts to demonstrate that this organizational and functional duality establishes a management system through which African executives, assigned to the level of local services, and their metropolitan

counterparts, who take precedence in the direction of services coexist without conflict.

Keywords: Reforms - Administration - Cohabitation - Management – Territories.

Introduction

En projetant de répondre à l'exigence d'une association des indigènes dans l'action publique, la France se résout à accroître le nombre de ses agents originaires de l'outre-mer africain après la Seconde Guerre mondiale. Mais, si pour les autorités coloniales, la politique d'africanisation ne doit se limiter qu'à une augmentation quantitative des cadres d'exécution, pour les Africains, par contre, il n'est plus question de se contenter du simple statut de subordonné. Au-delà des niveaux subalternes, il leur faut également intégrer les strates de conception de l'administration. Or, la réalisation de cette aspiration légitime se heurte frontalement au monopole accordé, au nom d'une technicité avérée, aux Métropolitains dans la direction de la quasi-totalité des services. Toutefois, s'il est vrai qu'à l'échelle du ministère de la France d'outre-mer (FOM) et dans les démembrements administratifs fédéraux, la prédominance métropolitaine peut encore perdurer sans grand risque de mécontentement, il n'en est pas de même pour les services territoriaux.

L'un des impératifs auxquels les autorités administratives coloniales françaises sont confrontées à la fin des années quarante est de trouver un compromis qui préserve les acquis d'une préséance fondée sur l'expertise des agents métropolitains tout en accentuant la représentativité africaine. Aussi importe-t-il d'analyser le processus réformiste qui a suscité des conditions favorables à une africanisation des cadres de direction tout en préservant la primauté administrative hexagonale. Cette préoccupation nous amène à observer les modalités d'une conciliation dont le principal résultat a été le partage des fonctions d'autorité entre les Africains et les Métropolitains. Alors, selon quelles logiques et quels ont été les mécanismes déployés pour que les Africains intègrent véritablement le management des services dans l'administration coloniale ? Ceci étant, comment la préséance métropolitaine

dans la gouvernance administrative territoriale s'est-elle finalement accommodée de l'effectivité d'une africanisation des cadres de direction?

Nous préconisons traiter ces questions dans la décennie qui va de 1946 à 1956 étant entendu qu'elle rend compte des changements ayant, en amont, modifié la gouvernance de l'administration coloniale en la dotant, en aval, d'un double management administratif. En effet, l'année 1946, avec l'adoption de la première loi « Lamine Gueye », est le point de départ d'une égalité des droits entre les autochtones des Territoires d'outre-mer (TOM) et les Métropolitains devant l'emploi public. L'année 1956, quant à elle, à travers le décret 58.1228, l'un des textes d'application de la loi-cadre « Gaston Deferre », rappelle la superposition de deux paliers administratifs dans les territoires. Notre hypothèse est que la probabilité d'une africanisation des cadres de direction de la fonction publique coloniale a suscité des divergences d'une telle ampleur que la cohésion et l'efficacité de l'action publique courraient le risque d'être sinon ébranlées, du moins fortement perturbées. En effet, ledit processus a fait l'objet d'une incompréhension entre les Métropolitains et les Africains. Alors que les premiers, projetant de maintenir leur hégémonie, envisagent de circonscrire ce processus aux niveaux inférieurs de l'administration, les seconds y voient plutôt une opportunité de participer activement à la gouvernance administrative. Dans ce contexte, l'expérimentation d'un double management administratif vient concilier deux ambitions diamétralement opposées. Notre objectif est donc de démontrer que l'ouverture du management administratif aux Africains entamée par les lois égalitaires et amplifiée par le renforcement de l'armature administrative des territoires, à la fin des années cinquante, débouche sur un accommodement entre la technicité des colonisateurs et la légitimité des colonisés. La « cohabitation » de deux gouvernances complémentaires incarnées conjointement par les Métropolitains et par les Africains apparaît alors comme un compromis acceptable pour les deux groupes aspirant à diriger l'administration. C'est de ce point de vue que nous analyserons, dans un premier temps, les effets de l'égalitarisme des textes législatifs et réglementaires sur l'administration coloniale à partir de 1946. Dans un second moment, nous examinerons les impacts autant de la segmentation que de la « dualité » des services territoriaux dans le partage des leviers administratifs du début jusqu'au milieu des années cinquante.

1. La construction d'un égalitarisme normatif et ses incidences sur l'administration coloniale (1946-1952)

Portées par des aspirations d'égalité entre ressortissants des TOM et Métropolitains devant l'emploi public, des lois défendues par le député Lamine Gueye entreprennent de faire évoluer les principes de recrutement et d'accès aux responsabilités administratives. Aussi convient-il, d'abord, de mettre en exergue les fondements « racialisés » de la fonction publique coloniale. Par la suite, une analyse de l'impact des lois «Gueye » et de leurs pendants réglementaires sur l'administration s'avère tout aussi primordiale. Enfin, l'examen de l'aspect pour le moins utopique des projections égalitaires devant la réalité des iniquités scolaires entre la métropole et les territoires est également utile à notre étude.

1.1. Une catégorisation à connotation « racialisée »

Pendant longtemps, la nomenclature administrative coloniale a divisé ses personnels en deux catégories bien distinctes: les cadres « européens » et les cadres « indigènes ». Dans cette configuration et disposant généralement des niveaux d'étude universitaire, les cadres « européens » assuraient préférentiellement les responsabilités administratives. On y retrouvait aussi bien les administrateurs que les attachés ainsi que les inspecteurs, les ingénieurs et autres cadres supérieurs de la FOM. Le management des directions techniques fédérales ainsi que des principaux services administratifs territoriaux leur revenait donc presque exclusivement. Ils exerçaient, en général, comme secrétaires généraux, directeurs ou chefs de services dans les capitales fédérales ou, au besoin, dans les différentes localités des territoires périphériques. En dessous d'eux se trouvaient les cadres locaux « indigènes ».

Regroupant les personnels publics permanents et temporaires, les cadres « indigènes » déclinaient des compétences assez sommaires caractérisées par de faibles niveaux d'études. Cette catégorie comprenait essentiellement les secrétaires, sténodactylographes, écrivains-interprètes et autres commis d'administration. À ces derniers s'incluaient également les aides-soignants, les moniteurs de l'enseignement, les préposés aux courriers et toute une panoplie

d'exécutants affectés aux tâches les plus basiques de l'administration. Bien qu'agents publics, beaucoup ne bénéficiaient pas du statut de fonctionnaire. Pour l'essentiel, il s'agissait des représentants du petit colonat français auxquels se joignaient de nombreux autochtones des TOM. Recrutés et révoqués au gré de la conjoncture, on pouvait les assimiler à des contractuels exerçant à titre ponctuel dans l'administration, mais n'y faisant pas véritablement carrière.

Si statutairement, les niveaux d'études singularisaient les deux catégories de personnels coloniaux, il n'en reste pas moins que, dans les faits, les origines hexagonales ou ultramarines des postulants déterminaient fortement les perspectives de carrière des uns et des autres. En effet, la création des cadres locaux « indigènes » fut motivée par le souci de faire venir dans les colonies un petit personnel métropolitain censé s'acquitter des tâches à faible technicité, mais non moins importantes pour l'action administrative. Progressivement cette option s'avéra inopérante, car extrêmement dispendieuse. Cela poussa les autorités administratives coloniales à privilégier un recrutement local beaucoup moins onéreux. On vit alors de plus en plus les agents subalternes métropolitains cohabiter avec les autochtones des colonies au sein des cadres locaux « indigènes ». Par la suite, cette catégorie statutaire finit par n'accueillir préférentiellement que les natifs des territoires d'outre-mer, notamment après la Seconde Guerre mondiale. Mais alors que cela pouvait dénoter d'une africanisation effective de la fonction publique, les cadres « européens » demeurèrent, quant à eux, l'apanage des Métropolitains de souche bien qu'un nombre assez infime d'Africains y firent parti. Pour les originaires des colonies, les perspectives d'une intégration dans ces cadres-là et l'éventualité d'une responsabilité managériale étaient conditionnées par l'accession au statut de notable évolué¹ qui leur accordait systématiquement la nationalité française. Ce n'est qu'une fois parvenue à ce statut, qu'une minorité d'entre eux pouvait envisager une intégration dans un des cadres de conception de l'administration et ainsi prétendre à la gouvernance administrative. Toutefois, cela relevait des

¹ En abordant les conditions de promotion extrêmement draconiennes des agents africains de la fonction publique, Fabrice Nfoule Mba [(2011), *La haute fonction publique au Gabon : Les logiques de sélection d'une élite de 1956 à 1991*, Paris, L'Harmattan, pp.232-234.] revient abondamment sur les critères pour l'admission au statut de notable évolué et ses avantages dans la carrière administrative pour les Africains exerçant dans l'administration coloniale.

mesures dérogatoires actionnées à la seule discrétion des autorités administratives coloniales. Autrement, la grande majorité des Africains devait se résigner à demeurer agent d'exécution en s'arrangeant de la précarité statutaire y afférente. D'une certaine manière, cela conférait une connotation « raciale » aux différentes composantes de la fonction publique coloniale entendant par là que chaque catégorie de cadre administratif semblait, dans les faits, réserver aux agents à l'aune de leurs lieux de recrutement, voire de leurs origines raciales. À contre-courant de cette réalité implacable, les normes égalitaires défendues par le député Lamine Gueye reposaient essentiellement sur le seul niveau d'instruction.

1.2. Les incidences des lois « Lamine Gueye » sur l'administration coloniale

La première loi « Lamine Gueye » du 27 octobre 1946 accorda la nationalité française à tous les ressortissants des territoires d'outre-mer. Au niveau de l'administration, il paraissait alors tout à fait plausible de s'attendre à ce qu'ils soient bien sûr éligibles aux emplois publics, mais aussi aux fonctions d'encadrement au même titre que les Métropolitains d'origine. Cette égalité était d'autant plus renforcée que les avis du Conseil d'État français du 23 avril 1947 et du 12 mai 1949 affirmèrent le principe d'égal accès aux emplois publics dans l'ensemble des territoires et des départements de l'Union française. Pour une grande part et en dépit des réticences du contexte et des acteurs, ces mesures ne restèrent pas sans conséquence sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration en Afrique. Toute aussi imprégnée des exigences égalitaires qui caractérisèrent sa devancière quatre ans plus tôt, la deuxième loi « Lamine Gueye » du 30 juin 1950² et plusieurs de ses textes d'application suscitérent une réorganisation des cadres statutaires dans l'outre-mer africain. Se voulant plus ouverte aux indigènes, la fonction publique coloniale compta alors trois catégories de fonctionnaires : les cadres généraux, les cadres supérieurs et les cadres locaux.

Les cadres généraux, regroupant les emplois les plus élevés, trônaient au sommet de la nouvelle nomenclature. Recrutés au niveau de la licence, ils

² Loi n°50.772 du 30 juin 1950. *JORF* du 1^{er} juillet 1950, p.6889.

avaient vocation à exercer des fonctions d'autorité dans la totalité des possessions françaises d'Afrique. Leurs possibilités de mouvement ne souffraient d'aucune limite géographique. Au gré des affectations et à la faveur du décret 50-1275 du 13 octobre 1950³, venant formaliser l'application des dispositions de la deuxième loi « Gueye », ils pouvaient servir aussi bien en Afrique occidentale française (AOF) qu'en Afrique équatoriale française (AEF). En plus d'un déploiement à la mesure des nécessités de service dans l'une et l'autre des deux fédérations administratives précitées, rien n'interdisait qu'ils coordonnent l'action publique au sein des territoires sous tutelle comme le Cameroun, le Togo et Madagascar (Remondo 1987 :35-41). Hiérarchiquement, ils étaient immédiatement suivis par les cadres supérieurs ayant, quant à eux, la particularité d'être rattachés à des groupes de territoires incorporés dans une fédération spécifique.

Si géographiquement, la transhumance des agents appartenant aux cadres supérieurs se cantonnait aux frontières de l'une des deux fédérations, les principaux services administratifs fédéraux constituaient leurs points de chute de prédilection. À ce titre, les terminologies techniques, « cadres supérieurs de l'AEF » et « cadres supérieurs de l'AOF », usitées pour les désigner étaient assez explicites sur la limitation de leurs champs d'action respectifs. Placés immédiatement en dessous des cadres généraux, ils devaient, selon la circulaire 391 du 1^{er} janvier 1951⁴, décliner des compétences équivalentes au Brevet élémentaire (BE) des collèges. Disposant d'un niveau d'études correspondant à la fin du premier cycle du second degré, les cadres supérieurs assuraient des missions d'encadrement dans les administrations aussi bien fédérales que territoriales. On n'y positionna autant les infirmiers, les instituteurs que les attachés d'administration, etc. Au bas de l'échelle se tenaient les cadres locaux.

³ Décret n°50-1275 du 13 octobre 1950 autorisant l'intégration dans les cadres de l'administration générale d'outre-mer des fonctionnaires dégagés des cadres d'exécution de la loi n°48-1227 du 3 septembre 1947, modifiée par la loi n°48-1227 du 22 juillet 1948. *JOAEF* du 15 octobre 1950.

⁴ Circulaire n°391 du Haut Commissaire aux gouverneurs des colonies, chefs de territoires du Gabon, du Tchad, du Moyen-Congo et de l'Oubangui-Chari sur la constitution à Brazzaville d'une commission paritaire consultative en vue de l'étude du statut général et particulier des cadres supérieurs et locaux. *JOAEF* du 15 janvier 1951.

Accolés à un territoire particulier et disposant du Certificat d'études primaires (CEP), les agents publics appartenant aux cadres locaux devaient, d'après l'arrêté 1695 du 26 mai 1952⁵, assumer des tâches d'exécution dans divers domaines comme la santé, les travaux publics, l'enseignement, etc. On les retrouvait aussi bien à l'échelon territorial que dans les différentes circonscriptions administratives secondaires que Max Remondo (1987 : 49-51 et 59-61) identifia comme étant les régions, les districts, les communes et les Postes de contrôle administratifs (PCA). À ces paliers du découpage administratif relevant directement de la gestion des cadres métropolitains, s'ajoutaient les cantons, les regroupements de villages, les villages et les quartiers dont la gouvernance incombait à des auxiliaires indigènes. Nommés par l'administration et arborant les titres de chefs de cantons, de regroupements, de villages ou de quartiers, ils servaient de relais à la politique coloniale tout en étant les interfaces entre les administrateurs français et les populations autochtones.

Au premier abord, la principale innovation apportée par la nouvelle hiérarchisation des cadres statutaires de la fonction publique semblait se limiter à une simple augmentation du nombre des strates qui passaient ainsi de deux à trois. Pourtant, toutes proportions gardées, la nouvelle sémantique technique utilisée pour désigner les différents échelons de fonctionnaires marquait une véritable rupture par rapport à l'ancienne organisation. L'abandon des qualificatifs à forte consonnance raciale telles que cadres « européens » et cadres « indigènes » était lourd de sens. Les terminologies neuves comme cadres « généraux », cadres « supérieurs » et cadres « locaux » révélaient un changement de paradigme. Symboliquement, la connotation « racialisée » fondée sur les origines des agents publics faisait place à la primeur accordée aux seuls niveaux scolaires. Pour ainsi dire, la deuxième loi « Lamine Gueye » et les textes réglementaires y découlant proscrivaient la prise en compte des lieux de recrutement ou des appartenances raciales dans le cours de la carrière administrative. Le législateur sénégalais entendait ainsi garantir une égalité entre les postulants indépendamment de leurs attaches identitaires, communautaires ou géographiques. Statutairement, les Africains n'avaient plus besoin d'accéder

⁵ Arrêté n°1695 du 26 mai 1952 portant statut général des cadres supérieurs et locaux de l'AEF. *JOAEF* du 1^{er} juin 1952.

à la couche dite « européenne » pour pouvoir prétendre au management administratif. Il leur suffisait, pour cela, de disposer du niveau d'études adéquat pour figurer dans les cadres « généraux » ou « supérieurs » de la fonction publique. Au plan normatif, l'incidence de la deuxième loi « Lamine Gueye » sur l'administration fut quasi-immédiate.

Promulguée en même temps que son texte d'application, la seconde loi égalitaire impacta promptement le fonctionnement et l'organisation de la fonction publique coloniale. Un décret, datant du 30 juin 1950⁶, vint très rapidement abroger les anciennes dispositions tenant compte de la race, du statut personnel, de l'origine ou du lieu de recrutement. Les fonctionnaires civils et militaires relevant du ministère de la FOM étaient alors logés à la même enseigne en matière de recrutement, d'attribution des soldes et des indemnités, de mise en congé ou à la retraite. Dans la foulée, des initiatives préconisant une égalité de traitement furent prises. C'est dans cette optique que les instructions du Gouverneur Général Chauvet, contenues dans la circulaire 2595/DPLC5⁷ adressée à ses adjuvants gouverneurs-chefs de territoires de l'AEF, insistèrent particulièrement sur la nécessité d'une effectivité de l'africanisation des cadres. À ce titre, tout en étant plus explicite, l'arrêté 2915 du 17 septembre 1952⁸ fixa les conditions générales de l'organisation des concours et des concours professionnels prévus pour le recrutement des fonctionnaires des cadres supérieurs et locaux de la fédération de l'AEF. En extrapolant à l'AOF ainsi qu'aux territoires sous tutelle, on pouvait observer qu'à défaut de s'effriter totalement, la chape de plomb normative qui entravait l'évolution des Africains vers les sommets de l'administration coloniale, alors uniquement réservés aux Métropolitains, se craquelait inéluctablement. Pourtant, au regard des déséquilibres des offres de formation, l'égalité entre autochtones de l'outre-mer et Métropolitains devant l'emploi public se confronta aux disparités des niveaux scolaires, concernant notamment les cadres de direction où l'africanisation posait vraiment problème.

⁶ Décret n° 50-1277 du 30 juin 1950, fixant les conditions de recrutement, d'attribution des soldes et indemnités, de mise en congé ou à la retraite des fonctionnaires civiles et militaires relevant du ministère de la France d'outre-mer, sans tenir compte de la race, du statut personnel, de l'origine ou du lieu de recrutement, *JOAEF* du 1^{er} juillet 1950.

⁷ *JOAEF* du 1^{er} septembre 1952.

⁸ *JOAEF* du 1^{er} octobre 1952.

1.3. L'africanisation et le dilemme du manque des compétences

S'il paraissait indéniable que dans la nouvelle organisation de l'administration coloniale, le critère de distinction était bien le seul niveau des compétences, par contre, la mise en œuvre de ce principe se révéla de prime abord discriminatoire. Sur le coup, les conditions de sélection prônées par la deuxième loi « Gueye » et les textes y découlant s'avérèrent paradoxalement défavorables aux Africains. Dans un contexte scolaire disparate entre la métropole et ses possessions territoriales, le changement préconisé s'apparentait à une façade réduisant l'africanisation du management administratif à une chimère. À ce propos, l'observation de la configuration de certains cadres statutaires édifiait éloquentement sur la difficile applicabilité des lois «Gueye » et de leurs compléments réglementaires.

Entre 1949 et 1954, sur un effectif total de cadres de direction estimé à 599⁹ en AEF, les Européens représentaient 430, soit 71,78%, des responsables administratifs. Cela laissait supposer que la présence africaine dans les échelons de commandement n'était que de 169, soit 28,22%. De prime abord, le personnel métropolitain exerçait presque exclusivement les fonctions d'autorité. Au niveau des paliers d'exécution, cette situation s'inversait. Entre 1951 et 1955, force était de constater que dans toute l'AEF, sur les 1844 agents appartenant aux quatre cadres des PTT, des Eaux et Forêts, de l'Agriculture et de l'Élevage, par exemple, il y avait 430 Européens, soit 23,31% des effectifs, alors que 1414, soit 76,68%¹⁰, étaient Africains. S'il paraissait fondé que l'africanisation des cadres devenait une réalité palpable, non seulement en AEF, mais aussi en AOF et dans les autres territoires sous tutelle française, il n'en reste pas moins qu'elle ne concernait que les échelons subalternes.

En 1955, soit neuf ans après la promulgation de la première loi égalitaire, bien que déjà appliquée, l'africanisation des cadres de direction en était encore au stade embryonnaire. La fonction publique coloniale peinait toujours à intégrer les Africains dans les niveaux d'encadrement et ce, en dépit

⁹ CAOM. 19 PA Carton 13, dossier 181. Direction du personnel du ministère de la FOM. Annuaire de l'AEF. Desfossés, 1949-1954.

¹⁰ Ces données sont tirées de l'Annuaire statistique de l'AEF, volume 2, 1951-1955.

de l'arsenal juridique déployé à cet effet. Bien que l'on notait un frémissement dans les paliers subalternes, la situation demeura pour ainsi dire la même concernant la responsabilisation ; à savoir que les Africains étaient surtout des agents d'exécution. À ce titre, Marc Debene (1982: 364) n'hésita pas à évoquer, tout en la stigmatisant, une « discrimination raciale de fait. » Ce constat, en apparence sévère, ne faisait pourtant que relever l'implacable précarité de la situation des Africains dans l'administration coloniale. Dans cette occurrence et au risque de se résoudre à une africanisation au rabais, les lois égalitaires et les textes réglementaires subséquents se heurtaient au manque flagrant des compétences.

Pour une grande part, alors que les Métropolitains exerçant ou prétendant au management administratif pouvaient afficher des expertises techniques avérées, les Africains ne disposaient, quant à eux, que des niveaux d'étude sommaires. En tout état des choses, cela contrariait la matérialisation d'une égalité devant l'emploi public. En effet, pendant qu'en métropole, la formation des futurs cadres dirigeants de l'administration coloniale était essentiellement universitaire (Bauer et Bertin-Mouroit 1997 : 47-59), dans les possessions coloniales la scolarisation se limitait à la fin du primaire ou, tout au plus, au premier cycle des études secondaires (Nfoule Mba 2011 : 59-72). Aussi fallait-il nécessairement considérer que jusqu'au début des années cinquante et à l'exception des quatre communes de plein exercice¹¹ du Sénégal, l'action scolaire dans le reste des colonies d'Afrique fut presque exclusivement orientée vers la formation des agents d'exécution (Seck 1993). Dans ces conditions et dotés du certificat d'études primaires ou, dans le meilleur des cas, du brevet d'études secondaires, très peu d'Africains pouvaient remplir les conditions pour aspirer au commandement administratif. Il n'était donc pas très surprenant que ce palier de la fonction publique soit toujours le domaine de prédilection des Métropolitains et encore pour un bon moment. Dans une large mesure, les entraves à l'exercice des responsabilités se perpétuaient pour les Africains.

Malgré la suppression des verrous normatifs, le niveau de qualification rudimentaire des Africains les disqualifiait automatiquement de la gouvernance

¹¹Dakar, Rufisque, Gorée et Saint-Louis.

administrative. Dans un contexte légal pourtant favorable et incitatif, le manque de compétence se présentait comme le principal obstacle à l'africanisation des cadres de direction. En dépit de l'égalité des droits face à l'emploi public, les indigènes des colonies continuaient de subir une incontestable infériorisation qui se traduisait par un cantonnement dans les échelles d'exécution. Il paraissait alors utopique que le député du Sénégal ait cru que les seules dispositions légales et réglementaires auraient suffi à gommer d'un trait les iniquités des offres de formation marquées par de si grands écarts de niveaux. Issus des cadres scolaires extrêmement déséquilibrés, il semblait difficile d'envisager, en toute objectivité, une égalité dans l'accès aux fonctions managériales. Contrairement aux Africains ne déclinant que des scolarisations basiques (Capelle 1990), les Métropolitains disposaient des opportunités de perfectionnements, de stages et de formations continues aussi diversifiées que spécialisées. Ainsi, face aux ressortissants des TOM, les originaires de la métropole partaient nécessairement avec un gros avantage. Nonobstant sa bonne foi, Amadou Lamine Gueye pêchait assurément par excès d'optimisme en pensant mécaniquement transposer, à court et même à moyen termes, les avantages obtenus de longue haleine dans les quatre communes sénégalaises de plein exercice dans l'ensemble des TOM. Pour autant, l'égalité des droits devant l'emploi public représentait un acquis capital. Il s'agissait d'un changement de paradigme annonciateur de bouleversements au niveau des composantes administratives déployés dans les territoires.

Des transformations notables étaient attendues en matière de recrutement et d'exercice des responsabilités administratives. L'administration coloniale, qui avait jusqu'alors peiné à intégrer véritablement les Africains dans le management des services, allait devoir évoluer sur cette question cruciale. Il lui fallait, plus que par le passé, compter avec les normes en adéquation avec la nouvelle logique égalitaire. À la faveur des lois et autres textes réglementaires, cette évolution se manifesta avec diligence dans les échelons d'exécution où l'on constata très promptement une effectivité de l'africanisation des cadres. Mais cette évolution dans les paliers inférieurs ne parvint pas à masquer les retards à l'échelle des directions dans lesquelles les Métropolitains restèrent toujours dominants. Néanmoins, pour les Africains et comparativement aux vieux usages, cela constituait une première avancée notable. Les anciennes

considérations visant explicitement à diviser la fonction publique coloniale en deux blocs hiérarchisés et pratiquement hermétiques s'estompaient. Des logiques d'équité fondées sur les niveaux scolaires les remplaçaient irrémédiablement. Sans verser dans un optimisme béat, il était tout à fait plausible de penser que les dispositions réservant préférentiellement les échelons d'exécution de l'administration aux ressortissants d'outre-mer et le management des services aux Métropolitains abordaient une phase crépusculaire.

En somme, les ambitions d'égalité portées par le député Lamine Gueye impactèrent structurellement l'organisation de l'administration coloniale. Au plan normatif, cette institution, notamment dans ses compartiments territoriaux, allait inéluctablement s'ouvrir plus largement aux Africains en leur offrant des perspectives de carrières nettement plus reluisantes qu'auparavant. Ce fut tout le sens des réformes initiées entre 1953 et 1956.

2. Le compromis technique autour d'un double management administratif (1953-1956)

Entre 1953 et 1956, les autorités coloniales initièrent un vaste mouvement de délocalisation des pouvoirs des fédérations vers les territoires¹². Jusque-là seules instances chargées à la fois de la tutelle et de la coordination des services, les gouvernements généraux des fédérations transfèrent d'importantes prérogatives aux gouvernorats des territoires. Il en résulta un renforcement des appareils administratifs territoriaux qui reçurent ainsi de nouvelles compétences extrêmement élargies en matière de service public. Ce faisant, il convient d'appréhender autant la consolidation administrative des territoires, d'une part, que l'impact du « double » management administratif, d'autre part, dans l'effectivité de l'africanisation des cadres de direction. En outre, l'analyse de la conciliation entre la technicité métropolitaine et la

¹² Dans une étude précédente, Fabrice Nfoule Mba [2016, « Les déconcentrations administratives ou l'illusion d'une émancipation des colonies françaises d'Afrique (1953-1957) », *Revue Ivoirienne d'Histoire*, n°28, pp.67-79.] explicite le processus de renforcement des appareils administratifs dans les territoires au détriment des fédérations qui leur transfèrent ainsi plusieurs compétences.

légitimité africaine dans la gouvernance administrative s'avère toute aussi importante.

2.1. Le renforcement des appareils territoriaux

En redéployant une partie des attributions de la direction du personnel de l'AEF entre les différents services territoriaux, l'arrêté du 3 janvier 1953¹³ consacra la caducité de l'ancienne gestion centralisée des agents naguère impulsée depuis la fédération. Chaque territoire disposa, dès lors, de ses propres cadres statutaires. Si dans la nouvelle configuration, l'échelon fédéral assurait toujours l'harmonisation générale du déroulement des carrières, la gestion et le suivi au quotidien étaient, en revanche, résolument dissociés. À travers, les statuts territoriaux spécifiques, il revenait aux territoires de régenter les situations administratives de leurs fonctionnaires. Trois mois plus tard et sous la houlette d'un autre texte réglementaire accentuant la délocalisation des services, l'administration fédérale déconcentra formellement une grande partie de ses attributions vers l'échelon territorial.

Venant en appui de l'arrêté du 3 janvier qui n'impacta que la seule direction des personnels, la circulaire 241 du 23 mars 1953¹⁴ réorganisa les grandes directions techniques de la fédération de l'AEF. Contrairement à l'arrêté qui l'avait précédé, elle eut une incidence « délocalisatrice » beaucoup plus large. Son application concerna un important éventail de structures administratives fédérales alors appelées à installer des dépendances dans les territoires. Aussi les services fédéraux des grands travaux, des affaires sociales, des personnels, des affaires politiques... disposèrent systématiquement des pendants techniques dans chaque territoire de l'AEF et, conséquemment de l'AOF. De fait, les territoires étoffèrent considérablement l'ossature de leurs appareils administratifs. Aux gouvernorats territoriaux et aux anciens services d'exécution, s'ajoutaient de nouvelles directions locales spécialisées dans divers domaines de l'action publique. La machinerie administrative des territoires se

¹³JOAEF du 28 janvier 1953, p.220.

¹⁴JOAEF du 3 avril 1953, p.348.

renforça encore plus avec l'entrée en vigueur de l'arrêté du 15 décembre 1954¹⁵ dont l'article 1^{er} octroya aux différents chefs des services territoriaux de larges délégations de signature de la part du gouvernement général de la fédération de l'AEF. Accentuant le glissement d'une partie des pouvoirs des fédérations vers les territoires, un autre arrêté datant du 10 juin 1955¹⁶ précisa encore plus les modalités des transferts de compétences entre les deux échelons administratifs. Dans un environnement alors fortement imprégné des exigences d'égalité entre Africains et Métropolitains, ces actes réglementaires n'étaient pas anodins. Ils formalisaient une réforme structurelle porteuse de changements notables dans l'administration territoriale. On pouvait même considérer qu'ils apportaient une réponse consensuelle à une requête carriériste, certes légitime, mais dont la satisfaction se heurta pendant longtemps à la réticence du cadre normatif.

Au-delà de leurs aspects techniques, les textes promulgués entre 1953 et 1955 venaient aplanir une situation qui risquait de mettre sérieusement à mal la cohésion de l'action publique dans l'outre-mer africain. Dans la lignée des avancées constatées avec l'insertion des indigènes dans la gouvernance politique à travers la création des assemblées locales (Mamboundou 2012 : 17-22), l'administration territoriale était particulièrement en butte à des revendications autochtones. Celles-ci réclamaient une participation effective au management administratif alors que les Métropolitains n'entendaient manifestement pas s'en défaire. Ainsi en venant matérialiser le raffermissement des ossatures administratives des territoires, ces textes résolvaient techniquement le problème de l'africanisation des cadres de direction de l'administration sans porter préjudice aux Métropolitains. D'une certaine manière, le dilemme d'une impossibilité pour les Africains d'accéder au management des services, du fait de leur manque de formation et de la concurrence que cela pouvait occasionner avec les Métropolitains, trouva une issue favorable.

L'une des conséquences du déplacement du centre de gravité de la gestion de l'action publique coloniale des fédérations vers les territoires fut l'élargissement de l'espace accordé aux ressortissants d'outre-mer au sein de l'administration coloniale. Les appareils administratifs ainsi suscités offraient aux Africains de véritables possibilités d'accession au management des services

¹⁵JOAEF du 1^{er} janvier 1955, p.25.

¹⁶*Idem.*

délocalisés dans les territoires. L'implication indigène dans la gestion administrative s'apprêtait alors à changer de nature et de dimension. En plus des échelons subalternes, il était question qu'elle s'exerce aux niveaux décisionnel et conceptuel. En positionnant l'intendance des services dans les territoires au détriment des fédérations, les autorités coloniales se pourvoyaient des leviers légaux et réglementaires leur permettant de faire d'une pierre deux coups. Elles renforçaient, d'une part, la représentativité quantitative et qualitative des Africains dans le management des services tout en continuant à assurer, d'autre part, un rôle prépondérant aux Métropolitains. Cependant, si l'intégration des Africains dans les cadres de direction semblait légalement acquise, il n'en demeure pas moins que l'accès à la chefferie des services ne se limita qu'à l'échelon local. Il ne s'agissait nullement de l'étendre à l'ensemble de l'administration de la France d'outre-mer au point de contrecarrer ou de la substituer aux cadres originaires de la métropole. Force était alors de constater que les services fédéraux ainsi que les administrations centrales du ministère de la FOM, qui conservaient une bonne partie de leurs prérogatives dans la conduite de l'action publique coloniale, restaient sous le contrôle des Métropolitains. Mais si l'on redessinaient bien les contours des appareils administratifs dans les territoires tout en facilitant l'africanisation des cadres de direction, il revint par contre à la loi-cadre de 1956 de parachever le processus. En portant résolument l'autonomie administrative à maturation, ladite loi « dupliqua » et segmenta l'organisation des services territoriaux suscitant ainsi un compromis entre Africains et Métropolitains.

2.2. La double gouvernance particulièrement arrangeante

À la faveur de la loi « Defferre » du 23 juin 1956¹⁷, prenant le relais des textes réglementaires de la première moitié des années cinquante, chaque territoire vit son ossature administrative renforcée. Contrairement à l'ancien agencement organisationnel qui voulait que les territoires n'accueillent que des unités d'exécution, les nouveaux appareils administratifs bénéficièrent des armatures extrêmement complètes. Disposant en leur sein des échelons autant

¹⁷JOAEF du 28 septembre 1956, p.823.

de direction que de conception auxquelles s'ajoutaient les différents paliers d'exécution, ils s'apparentaient à des administrations à part entière. Bien que maintenant des liens hiérarchiques avec les fédérations, les édifices administratifs territoriaux jouissaient dès lors d'une large autonomie. Cela les consolida d'autant plus que chacun d'eux comporta des services dont le fonctionnement et la gestion des personnels lui étaient exclusivement rattachés. Par ailleurs, l'administration territoriale ainsi reconfigurée fut également dissociée en deux entités bien distinctes ; ce qui engendra, *de facto*, une double gouvernance particulièrement conciliante pour les deux groupes de protagonistes (Africains et Métropolitains) intéressés par la direction des services.

Six mois après la loi « Gaston Defferre », le décret 56-1228 du 3 décembre 1956 changea profondément l'organisation et le fonctionnement de l'administration territoriale. En différenciant les services d'État et les services locaux, l'article 7 dudit décret instaura un appareil administratif à deux têtes dans les TOM. Ce faisant, il accorda autant aux Métropolitains qu'aux Africains une place de choix dans le management des services. Cette superposition de deux compartiments dans l'administration territoriale coupait la poire en deux. Chargés de la gestion des affaires régaliennes, les services d'État demeurèrent l'apanage des cadres métropolitains. Ces derniers y assumèrent exclusivement les fonctions d'encadrement. Pour ainsi dire, leurs prétentions au management administratif dans les différentes composantes de l'Union française en Afrique étaient conservées. Les services locaux, quant à eux, préposés aux affaires locales constituèrent le domaine de prédilection des natifs des territoires. Il était question qu'ils y assurent effectivement la gouvernance administrative. Dans les TOM émergea alors un cadre institutionnel « dualiste » qui s'avéra très favorable à l'africanisation des cadres de direction étant entendu que celle-ci ne suscita nullement de concurrence avec les cadres métropolitains. Cela parut un compromis acceptable autant pour les Africains que pour les Métropolitains appelés à se partager la gouvernance administrative. Tout en conservant le management métropolitain, la « dualisation », adjointe à la segmentation des services territoriaux, réglèrent consensuellement le problème de l'africanisation des cadres de direction. Bien que confrontée au manque de compétences des agents africains, la qualité de la gouvernance administrative ne fut pas pour

autant atténuée. À côté du management offert aux Africains, se maintint un compartiment réservé aux cadres métropolitains disposant de l'expertise universitaire et technique requise. La désarticulation de l'ancienne gestion fédérale et centralisée des personnels allait encore amplifier ce consensus.

2.3. Le compromis entre la technicité et la légitimité

Poursuivant la dissociation du management des services, l'article 8 du décret 56.1228 du 3 décembre 1956¹⁸ distingua les statuts des agents des services territoriaux de chaque territoire. Nonobstant le maintien des fédérations administratives de l'AOF et de l'PAEF, l'ancienne unicité des services coloniaux était rompue à l'échelon territorial. En identifiant ainsi les agents devant servir dans chaque territoire, le décret du 3 décembre 1956 fragmentait le traitement statutaire des agents territoriaux. À l'intérieur de chaque territoire, il existait alors des arsenaux administratifs autonomes avec des personnels bénéficiant des statuts spécifiques. Il en découla un compromis entre la technicité métropolitaine et la légitimité africaine.

En termes de technicité, l'administration des territoires pouvait compter sur l'appui des fonctionnaires et autres techniciens métropolitains. Évoluant dans les services d'État, la compétence et l'expertise de ces derniers étaient avérées. Au niveau des services locaux, l'appareil administratif territorial se drappait, quant à lui, des auripaux de la légitimité du fait d'une forte représentativité africaine. En effet, dans le dessein de faire fonctionner les nouveaux appareils administratifs locaux, les territoires étaient incités à battre le rappel de leurs ressortissants. Reversés dans les cadres statutaires territoriaux à la faveur des nouvelles dispositions réglementaires¹⁹, plusieurs fonctionnaires autochtones de l'outre-mer exercèrent alors la direction des services dans leur territoire d'origine sans que cela ne nuise à la présence métropolitaine. Il en émana des responsables administratifs africains aux trajectoires et aux profils

¹⁸JORF, 1956, p.11573.

¹⁹ Arrêté permettant le reversement dans les corps communs régis par les arrêtés du 5 mars 1948 des fonctionnaires de certaines hiérarchies des cadres supérieurs de l'PAEF, JOAEF du 1^{er} janvier 1957.

assez particuliers²⁰. L'objectif d'une véritable africanisation des cadres de direction pouvait ainsi être atteint sans que cela n'affecte les prétentions métropolitaines au commandement des services ni la qualité des prestations de l'administration dans les TOM.

Ainsi, forte d'une autonomie territoriale accentuée et des personnels ainsi que des services administratifs propres, l'africanisation des cadres devint une réalité palpable. En outre, la dissociation des appareils administratifs territoriaux en deux composantes superposées y suscita un partage des arcanes de la gouvernance administrative impliquant aussi bien les Métropolitains aux échelles territoriales et fédérales que les Africains au niveau local.

Conclusion : L'expérimentation d'un partage des responsabilités managériales

Pendant longtemps, la métropole française a considéré que le commandement administratif dans l'empire colonial ne devait exclusivement relever que du seul ressort de ses ressortissants. À cet effet, elle forma de nombreux agents coloniaux qu'elle déploya au gré de ses besoins et autres projections dans l'ensemble de ses possessions, en Afrique notamment. Dans cette optique, si la gouvernance administrative incombait effectivement aux Métropolitains d'origine, les autochtones de l'outre-mer, par contre se contentèrent d'assurer des tâches d'exécution. Cependant, après s'en être longuement contentés, les Africains finirent par exiger qu'une partie du management des services leur revienne. Leurs revendications eurent d'autant plus d'échos qu'imprégnée d'une certaine légitimité, l'africanisation des cadres, au départ, limitée aux niveaux subalternes, devint finalement effective dans les strates de direction de l'administration territoriale. Toute une série de normes

²⁰Abordant justement la trajectoire, assez singulière, des premiers responsables administratifs africains en l'illustrant par l'exemple du Gabon, Fabrice Nfoule Mba [2005, « La compétence professionnelle et le militantisme politique dans la haute administration au Gabon, de 1957 à 1967 : le cas des fonctionnaires numéraires », *Messi-Me-Nang Clotaire et Mondziégou Moussavou Aimé, (Coord.), Le malaise gabonais. Élités et société au Gabon*, Paris, L'Harmattan, pp.59-78.], évoque les cas des anciens agents subalternes coloniaux ayant bénéficié des stages de perfectionnement ou des formations accélérées avant d'accéder à la haute administration. En fonction de l'itinéraire emprunté ou de la localité fréquentée, il les identifie comme étant des « Brazzavillois », des « Parisiens », des « Mitzicois », etc.

légal et réglementaire s'attelèrent ainsi à formaliser cette nouvelle donne basée sur l'égalité des droits entre natifs des colonies et métropolitains de souche. Aussi les mesures initiées, d'abord sous les auspices d'Amadou Lamine Bihahim Gueye, député sénégalais à l'Assemblée nationale française, puis sous les auspices de Gaston Defferre, ministre de la FOM, s'avèrent-elles décisives pour la conciliation d'une « cohabitation » managériale conciliant la technicité métropolitaine et la légitimité africaine. Appliquées au sein de l'administration territoriale au moment de la décolonisation²¹, elles débouchèrent sur un compromis permettant l'accès effectif des Africains à la direction des services sans que la prépondérance des Métropolitains n'en fût ébranlée. Malgré les écueils rencontrés au départ, les logiques égalitaires suivies des autonomisations des territoires balisèrent le terrain de l'avènement des hauts fonctionnaires africains tout en conservant, et justifiant, la présence technique métropolitaine.

Au total, les mesures de réorganisation des cadres administratifs, d'autonomisation et de spécification des territoires... servirent d'incubateurs à l'expérimentation d'une dyarchie managériale incarnée autant par les premiers hauts fonctionnaires africains que par les cadres d'origine métropolitaine. Le recours préférentiel aux ressortissants des territoires pour faire fonctionner les nouveaux appareils administratifs locaux ouvrit le champ à la responsabilisation systématique des Africains. Chemin faisant, ils s'acclimatèrent à l'exercice des responsabilités techniques. Pour autant, cette africanisation de la direction des services n'a nullement été dommageable au management métropolitain dans la mesure où un espace lui fut expressément attribué.

Mais, la dualité de la direction des services territoriaux et le partage des responsabilités ainsi induits n'ont-ils pas abouti, pour les Africains, à l'exercice d'un management au rabais réservant, en fait, la réalité de la gouvernance administrative aux Métropolitains ?

²¹Xavier Yacano [(1994), *Les étapes de la décolonisation française*, Paris, PUF] fait une bonne illustration du processus de décolonisation en Afrique francophone.

Références

Sources

Archives

Annuaire statistique de l'AEF, volume 2, 1951-1955.

CAOM. 19 PA Carton 13, dossier 181. Direction du personnel du ministère de la FOM. Annuaire de l'AEF. Desfossés, 1949-1954.

Publications officiels

Journal officiel de l'Afrique équatoriale française (JOAEF) du 15 octobre 1950, du 15 janvier 1951, du 1^{er} juin 1952, du 1^{er} septembre 1952, du 1^{er} octobre 1952, du 28 janvier 1953, p.220, du 3 avril 1953, p.348, du 1^{er} janvier 1955, p.25, du 1^{er} juillet 1955, p.25, du 28 septembre 1956, p.823 et du 1^{er} janvier 1957.

Journal officiel de la République française (JORF), 1^{er} juillet 1950, p.6889 et 1956, p.11573.

Bibliographie

Bauer M. et Bertin-Mouroit B., 1997, « La triple exception française. À propos de la formation des élites », *Esprit*, n°10, pp.47-59.

Capelle J., 1990, *L'éducation en Afrique noire à la veille des indépendances (1946-1958)*, Paris, Karthala.

Debene M., 1982, « Introduction au droit de la Fonction publique », *Encyclopédie Juridique de l'Afrique, Tome 8, Droit des relations professionnelles*, Abidjan-Dakar-Lomé, Les Nouvelles Éditions Africaines, pp.361-375.

Mamboundou W. et al, 2012, *Cinquante ans d'indépendance de l'Assemblée nationale du Gabon, Tome 1, Histoire de l'Assemblée nationale*, Libreville, Éditions du CENAREST.

Nfoule Mba F., 2005, « La compétence professionnelle et le militantisme politique dans la haute administration au Gabon, de 1957 à 1967 : le cas des fonctionnaires numéraires », Messi-Me-Nang Cl. et Mondziégou Moussavou A., (Coord.), *Le malaise gabonais. Élités et société au Gabon*, Paris, L'Harmattan, pp.59-78.



Nfoule Mba F., 2011, *La haute fonction publique au Gabon : Les logiques de sélection d'une élite de 1956 à 1991*, Paris, L'Harmattan.

Nfoule Mba F., 2016, « Les déconcentrations administratives ou l'illusion d'une émancipation des colonies françaises d'Afrique (1953-1957) », *Revue Ivoirienne d'Histoire*, n°28, pp.67-79.

Seck P. I., 1993, *La stratégie culturelle de la France en Afrique : l'enseignement colonial, 1817-1960*, Paris, L'Harmattan.

Yacano X., 1994, *Les étapes de la décolonisation française*, Paris, PUF.

Remondo M., 1987, *Le droit administratif gabonais*, Paris, LGDJ.