

en vue de l'avenir de la culture forcée. En réalité, ce moyen ne peut rien donner, parce que le paysan est obligé de défricher, planter, récolter à des distances si grandes de sa demeure, qu'il perd sa journée à aller et venir. Si on le force à émigrer avec sa famille, l'isolement dans lequel il se trouvera ne lui permettra pas de subvenir à ses besoins, et il mourra de faim et de misère ; le caféier ne produisant qu'au bout de quatre ans, il ne pourra présenter sa récolte aux hangars du Gouvernement qu'après ce laps de temps, à raison de 30 francs le picol, unique rémunération qui lui est accordée pour ses peines.

Quoiqu'il soit absolument certain que les vastes forêts vierges, les solitudes des hauts plateaux, si propres à la culture du caféier acclimaté aux altitudes de Java, ne seront jamais peuplées de cette façon, le Gouvernement hésite toujours à céder ces terres. Une des conditions du bail emphytéotique, c'est que le lot demandé ne doit pas faire partie des territoires réservés pour la culture gouvernementale. Certaines terres sont même cédées sous la réserve expresse de ne pas y cultiver le caféier. Si l'on supprimait cette condition et donnait à bail les terres réservées pour un monopole déchu, comme le conseillent les hommes compétents avisés en cette matière ⁽¹⁾, de nombreux colons, soutenus par les capitaux disponibles de la métropole, se lanceraient hardiment dans la forêt vierge, y créeraient de petites colonies indigènes autour de leur établissement, à l'exemple des squatters à qui le Gouvernement a bien voulu permettre jusqu'à présent de s'établir çà et là. Au bout de quelques années, la production du café s'accroîtrait et le génie colonisateur des Néerlandais atteindrait dans cette culture un succès non moins brillant que celui qu'il a su obtenir de l'industrie de la canne à sucre.

Un fléau analogue à celui qui a menacé la canne à sucre et qui attaque sans distinction les plantations de caféiers, constitue une autre cause de la stagnation de la production du café à Java. Une espèce de champignon microscopique, l'*Hemileia vastatrix*, qui pullule d'une manière inquiétante, s'attache à la feuille des caféiers, la dévore entièrement, après quoi les arbres dépérissent et meurent. Les plus belles plantations sont parfois ravagées en quelques

(1) Entre autres M. van Soest, l'auteur de l'*Histoire du système des cultures*, dans une séance tenue à Rotterdam par la Société des Indes (*Indisch Genootschap*) le 30 septembre 1890. Comptes rendus.

semaines. Moins heureux que les fabricants de sucre, les planteurs de caféiers n'ont pas encore trouvé jusqu'à présent un remède efficace, applicable sur une grande échelle, pour combattre le fléau, quoique le parasite ait été étudié et décrit dans toutes ses phases par le docteur Burck, un des savants naturalistes que le gouvernement a attachés à son magnifique jardin botanique de Buitenzorg. L'*Hemileia* est venue de l'Inde britannique et a passé à Java par l'île de Ceylan, où elle a détruit presque toutes les plantations de caféiers. Il y a quelques années, la production de cette île approchait en importance celle de Java, et aujourd'hui elle est réduite à presque rien. Les planteurs anglais, désespérant de triompher du mal, ont coupé leurs caféiers et les ont remplacés par l'arbre à thé, dont ils tirent à présent une production qui occupe déjà une place importante sur le marché de Londres. Les Néerlandais, plus tenaces, soutiennent toujours la lutte contre l'*Hemileia*, et nous souhaitons de tout cœur qu'ils finissent, grâce à leur courageuse persévérance, par vaincre le mal.

Ils n'ont, d'ailleurs, pas besoin de détruire leurs plantations de café pour y planter du thé. Cette dernière culture, introduite à Java à l'époque florissante du système van den Bosch, n'a donné que des déboires pendant les longues années qu'elle a été entre les mains du gouvernement et des particuliers qui, par une stipulation contractuelle, s'engageaient à manipuler les cueillettes pour compte de l'État. De guerre lasse, cette culture fut abandonnée tout à fait à l'industrie privée, longtemps avant les grandes réformes coloniales. Elle avait si mauvais renom, que presque personne ne voulait reprendre les plantations créées par le gouvernement. Aujourd'hui, les terres à thé sont les plus recherchées par l'agriculture industrielle à Java. Organisées à des altitudes qui donnent l'illusion des climats tempérés, ces plantations font vivre une population très contente de son sort. Les travaux sont propres, légers, susceptibles d'être accomplis par la main délicate des femmes et des enfants, et c'est ainsi que des familles entières, quoique individuellement le salaire soit minime, gagnent assez pour subvenir à leurs modestes besoins. La qualité du thé de Java est très appréciée en Néerlande et il a pris rang sur le marché de Londres. Avec les produits similaires de Ceylan et d'Assam, il supplantera un jour le thé de Chine chez les consommateurs

européens. La production totale à Java, de cinquante-deux terres à thé, approche de 5 millions de kilogrammes.

Il faut citer à l'honneur de l'ancien régime, si rigoureux, si égoïste, l'introduction à Java de la culture de l'arbre de *Cinchona* ⁽¹⁾, dans l'intérêt de la Néerlande et de l'humanité souffrante de tous les pays ⁽²⁾. Au moment où seule l'Amérique tropicale livrait au commerce ce précieux fébrifuge et surveillait avec de jalouses précautions les arbres qui le produisaient dans leur écorce, la Néerlande sut lui ravir des semences et de jeunes plants. Ceux-ci réussirent très bien dans un établissement approprié à cet effet dans la résidence de Préanger, située à une altitude élevée au-dessus de la zone tempérée du caféier. Le gouvernement fit tout ce qu'il put pour en répandre la culture à Java et ailleurs ; des semences furent envoyées aux fonctionnaires dans les hauts pays, avec mission de convaincre les paysans de s'en servir dans leur propre intérêt et dans celui de leurs familles ; des plants furent cédés aux particuliers désireux de tenter la culture et même aux autorités de l'Inde britannique, qui introduisirent le *Cinchoua* sur les contreforts de la chaîne de l'Himalaya. Dans un laboratoire annexé à l'établissement de Préanger, un chimiste, savant et pratique en même temps, le Dr de Vry, fit une découverte très encourageante. Jusqu'au moment du succès de

(1) Le nom vulgaire de l'arbre qui produit la quinine est quinquina. Linné, en le classant, l'a nommé *Cinchona*, en souvenir de l'épouse du comte de Chinchon, vice-roi du Pérou, qui, en 1648, rapporta en Espagne une grande provision d'écorces que l'on a appelées, pendant quelque temps, poudre de la comtesse. L'étymologie exigeait *Chinchona*, mais de par l'autorité de Linné, c'est *Cinchona*.

L'écorce du quinquina contient deux principes : la quinine et la cinchonine. La chimie a réalisé cette découverte depuis 1820. Le grand fébrifuge, l'unique dont se sert la médecine aujourd'hui, est la quinine. Il s'agit donc de cultiver les espèces dont l'écorce présente la plus grande quantité de ce principe.

(2) Citons encore, à l'avantage de l'ancien régime, une organisation inspirée par une pensée louable d'humanité, l'admirable organisation de la vaccine parmi la population indigène. Le Gouvernement fut secondé, en cette circonstance, par l'infatigable activité d'un homme très distingué, le Dr Waszkiewicz, une des victimes de la révolution de Pologne, en 1832, qui, après une carrière accidentée, entra au service des Indes néerlandaises et y atteignit par ses mérites le rang supérieur de chef du service médical civil et militaire. L'application générale de la vaccine à Java est, rappelons-le, la cause principale de l'accroissement de la population de cette île.

ses expériences, on croyait que le *Cinchona* devait avoir atteint la pleine croissance d'un arbre de haute futaie avant d'accumuler dans son écorce les alcaloïdes suffisants pour valoir la peine de l'abattre et de l'écorcer. Le Dr de Vry prouva que des taillis de six ans contenaient relativement autant, si pas plus, d'alcaloïdes que les arbres de vingt, trente, quarante ans. L'établissement de Préanger a continué à traiter le *Cinchona* d'après ce principe et à fournir, chaque année, une certaine quantité d'écorces de quinquina au commerce ⁽¹⁾. Depuis lors, les ventes de ce produit ont largement compensé les dépenses faites par le gouvernement pour cette culture qui a toujours été pratiquée par des ouvriers libres, volontaires et par conséquent n'a jamais exigé une seule journée de corvée, l'autorité tenant à honneur, même en plein système de cultures forcées, de témoigner, sous ce rapport, la pensée philanthropique qui l'anima en cette circonstance. La découverte du Dr de Vry fut le signal de l'extension rapide des plantations de *Cinchona*, qui devenaient ainsi une excellente spéculation agricole, les hauts prix de l'article compensant largement le capital nécessaire pour ces plantations. La production des Indes britanniques vint bientôt à égaler en importance celle de Java. Aussi la conséquence inévitable de cette situation fut que, l'offre d'un article de consommation accidentelle dépassant la demande, les prix du quinquina baissèrent au point de ne plus compenser les frais d'exploitation. Celle-ci s'est donc ralentie dans les derniers temps. Les établissements ont suspendu toute nouvelle plantation et trouveront, peut-être, dans la hausse qui se dessine de nouveau, un encouragement pour l'avenir.

Nous ne pouvons donner une nomenclature complète de toutes les productions de l'Inde qui forment aujourd'hui l'objet d'exploitations industrielles, parce que la variété en est trop grande. L'esprit d'entreprise des particuliers est autrement fécond qu'une administration quelconque à tirer parti des produits exploités déjà antérieurement, à innover, à mettre en valeur des produits dédaignés jusque-là. C'est ainsi, par exemple, que le bois de teak (*djati*), si

(1) En 1898 il a été vendu, sur les marchés de la métropole, pour 122,760 florins d'écorces de *Cinchona*. C'est la variété *Ledgeriana* qui contient le plus de quinine et est payée le plus cher. Son prix atteint jusqu'à 12 1/2 florins le kilogramme.

utile à combiner avec les constructions en fer ⁽¹⁾, a fait son apparition sur les marchés européens, depuis que les immenses forêts de Java sont exploitées par l'industrie privée. C'est ainsi que les nouveaux colons admis au fond des provinces javanaises y ont introduit la culture du cacao jusque-là étrangère au pays, et qui promet de fournir à l'exportation un contingent respectable de produits.

L'industrie privée comporte une organisation plus élastique, plus sensitive que la lourde machine gouvernementale, qui prétend lui enlever sa tâche naturelle. Elle sait se plier davantage aux circonstances : bonnes, elle en profite sur-le-champ; mauvaises, elle les sent plus tôt, en saisit la portée et s'arme plus rapidement pour en conjurer les conséquences inévitables. Si quelque chose ressort de l'histoire du système colonial de la Néerlande et de sa réformation, ce sont bien ces axiomes.

SECTION VI

LA PROVINCE DE DELI.

Lorsqu'on a le courage de fouiller les énormes in-folios des rapports coloniaux de la Néerlande, lorsqu'on ne s'effraie pas de l'aridité des milliers de faits et des innombrables statistiques, lorsque, fatigué de recherches trop prolongées, on commence à pâlir devant ces gros bouquins, il ne faut pas beaucoup d'imagination pour voir surgir dans l'esprit l'image vraie d'une partie de l'Extrême-Orient. D'après les cartes géographiques, on croirait ces parages endormis dans les nimbes du soleil tropical, tandis qu'en réalité ils apparaissent comme un grand foyer d'activité, une énorme fourmilière d'hommes, tous occupés de travaux utiles, déployant l'effort constant des nobles facultés du cœur, livrés aux calculs sévères de l'intelligence et associés, à tous les degrés, à une œuvre digne des nations, grandes ou petites, placées à la tête de la civilisation.

C'est surtout Java qui présente cet aspect. Dans les autres grandes îles,

(1) Le bois de teak est plus dur que le chêne, mais au lieu de contenir du tanin, il dégage une substance huileuse qui préserve le fer de la rouille toujours provoquée par le tanin du chêne.

traitées en marâtres sous l'ancien régime, la vie industrielle se manifeste également davantage que naguère. A Sumatra, à Bornéo, à Célèbes, aux Moluques, jusqu'aux confins de la sauvage Nouvelle-Guinée, partout l'Européen fonde des entreprises de toute nature ou entretient des relations commerciales (1). Un des témoignages les plus remarquables des progrès réalisés sous ce rapport, c'est la création de la province de Deli, dans la partie nord-est de Sumatra. Il y a une trentaine d'années, ce territoire était à peine connu et habité par une population malaise aussi pauvre que clairsemée. Aujourd'hui, c'est la colonie la plus riche et la plus prospère de l'Inde néerlandaise.

C'est par la culture du tabac que Deli a atteint, en si peu de temps, cette prospérité inouïe. La première récolte, en 1863, représenta une valeur de 80,000 francs. Celle de 1888 a donné 60 millions de francs. Dans les cinq dernières années, les cent soixante plantations de la colonie ont exporté, vers les marchés de la métropole, pour 280 millions de francs de tabac. Le nombre des familles européennes établies à Deli augmente tous les ans, et les plantations seules nourrissent une population ouvrière de 80,000 individus, presque tous Chinois. Un chemin de fer relie les plantations entre elles et au port d'embarquement. De nombreux steamers entretiennent les communications entre le littoral de Deli et les ports de Penang, de Singapore, de Java, de la Chine. Laboean, port de Deli, accuse une importation de 200,000 tonnes par an. L'État y perçoit chaque année près de 4 1/2 million de francs de droits d'entrée. Les Européens seuls paient un impôt sur le revenu produisant plus de 250,000 francs. La patente des Chinois et des indigènes rapporte 450,000 francs au trésor public. Grâce à la prospérité générale, les revenus de l'État s'y sont accrus de plusieurs millions pendant les dernières années.

La colonie de Deli a un cachet cosmopolite prononcé. On y entend parler les principales langues de l'Europe : le français, l'anglais, l'allemand. Les

(1) Depuis une quinzaine d'années, deux compagnies néerlandaises, la *Molukse Handelsvereniging* et la *Batjan-Maatschappij*, exploitent les ressources naturelles des îles, autrefois négligées, du groupe des Moluques. Le petit archipel de Batjan est le plus rapproché de la Nouvelle-Guinée.

propriétaires des plantations, leurs administrateurs, leurs régisseurs appartiennent aux différentes nationalités. Les capitaux engagés dans les entreprises agricoles viennent en grande partie de l'étranger. Une statistique récente et incomplète évalue à 30 millions de francs le chiffre du capital anglais placé dans quelques-unes de ces entreprises. D'après des calculs rigoureux, le bénéfice réalisé par l'ensemble des planteurs de Deli s'élève chaque année à plus de 50 millions de francs, et de cette somme 56 % seulement sont répartis entre les propriétaires ou les compagnies néerlandaises, le reste revient à des planteurs étrangers et à leurs associés (1).

SECTION VII

IMPORTATIONS ET EXPORTATIONS.

Il y a trente-huit ans, un homme d'État néerlandais (2) fort intelligent croyait pouvoir démontrer par les statistiques du commerce oriental que, grâce à une politique plus libérale envers les colonies, celles-ci sont devenues plus prospères, plus avantageuses pour leurs métropoles. Il citait à l'appui les chiffres suivants, pour l'Inde néerlandaise, en 1864 : valeur des importations, 76,644,140 florins; des exportations, 109,079,352 florins (3), y compris le numéraire (or et argent), s'élevant à 24 millions de florins à l'entrée et 12 millions à la sortie. Les produits importés et exportés pour le compte du gouvernement figurent dans les totaux pour 7 millions et 51 millions de florins.

Voici maintenant les chiffres pour 1899 : commerce libre, importations, valeur 164,042,115 florins; exportations, 235,255,169 florins; total, 399,267,284 florins. Pour le compte du gouvernement, importations,

(1) Discours prononcé par M. M.-H.-D. Levyssohn-Norman, ancien conseiller des Indes, député de Rotterdam aux États Généraux, dans la quatrième séance générale du Congrès colonial international de Paris de 1889. *Compte rendu*. Paris, 1890, p. 165.

(2) BACHÈNE, *Annales de l'Association internationale pour le progrès des sciences sociales*. Congrès d'Amsterdam, p. 826.

(3) Le florin vaut fr. 2.08 à 2.10, suivant le change.

4,500,000 florins; exportations, 14,900,000 florins; total, 19 millions 400,000 florins.

Le numéraire (or et argent) n'est pas compris dans ces chiffres. En 1899, on a importé pour compte des particuliers 22,778,926 florins en or et en argent monnayé, dont plus de 6 millions or; exportation, 595,301 florins argent monnayé et 128,401 florins or non monnayé.

La comparaison des chiffres, à trente-huit ans de distance, démontre que la valeur des importations a presque triplé, celle des exportations est à peu près doublée depuis les grandes réformes coloniales. Une autre remarque à faire, à l'avantage des effets de cette réforme, c'est qu'en 1864, dans les importations du gouvernement entraient, pour une part beaucoup plus grande, des articles exigés pour la production et l'expédition des produits du système des cultures; cependant, la métropole envoie à la colonie pour 1 million d'articles de plus, ce qui prouve que l'industrie et le commerce ont gagné au change. Quant aux exportations, la supériorité de la production libre sur tous les systèmes tendant à s'y substituer par la contrainte, est établie d'une manière évidente; quoiqu'elle ait eu à supporter les effets de fléaux et de crises inconnus sous l'ancien régime, elle n'a cessé de suivre une voie ascendante. Enfin, la statistique de la provenance des produits indique bien le caractère cosmopolite du commerce de l'Inde; les articles importés directement de la mère patrie n'y figurent que pour une valeur de 50 millions de florins, moins d'un tiers des importations générales; ceux exportés directement vers la Néerlande, pour une valeur d'environ 55 millions de florins, et encore faut-il noter que beaucoup de produits expédiés par la métropole aux Indes sont empruntés aux industries des États limitrophes.

SECTION VIII

MOUVEMENT MARITIME.

La navigation doit naturellement fleurir dans le vaste archipel indien sous le régime libéral de la Néerlande, grâce à la sécurité que cette nation offre aux navigateurs dans ses ports, par les balises et les phares qu'elle a

créés, par les pilotes et les cartes marines qu'elle met à leur service, enfin surtout par la bonne police qu'elle maintient dans toute l'étendue de l'archipel. Là aussi la marine à vapeur tend à se substituer à la navigation à voiles. Suivant une statistique officielle, il y a, en une seule année, un mouvement à l'entrée de 3,258 bateaux à vapeur avec un tonnage de 3,672,723 mètres cubes, de 198 bateaux à voiles, équipés à l'européenne, avec un tonnage d'un peu plus de 400,000 mètres cubes et 1,644 barques indiennes, avec un tonnage de 133,000 mètres cubes. Les chiffres de la sortie correspondent à peu près à ceux des entrées. Le rapport colonial de 1900 donne les chiffres suivants quant au rapport de la valeur des marchandises chargées : 94 % pour la marine à vapeur et 6 % pour les navires à voiles. Les pavillons de toutes les nations maritimes flottent dans les ports de l'archipel indo-néerlandais et témoignent ainsi de la politique libre-échangiste qui s'y pratique. Les pavillons des nations étrangères forment à peu près un tiers de la marine à vapeur visitant ces parages. Un quart seulement des bâtiments à voiles appartient à la Néerlande et à l'Inde néerlandaise; l'immense majorité des barques indiennes est de nationalité étrangère. La vie intense déborde dans les îles indo-néerlandaises, surtout à Java et Madoera; elle y appelle partiellement le mouvement commercial et maritime de l'Extrême-Orient et des nations qui entretiennent des relations avec cette partie du monde. Si la Néerlande attire les pavillons étrangers, c'est qu'elle s'est mise en mesure de ne pas redouter la concurrence étrangère. Ses puissantes compagnies maritimes, la « Nederland », d'Amsterdam, et le « Rotterdamsche Lloyd », entretiennent un service postal hebdomadaire entre la métropole et Batavia et vice versa, avec escale à Semarang, Soerabaja, Java, Padang, Sumatra. Ces deux compagnies possèdent cinquante et un vapeurs d'une capacité chacun de 2,000 à 4,500 tonnes, qui font annuellement douze transports de 2,500 à 3,600 tonnes. Aux Indes mêmes, une grande compagnie néerlandaise de paquebots, la « Koninklijke Paketvaartmaatschappij », fait la navette entre les différentes parties de l'archipel avec une flotte de bâtiments à vapeur, qui en 1899 ont parcouru ensemble 286,017 milles géographiques, mi-partie sur les lignes subsidiées par le gouvernement, mi-partie aux risques et périls de la société. Indépendamment de ces grandes corporations,

l'Inde fourmille de petites entreprises, dont les bateaux à vapeur desservent des localités relativement voisines ou servent de remorqueurs, etc. La statistique officielle de 1899 en énumère cent cinquante, naviguant tous sous pavillon néerlandais.

On le voit, les nations, généreuses pour autrui, se font encore la part la plus belle pour elles-mêmes.

SECTION IX

QUESTION FINANCIÈRE.

Dans ce tableau si brillant de la situation des Indes néerlandaises, il faut reconnaître que depuis les récentes réformes, la question financière présente de l'aléa moins rassurant. La création des chemins de fer et des ports, les grands travaux d'irrigation, l'augmentation d'un personnel mieux rémunéré pour assurer les services établis sur une plus grande échelle sont autant d'améliorations exigeant de fortes dépenses, auxquelles il faut encore ajouter les frais de la longue guerre d'Atjeh. Aussi ces charges semblent ne plus pouvoir être supportées par les ressources ordinaires des colonies. L'Inde n'est plus pour le trésor public de la Néerlande, le Pactole qui faisait couler chaque année en moyenne 30 millions de florins dans ses caisses (1). A la suite des réformes, l'ère des déficits a succédé à celle des excédents.

Le budget des Indes de 1898 a été définitivement arrêté comme suit : recettes, 139,412,904 florins, dépenses, 154,519,430 florins, y compris 4,574,620 florins pour l'achat d'un chemin de fer de Batavia à Cheribon construit par une compagnie. Budget de 1899 : recettes, 133,255,414 florins, dépenses, 145,143,326 florins. Budget de 1900 : recettes, 141,989,008 flo-

(1) De 1852 à 1862, la métropole a encaissé en excédents coloniaux la somme totale de 329,986,210 florins. Voir Rochussen, tableau annexé à son discours prononcé le 1^{er} octobre 1864, au Congrès d'Amsterdam de l'Association internationale pour le progrès des sciences sociales. D'après les publicistes néerlandais, les excédents antérieurs et postérieurs aux années 1852-1862, atteignent le chiffre de 600 et même de 700 millions.

rins, dépenses, 147,766,255 florins. Il y a là un déficit qui pourrait être couvert éventuellement par un emprunt, mais qui finira par se traduire par un boni. Ce fait s'est déjà produit. Les recettes sont toujours évaluées au-dessous du chiffre de leurs rentrées, surtout celles résultant du café et de l'étain exportés pour compte du gouvernement; d'autre part, les crédits accordés ne sont pas épuisés *ne varietur* dans la pratique. Plusieurs budgets antérieurs avaient été arrêtés en déficit, comme celui de 1899; en clôturant les comptes, on trouva qu'ils donnaient en réalité un excédent. Ainsi, entre autres, le compte du budget de 1889 fixe le chiffre total des dépenses à 129,133,207 florins, celui des recettes à 132,332,181 florins; excédent, 3,198,974 (1). Le dernier compte, celui de l'exercice de 1897, présente cependant un déficit de 18,241,151 florins. Les excédents ne compensant pas les déficits, il a fallu recourir à l'emprunt pour liquider le service des Indes pendant les exercices de différentes années. Mais ces emprunts n'ont été que d'environ 45 millions de florins pour une période de trente années, ce qui est bien minime si l'on tient compte qu'ils ont servi à couvrir des dépenses extraordinaires qu'ailleurs on ne demande jamais à l'impôt. C'est ainsi que cet argent a servi à payer en partie les chemins de fer que l'État a construits à Java. Or, pendant cette période de trente années on a dépensé près de 100 millions de florins pour le développement des voies ferrées et le double pour la conquête du sultanat d'Atjeh, qui ne donne pas encore des profits en proportion avec les sacrifices qu'elle a exigés.

Le côté réellement faible de la question des finances de l'Inde néerlandaise, c'est son système fiscal très arriéré en ce qui concerne la perception de certains impôts. Les principales ressources du fisc indien sont multiples. 1^o L'impôt foncier (*landrente*), qui, en 1899, a rapporté 17,475,362 florins et ne présentait, à la fin de l'année, que l'arriéré relativement insignifiant de 15,683 florins (2). Cet impôt est sujet à des revisions quinquennales. A la dernière de ces opérations, une appréciation erronée de la condition écono-

(1) *Koloniaal verslag*, 1892.

(2) *Koloniaal verslag*, 1900. Ce rapport constate aussi l'important accroissement du défrichement des terres incultes par les paysans javanais, ce qui se traduit par une meilleure assiette et par une hausse naturelle de la *landrente*.

mique des paysans javanais a amené le pouvoir à diminuer l'assiette de cet impôt, qui naguère, pendant des années bien autrement dures pour les contribuables, s'est élevé jusqu'à 20 millions de florins. Or, il est à prévoir qu'à la prochaine revision, le gouvernement augmentera la base. Cela se fera sans inconvénient pour le paysan, dont les ressources doivent s'accroître d'une manière sensible par la masse des travaux largement payés, exécutés par l'État ou par l'industrie particulière. La *landrente* est une des ressources les plus certaines du trésor public, surtout parce que le Javanais, ainsi que tous les Orientaux, le considère comme le juste tribut dû au souverain, maître du sol. 2° Le monopole du sel, qui rapporte un peu plus de 8 millions de florins par an. Les recettes de ce chef sont également sûres; le sel est vendu dans les magasins de l'État avec un bénéfice énorme, dont les consommateurs indigènes ne se doutent même pas, attendu qu'en détail le prix est encore à sa portée. 3° Le monopole du débit de l'opium, qui produit annuellement une recette d'environ 20 millions de florins. Quelque respectable que paraisse ce bénéfice, le gouvernement a eu tort de s'en contenter. On a trop longtemps trouvé commode de le réaliser en recourant à la ferme, forme la plus arriérée et la plus mauvaise, à tous les points de vue, de la perception des impôts. Les fermiers sont de riches Chinois, à l'instar des fermiers généraux sous l'ancien régime en France, qui réalisent, d'après ce qu'on est autorisé à croire, un bénéfice au moins égal à celui de l'État, par la vente en détail et la contrebande. La ferme repose sur un système compliqué qu'il serait oiseux de décrire ici, attendu que le gouvernement est sur le point de renoncer à ce système et que des mesures sont déjà prises pour l'introduction de la régie, dont il est permis d'attendre des résultats importants. 4° Les douanes (droits d'entrée et de sortie), rapportant annuellement près de 10 millions de florins. Cette source de revenus s'accroît naturellement avec le développement du commerce qui, à son tour, est une conséquence inévitable du progrès de l'industrie. 5° Le revenu des mines d'étain de Banka, exploitées en régie par le gouvernement, aléatoire par sa nature, mais dont la moyenne annuelle peut être évaluée à 4 millions de florins. Non loin de Banka, une compagnie anonyme exploite, depuis des années, les mines d'étain de

Billiton avec des bénéfices si énormes, qu'ils ont fini par soulever des tempêtes d'envieuses jalousies et ont conduit à une transaction par laquelle l'État est admis, pour une très large part, dans les bénéfices futurs de la compagnie. Celle-ci peut aisément supporter cette nouvelle charge, attendu que depuis longtemps ses dividendes ont dépassé de beaucoup le montant de son capital d'émission et celui de tous les engagements financiers qu'elle a pu contracter dans le courant de son exploitation. 6° La ferme de ce qu'on appelle dans le langage officiel les *kleine middelen* (petites voies et moyens), qui donnent 5 millions de florins ⁽¹⁾. 7° La patente (*bedrijfsbelasting*) sur les métiers qu'exercent certaines classes de Javanais et d'autres Orientaux, Chinois, Arabes, etc., qui donne un revenu annuel de 3 millions de florins. 8° Il est perçu une sorte de contribution foncière (*verponding*) sur toutes les terres possédées à d'autres titres qu'à titre indigène; modérée, elle ne rapporte environ que 1,700,000 florins. 9° Le timbre, les droits sur les ventes publiques et les droits de succession, produisant ensemble un peu plus de 2 millions de florins. 10° Sous l'ancien régime, les Européens de toute condition n'avaient pas beaucoup de droits, mais en revanche ne payaient guère d'impôts. Au point de vue fiscal, ils constituaient en fait une caste privilégiée : la caste des dominateurs. La réforme a fait disparaître cette anomalie. Malgré les vives récriminations des intéressés, le gouvernement a introduit un impôt personnel et en outre la *patent*, qui est en réalité un impôt de 2 % sur les revenus quelconques. Enfin, on a eu recours, dans les derniers temps, à des accises sur les produits distillés indigènes, sur le tabac, le pétrole, les allumettes chimiques. Ces taxes figurent ensemble au budget pour un peu plus de 2 millions de florins et donneront davantage, selon toutes les prévisions.

En additionnant tous ces revenus, nous n'arrivons pas encore au total de 75 millions de florins, qui auraient suffi à défrayer toutes les dépenses de l'administration des Indes jusque vers 1860. Depuis lors, les charges se sont accrues successivement, pendant dix ou douze ans, dans une forte mesure,

(1) Affermage du droit sur l'abatage du bétail, sur la tenue des jeux de hasard, sur le droit de recueillir les nids d'oiseaux, de tenir des monts-de-piété, de percevoir les péages, etc.

par suite de la guerre d'Atjeh et l'exécution de grands travaux publics. Les revenus ne suffisent donc pas à couvrir les dépenses actuelles, même en admettant que certains services rapportent plus qu'ils ne coûtent, comme les chemins de fer de l'État, par exemple, dont les recettes dépassent les frais d'exploitation de 3 millions de florins, et le service forestier qui coûte, en chiffres ronds, 500,000 florins et rapporte 900,000 florins, soit un excédent de 400,000 florins; enfin les dépenses d'autres services sont en grande partie compensées par les recettes, comme le service des postes et télégraphes (1). L'écart est invariablement compensé par les bénéfices obtenus sur le monopole du café produit par les indigènes à Java, dans une partie de Sumatra, ainsi que dans l'île de Menado, et c'est la raison capitale, sinon unique, pour laquelle, en Néerlande, on tient encore à conserver les restes de ce monopole (2). S'il n'était pas devenu en quelque sorte la clef de l'équilibre du budget des Indes, nul doute qu'on se mettrait bientôt d'accord pour l'abandonner et pour le remplacer par la culture et l'exploitation libres, car l'opinion générale est bien ralliée au nouveau système colonial.

Avec la prudence qui les caractérise, les hommes d'État de la Néerlande visent, depuis quelques années, à modifier le système d'impôts avec la même réflexion qu'ils ont apportée aux autres réformes. Prévoyant qu'un jour le fise sera privé des bénéfices retirés du monopole du café, ils cherchent déjà maintenant les moyens d'équilibrer les budgets de l'avenir. C'est ainsi qu'on a introduit aux Indes l'impôt personnel et le droit de patente à acquitter par les Européens. Ce n'est en réalité qu'un impôt modéré sur le revenu qui a rapporté, en 1898, près de 2 millions de florins. Les accises sur les boissons distillées, le pétrole, les allumettes chimiques, qui rapportent déjà près de 5 millions et demi de florins, ont une tendance ascendante, du moins en ce qui concerne l'accise sur le pétrole et les allumettes chimiques. Il a été décidé en principe de remplacer l'affermage du débit de l'opium par la régie. Cette résolution a été prise en vue de faire disparaître les nombreux abus inhérents à ce mode d'impôts; mais, à en juger par les résultats obtenus

(1) Dépenses : 2 millions de florins; recettes : 1,880,000 florins.

(2) Le monopole du café à Menado a été aboli.

dans les provinces où cet impôt existe déjà, on peut augurer que finalement il se traduira par une augmentation des recettes. Enfin on continue à reviser les tarifs des droits d'entrée et de sortie et à les appliquer partout où l'on ne percevait pas encore des droits douaniers pour le compte du gouvernement (1). Enfin on traite le sel par un procédé industriel, de manière à le faire entrer dans la consommation sous la forme de briquettes, et l'on espère de cette façon réaliser des économies dans l'administration et le débit de ce monopole. Au point de vue fiscal, le génie colonisateur des Néerlandais sait donc aussi prendre ses précautions et suivre l'adage : « Gouverner c'est prévoir. »

SECTION X

CONCLUSIONS.

Une épineuse question financière, des budgets à équilibrer au moyen des résultats d'un monopole de plus en plus décroissant, toujours incertain et aléatoire, voilà l'unique tâche que nous découvrons dans la situation des colonies de la Néerlande. A en juger d'après la façon calme dont ses hommes d'État, toujours si prudents, envisagent cette situation, il est certain que ce pays se sent de force à faire face aux éventualités qui peuvent surgir, comme il a su tenir tête à des difficultés bien autrement graves. Quoi qu'il en soit, les soucis que suscite la possession de colonies à côté des avantages que les dépendances d'outre-mer procurent à leur métropole, ne justifient d'aucune façon ces mots décourageants d'un de nos compatriotes les plus regrettés, de Laveleye : « Les peuples qui ont des colonies doivent déplorer de les » avoir et ceux qui n'en ont pas n'ont pas lieu de le regretter. » La Néerlande pas plus que les autres peuples, à en juger d'après le tableau que présente son magnifique empire colonial, ne doit regretter d'avoir implanté sa souveraineté aux Indes, de s'y être maintenue, d'y représenter toujours

(1) En 1898, avant les dernières revisions, les droits douaniers (uniformes et purement fiscaux) des Indes ont rapporté au fisc près de 11 millions de florins.

avec une énergique prudence les principes de la justice, du progrès pacifique, d'une intelligente liberté.

Les admirateurs de l'ancien système colonial se sont appesantis sur les avantages directs que ce pays a su en retirer. Les revenus de l'Inde ont permis à la Néerlande de réduire sa dette publique de plus de 4 millions de florins d'intérêts; de supprimer les impôts les plus critiquables, sur le pain, sur le combustible, sur le tonnage de ses navires, sur les journaux et leurs annonces; d'abolir l'octroi. Cette nation s'est donné un régime douanier qui est le plus libéral après celui de l'Angleterre. Elle a construit son magnifique réseau ferré avec ses énormes travaux d'art, les ponts sur le Moerdijk et sur de nombreux fleuves, le viaduc de Rotterdam, la gare centrale d'Amsterdam, émergeant de l'eau sur d'innombrables pilotis; elle a creusé ses nouveaux ports d'Amsterdam, de Rotterdam, de Flessingue, de Harlingen. Il est vrai que les « excédents coloniaux » appartiennent au passé et sont probablement sans retour. Les derniers ministres des colonies n'ont plus laissé entrevoir la possibilité de revenir sous ce rapport aux anciens errements. Il y a quelques années, le baron van Dedem a même saisi les chambres d'une proposition impliquant à jamais l'obligation légale d'affecter les revenus des Indes aux besoins infinis de ces pays; en d'autres termes, de séparer les finances de la métropole de celles de l'Inde, en droit comme elles le sont déjà en fait depuis quelques années (1).

Même si la Néerlande ne peut plus compter sur les ressources financières qu'elle retirait directement des colonies orientales (2), il lui restera néanmoins de nombreux avantages indirects comme compensation. L'extension de ses relations industrielles, commerciales, de navigation avec les Indes, la circulation des capitaux employés dans les industries agricoles, un débouché illimité pour ses forces vives et intellectuelles, de belles positions, plus nombreuses que jamais, pour ses jeunes gens instruits, dans l'armée et l'administration, d'où, après vingt ans de service, ils sont libres de se retirer avec

(1) Une proposition analogue a été faite aux États Généraux par M. Cremer, ministre des colonies.

(2) Depuis longtemps, les colonies occidentales de la Néerlande en Amérique sont, au contraire, subsidiées par elle.

des pensions supérieures aux traitements d'activité accordés dans la métropole (1). A ceux que les émotions du champ de bataille ou les distinctions du service civil ne tentent pas, les colonies réservent un avenir dans le commerce et l'industrie, où, avec un peu de chance, ils peuvent arriver à la fortune, sans y sacrifier toute leur existence. Enfin, les dépendances d'outre-mer servent à l'évacuation d'éléments instruits, entreprenants, audacieux, qui ne s'entassent que trop dans les pays sans colonies, et qui, faute d'un espace suffisant pour leur permettre de manifester leur activité dans une direction utile à la société, grossissent l'armée du prolétariat intelligent, toujours disposé à pousser au désordre, à l'anarchie. Voilà pourquoi, chez nos voisins du nord, la raison domine la vie politique. Les fauteurs de révolutions ne trouvent d'adhérents que dans les bas fonds de la société et sont traités avec une méprisante indifférence par la majorité des citoyens pacifiques.

Les innombrables rapports de la métropole avec ses colonies sont une grande cause de bien-être. Les jeunes gens partis pour les Indes en reviennent après une carrière toujours honorable, parfois glorieuse, tout apaisés, goûtant les joies de la famille et en mesure de défrayer l'éducation de leurs enfants sans s'imposer de dures privations. En étudiant sur place le pays d'une manière moins superficielle que les simples touristes, on s'aperçoit bien vite de l'influence favorable que l'Inde exerce, notamment sur quelques-unes des villes de la mère patrie. Arnhem s'est agrandie et embellie. La Haye a vu sa population tripler en quarante ans, en grande partie par l'immigration des personnes fortunées, du moins aisées, revenues de l'Inde, et, en général, on est frappé de voir partout où se fixent les Indiens, comme on les appelle, la proportion considérable des quartiers riches relativement aux quartiers misérables. Fait décisif : on a pu introduire, à côté de nombreux impôts directs, un impôt sur le revenu. Si patriote qu'il soit, le

(1) Il n'est pas rare de rencontrer, à La Haye, d'anciens fonctionnaires des Indes jouissant de pensions de 12,000 francs ; très nombreuses sont celles de 6,000 francs. La pension d'un conseiller des Indes est de 20,000 francs ; celle d'un vice-président, de 24,000 francs. Les officiers de la marine de guerre touchent aussi, du fait de leur séjour aux Indes, un supplément de pension qui dépasse souvent le chiffre de la pension elle-même.

Néerlandais n'aurait certainement pas accepté cette nouvelle charge si, en même temps, il ne jouissait d'une grande aisance, principalement due à ses colonies, lui permettant de supporter cette imposition.

Les autres nations civilisées sont intéressées à ce que la Néerlande règne et gouverne dans l'Extrême-Orient, qu'elle maintienne l'ordre et protège les personnes, les propriétés dans des parages qui, sans elle, seraient peut-être livrés à l'anarchie. C'est ce qui ressort de cette étude et ce que l'orateur du Congrès de Paris, que nous avons déjà cité plus haut, a caractérisé en ces termes éloquents : « Sauf pour le service de l'État, il n'y a aucun privilège réservé aux nationaux, dont ne jouissent en même temps les étrangers. Et encore, la plupart des emplois techniques sont accessibles à ces derniers ; ce n'est qu'à partir du grade de capitaine que la grande naturalisation est obligatoire pour l'étranger, servant comme militaire sous le drapeau hollandais. L'admission et le séjour des étrangers sont régis par les mêmes conditions que pour les nationaux. L'étranger qui habite les Indes néerlandaises a le droit de vendre, d'acheter, de circuler ; il peut acquérir des terres, fonder des établissements agricoles et industriels, exploiter des mines, faire des contrats pour les travaux manuels avec les indigènes, absolument comme s'il était de nationalité néerlandaise ; en un mot, il est en pleine possession de tous les droits civils et il jouit de la protection de toutes les institutions établies dans l'intérêt de la sécurité des personnes et des propriétés. L'étranger, dont le nom dans l'antiquité était synonyme d'ennemi, est devenu dans nos colonies un ami, un véritable frère (1). »

Est-il possible d'imaginer une politique plus généreuse, plus hospitalière ? C'est, comme le fait remarquer M. Levysohn-Norman, en tous cas l'antithèse complète du monopole antérieur, du vieux système exclusif de la Compagnie des Indes, comme on aime à le nommer, et dont on accuse trop souvent à l'étranger les Néerlandais d'être des adeptes persistants et incorrigibles. Rappelant les grandes réformes accomplies « avec le désir ardent de conserver une place honorable parmi les nations progressistes et intelligentes », l'orateur ajoutait : « Libre de toute pression, la Hollande a

(1) LEVYSSOHN-NORMAN, *op. cit.*

accompli ces réformes non seulement pour des raisons politiques et économiques, mais, permettez-moi d'insister sur ce point, dans un noble esprit de justice envers les nombreuses populations soumises à sa domination, et par un sentiment de bienveillance pour tous les peuples avec lesquels elle entretient des relations de commerce et de navigation. L'ancien régime ne lui pesait pas au point de vue des résultats financiers. Au contraire, les budgets coloniaux offraient régulièrement à la métropole un bénéfice annuel, qui montait en moyenne à 60 millions de francs. Et pourtant, malgré la grande chance, pour ne pas dire la certitude, de voir disparaître cette ressource extraordinaire si considérable pour ses propres finances, elle n'a pas hésité à sacrifier ses avantages directs pour adopter des principes rationnels et se contenter des avantages indirects, que doit recueillir toute métropole de colonies bien administrées et prospères.

» Je n'ai pas besoin de faire observer qu'un pareil fait est très rare dans les annales de la colonisation. En règle générale, on ne change de conduite — et encore pas toujours — que sous le coup de l'adversité, de calamités prolongées. Je puis donc, non sans un sentiment de fierté, revendiquer pour mon pays la gloire d'avoir modifié profondément son régime colonial, alors que les résultats matériels de l'ancien régime devaient l'entraîner à persister dans la ligne de conduite du passé et, si calculateur qu'il soit, d'avoir, à une période heureuse de son histoire, préféré l'honneur à l'argent, la justice, la politique éclairée aux suggestions de la cupidité fiscale. »

Paroles nobles et vraies, comme peuvent en prononcer ceux qui savent comprendre la somme de travail qu'il a fallu dépenser pour assurer le succès de ces réformes. Les hommes de cœur, de talent et d'un rare dévouement qui ont su faire prévaloir leurs idées dans la discussion de ces questions, avaient cependant la certitude que leurs noms ne retentiraient pas au delà des frontières de leur pays exigü et la conscience d'être méconnus, peut-être, par leurs compatriotes jusqu'à leur sommeil éternel ⁽¹⁾.

(1) Il y a lieu de remarquer que la Néerlande, qui avait fondé d'importantes colonies et de nombreux comptoirs sur le littoral africain, n'exerce plus de souveraineté territoriale dans cette partie du monde. En 1872, elle a abandonné à l'Angleterre ses établissements de la Côte d'Or en échange des droits que la Grande-Bretagne exerçait sur l'île de Sumatra.

Mais, si la Néerlande a cru bon de consolider sa puissance dans les Indes, elle n'a pas recherché ni obtenu postérieurement au moins un lambeau de ce continent noir, dans lequel six puissances européennes dominent actuellement et où, une des premières, elle a fondé des établissements coloniaux.

BIBLIOGRAPHIE.

- BACHIENE, Mémoire présenté à la séance du 1^{er} octobre 1864 du Congrès pour le progrès des sciences sociales.
- BOISSAY (CH.), *Notes sur l'Extrême-Orient* (JOURNAL DES ÉCONOMISTES, mai 1874, et REVUE MILITAIRE DE L'ÉTRANGER, 1891).
- BLOCK, *Dictionnaire général de la politique*. Paris, 1884, 2 vol. in-8°.
- CAUCHY, *Le droit maritime international*. Paris, 1862, 2 vol. in-8°.
- CHAILLEY-BERT (J.), *Les Hollandais et les fonctionnaires des Indes néerlandaises*. Paris, 1893.
- CHEVALET (ÉM.), *Précis d'histoire moderne et contemporaine*. Paris, 1868, 1 vol. in-8°.
- CROISSETTE-DESNOYERS, *Notice sur les travaux publics en Hollande*. Paris, in-4°.
- DE BEALVOIR (Comte), *Voyage autour du monde : Java, Siam, Canton*. Paris, 1869.
- DE BROGLIE, *Une réforme administrative en Afrique* (JOURNAL DES ÉCONOMISTES, 1860).
- DE CHONSKI, *Indes néerlandaises. Études politiques et administratives* (REVUE DE L'ORIENT, 1830).
- DE ESTRADA (LUIS), *Aperçu de l'histoire et de l'administration coloniales des possessions hollandaises dans l'archipel indien*.
- DE JANCIGNY, *Les Indes hollandaises en 1848* (REVUE DES DEUX MONDES, 1848, t. XXIV, pp. 396 et 728).
- DELANNOY (CH.), *L'évolution de la politique coloniale de la Hollande au XIX^e siècle* (BULLETIN DE LA SOCIÉTÉ D'ÉTUDES COLONIALES, janvier-février 1896).
- DE LAVELEYE, *Les formes primitives de la propriété. Les communautés de village* (REVUE DES DEUX MONDES, 1^{er} juillet 1872).
- DE LOUTER (I.), *Handleiding tot de kennis van het Staats en administratief recht van Nederlandsch Indië*, 4^e édition, 1893.
- DE MARTENS, *Précis du droit des gens*. Paris, 1864, 2 vol. in-8°.
- DE PRADT, *Les trois âges des colonies ou leur état passé, présent et à venir*. Paris, 1801-1808, 3 vol. in-8°.
- DE VARIGNY, *L'Océanie moderne* (REVUE DES DEUX MONDES, 1^{er} septembre 1887).
- DUBOIS (MARCEL), *Systèmes coloniaux et peuples colonisateurs*. Paris, 1893, 1 vol. in-8°.
- DUVAL (JULES), *Les colonies et la politique coloniale de la France*. Paris, 1864, in-8°.

- GALOS, *L'expédition de la Cochinchine et la politique française dans l'Extrême-Orient* (REVUE DES DEUX MONDES, 1^{er} mai 1864).
- HAVENGA, *Les Indes néerlandaises*. L'auteur de cet ouvrage fit partie du service topographique de Batavia.
- JOORIS (J.), *Aperçu politique et économique sur les colonies néerlandaises aux Indes orientales*. Bruxelles, 1884, in-8°.
- JOUBERT (J.), *Colonisation. Le partage politique de l'Océanie* (REVUE BRITANNIQUE, 1887, t. VI, p. 67).
- JURIEN DE LA GRAVIÈRE, *Le régime javanais* (REVUE DES DEUX MONDES, février 1853). *Koloniale verslagen*, 1892 et 1893.
- LAHURE (Général baron), *Souvenirs. Indes orientales. L'île de Célèbes*. Bruxelles, 1880, 1 vol. in-8°.
- LAVOLLÉE (CH.), *Colonies européennes de l'Asie orientale. Indes hollandaises* (REVUE NOUVELLE, 1847, vol. XIII et XIV).
- LEVYSSOHN-NORMAN, Discours prononcé dans la quatrième séance générale du Congrès colonial international de Paris de 1889. *Compte rendu*, Paris, 1890.
- LECLERQ (JULES), *Java et le système colonial des Hollandais* (REVUE DES DEUX MONDES, novembre 1897).
- LECLERCQ (JULES), *Un séjour dans l'île de Java. Le pays. Les habitants. Le système colonial*. Paris, 1898.
- LEROY-BEAULIEU, *De la colonisation chez les peuples modernes*, 4^e édition, 1891, 1 vol. in-8°.
- MARCK, *Régime du travail aux colonies*. Paris, in-32.
- MARGADANT (C.-W.), *Het regeerings reglement van Nederlandsch Indië*, 1894, 3 vol.
- MARMIER, *Lettres sur la Hollande*. Paris, 1842, 1 vol. in-8°.
- MICHELET, *Précis de l'histoire moderne*. Paris, 1840.
- MONEY, *How to manage a Colony*.
- PIERSON (N.-G.), *Het kultuurstelsel*. Amsterdam, 1868, in-8°.
- REMEL, *Description historique et géographique de l'Indoustan*.
- ROCHUSSEN, *Du régime des colonies hollandaises*. Bruxelles, 1864, in-8°.
- RUSSEL (WALLACE), *The Malay Archipelago*. Londres, 1859.
- SCHÉRER, *Histoire du commerce*. Paris, 1857, 2 vol. in-8°.
- VALENTYN, *Oud en Nieuw Oost-Indiën*, 1724.
- VAN DER LITH (P.-A.), *Nederlandsch Oost-Indië*, 2^e édition, 1894, 2 vol.
- VAN DER LITH (P.-A.), *Encyclopaedie van Nederlandsch-Indië*.
- VAN DEVENTER, *Bijdragen tot de kennis van het landelijk stelsel op Java*, 1865, 3 vol. in-8°.
- VAN HOËVELL, *Slaven en vrijen onder de Nederlandsche wet*, 1852, 1 vol. in-8°.
- VAN SOEST (G.-H.), *Geschiedenis van het kultuurstelsel*. Rotterdam, 1869-1871, 3 vol. in-8°.
- VAN SOEST (G.-H.) et BOUDEWYNSE, *De Indo-Nederlandsche wetgeving*. Amsterdam, 1876-1901, 12 vol. in-8°.

CHAPITRE IV

Système français.

—
PARTIE GÉNÉRALE.
—

SECTION PREMIÈRE

APERÇU DE LA POLITIQUE COLONIALE DE LA FRANCE JUSQU'AU TRAITÉ DE PARIS
DU 30 MAI 1814.

L'histoire coloniale de la France comprend une première période, celle des découvertes, qui s'étend jusqu'à l'avènement de Henri IV. Elle eut pour signe caractéristique la curiosité provoquée par le désir de découvrir des terres nouvelles, dont on ne prévoyait cependant pas encore toute l'utilité. A cette époque, la politique et la science coloniales se réduisaient à prendre nominalement possession de contrées quelconques, à y chercher de l'or ⁽¹⁾. C'est pendant cette ère de découvertes qu'eurent lieu les expéditions du Florentin Verazzani et de Jacques Cartier. François I^{er}, comprenant tout l'avantage qu'on pouvait retirer des relations commerciales lointaines, de la création d'établissements outre-mer, édicta, en juillet 1517, le règlement sur l'amirauté qui obligeait l'amiral de France à armer des vaisseaux convoyeurs pour protéger les navires marchands contre les pirates. En février 1543, parut un second règlement qui rendait exécutoires, nonobstant appel, les sentences rendues par l'amirauté en faveur des négociants contre les pirates ⁽²⁾.

Sous Henri II, l'amiral chevalier de Villegagnon fonda une colonie au

(1) On trouvera des détails sur cette période dans l'ouvrage de M. LÉON DESCHAMPS, *Histoire de la question coloniale en France*.

(2) DISLÈRE, *Traité de législation coloniale*. t. 1, p. 6, ad notam.

Brésil et le navigateur Ribaut fit une expédition en Floride. Pendant le règne de Charles IX, l'amiral de Coligny tenta d'organiser une émigration de protestants français, dans le dessein de leur ouvrir un asile qui pût, avec le temps, constituer un État libre. Mais ce ne fut là qu'une tentative privée.

L'idée de tirer un profit politique et économique des colonies ne naquit que sous le règne de Henri IV. « On a assez vu et ouï parler de terres nouvelles, dit Lescarbot, il est temps de les coloniser. » Jusque-là on n'avait cherché que les métaux précieux et les épices; désormais l'esprit public se préoccupera d'une richesse plus solide, plus durable, la terre qui ne s'épaise pas. C'est alors que s'opéra la transformation des principes coloniaux du moyen âge et que se fit le premier pas vers les idées des temps modernes. La traite des nègres, inaugurée par les Portugais et les Espagnols, devint la condition de l'exploitation agricole en Amérique; les compagnies de marchands privilégiés pour ce commerce servirent de base à ce système. On commença à suivre un plan colonial fondé sur les intérêts du pays et non sur des recherches chimériques. L'appât des métaux précieux ou l'intérêt de parti fit place à l'ère de la grande expansion. Encouragées par Henri IV, secondées par Sully, les compagnies firent peu de bénéfices; elles ébauchèrent seulement l'entreprise coloniale rêvée par le roi, parce que leurs ressources étaient insuffisantes, leurs capitaux trop faibles, leurs vues trop étroites. Henri IV doit cependant être considéré comme le premier fondateur de l'empire d'outre-mer de la France, bien que le Gouvernement ne se soit ingéré dans la direction des entreprises coloniales que sous Louis XIII par un édit du 2 juillet 1615, pris en vue de développer la marine pour défendre l'État et l'enrichir, tout en permettant aux sujets de profiter de « l'apport de tant de marchandises étrangères ».

Richelieu entrevit l'aptitude de la France à l'expansion; il se rendit compte des avantages que pouvait retirer de ses côtes atlantiques et méditerranéennes, un vaste et riche territoire, solidement adossé au continent, portant ses caps au loin dans l'Océan. Il comprit qu'un pays favorisé de la sorte par la nature était à même, non seulement de développer ses relations avec la vieille Europe, mais encore de trouver, parmi ses enfants, des émigrants volontaires, prêts à quitter leurs côtes ensoleillées pour aller recueillir

les richesses du Nouveau Monde ⁽¹⁾. Il envisagea la colonisation non seulement en elle-même, mais comme un moyen de procurer à la marine l'accroissement de forces nécessaire pour soutenir la lutte politique contre la maison d'Autriche et pour contre-balancer la concurrence commerciale de la Néerlande et de l'Angleterre ⁽²⁾. Il étudia la question du commerce d'exportation, mit au premier plan la conquête et le peuplement des terres nouvelles, organisa une diplomatie coloniale, pour soutenir l'honneur du royaume et son influence en Europe. Cet ensemble de mesures permet de regarder le célèbre ministre de Louis XIII comme le second fondateur de l'empire colonial français ⁽³⁾.

Le procédé employé par Richelieu, pour la mise en valeur des établissements d'outre-mer, fut celui des compagnies privilégiées, dont l'initiative était abandonnée à des commerçants ⁽⁴⁾. Ces associations étaient soutenues pécuniairement par le roi et par l'aristocratie ; elles jouissaient du monopole du commerce avec les pays lointains, elles fonctionnaient sous l'autorité et la surveillance directes du souverain, qui en nommait les administrateurs ; elles périçlèrent cependant comme les précédentes ⁽⁵⁾.

Dans l'entre-temps, Mazarin se préoccupa d'assurer d'une façon efficace le commerce maritime, mais les troubles de la Fronde détournèrent l'attention publique des entreprises lointaines, et à la mort du successeur de Richelieu, l'œuvre dut pour ainsi dire être recommencée. Les destinées de la France furent confiées à Colbert, le troisième fondateur de l'empire colonial français. Il avait exposé, dès 1653, le programme de son administration dans un mémoire adressé à Mazarin. Il faut, disait-il en substance, rétablir ou créer toutes les industries, même celles de luxe ; instituer le système protecteur dans les douanes ; organiser les producteurs et les commerçants en corporations ; alléger les entraves fiscales, nuisant à la circulation ; restituer à la

(1) HANOTAUX, *Tableau de la France en 1614*, p. 386.

(2) MARCEL DUBOIS, *Systèmes coloniaux et peuples colonisateurs*, pp. 258 et 259.

(3) On trouvera une excellente analyse du programme et de l'œuvre de Richelieu dans V. PIGEONNEAU, *Histoire du commerce de la France*, t. II.

(4) Rapport fait par M. Pauliat, au nom de la Commission chargée d'examiner la proposition de M. André Lavertujon, concernant la constitution de compagnies privilégiées de colonisation. Sénat, session de 1897, n° 230, pp. 23 et suiv.

(5) DU FRESNE DE FRANCHEVILLE, *Histoire de la Compagnie des Indes*.

France le transport maritime de ses produits; développer les colonies et réserver leur commerce à la mère patrie; supprimer tous les intermédiaires entre la métropole et l'Inde; enfin augmenter la marine militaire pour protéger la marine marchande ⁽¹⁾.

Nommé contrôleur général des finances après la chute de Fouquet, Colbert exerça son infatigable activité dans toutes les branches de l'administration publique et s'occupa spécialement de la politique coloniale. Il prit les mesures protectionnistes du pacte colonial, à une époque à laquelle le libre échange n'avait pas encore de partisans; il favorisa l'industrie, développa les relations commerciales et fut à la marine ce que Louvois fut à l'armée de terre. Il compléta la conception coloniale de Richelieu, en ce sens que, ministre des finances, chargé d'accroître la richesse du pays, il utilisa la colonisation comme effort économique et ne se contenta pas de chercher le profit commercial, tout en mettant au premier plan l'intérêt du négoce, qui occupait la seconde place dans la pensée de Richelieu ⁽²⁾. Il dédoubla le système du cardinal, en distinguant les colonies d'exploitation commerciale, réservées aux compagnies, des colonies de peuplement ou de culture, administrées directement par l'État et qui restaient de véritables extensions de la métropole ⁽³⁾. Enfin, il compléta son projet par une sérieuse réorganisation des consulats ⁽⁴⁾.

Nous n'avons pas à démontrer que le système de Colbert fut complet et conséquent dans toutes ses parties, ni à établir qu'il constitua un progrès immense au temps de son apparition ⁽⁵⁾. Le programme colonial de ce grand

(1) GUIZOT, *Histoire de la république d'Angleterre*, t. 1, pp. 451-457.

(2) L. DESCHAMPS, *op. cit.*, p. 151.

(3) MARCEL DUBOIS, *op. cit.*, p. 265.

(4) On pourra consulter sur ce dernier point une étude fort intéressante de M. BURNOUF, *La France dans le Levant* (REVUE DES DEUX MONDES, 15 octobre 1887). — Pour la politique coloniale de Colbert, voir un article de M. PIGEONNEAU dans les *Annales de l'école libre des sciences politiques*, 15 octobre 1886. — PAULIAT, *Louis XIV et la Compagnie des Indes*, et aussi, *Archives coloniales, Collection Moreau de Saint-Méry, Histoire des colonies, Instructions aux gouverneurs*.

(5) VÉRON DE FOURBONNAIS, *Recherches et considérations sur les finances de la France, depuis 1595 jusqu'en 1721*. — DE BAILLY, *Histoire financière de la France depuis l'origine de la monarchie jusqu'à la fin de 1789*. — DE MONTIJON, *Particularités et observations sur les ministres des finances de France les plus célèbres, depuis 1660 jusqu'en 1791*. — P. CLÉMENT, *Histoire de la vie et de l'administration de Colbert*.

homme d'État peut se résumer en ces mots : nécessité de relever et de développer les colonies.

En s'appliquant à réaliser cet idéal, Colbert fit sortir sa patrie du marasme et lui donna l'impulsion qui devait la mener rapidement au faite de la domination coloniale (1). En effet, l'apogée coloniale de la France coïncide avec le triomphe de la politique maritime de Louis XIV et de Colbert.

C'est vers la même époque, que la prédominance française dans l'Inde prit naissance. Baron, consul de France à Alep, envoyé dans ces parages par Colbert, ne fit qu'entrevoir l'influence que l'Orient exercerait un jour sur les destinées du monde ; cependant c'est lui qui ouvrit la voie à Dupleix. Martin, successeur et continuateur de l'œuvre de Baron, s'appliqua à respecter les usages et les coutumes des indigènes dont il sut se faire aimer, et prépara à son pays des alliances précieuses pour l'avenir.

Pendant que Martin déployait son activité dans l'Inde, la jalousie de l'Angleterre et la rivalité commerciale de la Néerlande se coalisaient contre l'Espagne et la France. Vaincue, cette dernière, en signant le traité d'Utrecht de 1713, consentit, sinon à la ruine, du moins à l'amoindrissement de son commerce ; car à partir de cette époque, l'Angleterre s'appliqua à émietter le domaine colonial français. Cette tâche lui fut facilitée par l'abandon dans lequel la France, découragée, laissa dès lors ses possessions sacrifiées. La grande expansion de cette nation n'avait duré qu'une vingtaine d'années (2).

Sans faire l'analyse de la carrière des huit gouverneurs envoyés dans l'Inde après Martin, signalons seulement Dupleix, dont la politique, suivie dans la suite avec tant de succès par les Anglais, consistait à intervenir dans les luttes des princes indiens rivaux en soutenant ceux qui pouvaient être le plus utiles à la France. Cette politique lui permit, avec quelques milliers de soldats, d'obtenir des succès marquants. Malgré les prodiges de valeur qu'il avait réalisés, Dupleix fut abandonné par le Cabinet de Versailles, et, victime de la rivalité de La Bourdonnais, il mourut en disgrâce.

(1) On a estimé l'empire colonial créé par Colbert à 10 millions de kilomètres carrés.

(2) LÉON DESCHAMPS, *op. cit.*, p. 167.

Moins de dix ans après cet acte d'ingratitude envers l'un de ses enfants les plus illustres, la France dut signer le triste traité de Paris du 10 février 1763, qui démantela son empire d'outre-mer et clôtura, après une durée de cinquante ans, la troisième période de son histoire coloniale.

A partir de ce moment, s'ouvre pour la France une ère de déclin. L'échec qu'elle venait de subir était dû moins aux défaillances de son génie et de son caractère, qu'à sa situation continentale, qui la poussait à toujours subordonner l'intérêt de ses possessions d'outre-mer aux nécessités de la défense de sa politique européenne. Les écrivains de l'époque signalent cette constante préoccupation. « Si nous examinons les causes, écrit Frédéric le Grand, des pertes que les Français firent dans cette guerre (dite de *Sept Ans*), nous observerons la faute qu'ils commirent de se mêler des troubles de l'Allemagne. L'espèce de guerre qu'ils faisaient aux Anglais était maritime; ils prirent le change et négligèrent cet objet principal pour courir après un objet étranger, qui proprement ne les regardait point. Ils avaient eu jusqu'alors des avantages sur mer contre les Anglais; mais, dès que leur attention fut distraite par la guerre de terre ferme, dès que les armées d'Allemagne absorbèrent tous les fonds qu'ils auraient dû employer à augmenter leurs flottes, leur marine vint à manquer des choses nécessaires et les Anglais gagnèrent un ascendant qui les rendit vainqueurs dans les quatre parties du monde (1). »

Administration, dépenses militaires, commerce, tout avait été ruiné par la guerre, tout était à recréer, à compléter. Ce fut à Choiseul, qui avait signé le traité de Paris, qu'échut la mission de travailler le premier à la reconstitution de la grandeur de sa patrie. Il voulait, comme Colbert et Richelieu, que la politique coloniale fût surtout commerciale; mais, à la différence de ses illustres prédécesseurs, il entendait se passer des compagnies privilégiées, partageant en cela les idées des économistes du XVIII^e siècle et surtout de Montesquieu, qui donna en quelque sorte la note officielle concernant cette matière (2). Le ministre de Louis XV, en vou-

(1) *Oeuvres historiques de Frédéric le Grand*, t. V, p. 229.

(2) Voir *Esprit des lois*, liv. XXI, chap. XXI. — On pourra consulter aussi : VÉRON DE FORBONNAIS, *Éléments du commerce*; DAUBIGNY, *La politique coloniale de Choiseul* (ANNALES DE L'ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES, 1888).

lant garder la haute main sur les entreprises d'outre-mer, ouvrit l'ère de la colonisation officielle, c'est-à-dire de l'action directe de l'État. Mais, si sa perspicacité le fit renoncer au principe des compagnies privilégiées, il versa dans les erreurs du pacte colonial et de l'école mercantile. Tout en voulant la dépendance absolue des colonies, il croyait cependant que le numéraire constitue la véritable richesse et que, par conséquent, pour s'enrichir il faut vendre le plus possible à l'étranger et lui acheter le moins possible. Malgré ces conceptions, totalement condamnées de nos jours, Choiseul sentit le bienfait de la liberté commerciale, et s'il n'a pu entrer dans la voie des réformes préconisées par les théories contemporaines, il faut l'attribuer surtout à la médiocrité des agents dont il fut entouré. Quoi qu'il en soit, il prépara le relèvement de l'empire colonial de la France, auquel ses successeurs, Turgot et Necker, s'attachèrent également. Une ordonnance du 17 juin 1787, notamment, institua les assemblées coloniales, à propos desquelles Malouët, faisant allusion à la Guyane, écrivit : « Jamais cette pauvre colonie ne s'était vue honorée d'une marque aussi flatteuse de la bonté du roi et de la bienveillance de son ministre... »

Les événements de la fin du XVIII^e siècle, les guerres, les agitations de la République et de l'Empire bouleversèrent à nouveau les colonies. On édicta un nombre considérable de lois ayant trait au sort des possessions d'outre-mer ⁽¹⁾. Dans tous ces documents législatifs, la Révolution posa en principe que les colonies faisaient parties intégrantes de la république et que la constitution de la métropole leur était applicable, du moins dans ses parties essentielles. Notons que ce régime se justifiait par cette considération, qu'à ce moment, le domaine colonial de la France se composait exclusivement de contrées soumises depuis longtemps à la domination française. Néanmoins, la Constitution du 22 frimaire an VIII disposa que le régime des colonies serait déterminé par des lois spéciales (art. 91), et la Constitution du 16 thermidor an X décida que le sénat réglerait la constitution des colonies par un sénatus-consulte organique ⁽²⁾.

(1) Voir la Constitution du 5 fructidor an III et la loi du 12 nivôse an VI, concernant l'organisation constitutionnelle des colonies.

(2) Une loi organique du 30 floréal an X avait soustrait les colonies au régime des lois et

Le premier consul, abandonnant la politique d'assimilation, assujétit les colonies à un régime autoritaire, qui rétablit l'état de choses antérieur à la révolution.

Tout en admettant que les colonies sont indispensables à la richesse d'une nation, Bonaparte envisagea plutôt ses efforts sur mer comme des procédés nécessaires pour atteindre plus facilement, dans sa source même, la puissance britannique. Cette idée qui le préoccupa constamment ne fut jamais réalisée. C'est ainsi que le traité de Lunéville (9 février 1801), qui scella la paix du continent, consacra la suprématie de la France sur les autres puissances européennes; mais l'Angleterre, restée inattaquable, continua néanmoins à exercer sa domination sur toutes les mers. Malgré les protestations de Bonaparte, devenu premier consul, cette nation s'enrichit des prises faites sur le commerce français, en même temps qu'elle acheva de ruiner les colonies espagnoles et néerlandaises.

Par la paix d'Amiens (25 mars 1802), signée entre la France, l'Espagne et la République batave d'une part, l'Angleterre de l'autre, cette dernière s'engagea à restituer toutes ses conquêtes, sauf Ceylan et la Trinité, mais elle faillit à cette promesse. Cependant le grand Corse n'abandonna pas le projet de ressaisir sur mer et aux colonies une part légitime de domination, sans autre résultat que de stimuler la rivalité séculaire entre l'Angleterre et la France.

A la suite de l'échec de la conquête de l'Égypte, Bonaparte imagina un plan de compensation coloniale dans l'ouest. Ayant obtenu de l'Espagne la cession de la Louisiane, il rêva de faire de Saint-Domingue la base d'une combinaison qui enlèverait aux États-Unis le commerce de la riche région du Mississipi et ferait profiter la France de tout le trafic de l'Amérique grandissante. Dans ce dessein et pour ne pas froisser les Américains, il conclut avec eux le traité de Morfontaine (3 octobre 1800), comme pour les mêmes raisons, il acheta la paix avec l'Angleterre par le traité d'Amiens. Ces projets n'aboutirent pas. L'expédition coloniale, confiée au général

les avait soumises à celui des décrets pour une période de dix ans, devant prendre fin le 19 mai 1812.

Leclerc, fut décimée par la fièvre jaune. Les débris de l'armée française abandonnèrent Saint-Domingue aux autochtones révoltés, et le premier consul vendit la Louisiane aux États-Unis pour une somme de 80 millions de francs (30 avril 1803). Depuis le jour où les pouvoirs publics lui décernèrent la dignité impériale (18 mai 1804), les affaires continentales le préoccupèrent exclusivement. Il abandonna définitivement toute politique coloniale après la défaite infligée le 20 octobre 1805 à Trafalgar, par l'amiral Nelson, aux flottes réunies de la France et de l'Espagne. Sa marine était vaincue et détruite; Bonaparte ne compta plus dès lors que sur son armée de terre, et rêva d'aller conquérir l'Inde en suivant la même route qu'Alexandre le Grand.

Mais pourquoi celui qui sut mettre l'Europe presque tout entière à ses pieds aurait-il été chercher, dans les profondeurs mystérieuses de l'Asie, la revanche d'un échec que son génie militaire pouvait réparer sans courir les chances d'une expédition lointaine? Ne pouvant atteindre l'Angleterre dans son île, il voulait la frapper au cœur même, c'est-à-dire dans son empire colonial, en marchant vers l'Inde par la voie de terre, la seule qui restait à sa disposition. N'avait-il pas fait le même rêve déjà, lorsque, simple général, il conduisait ses armées dans la vallée du Nil, jusqu'au pied des pyramides? Empereur d'Europe! Sultan d'Asie! tels étaient les titres qu'il désirait léguer à son fils après avoir consolidé son trône et satisfait sa haine par l'abaissement de l'Angleterre, son orgueil et son ambition par la défaite de la Russie.

Le César français, fasciné en quelque sorte par un désir immodéré de vengeance et de gloire, pouvait se faire à l'idée que ses troupes auraient facilement raison de l'autocrate du Nord et qu'il entraînerait le tzar vassal, avec ses hordes de cavaliers sauvages, à la conquête de l'Orient.

Ces conceptions orgueilleuses furent peut-être la cause vraie et secrète de la malheureuse campagne qui devait anéantir la puissance militaire du colosse napoléonien!

Quoi qu'il en soit, la période que nous venons de parcourir se caractérise par ces quelques mots : la nation, troublée par la tourmente révolutionnaire et l'agitation napoléonienne, n'a pas trouvé un seul instant de

liberté pour fixer son attention sur les colonies ⁽¹⁾. Et si nous voulions remonter plus haut et résumer l'exposé que nous venons de faire de la politique coloniale de la France, nous dirions qu'au début, ses colonies furent administrées par des compagnies jouissant d'une véritable souveraineté; qu'au déclin de ces associations, le pouvoir royal intervint et se fit sentir de plus en plus énergique, transformant les dépendances d'outre-mer en provinces; que, pendant la révolution, l'esprit public eut d'autres préoccupations que l'expansion coloniale.

Le régime des décrets, institué par le consulat, resta en vigueur jusqu'au traité de Paris du 30 mai 1814. Cette charte clôt la quatrième période de l'histoire coloniale de la France, commencée en 1763; à partir de ce moment s'ouvre l'ère contemporaine, qui nous intéresse plus particulièrement.

SECTION II

POLITIQUE COLONIALE DE LA FRANCE DEPUIS LE TRAITÉ DE PARIS DU 30 MAI 1814 JUSQU'À NOS JOURS.

La dernière phase de l'histoire coloniale de la France s'ouvre, venons-nous de dire, au traité de Paris du 30 mai 1814. Par cet acte, « Sa Majesté britannique s'engagea à restituer à Sa Majesté très chrétienne : les colonies, comptoirs, pêcheries et établissements de tout genre que la France possédait, au 1^{er} janvier 1792, dans les mers et sur les continents de l'Afrique, de l'Amérique et de l'Asie, à l'exception toutefois des îles de Tabago et de Sainte-Lucie et de l'île de France et de ses dépendances, nommément Rodrigues et les Seychelles. » La Suède, de son côté, lui rendait la Guadeloupe; le Portugal lui remettait la Guyane.

Ruinée et décimée par la politique de Bonaparte, la population française, après le renversement du César moderne, n'eut qu'une seule pensée, ne vécut que dans une seule espérance, ne forma qu'un seul vœu : la paix.

(1) LÉON DESCHAMPS, *op. cit.*, p. 356.

Pouvait-elle agir plus sagement et ne pas se rappeler que déjà, sous Louis XIV, elle avait connu ces terribles lendemains de victoire, ces retours soudains, farouches de la fortune lassée?

Aussi, à partir de la signature du traité de Paris (30 mai 1814), la France s'adonna-t-elle à une œuvre de conservation, de réparation si sérieuse de son domaine d'outre-mer, qu'elle ne tarda pas à reconquérir un rang honorable parmi les puissances colonisatrices.

Si, après le Congrès de Vienne, elle fut en proie à l'indifférence, au découragement produits par des désastres récents, la Restauration suivit une politique dans son ensemble très sage, très modérée. Elle n'a pas réussi dans toutes ses entreprises, mais elle s'est rendu un compte exact de la situation. Elle était à peine remise des émotions provoquées par la tragédie napoléonienne, lorsque les troupes françaises débarquèrent à Alger.

Le gouvernement de juillet créa sur la côte occidentale de l'Afrique, dans l'océan Indien et les archipels de l'Océanie, des stations navales pour servir de points d'appui à sa flotte.

Le second empire annexa la Nouvelle-Calédonie et la Cochinchine, agrandit le Sénégal. Il inaugura une politique nouvelle, caractérisée par les sénatus-consultes du 3 mai 1854 et du 4 juillet 1866, que nous examinerons ultérieurement.

Enfin, la troisième république établit son protectorat sur la Tunisie, explora l'Ogôoué et le Congo, s'occupa activement du Sénégal et du Soudan, prit pied en Indo-Chine, affermit son autorité sur le Tonkin et conquit Madagascar.

Tout en augmentant considérablement les possessions françaises, le régime contemporain les a dotées d'institutions libérales, et « jamais la question coloniale n'a tenu en France autant de place qu'à l'heure actuelle, soit dans les conseils du gouvernement, soit dans les préoccupations de l'opinion publique ⁽¹⁾ ». Nos voisins ont repris la tradition de l'extension coloniale, qui a été la politique de Henri IV, de Richelieu, de Colbert, de Dupleix et de tous les génies dont la grande nation a le droit de s'enorgueillir.

(1) ARTH. GIRAULT, *Principes de colonisation et de législation coloniale*, p. 214.

En résumé, depuis 1815, la France n'a cessé de suivre une marche progressive; elle a eu des moments d'hésitation, mais jamais de mouvement de recul.

SECTION III

RÉGIME POLITIQUE DES COLONIES FRANÇAISES PENDANT LE XIX^e SIÈCLE.

L'ancien régime monarchique de la France avait façonné les institutions coloniales à son image. En 1789, ce principe fut maintenu, et l'on en retrouve l'application dans la représentation des colonies aux États Généraux. Le premier empire, qui se préoccupait peu des établissements d'outre-mer, abolit cette concession et joignit au despotisme politique la tyrannie commerciale. Persévérant dans cette erreur, les deux monarchies, qui succédèrent à l'empire, n'admirent pas non plus l'assimilation des colonies à la métropole. Néanmoins la tendance resta toujours favorable au système qui avait été pratiqué pendant la période de prospérité des possessions françaises.

La charte constitutionnelle du 4 juin 1814 décida que les colonies devaient être « régies par des lois et règlements particuliers », disposition qui, contrairement à l'esprit de la Révolution, consacra une différence entre le territoire de la métropole et celui des colonies. Les lois et règlements généraux ne devaient donc pas s'appliquer aux dépendances d'outre-mer, à moins qu'il en fût décidé autrement par le pouvoir compétent. Mais quand une loi était-elle nécessaire? Quand une ordonnance royale était-elle suffisante? Le gouvernement trancha la difficulté en déterminant tout par ordonnance, empiétant ainsi manifestement sur le domaine législatif.

Le sentiment de mépris des colonies, nourri par l'empereur, continua à dominer pendant les premières années de la Restauration.

M. Roy, rapporteur du budget de 1817, faillit réclamer l'évacuation des colonies et la suppression de la marine. Cette prévention aveugle persista jusqu'en 1818, année pendant laquelle le baron Portal, devenu ministre, parvint à réagir contre ce sentiment. Il s'indignait, dit-il dans ses

Mémoires ⁽¹⁾, de voir les Anglais établis sur tous les points du globe, tandis que les Français y étaient en quelque sorte oubliés depuis vingt ans. Il déplorait, comme Chateaubriand ⁽²⁾, qu'ils fussent exclus du nouvel univers où le genre humain recommençait. L'opposition ne désarma cependant point. Le 6 juin 1826, le comte du Hamel lança à la tribune un éloquent cri de douleur devant l'empire colonial français détruit, et d'une façon pour ainsi dire prophétique, il vit la Grande-Bretagne profiter de cette inertie de ses concitoyens.

Deux ans plus tard, le 28 juillet 1828, lors de la discussion du budget, le général Sébastiani put dire : « Nous ne possédons aujourd'hui de colonies que par le bon plaisir de l'Angleterre, et j'ajouterai, dans le système actuel, au grand détriment de notre prospérité agricole, industrielle et commerciale. »

La charte constitutionnelle du 14 août 1830, plus explicite, déclara que les colonies seraient régies par une législation spéciale, et la loi du 24 avril 1833 ⁽³⁾ établit l'organisation de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane. Au parlement étaient réservées toutes les questions ayant trait aux lois civiles, pénales, commerciales, etc. Des ordonnances royales pouvaient, après avis des conseillers coloniaux ou de leurs délégués, statuer sur des points de moindre importance; enfin, pour d'autres matières, la solution était abandonnée aux assemblées locales qui, d'accord avec le gouverneur, décidaient par voie de décrets. Les autres possessions furent mises en dehors des dispositions de la charte et maintenues sous le régime des décrets.

L'opposition à la politique coloniale, que nous avons constatée antérieurement, continua sous le gouvernement de juillet, qui se heurta également aux deux mêmes adversaires : les Anglais et l'opposition libérale, dont les représentants combattaient tout ce que les dirigeants proposaient. Chaque

(1) P. 230.

(2) *Mémoires d'outre-tombe*.

(3) M. le sénateur Isaac a longuement examiné l'organisation résultant de la loi du 24 avril 1833 et de l'ordonnance subséquente du 22 août 1833. *Rapport sur la révision du régime des colonies*; Sénat, Documents parlementaires, 1888, n° 106.

fois que la Restauration essaya d'arracher une colonie à la ruine ou tenta d'en créer une nouvelle, elle se trouva pour le moins en présence de l'un de ces deux obstacles (1).

Louis-Philippe lui-même, nous le dirons encore spécialement à propos de l'Algérie, craignait par-dessus tout d'être désagréable à l'Angleterre et voulait conserver avec ce pays une *entente cordiale*. Aussi, après 1830, la politique coloniale de la France peut se résumer par ces mots : « Des négociations, point de conquête. » Pour expliquer cette ligne de conduite, on invoquait l'impossibilité de s'imposer des sacrifices pécuniaires et la nécessité qu'il y avait d'éviter les désagréments que des agissements contraires eussent pu provoquer.

L'abolition de l'esclavage (27 avril 1848) fit disparaître la principale des causes qui pouvaient justifier l'établissement d'un régime spécial pour les colonies. Toutefois, la Constitution du 4 novembre 1848 ne crut pas pouvoir réaliser immédiatement l'assimilation des possessions d'outre-mer à la métropole. Elle disposa que les colonies resteraient régies par des lois particulières jusqu'à ce qu'une loi spéciale les eût placées sous le régime de la Constitution. Cette nouvelle loi ne fut jamais votée, et la Constitution du 14 janvier 1852 décida que les colonies auraient un régime particulier, fixé par un sénatus-consulte. On se trouvait ainsi ramené au système institué par la loi du 16 thermidor an X, qui avait déjà prévu ce système, mais sans qu'il y fût donné suite.

La Constitution de 1852 retira aux colonies leurs représentants dans le parlement de la mère patrie. On en déduisit la conséquence que les questions coloniales ne devaient pas être soumises aux Chambres de la métropole, et que seul le régime commercial tombait sous l'application des lois de l'empire. Au Sénat, statuant par voie de sénatus-consulte, était dévolu le droit de décider sur un certain nombre de matières, se rapportant soit aux questions de propriété, soit aux droits et devoirs essentiels des citoyens. Au gouvernement, agissant par décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique, était attribué le pouvoir de statuer en ce qui

(1) GAILLY DE TOURINES, *L'expédition de Madagascar*, etc., p. 291.

concerne d'autres objets de législation se rapportant surtout à des intérêts locaux. C'est ainsi qu'intervinrent les sénatus-consultes du 3 mai 1854 et du 4 juillet 1866, les décrets des 26 juillet 1854 et 31 juillet 1855.

Le premier de ces documents statua sur le régime législatif de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et leur donna quelques garanties, tandis que partout ailleurs existait le système du simple décret. Droits politiques, représentation, état civil, propriété, contrats, obligations, jury furent institués et sauvegardés par la loi dans les colonies privilégiées. Tout le reste dans ces possessions, comme dans les autres territoires coloniaux, était soumis à la décision du gouvernement de la mère patrie : culte, presse, institutions du crédit, pouvoirs administratifs, travaux publics, police, etc. ⁽¹⁾.

Le sénatus-consulte de 1854 rétablit les conseils généraux en leur assignant des pouvoirs très limités. Il fixa aussi la hiérarchie des fonctionnaires coloniaux, détermina les articles qui devaient être portés soit dans le budget de la métropole, soit dans le budget local. Enfin, ce sénatus-consulte compléta l'œuvre de réorganisation par la création d'un comité consultatif, siégeant à Paris et chargé d'éclairer le gouvernement sur les questions se rapportant aux colonies.

Le sénatus-consulte de 1866, modifiant celui de 1854, décida que le budget local comprendrait toutes les dépenses autres que le traitement du gouverneur, du personnel de la justice et des cultes, du service du trésorier-payeur et des services militaires. Il élargit les attributions des conseils généraux qui jouirent alors de pouvoirs plus étendus que les départements français, situation qui s'explique par des nécessités de décentralisation. Enfin, le système des contingents de subventions fut atténué ⁽²⁾.

Les sénatus-consultes de 1854 et de 1866 n'étaient applicables, avons-nous vu, qu'à la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion, mais les institutions successivement données aux autres colonies s'inspirèrent, dans la plus large mesure, des termes de ces actes.

Si les réformes de 1854 et de 1866 ont été une imitation incomplète

(1) LÉON DESCHAMPS, *op. cit.*, p. 374.

(2) Voir les détails sur le sénatus-consulte de 1866 dans les *Pandectes françaises*, colonies, n^{os} 121 et suiv.

des procédés anglais, l'arrière-pensée est cependant toujours restée la même. Ainsi le rapporteur du sénatus-consulte de 1866 représenta le régime nouveau comme « un moyen de hâter la complète assimilation des colonies à la métropole ».

En 1870, un grand progrès fut réalisé dans la voie de l'extension coloniale; les colonies obtinrent de nouveau le droit de représentation aux assemblées parlementaires; le suffrage universel fut appliqué à la nomination des conseils généraux et municipaux (1).

Ce fut la modification la plus importante introduite par la troisième république, car elle donnait aux Indous et aux nègres, aux Kabyles et aux Arabes, ainsi qu'aux colons une certaine action sur la législation, le régime financier, la politique de la métropole. Jouissant donc des mêmes droits que les citoyens de la mère patrie, ils acceptaient les mêmes devoirs, les mêmes charges, les mêmes périls.

La Constitution de 1875 n'a pas placé les colonies en dehors de son application. Il ne fut plus question de la délégation qui avait été donnée au Sénat en 1852. D'autre part, la représentation des colonies dans les chambres législatives devait avoir pour conséquence de restreindre de plus en plus le régime des décrets.

Depuis 1870, on s'est préoccupé d'appliquer aux colonies les lois de la métropole. Ainsi le code pénal français a remplacé partout le code colonial (loi du 8 janvier 1877, décrets des 6 mars et 1^{er} juin 1877), et si les particularités de la procédure criminelle et de l'organisation judiciaire n'ont pas disparu, elles se sont fort amoindries (lois des 27 juillet 1880 et 15 avril 1890, décrets des 12 juin 1883 et 23 avril 1886).

Dans l'entre-temps, une circulaire de l'amiral Fourichon, ministre de la marine, prescrivit aux administrations d'étudier quelles étaient les mesures à prendre en vue d'adapter les institutions des colonies aux conditions de la Constitution de 1875.

En 1878, une commission extra-parlementaire fut constituée par l'amiral Ponthouau, ministre de la marine, avec un programme analogue; mais un changement de cabinet interrompit ses travaux.

(1) Voir les décrets du 15 septembre et du 3 décembre 1870.

Enfin, en 1882, l'idée fut reprise sans plus de succès. On institua une commission qui avait pour mission de préparer un projet de réorganisation coloniale. Dans sa séance du 13 décembre 1882, présidée par M. Duclere, président du conseil, elle discuta la question de la création d'un ministère spécial des colonies, et à ce sujet les observations suivantes furent faites. Le général de La Jaille, sénateur de la Guadeloupe, avant que le principe fût mis aux voix, demanda que la question d'assimilation de la mère patrie soit absolument réservée en ce qui concerne la colonie qu'il représentait. C'est, disait-il, le vœu le plus ardent de la colonie tout entière, de son conseil général, et c'est le mandat que j'ai reçu. M. Hurard, député de la Martinique, fit la même réserve pour la colonie qui l'avait envoyé à la Chambre avec mission de remplir ce mandat.

M. Dislère, directeur des colonies, s'associa pleinement aux idées exprimées par MM. de La Jaille et Hurard. Il considéra l'assimilation de la Guadeloupe et de la Martinique aux départements, non seulement comme possible, mais comme facile et désirable à tous les points de vue.

Des propositions d'initiative parlementaire furent faites spécialement par MM. Félix Faure, Pierre Alype, Penlevey, Barbe et Blanesubé à la Chambre, et par M. Isaac au Sénat. Cette dernière motion fut l'objet d'une délibération, en mai 1894.

Des esprits fort judicieux prévoient la rupture du lien matériel qui rattache les colonies anglaises à la mère patrie et le maintien de simples rapports de parenté, d'affection, d'honneur ; mais dans les possessions françaises, l'État conserve toutes ses prérogatives, laissant les pouvoirs locaux se mouvoir dans le cercle des affaires locales. M. de Lanessan ⁽¹⁾ a fort bien défini cette situation, quand il a écrit ces lignes : « On peut dire sans beaucoup exagérer que la Réunion, la Guadeloupe et la Martinique sont organisées à peu près comme les départements français. Chaque jour un pas nouveau est fait dans cette voie d'assimilation de nos vieilles colonies à des départements métropolitains ; chaque jour aussi, les représentants de ces colonies manifestent davantage le désir de voir progresser cette assimilation.

(1) *L'expansion coloniale de la France*, p. 993.

La fréquence et la rapidité des communications, la présence de députés de ces colonies dans les assemblées législatives de la métropole, la communauté des intérêts et la similitude des habitudes sociales, rendent fatale cette assimilation dans un temps plus ou moins rapproché. Nous assistons ainsi à ce curieux spectacle de colonies françaises se rapprochant d'autant plus de la métropole qu'elles avancent davantage dans la voie du progrès, tandis que les colonies anglaises suivent une marche tout à fait opposée. »

Tout ce que nous venons de dire ne s'applique qu'aux colonies proprement dites. La France a aussi des possessions qui ne sont point placées sous l'autorité immédiate du gouvernement de la métropole, qui ont conservé une sorte d'autonomie, mais ne peuvent accomplir divers actes de leur vie politique ou même sociale qu'avec l'assentiment et sous le contrôle des représentants de la mère patrie. Ce sont les protectorats, dont nous parlerons dans la suite.

Tous les gouvernements qui se sont succédé en France, depuis le commencement du XIX^e siècle, ont donc maintenu dans les colonies un régime d'exception, de centralisation à outrance, dominé par les caprices de la bureaucratie. Certes, le pacte colonial fut aboli, mais on mit à sa place une tutelle administrative qui ne vaut guère mieux.

« La France considère ses colonies comme partie intégrante de son territoire, tandis que l'Angleterre les considère presque comme des pays étrangers; l'homme d'État anglais s'attend à ce que la séparation ait lieu quelque jour; l'homme d'État français s'efforce d'arriver à l'assimilation ⁽¹⁾. »

Ce parallèle suggère une réflexion. Puisque l'Angleterre est loin de se plaindre du rôle des parlements coloniaux, pourquoi la France ne copierait-elle pas ces institutions en émancipant les conseils généraux ?

D'autres, avant nous, ont formulé ces mêmes critiques, et des auteurs animés du plus chaud patriotisme s'en sont fait l'écho. Aujourd'hui, l'Algérie, la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion, l'Inde française, la Guyane, le Sénégal, la Cochinchine ont des représentants aux Chambres de la métropole.

(1) Discours prononcé au sénat par M. Lenoël le 23 mai 1892.

L'assimilation a surtout produit ses effets à la Guadeloupe et à la Martinique. On peut même dire que ces deux îles sont plutôt des départements français que des colonies au sens propre du mot. Elles jouissent des droits politiques, de la liberté de la presse, de la liberté de réunion, du jury, d'institutions communales très larges; leurs lois civiles et criminelles sont copiées dans le code français. Elles ont un système d'impôts dérivé de celui de la métropole, elles sollicitent l'obligation du service militaire et réclament l'abolition des dernières distinctions qui les différencient du reste de la nation. L'assimilation complète a été demandée par diverses délibérations des conseils généraux. Ce vœu a été formulé dans différentes professions de foi politique, notamment par M. Gerville-Réache, député de la Guadeloupe en 1886, et par M. Sarlat, lors des élections du 25 décembre 1885.

SECTION IV

RÉGIME COMMERCIAL DES COLONIES FRANÇAISES PENDANT LE XIX^e SIÈCLE.

Le changement de la politique erronée qui pesa, pendant deux siècles, sur les colonies françaises, eut pour prélude le traité de commerce anglo-français du 23 janvier 1860 (1). Cette convention transforma le régime commercial. Les tarifs douaniers furent notablement modifiés; la plupart des droits furent abaissés et les marchés européens devinrent accessibles à un grand nombre d'articles coloniaux. La France se débarrassa des liens du régime prohibitif qui la garottait et répudia l'ancien système restrictif. Engagée dans cette voie nouvelle, rompant avec les errements de son passé, elle n'opposa plus de résistance à l'adoption d'un système libéral à l'égard de tous.

La rénovation économique, commencée par le traité du 23 janvier 1860, s'étendit bientôt au droit colonial. En effet, la loi du 23 mai de la même

(1) Voir CH. PETY DE THOZÉE, *Système commercial de la Belgique et des principaux États de l'Europe et de l'Amérique*, t. I, p. 207, et t. II, p. 27.

année permit l'importation, en France, des sucres étrangers sous pavillon national, moyennant une surtaxe de 3 francs par 100 kilogrammes. Voici en quels termes le baron David, un des orateurs influents de l'ancien corps législatif, justifiait cette réforme : « La France n'avait-elle pas un devoir à accomplir envers ses colonies, surtout depuis l'abolition de l'esclavage ? Comment, en effet, les colonies se relèveraient-elles, forcées comme elles sont de se servir exclusivement du pavillon national, de s'approvisionner seulement sur notre marché, de nous apporter tous leurs produits, souffrant de la pénurie de bras, d'une crise monétaire, des changements trop fréquents de leurs gouverneurs ? »

La restriction mise par la loi du 23 mai 1860 à l'entrée des sucres étrangers, fut supprimée le 16 janvier suivant. C'était dépasser toute mesure et compromettre la situation des colonies ; car le monopole du marché français ne leur était point assuré et cependant elles ne pouvaient recevoir que les produits de la métropole. Il y avait une sorte de pacte bilatéral entre la mère patrie et ses possessions d'outre-mer. Si l'une des parties le rompait, il devenait caduc pour l'autre.

Cette situation anormale ne pouvait durer. Une loi du 3 juillet 1864 ⁽¹⁾, qui détruisit le pacte colonial, modifia radicalement l'état de choses existant ; elle permit aux colonies de la Réunion, de la Guadeloupe et de la Martinique de commercer avec tous les États, d'employer le pavillon étranger, même pour les relations entre elles et la métropole.

Aux termes de cette loi, toutes les marchandises étrangères dont l'importation est autorisée en France, peuvent être importées dans les trois colonies (art. 1^{er}), et sont assujetties, à leur entrée, aux mêmes droits de douane que ceux qui leur sont imposés par la douane française (art. 2). Elles peuvent arriver aux colonies sous tous pavillons, mais importées par navire étranger, elles sont soumises à une surtaxe variant suivant les lieux de provenance, et dont le maximum ne dépasse pas 30 francs par tonneau d'affrètement. Les produits des colonies à destination de France et ceux de la métropole à destination des possessions peuvent aussi être expédiés sous

(1) Cette loi n'était applicable qu'aux Antilles (Guadeloupe et Martinique) et à la Réunion.

tous pavillons. Mais lorsque le transport a lieu sous pavillon étranger, il est perçu une taxe de 20 ou 30 francs par tonneau d'affrètement, suivant que le bâtiment est en destination ou de provenance des Antilles ou de la Réunion (art. 6). Enfin les colonies peuvent expédier leurs produits sous tous pavillons, soit pour l'étranger, soit pour une autre possession française, pourvu qu'elle soit en dehors des limites assignées au cabotage (art. 7).

Par un principe nouveau, tous les produits des trois colonies affranchies du pacte colonial (Martinique, Guadeloupe et Réunion), lorsqu'ils sont importés en France par navires français, sont admis en franchise de droits de douane, sauf le sucre, les mélasses non destinées à être converties en alcool, les confitures et les fruits confits au sucre, le café et le cacao (art. 8).

Cet affranchissement commercial n'était concédé qu'aux trois îles privilégiées; il ne fut étendu à la Guyane et au Sénégal que par les décrets du 24 décembre 1864 et du 11 juillet 1868, à l'Algérie, par les lois des 19 mai 1866 et 17 juillet 1867. Toutes les autres possessions restèrent soumises au régime établi par l'article 28 du sénatus-consulte du 3 mai 1854, c'est-à-dire aux exigences du commerce de la métropole.

Dans l'entre-temps, un sénatus-consulte du 4 juillet 1866 permit aux trois grandes colonies d'établir, comme en Algérie, l'octroi de mer, qui consistait en une taxe perçue au profit des communes, sur les marchandises de toute provenance, et des tarifs de douanes sur les produits étrangers, naturels ou fabriqués, importés chez elles. Mais les votes des conseils généraux relatifs à cet objet ne pouvaient être exécutoires que par décrets, le conseil d'État entendu.

Le sénatus-consulte du 4 juillet 1866 fut abrogé par la loi du 11 janvier 1892, qui remplaça le régime des traités de commerce par un tarif général et un tarif plus bas accordé aux marchandises des pays qui feront bénéficier les produits français d'avantages corrélatifs et leur appliqueront leurs tarifs les plus réduits. Les produits coloniaux sont donc admis en franchise sur le sol de la métropole, sauf deux exceptions : le sucre avec certains de ses dérivés et quelques produits exotiques déterminés.

Les articles de la mère patrie sont reçus en franchise dans les colonies et ne peuvent plus être frappés de l'octroi de mer, à moins que les délibérations des conseils généraux, relatives à ce sujet, soient homologuées et rendues

executoires par des décrets rendus en Conseil d'État. Enfin, les colonies ne peuvent plus affranchir de tous droits les produits étrangers importés chez elles. Mais toutes les dépendances d'outre-mer ne sont pas assimilées complètement à la métropole; le régime établi par la loi du 11 janvier 1892 est applicable seulement aux Antilles, à la Guyane, à Saint-Pierre et Miquelon, au Gabon, à la Réunion, à Madagascar, à Mayotte, à l'Indo-Chine, à la Nouvelle-Calédonie. Les autres établissements sont exceptés de cette mesure, soit parce qu'ils sont enclavés dans des possessions étrangères, soit parce qu'ils ne sont que des entrepôts, soit parce qu'ils sont trop éloignés pour qu'il y ait avantage à leur appliquer ce régime.

Enfin, certaines marchandises, que la France ne produit pas ou n'importe pas à cause de l'éloignement, peuvent être soustraites à l'application du tarif de la métropole, et, d'autre part, les conseils généraux peuvent solliciter l'exemption du tarif en usage en France (1).

La réforme introduite par la loi de 1892 a produit le renchérissement de l'existence, l'augmentation des frais de production. On ne saurait se dispenser, a dit M. Monchoisy (2), de constater que les budgets locaux ont été bouleversés par l'application aux colonies du tarif général des douanes, et qu'il en est résulté un accroissement de charges qui retombe presque tout entier sur les travailleurs et les pauvres gens.

M. P. Leroy-Beaulieu estime aussi que l'application, à l'Indo-Chine, du tarif général est une erreur très grave, qui engendre des souffrances et de l'irritation chez les populations indigènes, une diminution du commerce, un accroissement de la contrebande et du brigandage qui en est une des formes. « Un régime très protectionniste, observe-t-il avec raison, est aussi funeste à la colonie que, avec le temps, à la mère patrie. »

En résumé, l'organisation commerciale des colonies françaises fut longtemps dominée par le principe de l'union intime et absolue entre les dépendances et la mère patrie. Les produits coloniaux devaient être réservés exclusivement à

(1) On trouvera des détails, concernant les matières que nous venons de traiter, dans P. ROUGIER, *Précis de législation et d'économie coloniales*, liv. VIII.

(2) *Revue des Deux Mondes*, 15 septembre 1893.

la métropole, qui, en retour, accordait aux colonies une protection parfois exclusive, pour autant que ces dernières prissent l'engagement de n'accueillir chez elles que des objets de provenance française. Enfin, dans le but d'assurer à la marine marchande le fret des colonies, les transports entre la métropole et les colonies, et vice versa, appartenaient exclusivement aux navires portant pavillon français.

Ce régime se justifiait à une époque où toutes les puissances coloniales suivaient le même système, où le commerce entre métropole et colonies se réduisait à des échanges de produits; mais le jour où le champ des relations commerciales s'élargit, les intérêts que le pacte colonial avait eu pour but et pour effet de sauvegarder, se trouvèrent en opposition, et l'on dut songer à modifier ce système.

Pour concilier, dans une juste mesure, les droits et les intérêts mutuels des colonies et de la métropole, on apporta au pacte colonial les modifications dictées par les circonstances. Diverses dispositions législatives autorisèrent l'importation aux colonies de marchandises étrangères déterminées et le transport par navires battant pavillon quelconque, de certains produits coloniaux destinés à d'autres pays que la France.

Le prix de la main-d'œuvre aux colonies ayant augmenté dans de très grandes proportions, par suite de l'abolition de l'esclavage, le Gouvernement favorisa l'importation en France de produits coloniaux déterminés, notamment du sucre.

Le régime commercial introduit en 1860 porta un coup terrible à la production des colonies. Celles-ci protestèrent et obtinrent satisfaction par la loi du 3 juillet 1864.

Les modifications apportées par cette loi n'ayant pas donné les résultats qu'on en attendait, le Gouvernement accorda aux colonies l'autonomie commerciale; il n'hésita pas à leur sacrifier l'exportation métropolitaine, en promulguant le sénatus-consulte du 4 juillet 1866.

Les colonies usèrent de cette autonomie et supprimèrent en totalité ou en partie les droits de douane qui frappaient seulement les produits étrangers, et les remplacèrent par l'octroi de mer, qui atteignait indifféremment les marchandises françaises ou étrangères.

Les fabricants et les négociants français, lésés par cette suppression de la protection accordée aux produits métropolitains, firent à leur tour entendre leurs protestations et réclamèrent le retrait des avantages concédés en France aux produits coloniaux. Les Conseils généraux des colonies consentirent à rétablir les droits de douanes sur les marchandises étrangères, à la condition que les avantages qui leur avaient été conférés précédemment fussent confirmés par la métropole.

Telle fut la situation économique des colonies françaises jusqu'au moment où l'échéance de ses traités de commerce permit au Gouvernement de modifier sa législation douanière, de façon à s'assurer plus complètement le bénéfice des échanges avec les colonies. La loi du 11 janvier 1892 réalisa cette réforme, en assimilant à la métropole la presque totalité de son empire colonial (1).

SECTION V

MODES DE GOUVERNEMENT DES COLONIES FRANÇAISES.

1. — ADMINISTRATION MÉTROPOLITAINE

Le ministère des colonies. — Après avoir été rattachée, sous Richelieu, au secrétariat d'État des affaires étrangères, ensuite, sous Colbert, transférée à la marine, puis confiée au ministère de l'Algérie et des colonies de 1858 à 1860, enfin, ballottée, à diverses reprises, entre le ministère du commerce et le ministère de la marine, l'administration générale des possessions françaises relève, depuis la loi du 20 mars 1894, du département des colonies.

Le conseil supérieur des colonies. — Après des départements ministériels qui ont successivement été chargés de la gestion des intérêts coloniaux, il a été institué un conseil chargé d'éclairer l'administration sur les questions qui peuvent lui être soumises.

(1) DISLÈRE, *op. cit.*, t. I, pp. 751 et suiv.

Remontant à un arrêté du 10 décembre 1759, cette institution fut l'objet de suppressions et de remaniements divers. Rétablie définitivement par le décret du 19 octobre 1883, elle fut réorganisée par les décrets des 29 mai 1890, 19 septembre et 17 octobre 1896.

Le conseil supérieur des colonies est présidé par le ministre des colonies; deux vice-présidents et des présidents de sections, choisis parmi les membres, sont nommés par décret. Cette assemblée se compose : 1° des sénateurs et députés des colonies; 2° de douze délégués élus pour trois ans, dans une des colonies ou un des protectorats suivants : Saint-Pierre et Miquelon, Guinée, Côte d'Ivoire, Dahomey, Congo, Nossi-Bé, Mayotte, Madagascar, Annam-Tonkin, Cambodge, Nouvelle-Calédonie, établissements de l'Océanie; 3° de vingt et un hauts fonctionnaires des départements ministériels, qui sont membres de droit; 4° de membres, dont le nombre n'est pas limité, désignés par le ministre, à raison de leurs connaissances spéciales en matière coloniale; 5° de délégués des chambres de commerce de Paris, Lyon, Marseille, Bordeaux, Rouen, Le Havre, Nantes et Lille; 6° du directeur général de la caisse des dépôts et consignations, du gouverneur du crédit foncier, des directeurs du comptoir d'escompte et de la banque de l'Indo-Chine; 7° du président ou d'un délégué de la société de géographie de Paris, de la société de géographie commerciale, de la société des études coloniales et maritimes, de la société de colonisation et de la société académique indo-chinoise. (Décret du 29 mai 1890, art. 1^{er}, 2 et 4.)

Le conseil supérieur donne son avis sur les projets de lois, de règlements d'administration publique ou de décrets renvoyés à son examen et en général sur toutes les questions qui lui sont soumises. (*Ibid.*, art. 8.)

Une commission permanente a été instituée au sein du conseil par décret du 19 octobre 1896 : elle comprend deux sénateurs et deux députés désignés par le ministre et treize membres de droit. Elle est présidée par le ministre ou par un vice-président nommé par arrêté ministériel.

Comité consultatif du contentieux. — Le 8 août 1894 parut un décret portant création d'un comité consultatif du contentieux des colonies, « appelé à donner son avis sur les questions de droit ainsi que sur les affaires conten-

ieuses renvoyées à son examen par le ministre des colonies » (art. 1^{er}). Il est formé de dix membres, d'un secrétaire avec voix délibérative, de deux secrétaires adjoints, nommés par arrêté du ministre des colonies (art. 2).

En dehors de ces deux corps, il y a le conseil supérieur de santé, les services d'inspection, puis l'École coloniale, dont nous parlerons plus loin ⁽¹⁾.

Exposition permanente des colonies. — Cette exposition est destinée à faire connaître au public les diverses richesses des possessions françaises, dans le dessein de développer les relations commerciales entre la métropole et ses colonies.

2. — ADMINISTRATION COLONIALE.

Organisation politique.

Représentation coloniale. — Nous avons vu que les colonies participent à la nomination des députés et des sénateurs.

La Martinique, la Guadeloupe, la Réunion et l'Inde ont chacune droit à un sénateur, nommé conformément aux lois des 2 août 1875 et 8 décembre 1884.

Les trois premières colonies que nous venons de citer élisent, chacune, deux députés en vertu de la loi du 28 juillet 1884 ; l'Inde, la Guyane, la Cochinchine et le Sénégal, un seulement. Les listes électorales sont établies comme en France.

Conseils généraux ou coloniaux. — Nous avons eu déjà l'occasion de dire que, depuis le sénatus-consulte de 1866, les conseils généraux des colonies jouissent de pouvoirs plus étendus que les départements français, ce qui s'explique par des nécessités de décentralisation.

(1) Voir livre II, le chapitre relatif aux lois et fonctionnaires.

Organisation administrative.

Gouverneur. — Le gouverneur est le représentant de la France dans les colonies.

Le décret du 28 décembre 1885, relatif aux établissements de l'Océanie, a qualifié ce haut fonctionnaire de *représentant de l'autorité du président de la république*. D'après le décret du 21 avril 1891, le rôle du gouverneur général de l'Indo-Chine est défini par l'expression : *dépositaire des pouvoirs de la république*. A la tête des colonies de moindre étendue, rattachées à des possessions plus importantes, se trouve un administrateur qui exerce l'autorité sous le contrôle du gouverneur dont il dépend hiérarchiquement. La Cochinchine reste placée sous l'autorité d'un lieutenant-gouverneur, relevant du gouverneur général de l'Indo-Chine.

En dessous du gouverneur sont placés les chefs d'administration ou de service qui dirigent les diverses branches de l'administration.

Les gouverneurs sont nommés par décret; aucune condition d'âge ni de capacité n'est requise. Agissant tantôt comme représentants de l'État français, tantôt comme agents exécutifs des pouvoirs locaux, ils ont une double attribution. Le sénatus-consulte du 3 mai 1854, applicable à la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion, résume comme suit les attributions du gouverneur : Il représente le chef de l'État; il est dépositaire de son autorité. « Il rend des arrêtés et des décisions pour régler les matières d'administration et de police et pour l'exécution des lois, règlements et décrets promulgués dans la colonie. »

D'une façon générale, on remarquera que les gouverneurs ne peuvent d'eux-mêmes promulguer et rendre exécutoires certaines lois de la métropole. Mais ils ont le droit d'édicter les règlements qui leur paraissent nécessaires pour assurer l'application des lois régulièrement promulguées, et dans l'exercice de ce pouvoir, ils ne sont pas tenus de se conformer aux dispositions générales, adoptées pour les règlements métropolitains (Conseil d'État, 21 avril 1848).

Conseil privé ou conseil d'administration. — Auprès du gouverneur est placé, pour l'éclairer et le seconder, un conseil privé, appelé parfois conseil d'administration dans les colonies peu importantes. La composition de ce corps varie, mais on peut dire, d'une façon à peu près absolue, qu'il est formé en partie de hauts fonctionnaires, en partie de membres civils, désignés parmi les habitants de la colonie.

Conseil du contentieux administratif. — Cette assemblée joue, dans l'organisation coloniale, le même rôle que le conseil de préfecture en France. Elle existe dans toutes les colonies depuis le 7 septembre 1881, et son organisation actuelle résulte du décret du 5 août 1881, rendu applicable à toutes les colonies.

Forces militaires.

Troupes coloniales. — L'organisation militaire des colonies françaises a subi de grandes variations depuis un siècle et demi. La base du système actuel se trouve dans l'ordonnance du 14 mai 1831, qui a chargé le ministre de la marine de la défense des colonies et créé l'infanterie de marine. Ce corps a été réorganisé par les décrets des 1^{er} mars 1890 et 8 novembre 1891. Quant aux opérations nécessitant l'emploi de forces détachées de l'armée continentale, la sphère d'action des départements de la guerre et de la marine est déterminée pour chaque cas particulier. En somme, les troupes de terre et de mer restent placées dans la main des deux ministres, mais le département des colonies ne peut les requérir, ni s'en servir avant qu'elles soient mises à sa disposition par le ministre de la guerre. La responsabilité personnelle du ministre des colonies est engagée pour tout ce qui concerne l'action à exercer dans les colonies à l'aide des forces qui lui ont été accordées. C'est le rôle qui lui a été attribué par le décret du 3 février 1890, dont les dispositions n'ont subi aucune modification par le fait de la création du nouveau département. Notons enfin que les travaux de fortifications sont conduits par la marine.

L'institution d'une armée coloniale, après avoir été longtemps discutée en

France, a reçu une solution par la loi du 30 juillet 1893, qui, cependant, ne s'est pas suffisamment préoccupée de la constitution des cadres. Quoiqu'il en soit, la pensée fondamentale du système consiste dans l'association des éléments indigènes et européens pour la défense des colonies. L'élément français est purement volontaire. Il est fourni : 1° par voie d'engagement pour une durée de trois, quatre ou cinq années; 2° par voie d'incorporation des jeunes gens qui, au moment des opérations des conseils de revision, demandent à entrer dans les troupes coloniales; 3° par voie de rengagement contracté conformément aux dispositions des articles 63 et 65 de la loi du 15 juillet 1889; 4° en cas d'insuffisance, par l'appel fait, sous forme d'engagement, aux volontaires de l'armée de terre, sous-officiers, brigadiers, caporaux ou soldats ayant plus d'une année de présence sous les drapeaux. En cas d'expédition, s'il y a insuffisance d'engagés et de rengagés, il est fait appel à la légion étrangère, qui relève du ministre de la guerre (loi du 30 juillet 1893, art. 1^{er}).

Le service militaire des colons a été réglé par la loi du 15 juillet 1889, qui n'a reçu d'application qu'à l'île de la Réunion, par la loi du 1^{er} août 1895 et le décret du 24 septembre suivant. Sa mise en vigueur dans les autres dépendances est toujours différée. Cette loi est d'ailleurs critiquable à divers points de vue et fait prévoir plusieurs difficultés d'application. Elle n'astreint pas le créole au service militaire dans toutes les colonies, et la durée du temps à passer sous les drapeaux n'est pas la même dans toutes les dépendances. Dans les pays de protectorat, le service est libre. Les jeunes gens quittant la France pour se rendre aux colonies sont assimilés aux créoles, s'ils s'établissent dans une possession dont les habitants sont astreints à servir. Mais s'ils se dirigent vers une colonie où il n'y a pas de troupes françaises, ils peuvent, sur l'avis conforme du gouverneur, être admis à bénéficier des dispositions édictées par l'article 50 de la loi du 15 juillet 1889, en faveur des Français résidant à l'étranger, hors d'Europe. Cet article stipule que les jeunes gens qui ont établi leur résidence à l'étranger, hors d'Europe, avant l'âge de 19 ans révolus, et y occupent une position régulière, peuvent, sur l'avis du consul de France, être dispensés, en temps de paix, du service militaire pendant leur séjour à l'étranger.

L'article 83 porte que les obligations à imposer aux indigènes feront l'objet d'une loi spéciale, que l'on n'a point encore songé à proposer. Provisoirement, ils sont formés en corps de volontaires, connus sous des dénominations variées de zouaves, turcos, tirailleurs algériens, sénégalais, laptots, annamites, etc. (1). Ces corps sont distincts des milices locales, instituées par décrets ou arrêtés des gouverneurs. L'organisation des corps indigènes est à peu près la même partout. Ils sont encadrés et commandés par des officiers et des sous-officiers européens, dont le relèvement, du moins en ce qui concerne les sous-officiers, est fait périodiquement par le corps d'infanterie de marine désigné par le ministre. Les indigènes peuvent néanmoins arriver à être pourvus de grades, mais non être investis du commandement d'une compagnie ; ils sont considérés comme simplement employés. A grade égal, l'officier européen a le commandement sur l'indigène.

Conseils de défense. — En principe, c'est le gouverneur qui est responsable, sous l'autorité du ministre des colonies, de la garde et de la défense intérieure et extérieure des colonies. Sans s'immiscer dans les questions techniques, il peut, pour des motifs d'intérêt général, donner l'ordre de continuer, de suspendre ou de cesser les opérations militaires ; mais au sein des conseils de défense, le commandant des troupes a seul qualité pour présenter des mesures d'exécution. La composition de ces assemblées diffère suivant les colonies (2).

L'organisation locale des colonies françaises comporte un grand nombre d'autres matières : les cultes, la justice, l'instruction publique, les forces navales, les travaux publics, les mines, forêts et domaines, les postes et télégraphes, les établissements de prévoyance et de bienfaisance, le régime pénitentiaire, l'organisation municipale, le commerce. Nous ne pouvons

(1) Le lecteur désireux d'approfondir cette question, pourra consulter les décrets du 7 juillet 1887 et du 27 février 1889, relatifs aux tirailleurs gabonais, du 23 avril 1892, du 9 août 1893 et du 7 mars 1894, relatifs aux tirailleurs soudanais.

(2) Voir décrets des 1^{er} décembre 1888 (Sénégal), 26 février 1889 (Réunion), 22 janvier 1890 (établissements d'Océanie), 7 mai 1890 (Congo).

nous occuper de tous ces points, dont on trouvera l'exposé dans les *Pandectes françaises*.

L'immigration est devenue une nécessité par le fait de la suppression de l'esclavage. En effet, le climat ne permet pas dans toutes les colonies le travail de nos ouvriers, et du moment où les esclaves faisaient défaut, force était de recourir à des hommes que leur origine et leur constitution mettaient en état de supporter les fatigues au-dessus des forces de l'Européen et même du créole. La France a pris une série de dispositions relatives aux opérations du recrutement des immigrants; elle a édicté des mesures de protection et de répression ⁽¹⁾.

SECTION VI

LA QUESTION DES COMPAGNIES DE COLONISATION EN FRANCE ⁽²⁾.

Pour peu que l'on ait étudié les colonies anglaises et françaises, on aperçoit immédiatement une différence énorme dans l'organisation de ces possessions. Les premières sont riches en capitaux et en travailleurs, qui s'appellent les uns les autres, se secondent, multiplient les profits par leur entente. Les secondes, au contraire, sont peuplées d'émigrants peu nombreux, la plupart pauvres, dépourvus de toute initiative; car la mère patrie ne s'occupe d'eux que pour les enserrer dans les prescriptions administratives. Au point de vue de la justice, on leur envoie souvent des magistrats choisis sans soins, et quand il faut châtier, on le fait par les mêmes moyens qu'à Paris, sous prétexte qu'il faut sauvegarder le grand principe de l'égalité et respecter la forme ⁽³⁾. On a conclu de cette observation que la France doit s'em-

(1) *Pandectes françaises*, voir Colonies, nos 1544 à 1654.

(2) Indépendamment des ouvrages cités dans la partie générale concernant les compagnies coloniales, on pourra consulter : NOGUES, *Les grandes Compagnies de colonisation* (REVUE FRANÇAISE DE L'ÉTRANGER ET DES COLONIES, 1892, t. XV, p. 65). — BARON DE RICHEMONT, *Documents sur la compagnie de Madagascar*. — G. ROLAND, *Le transsaharien*.

(3) NOGUES, *Les grandes compagnies de colonisation* (REVUE FRANÇAISE DE L'ÉTRANGER ET DES COLONIES, 1892, t. XV, p. 72).

presser d'employer les compagnies de colonisation, instruments qui ont rendu les plus grands services, notamment à l'Angleterre et à l'Allemagne. Il est des possessions françaises, dit-on, dans lesquelles l'action de ces compagnies pourrait être des plus fructueuses. Il ne faut cependant pas espérer la formation d'associations aussi puissantes que celles qui ont été créées en Angleterre; car en France les capitaux ne sont pas aussi concentrés et l'esprit d'entreprise est beaucoup moins développé.

C'est surtout dans l'Ouest africain, que la grande nation emploierait avec fruit ce moyen d'expansion de sa puissance; en effet, l'absence d'organisation y rend la colonisation difficile. « La phase initiale de la colonisation en ces pays, a dit M. Leroy-Beaulieu ⁽¹⁾, exige cette méthode, qui est suivie par tous les grands peuples colonisateurs. Si nous ne nous conformons pas à leurs exemples, notre influence ne se développera pas dans ces contrées inorganisées, notre autorité y restera précaire et contestée, notre trafic y sera nul et nous aurons justifié les critiques de nos rivaux, qui nous reprochent de conquérir à grands efforts des territoires immenses, que nous ne savons pas mettre en valeur. »

M. Chailley-Bert ⁽²⁾, après avoir apprécié les résultats acquis par les explorations du capitaine Binger, examine la politique à suivre par la France dans cette partie de l'Afrique, et il estime que, si l'on veut tirer parti de ces régions, il faut que des colons européens aillent s'y mettre à la tête des affaires, utilisent la main-d'œuvre des indigènes, leur assurent des débouchés. Mais les colons n'iront pas là-bas, tout au moins isolément. Ils ne s'y rendront que mus par l'une de ces deux forces: l'influence de l'État, et alors on fera de la colonisation officielle; l'influence des capitaux associés, et alors on aboutira aux compagnies coloniales.

Le capitaine Binger répudie la colonisation officielle. Il ne veut pas que des colons, qui auront quitté leur pays, leur famille, leurs amis, tous les agréments d'une vie civilisée, pour aller au loin chercher fortune, des hommes énergiques, désireux de connaître des procédés nouveaux, soient

(1) Rapport cité au comité de l'Afrique française.

(2) *La boucle du Niger* (ÉCONOMISTE FRANÇAIS, 1892, t. I, p. 6). — G. D'ORCET, *Revue britannique*, novembre 1895, p. 695.

exposés à toutes les formalités, à toutes les entraves de l'administration française. Il ne faut pas que, de guerre lasse, ils soient acculés à ce dilemme : laisser là leurs entreprises et rentrer en France pour grossir la foule des mécontents, ou franchir la frontière des colonies françaises pour aller chercher plus de liberté chez leurs voisins tout proches, les Anglais, les Allemands.

Précisant sa pensée au Congrès colonial national, réuni à Paris en 1890, cet officier émit l'avis que, pour mettre en valeur le Soudan français, il faut favoriser la formation de grandes compagnies, auxquelles on donnerait d'immenses concessions, en les chargeant d'y faire les principaux travaux, sans cependant imposer trop de charges, de conditions, de formalités ⁽¹⁾.

Le principe des compagnies de colonisation fut appliqué par un décret en date du 26 janvier 1890 qui approuve une convention intervenue entre M. de Brazza, commissaire général du gouvernement au Gabon et au Congo français, agissant au nom de la colonie qu'il dirige, et M. Alb. Christophe, gouverneur du Crédit foncier, représentant une société en formation sous le nom de Compagnie commerciale et industrielle du Congo français. Le but de cette association était d'étudier les travaux nécessaires pour établir une voie de communication entre la côte et le fleuve du Congo par territoire français, en utilisant le Niari-Quillou, dont le haut cours serait relié à Brazzaville par une route pouvant au besoin être transformée en chemin de fer à voie étroite. Cette étude devait être terminée en deux ans. La compagnie devait recevoir comme prix de son travail et à titre définitif 200,000 hectares de terres, y compris les mines se trouvant dans le périmètre des parcelles choisies. Cette vaste concession ne représentait guère qu'un millième de la superficie du Congo français. La France cherchait à mettre en valeur une possession qui jusqu'alors n'avait pas entraîné de grandes dépenses, mais restait sans fruits. Elle suivait l'exemple de l'Allemagne, qui avait institué une société pour l'exploitation de quelques-uns de ses établissements. L'État Indépendant du Congo était aussi engagé déjà dans cette voie. Mais cette intervention du Crédit foncier fut l'objet de vives cri-

(1) *Revue française de l'étranger et des colonies*, 1890, t. XI, p. 227.

tiques, parce que la direction générale de ses affaires ne comportait pas une combinaison de ce genre. Le projet fut donc abandonné dès 1891.

Dans l'entre-temps, le gouvernement continuait à se préoccuper de ce mode d'expansion ; vers la fin de 1890, une commission administrative fut chargée d'étudier les moyens de mettre en pratique un système de compagnies de colonisation, se rapprochant plus ou moins du type des compagnies à charte du XVI^e siècle. Cette commission prépara un projet de loi ⁽¹⁾, dans lequel nous retrouvons à chaque paragraphe le maintien de la responsabilité gouvernementale. Les compagnies n'étaient mises en possession d'aucun pouvoir. Tous leurs actes devaient être sanctionnés par le gouvernement avant de pouvoir être exécutés.

D'après l'article premier, § 5, les concessions étaient trentenaires, alors que, pour les chemins de fer, la période de jouissance est de quatre-vingt-dix-neuf ans.

Un décret devait déterminer les industries et les commerces auxquels la compagnie pourrait se livrer (art. 2, § 2), restriction dont on ne saisit pas bien l'utilité, alors que le particulier peut entreprendre le commerce et l'industrie qui lui plaisent, du moment qu'il observe le droit commun.

Les compagnies n'avaient pas le droit de s'administrer ; car elles étaient rattachées administrativement à une colonie (art. 3, § 1).

Les directeurs pouvaient toujours être révoqués par le gouvernement (art. 3, § 2).

On voit immédiatement quel esprit de suite il y aurait dans les affaires, de quelle sécurité jouiraient ces fonctionnaires ainsi mis à la merci du gouvernement, ballotté lui-même quotidiennement par les caprices de la politique.

Aux termes d'une des clauses les plus draconiennes qui étaient prévues, les compagnies pouvaient être tenues de pourvoir à tout ou partie des frais d'administration civile ou judiciaire, que le gouvernement jugerait à propos d'organiser, pour le territoire faisant l'objet de la concession (art. 5) ; cette mesure permettrait au gouvernement de trouver dans les compagnies

(1) On en trouvera le texte annexé au projet de loi du 16 juillet 1891. — *Documents parlementaires*, Sénat, session de 1891, n° 170, p. 53.

place pour tous les quémandeurs, sans se demander si leurs services étaient utiles ou non.

Ce projet accordait à l'organisme nouveau les privilèges essentiels pour le rendre viable et durable, puis l'étouffait sous les précautions, les réglementations, les marques de défiance. Il fut aussitôt soumis par le ministre au conseil supérieur des colonies, qui, à son tour, en confia l'étude à l'une de ses sections, laquelle nomma une sous-commission, chargée d'en faire un examen approfondi. Le 11 mai 1891, cette sous-commission déposait un rapport fort remarquable, dont les résolutions, tout en s'écartant, sur quelques points, du projet primitif, en admettaient pleinement le principe, à savoir la mise en valeur du territoire colonial de la France au moyen de grandes compagnies privilégiées.

Le conseil supérieur, composé de membres du Parlement, de délégués élus par les colonies, de représentants autorisés de l'administration, du commerce métropolitain et des associations qui étudient spécialement les affaires coloniales, réunis en assemblée plénière, examina, pendant six séances, le travail de sa deuxième section. De la discussion très vive qui s'engagea dans cette assemblée, signalons seulement quelques points saillants. Dans la séance du 23 mai 1891, M. Leveillé ⁽¹⁾ traita deux questions : Que demandent au juste les partisans des grandes compagnies ? Quelle situation veulent-ils faire à l'État ?

« Si les grandes compagnies de colonisation, disait l'honorable député, ne réclamaient que la liberté de se grouper, de concentrer des capitaux, d'agir comme bon leur semble, personne ne se lèverait contre elles ; car la liberté d'association commerciale est entière chez nous, et toute discussion serait inutile. Mais, en lisant attentivement le projet qui nous est soumis, on voit de suite que les grandes compagnies demandent autre chose.

» Elles réclament des délégations de souveraineté, elles veulent devenir des gouvernements. Le mot est dans le projet, et quand même il n'y serait pas, la chose s'y trouve. Elles demandent des exemptions d'impôts métropolitains. Elles veulent, en outre, disposer, dans des conditions déterminées,

(1) *Journal officiel de la République française*, 1891, pp. 5418 et 5419.

il est vrai, des contingents pénitentiaires, toutes choses qui rentrent dans les attributions de l'État. Elles demandent la propriété de tout un territoire public, de tout un pays et, enfin, le monopole général de tout le commerce.

» ... En retour de ces avantages énormes, quelles obligations imposez-vous aux compagnies? Quelle contre-valeur exigez-vous d'elles? Il n'y a pas d'obligations imposées! Il n'y a pas de contre-valeur exigée! Les compagnies feront ou ne feront pas des travaux publics, comme il leur plaira. Nulle part on ne les contraint à exécuter un travail quelconque...

» Et les ministres allemands comment procèdent-ils? Ils font des concessions, mais ils se réservent le droit d'édicter dans l'avenir tous les règlements d'exécution. Quand un ministre comme M. de Bismarck, quand l'empereur Guillaume formulent une pareille disposition, on sait ce que cela veut dire. L'État reste toujours le maître...

» J'arrive à la dernière question que je veuille traiter.

» Quel est le rôle que la sous-commission veut réserver à l'État? Ce rôle sera absolument piteux. Vous lui prenez ses droits de souveraineté! Vous lui prenez ses impôts! Je me demande, à ce propos, si l'État aura le droit lui-même, dans les territoires concédés, de lever des impôts... On nous répondra : il va de soi que l'État pourra lever des impôts, mais il est inutile de le dire.

» Je suis au contraire d'avis qu'il est nécessaire de dire que l'État pourra lever des impôts, afin que l'État conserve du moins quelques droits certains sur les territoires concédés. Si vous n'admettez pas le droit fiscal de l'État sur les territoires concédés, la conséquence logique sera que l'État ne sera plus du tout chez lui. On n'a ici, dans une précédente séance, qu'il s'agit d'aliénation de territoires; une concession consentie pour un siècle, qui dépouille l'État du droit de lever l'impôt, ressemble furieusement à une aliénation véritable.

» J'ai eu la curiosité de chercher si dans les chartes étrangères on pouvait trouver une situation analogue à celle que vous voulez créer; j'ai

trouvé cette situation analogue dans la charte octroyée par le sultan de Zanzibar.

» Vous savez que Saïd-Bargach, le malheureux sultan de Zanzibar, fut un jour pris à la gorge par les Allemands et par les Anglais. Il fut ainsi placé entre deux feux; on négocia avec lui un traité par des moyens un peu vifs, et Saïd-Bargach dut abandonner ses droits de souveraineté et permettre à des compagnies allemandes et anglaises de lever l'impôt chez lui. C'est un peu la situation que vous voulez faire au gouvernement français.

» ... Je prends d'autres chartes. Le roi des Belges a stipulé qu'il lui reviendrait 40 % sur les bénéfices de la compagnie du Congo; le roi de Portugal de 5 à 10 %. Mais, dans les chartes que vous octroyez, vous supprimez les droits de l'État, vous les passez sous silence. »

Aux observations de M. Leveillé, M. Rousseau, conseiller d'État, ancien sous-secrétaire d'État des colonies, a répondu ⁽¹⁾ : « Nous voulons inaugurer dans les colonies un système de concession, qui sauvegardera à la fois les droits de l'État, ceux de l'humanité et de la justice, comme on doit le faire de notre temps, dans le siècle où nous vivons. Nous voulons ouvrir à l'industrie privée, aux capitaux, qui veulent mettre en exploitation ces pays nouveaux, nous voulons, dis-je, leur ouvrir un champ d'action et leur donner le moyen de recueillir le fruit de leur travail. Nous devons assimiler les explorateurs, qui vont mettre en valeur des pays inconnus, à des inventeurs. »

Enfin, M. Revoil a taxé les revendications de M. Leveillé d'un long acte d'accusation, dressé contre les facultés colonisatrices et, ce qui est plus grave, contre la probité des commerçants français.

Dans sa séance du 6 juin 1891, le conseil supérieur des colonies s'est prononcé très délibérément dans le sens de l'application immédiate du système des compagnies ⁽²⁾. Mû par cette considération, dont l'importance ne peut échapper à personne, qu'en présence de l'activité déployée par les

⁽¹⁾ *Journal officiel de la République française*, 1891, p. 5421.

⁽²⁾ Voir le texte de son avis : *Documents parlementaires*, Sénat, session de 1891, n° 170, p. 48.

autres nations dans l'occupation des pays nouveaux, il était à craindre que la France ne se laissât distancer par elles, le conseil fut amené à penser que le Gouvernement devait user sans retard des pouvoirs lui conférés par le sénatus-consulte de 1854, de constituer par décret des compagnies de colonisation, sans attendre le vote d'une loi organique. « L'essai du système de colonisation par compagnies privilégiées, dit le conseil, est la *conséquence naturelle* de la participation de la France au grand mouvement d'expansion, qui entraîne l'Europe vers les pays nouveaux. »

Tout en rendant hommage au sentiment qui dicta cette décision, le Gouvernement ne crut pas devoir suivre cette voie. On peut se demander s'il en avait le droit.

Le conseil couronna ses travaux, un peu incohérents, mais très précieux à consulter, en rédigeant un formulaire général, dans lequel il essaya de déterminer les principes de la matière, de fixer les prérogatives et les avantages dont pouvaient être dotées les compagnies, d'arrêter les garanties dont leur institution devrait être entourée, enfin de formuler les réserves propres à sauvegarder les droits des tiers ainsi que ceux de l'État. Peu de jours plus tard, le 16 juillet 1891, M. Jules Roche, ministre du commerce, de l'industrie et des colonies, soumit au Sénat un projet de loi, dont l'exposé des motifs constate qu'un véritable mouvement d'opinion semble s'être fait jour en France, en faveur de la création des compagnies privilégiées, formées en vue de coloniser et de mettre en valeur les territoires encore peu connus et inoccupés, situés dans les possessions françaises ou des contrées placées sous l'influence de la France. Il semblait donc que le moment fût venu de faire l'essai d'un système qui, abandonné depuis plus d'un siècle, pourrait, dans les circonstances actuelles, rendre des services et amener des résultats qu'on ne saurait attendre de la colonisation par l'État ou de l'initiative individuelle. Le projet de M. Roche mettait la législature à même de se prononcer sur le principe de la constitution des compagnies privilégiées de colonisation. Partisan du système que « toutes les nations coloniales ont mis en pratique, que tous les esprits versés dans l'étude de ces questions ont préconisé », le ministre émettait l'espoir que les représentants de la nation reconnaîtraient la convenance de laisser au Gouvernement toute latitude

pour déterminer, suivant les cas et les conjonctures, les clauses et conditions générales ou spéciales à insérer dans les contrats à intervenir pour la création des compagnies. C'eût été en effet une erreur de croire qu'il serait bon de constituer un type unique d'association, applicable, sans distinction, dans tous les pays. Les clauses et conditions à leur imposer, les avantages à leur accorder doivent varier de nature et d'importance, suivant les territoires où les compagnies s'établissent. Ce sont là des questions d'application, qu'il appartient au Gouvernement de régler, en s'inspirant des circonstances et des nécessités de la situation à laquelle il doit faire face.

Le texte du projet de loi qui nous occupe ne comprit en conséquence que deux articles, ainsi conçus :

« ARTICLE PREMIER. — Des compagnies privilégiées, en vue de coloniser et de mettre en valeur les territoires situés dans les possessions françaises ou placés sous l'influence de la France, pourront être constituées par des décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique.

» ART. 2. — Ces décrets détermineront, pour chaque cas particulier, la durée de la concession, les causes de déchéance et de résiliation, le territoire concédé à la compagnie, les avantages et privilèges qui lui seront accordés et les obligations qui lui seront imposées, notamment, s'il y a lieu, en ce qui concerne l'exécution des travaux publics. »

Ce projet de loi peut se résumer dans cette double pensée : le Gouvernement n'avait pas voulu prendre l'initiative de la résurrection des compagnies privilégiées ; il désirait voir trancher cette question par une loi. Mais, une fois le principe ainsi posé, il voulait avoir le droit de régler, comme il l'entend, tout ce qui concerne les futures associations coloniales. Sa proposition consistait uniquement à réclamer quelque chose comme un blanc-seing en matière de colonisation. Ceux mêmes qui approuvaient le but poursuivi n'acceptaient pas le moyen et, par suite, paraissaient d'accord avec les opposants, qui visaient autant le fond que la forme.

Cette observation suffit pour expliquer que la Commission sénatoriale, chargée d'examiner le projet du Gouvernement, fut amenée à élaborer une contre-proposition, qu'elle vota dans la séance du 8 novembre 1894, sans qu'elle voulût cependant la substituer au projet du Gouvernement. C'est

pourquoi M. Lavertujon présenta, en vertu de son initiative parlementaire, un projet au Sénat, dans la séance du 24 janvier 1896 ⁽¹⁾, en donnant, comme exposé des motifs, quelques fragments de son rapport rédigé peu de mois auparavant ⁽²⁾, qui lui parurent plus spécialement concluants. Ils touchent à trois points fondamentaux :

L'évaluation des possessions françaises en Afrique ;

L'incapacité indéniable, absolue de l'État à mettre en valeur cet immense domaine, une très minime portion exceptée ;

La nécessité de donner à l'État des substituts capables d'aborder et de mener à bien une œuvre que le pouvoir central ne doit pas entreprendre et ne peut conduire à bonne fin.

Le texte de la proposition de loi de M. Lavertujon porte :

ARTICLE PREMIER. — Le président de la République pourra par décret rendu en la forme des règlements d'administration, concéder les territoires que la France possède en Afrique, ou qui sont placés sous son influence, à des compagnies constituées en sociétés commerciales et d'exploitation, dans le but de coloniser et de mettre en valeur lesdits territoires. Ces concessions ne seront jamais que temporaires.

ART. 2. — Les compagnies devront avoir leur siège social dans la métropole ; leur conseil d'administration devra, pour les trois quarts au moins, être composé de membres français.

ART. 3. — Pendant leur durée, les compagnies concessionnaires pourront être admises à jouir de la propriété des biens sans maître qui, partout, composent le domaine de l'État.

Elles pourront seules conclure des arrangements et passer des traités d'achat, de cession ou de commerce, avec les indigènes.

L'exploitation des mines, des carrières et des forêts appartiendra exclusivement aux compagnies seules ; elles auront la charge d'exécuter et le droit d'exploiter, au moyen de péages et de taxes d'entrée, les travaux publics de voirie et de navigation. Ces péages et taxes, qui devront être

(1) *Documents parlementaires*, Sénat, session de 1896, annexe n° 4.

(2) *Ibid.*, Sénat, session ordinaire de 1895, n° 120.

approuvés par décret, ne seront exigibles que dans la mesure nécessaire pour subvenir aux dépenses effectuées, et aussi pour faire face aux frais d'administration civile, judiciaire ou de police dont il va être parlé plus loin.

ART. 4. — Les directeurs des compagnies devront être agréés par le gouvernement. Il en sera de même pour ceux de leurs agents qui recevront attributions d'officiers d'état civil et officiers de police judiciaire.

Si les besoins de la sécurité et de l'ordre amènent la compagnie à organiser des forces indigènes, les chefs principaux de cette force devront être agréés.

Le gouvernement pourra toujours demander qu'il soit pourvu à telles lacunes de l'administration civile ou judiciaire, organisée par les compagnies, sans que celles-ci aient à s'adresser à lui pour les dépenses, qui devront toujours être couvertes par les compagnies.

ART. 5. — Les compagnies devront respecter, sur les territoires de leur concession, la liberté des cultes et tous les usages religieux non contraires à l'humanité; elles prêteront le concours le plus entier à toutes les mesures propres à supprimer la traite des esclaves; elles s'attacheront à faire disparaître graduellement l'esclavage domestique.

ART. 6. — Les compagnies ne pourront rétrocéder leurs concessions, en totalité ou en partie, qu'avec l'approbation du gouvernement.

Si, à un moment donné, sur les réclamations qu'il jugera fondées, le gouvernement croit nécessaire de suspendre l'exercice de l'un des pouvoirs quelconques ou privilèges de la compagnie concessionnaire, celle-ci devra se soumettre sans délai; si, par des motifs du même ordre, le gouvernement déclare qu'il retire sa confiance, soit au directeur, soit à un ou plusieurs agents agréés par lui, ceux-ci devront aussitôt cesser leurs fonctions.

ART. 7. — Chaque décret réglera : 1° les conditions de la reprise par l'État, à l'expiration du délai de la concession, des travaux publics exécutés par les compagnies dans l'intérêt de leur exploitation; 2° les conditions de la résiliation en cas de déchéance.

Cette proposition de loi fut l'objet d'un rapport sommaire fait au nom de la première Commission d'initiative parlementaire par M. Trarieux (1).

(1) Sénat, session de 1896, n° 73.

Nous lisons dans ce rapport : « Le système d'exploitation coloniale qui nous a été développé dans le rapport de M. Lavertujon, nous est présenté comme un corollaire de la participation de la France au grand mouvement qui entraîne l'Europe vers les pays nouveaux. Son utilité pratique semble surtout nous être recommandée par l'expérience si profitable qu'en a faite un grand pays voisin dans son vaste domaine colonial, et notamment dans l'Afrique australe et dans la région orientale des lacs.

» Il ne suffit plus, pense notre collègue, de nous perdre en discussions et en paroles stériles ; nous devons agir, à l'exemple des puissances rivales, si nous voulons, enfin, retirer d'entreprises lointaines qui nous ont imposé de si grands sacrifices, tous les profits que la métropole en doit espérer.

» Il n'entraîne pas dans l'attribution de votre Commission d'approfondir l'examen de cet intéressant projet, mais elle a été unanime à penser qu'il méritait de faire l'objet d'une étude attentive, et nous avons, en conséquence, l'honneur d'émettre un avis favorable à sa prise en considération. »

La proposition de loi de M. Lavertujon fut examinée par une nouvelle Commission, qui chargea M. Pauliat de faire rapport (1). Ce travail, qui fut distribué dans le courant du mois de mars 1898, renferme des considérations du plus haut intérêt, en ce qui concerne le mouvement d'expansion des peuples en général, spécialement touchant l'histoire et la politique coloniales de la France. Il s'efforce de faire ressortir les avantages que nos voisins du midi ont retirés des compagnies de colonisation et les causes qui, depuis la Révolution, les ont empêchés d'acquérir des possessions nouvelles. Le rapporteur, après avoir critiqué les pratiques actuelles en matière d'administration, émet l'avis que son pays doit changer de système et s'appuyer sur l'initiative privée, base des anciennes compagnies. Il envisage les concessions accordées par la France à la Guyane, au Tonkin, sur la Côte d'Ivoire, dans le Haut-Ogooué et termine son travail par l'historique de la question des compagnies de colonisation en France, depuis 1889. M. Pauliat expose les idées et les vœux de la Commission, qui, après un examen approfondi de la situation coloniale de la France, remarque : 1^o qu'en poussant dans ses

(1) Sénat, session de 1897, n^o 230.

colonies à la production des denrées les plus cultivées sous les tropiques et que la France se procure actuellement à l'étranger, on pourrait établir, en moins de dix années, avec les possessions d'outre-mer des échanges s'élevant au moins à deux milliards de francs; 2° qu'en dépit des crédits énormes alloués au ministère des colonies, rien pour ainsi dire n'était dépensé pour le développement de la colonisation et la mise en valeur des possessions, et qu'il n'était pas possible de demander davantage aux contribuables français; 3° qu'avec le cours actuel des choses, il faudrait des générations pour utiliser les territoires coloniaux de la France et les peupler, mais qu'il pourrait en être tout autrement avec un système de concessions permettant de mettre en mouvement l'initiative privée.

La Commission reconnut que la proposition de loi de M. Lavertujon demandait à être étendue et certains points profondément transformés afin de répondre au plan nouveau de mise en valeur des colonies que ce premier examen avait permis de percevoir. Cette critique donna naissance à une proposition de loi, dont voici le texte :

« ARTICLE PREMIER. — Le ministre des colonies est autorisé à concéder, dans les conditions prévues par la présente loi, la jouissance, la mise en valeur et la propriété éventuelle de territoires situés dans les colonies et possessions françaises autres que la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion, les établissements français de l'Inde, la Nouvelle-Calédonie et les établissements français de l'Océanie.

» Ces concessions seront données par décrets rendus en la forme des règlements d'administration publique.

» Elles ne pourront être accordées que quatre mois après la publication au *Journal officiel de la République française* du projet de convention et du cahier des charges; il en sera de même de toute modification ou addition qui pourraient y être apportées ultérieurement.

» La présente loi ne concerne pas les concessions d'une étendue inférieure à 1,000 hectares. Un règlement d'administration publique déterminera les conditions dans lesquelles ces dernières concessions pourront être accordées par les gouverneurs ou les résidents généraux, sous le contrôle du ministre des colonies.

ART. 2. — La concession pourra être faite à un ou plusieurs particuliers ou à une société.

» La concession sera toujours temporaire. Sa durée ne dépassera pas soixante ans. Elle pourra, dans les mêmes formes, être renouvelée au profit des mêmes titulaires ou attribuée à d'autres concessionnaires.

» Quand les terrains seront concédés en vue de rémunérer l'exécution de travaux publics à la charge des concessionnaires, la concession de ces terrains pourra être perpétuelle, sous réserve de l'exécution desdits travaux en conformité des clauses du cahier des charges.

» ART. 3. — Nul ne peut être concessionnaire s'il n'est Français. Si la concession est faite à une compagnie, les trois quarts au moins des membres du conseil d'administration et les directeurs devront appartenir à la nationalité française.

» Le siège social de cette entreprise devra être en France.

» Tout transfert d'une concession ne sera valable, qu'après approbation du ministre des colonies.

» ART. 4. — Toute concession ne sera définitive qu'après le dépôt d'un cautionnement qui devra représenter le $\frac{1}{10}$ ^e du capital initial que les concessionnaires auront pris l'engagement d'appliquer à l'exécution de leur entreprise.

» L'acte de concession déterminera la composition de ce capital, les conditions dans lesquelles il devra être réalisé et celles auxquelles sera subordonnée l'émission des emprunts.

» Il relatera également toutes les obligations qui auront été imposées aux concessionnaires, soit pour hâter la mise en valeur des terrains concédés, soit pour assurer la création de centres destinés à l'établissement d'émigrants de la métropole, soit pour faciliter les communications et favoriser l'entrée et la circulation des marchandises et des produits français.

» Il stipulera, s'il y a lieu, la redevance à payer par les concessionnaires.

» ART. 5. — Si, dans l'étendue des territoires concédés, il existe des populations indigènes, l'emplacement de leurs villages et de leurs cases, ainsi que leurs terrains de culture, demeureront leur propriété. Les terrains sur lesquels ils ont pu exercer des droits de jouissance leur seront également

réservés dans la mesure de leurs besoins. Cette propriété et les droits ainsi reconnus ne pourront être aliénés qu'avec l'autorisation du commissaire de la République, prévu à l'article 13.

» Les mœurs, coutumes, religion et organisation de ces populations devront être rigoureusement respectées, sauf en ce qu'elles auraient de contraire à l'humanité.

» Les concessionnaires prendront les mesures propres à empêcher l'esclavage et la traite des esclaves dans l'étendue de la concession.

» ART. 6. — Les concessionnaires disposeront librement de toute la partie inoccupée du territoire concédé pouvant être considérée comme *res nullius*, à l'exception des enclaves et des voies de communication que l'État jugerait nécessaire de réserver dans l'intérêt public.

» Ils pourront céder à des tiers tout ou partie des terrains à leur disposition, sans, toutefois, que cette cession les dégage d'aucune des obligations contractées par eux en vertu de l'acte de concession.

» ART. 7. — Les concessionnaires jouiront, sauf conventions contraires et sous réserve des droits usagers des indigènes, du droit d'exploiter les forêts, pourvu que cette exploitation ne risque pas d'en compromettre la conservation; ils jouiront, aux mêmes conditions, des droits de chasse et de pêche, ainsi que du droit d'exploiter les mines existant dans le périmètre de la concession.

» Ces différents droits pourront être rétrocédés par eux en tout ou en partie.

» ART. 8. — Les terrains qui seront mis en culture, bâtis, plantés ou aménagés en vue d'une exploitation agricole ou industrielle, deviendront la propriété des concessionnaires ou de ceux auxquels ils les auront cédés; il en sera de même des mines qui auront été mises en état d'exploitation régulière.

» Les titres de propriété seront délivrés par l'agent de l'État commis à cet effet.

» ART. 9. — Si, à l'expiration de la concession, l'étendue des terrains, ainsi mis en valeur, égale la moitié au moins de la superficie du territoire concédé, la concession sera renouvelée de droit, à la demande des concessionnaires, et aux mêmes conditions, sans préjudice des droits de propriété déjà acquis par eux en vertu de l'article précédent.

» ART. 10. — Le cahier des charges pourra stipuler qu'il sera fait remise partielle ou totale, et pour une durée déterminée, aux concessionnaires et à tous ceux qui seront établis dans le périmètre de la concession, des droits d'entrée et de sortie à percevoir sur les marchandises importées ou exportées dans les territoires concédés.

» ART. 11. — Le ministre des colonies pourra autoriser la perception de taxes, au profit des concessionnaires, en vue de rémunérer des travaux ou des services publics exécutés par eux dans l'étendue de la concession. La quotité, l'assiette et le mode de recouvrement de ces taxes seront réglés par le conseil d'État.

» Ne seront point considérées comme taxes, les redevances que les concessionnaires se seront réservées dans les actes de vente ou de cession.

» ART. 12. — Si une force de police était reconnue indispensable pour assurer la sécurité intérieure du territoire concédé, l'organisation de cette force devra obtenir l'assentiment du Gouvernement; les principaux agents seront agréés par lui et il pourra toujours exiger leur remplacement.

» ART. 13. — Le représentant de l'État dans la région dont dépend le territoire concédé, ou un agent délégué par lui, sera chargé, en qualité de commissaire de la République, de surveiller la bonne exécution du cahier des charges et de recevoir les réclamations ou observations qui pourraient lui être adressées.

» En cas de désaccord entre l'État et les concessionnaires sur l'exécution des clauses de la concession, le conseil d'État statuera.

» ART. 14. — Le commissaire de la République sera chargé de rendre la justice sur les territoires concédés, à moins que la nomination de juges à compétence étendue ne soit reconnue nécessaire.

» Le fonctionnement et la compétence de ces deux juridictions seront déterminés par décrets rendus en Conseil d'État.

» Pour les affaires susceptibles d'appel ou dépassant la compétence de ces juges ou du commissaire de la République, le territoire concédé sera rattaché au ressort de la juridiction compétente d'une colonie voisine.

» ART. 15. — L'acte de concession et le cahier des charges spécifieront, avec la durée de la concession, les causes de déchéance et de résiliation

ainsi que les conditions dans lesquelles l'ensemble ou certains seulement des travaux exécutés par les concessionnaires devront faire retour à l'Etat.

ART. 16. — A toute époque de la durée de la concession, le Gouvernement jouira du droit facultatif de rachat.

» Le cahier des charges déterminera les bases d'après lesquelles ce rachat pourra être effectué.

» ART. 17. — Les conditions d'aliénation du domaine, en dehors des cas prévus par la présente loi, dans les différentes colonies et possessions françaises seront déterminées, pour chaque colonie ou possession, par un décret rendu en la forme de règlement d'administration publique.

» Toutefois, les actes d'aliénation portant sur des terrains d'une étendue supérieure à 1,000 hectares devront être approuvés par une loi. »

On le voit, ce projet de loi s'éloigne considérablement, dans le fond comme dans la forme, de celui auquel M. Lavertujon s'était arrêté. Ce dernier n'avait en vue que les possessions françaises du continent noir, tandis que le nouveau texte vise indistinctement toutes les colonies, qu'elles soient en Asie, en Afrique, en Océanie ou en Amérique, du moment qu'elles renferment des territoires pouvant donner lieu à des concessions.

La Commission crut devoir modifier le titre que M. Lavertujon avait jugé à propos de donner à sa proposition de loi, qui s'appliquait aux « compagnies privilégiées de colonisation », c'est-à-dire à des associations jouissant, dans une limite assez étendue, des attributs de la souveraineté, spécialement en ce qui concerne l'administration civile et judiciaire. L'expression « compagnies privilégiées de colonisation » évoque dans beaucoup d'esprits des souvenirs d'un autre âge et font imaginer que l'on caresse le dessein d'établir une sorte de féodalité incompatible avec les doctrines fondamentales du droit public français. Puis, cette dénomination ne correspondait pas avec les dispositions législatives, projetées par la Commission, qui avait en vue des concessions pouvant porter sur des étendues plus ou moins grandes. De plus, toute concession n'implique pas nécessairement la constitution de compagnies, sinon les particuliers ne pourraient devenir concessionnaires qu'en formant des sociétés. Enfin, il n'était jamais entré un seul instant dans l'esprit de la Commission, que les concessionnaires pussent

recevoir la jouissance de droits, de monopoles et de privilèges contraires aux principes du droit public moderne. Le nouveau projet ne laisse plus aux concessionnaires que le privilège d'organiser une force de police, pour assurer la sécurité intérieure des territoires concédés; encore faudra-t-il que la composition de ce corps soit approuvée par le Gouvernement qui se réserve aussi le droit d'agrèer les principaux agents de la compagnie et d'exiger leur remplacement lorsqu'il le jugera utile. Voilà la seule disposition qui rappelle les attributions des compagnies chartées; aussi peut-on dire que le projet de la Commission a beaucoup moins en vue de constituer ces organismes, que de régler la simple concession de terres coloniales à des sociétés ou à des particuliers. C'est donc avec infiniment de raison qu'elle décida de rejeter le titre de « compagnies privilégiées de colonisation » et d'adopter celui d' « entreprises de colonisation ».

Le projet de M. Lavertujon passait sous silence la question des obligations et des conditions susceptibles d'être imposées aux concessionnaires en échange des avantages qu'ils recevaient. La Commission estima que ce point devait être clairement mis en relief dans le texte de la loi, afin qu'il fût bien établi, à une simple lecture, que tout territoire concédé devait sans faute à l'expiration du privilège être remis plus peuplé, plus productif et mieux aménagé.

Craignant que des concessions ne soient octroyées à la faveur, au mépris de droits acquis ou bien avec légèreté, la Commission crut qu'il était de bonne administration d'édicter un certain nombre de dispositions relatives au contrôle, à la publicité et aux délais. De même, dans le but d'éviter le gaspillage possible des terres, elle pensa qu'il y avait intérêt à introduire dans la loi un article final, concernant toute aliénation foncière qui ne rentrerait pas dans un mode de concession sous condition, dont elle venait de s'occuper.

Tel est le dernier document législatif français, concernant la question des compagnies. Malgré l'appréciation de MM. Lavertujon, Trarieux et Pauliat, malgré le projet de la Commission sénatoriale, que nous venons de transcrire, y a-t-il lieu d'entrevoir le prochain usage de ce mode de colonisation par la France? Cette question est pour le moins douteuse. Des personnes, fort au courant de l'opinion publique à cet égard, affirment sans hésiter que

le principe du monopole, ou, tout ce qui le rappelle de près ou de loin sera mal accueilli par un Parlement dont les tendances démocratiques se manifestent depuis quelque temps. Certains ajoutent même que le souvenir des scandales auxquels donna lieu l'affaire du Panama fait craindre de nouveaux abus et rend le Gouvernement plus que prudent dans le patronage d'entreprises lointaines, devant faire appel à l'épargne nationale.

Cette question des compagnies n'a pas seulement été agitée par le Gouvernement. Elle préoccupe également les économistes, et il ne nous paraît pas superflu de rapporter les conclusions du rapport que M. Leroy-Beaulieu a fait à ce sujet au Comité de l'Afrique française :

« 1° Dans un pays inorganisé, c'est-à-dire sans police, sans travaux publics, l'action des commerçants ne peut s'exercer isolément et dans les conditions où elle se manifeste en pays doté d'une organisation administrative. Les commerçants ne peuvent agir qu'en se groupant et en constituant une organisation rudimentaire, mais permanente, suppléant à l'absence de toute organisation émanant de l'État.

» Il est nécessaire de donner, dans certaines colonies naissantes, une investiture régulière à des compagnies coloniales, comme l'ont fait l'Angleterre, l'Allemagne et tous les peuples colonisateurs. Ces compagnies coloniales doivent être instituées par décret, comme elles le sont en Angleterre; il doit leur être attribué, pour des périodes ne dépassant pas vingt-cinq années, certains droits spéciaux d'administration, de police, de fiscalité, qu'elles exerceront sous le contrôle des pouvoirs publics français; les compagnies ne jouiront pas d'un monopole commercial.

» 2° Il pourra être mis à la charge de ces compagnies coloniales des travaux publics, comme *Wharfs*, routes, voies ferrées, etc., et, en compensation, il pourra leur être concédé une partie des forêts, des mines et des terrains publics, sous la réserve des droits des indigènes.

» 3° Les compagnies, demandant l'attribution des droits spéciaux ci-dessus désignés, devront justifier d'un capital à déterminer par l'administration, suivant le cas et l'importance de la zone qui leur sera conférée.

» 4° Les compagnies coloniales devront rendre compte, chaque année,

au Gouvernement, et plus souvent si celui-ci le réclame, de la façon dont elles auront exercé les droits d'administration, de police et de fiscalité qui lui auront été attribués.

» 5° En cas d'abus manifestes et persistants, la délégation pourra être retirée à la compagnie, par la voie de la déchéance, telle qu'elle est réglementée en matière de concessions publiques. »

La France semble plutôt avoir renoncé aux compagnies privilégiées de colonisation. Les vastes territoires de l'Afrique occidentale, sur lesquels ces compagnies auraient pu s'établir, font, depuis un certain temps, l'objet de demandes de concessions de la part de sociétés purement commerciales qui en poursuivront la mise en valeur, sans rien emprunter à l'État de ses droits de souveraineté. Ces concessions sont accordées par décrets, sur le vu d'un cahier des charges préparé par une commission consultative, instituée par le décret du 16 juillet 1898 ⁽¹⁾.

La grande difficulté que la France aura toujours à vaincre dans cet ordre d'idées, c'est de décider l'épargne de la métropole à s'intéresser dans ces entreprises. En fût-il autrement, encore pourrait-on se demander si des compagnies, formées à l'instar de celles qui fonctionnent en Angleterre, seraient un bien pour la nation? La chose est pour le moins douteuse. Cette manière de coloniser nous paraît, en effet, contraire au génie et aux sentiments du peuple français. Aussi n'hésitons-nous pas à dire que la France ferait mieux de ne plus songer à se servir de ce moyen de colonisation, que nous condamnons en principe.

SECTION VII

APTITUDES COLONISATRICES DES FRANÇAIS.

Nous ne voulons pas émettre des considérations tout à fait personnelles au sujet des aptitudes colonisatrices des Français, question qui a fait l'objet

(1) ARNAUD et MÉRAY, *Les colonies françaises*, p. 15

de nombreuses controverses. Nous nous contenterons, d'une part, de rassembler les opinions des auteurs les plus compétents qui ont traité ce point, et, d'autre part, d'en tirer des conclusions qui n'ont pas pour but de critiquer une situation, mais d'en faire ressortir les défauts pour mieux discerner les remèdes à y apporter.

On a souvent dit que le Français manque d'aptitudes colonisatrices. Certes, il est peu voyageur et aime son chez-soi. Il trouve trop facilement dans sa patrie les moyens d'existence que les peuples pauvres du nord sont forcés de demander à la mer (1).

Il serait surprenant qu'il ait l'amour des courses lointaines, la nostalgie des ciels bleus et des forêts tropicales, lorsqu'il n'a chez lui ni les brumes de l'Angleterre, ni les misères de l'Irlande, ni les neiges de la Suède et de la Norvège, ni le sol désolé de quelques provinces de la Grèce, de l'Italie, de l'Espagne (2).

« Le Français est tellement attaché à sa patrie qu'il ne la quitte jamais sans l'espoir d'y revenir. Ceux qui vont à l'étranger ne comptent pas y faire souche ; ils veulent faire fortune pour en jouir en France. Il s'ensuit qu'ils se feront négociants, commerçants, maîtres de langues, au besoin coiffeurs ou marchands de modes, rarement agriculteurs, car à remuer la terre on se fatigue vite, et la fortune vient lentement. Ce qu'il faut cependant pour fonder une colonie nouvelle, ce sont de bons cultivateurs, dont les bras soient assez forts, assez patients pour mettre en valeur le sol vierge. Le paysan français aime jusqu'à la passion le sillon qu'il a arrosé de ses sueurs, le clocher qui l'a vu naître. Il ne connaît pas ces contrées lointaines où il pourrait vivre plus heureux, et, si on les lui vante, il se méfie. Les Germains, au contraire, Allemands ou Anglais, les derniers venus en Europe de la race aryenne, paraissent avoir conservé le goût du déplacement, et ils poursuivent jusqu'en Amérique leur grande migration vers l'ouest, commencée il y a quatre ou cinq mille ans. En France, ceux qui feraient de

(1) *Mémoire du Congrès maritime de Paris*, du 7 juin 1876.

(2) EDMOND PLANCHUT, *La question de la marine marchande* (REVUE DES DEUX MONDES, 15 octobre 1876).

bons colons ne veulent point partir, et ceux qui partent en font de très mauvais (1). »

On ne peut déduire de ces considérations que les Français manquent d'aptitudes colonisatrices. Ils ont certaines qualités nécessaires aux pionniers des pays neufs, notamment un esprit vif, enthousiaste, prompt à concevoir et à exécuter ; une audace, un courage à toute épreuve, le désir de s'enrichir, l'amour des aventures. Ils savent affronter tous les climats, se soumettre à toutes les conditions d'existence, se rendre sympathiques aux habitants des pays primitifs. Qu'on ne leur refuse donc pas les qualités indispensables à l'expansion extérieure ; car nous répondrions en rappelant ce qu'ils ont fait jadis, ce qu'ils font encore aujourd'hui.

La France a joué un rôle important aux Indes et dans l'histoire de la colonisation. Les faits sont là pour témoigner qu'elle fut près de devenir la première puissance coloniale (2). Elle ne manquait donc pas des qualités demandées à une nation qui désire fonder des colonies.

On peut même dire qu'elle eut en matière coloniale des succès plus marqués que les Anglais. Ceux-ci, en effet, n'ont jamais réussi que dans des terres inhabitées ou peuplées seulement de chasseurs errants comme aux États-Unis, en Australie, en Nouvelle-Zélande, ou bien auprès de populations sédentaires qu'ils se sont contentés de diriger, comme aux Indes. Là, au contraire, où la race britannique s'est trouvée en présence de peuples belliqueux, fortement constitués, ou de groupes européens compacts, elle a échoué ou employé le fer et le feu. Ce qui s'est passé au Canada, en Irlande et dans l'Afrique du Sud en est la preuve. Si nous considérons les agissements des nations européennes en Afrique, nous sommes forcés de reconnaître que ce n'est point la France mais l'Angleterre qui n'obtient pas grand succès dans le continent noir (3).

Des causes plus nombreuses et plus complexes qu'on ne l'a généralement

(1) DE LAVELEYE, *Le voyage de la Novara* (REVUE DES DEUX MONDES, janvier 1868, p. 453).

(2) HAURIGOT, *Les pionniers de la France dans l'Afrique occidentale*. — H. CASTONNET DES FOSSES, *L'Inde française avant Duplex*, p. 33. — J.-H. CHESSE, *Essai sur la colonisation en Cochinchine et au Cambodge* (REVUE MARITIME ET COLONIALE, t. XXXIX, p. 402).

(3) LEROY-BEAULIEU, *La curée de l'Afrique* (ÉCONOMISTE FRANÇAIS, 28 février 1885).

pensé jusqu'ici ont empêché la France de conserver ses possessions. Cela tient à la tournure du caractère national, à des erreurs politiques, dans le choix des pays à coloniser et dans le système politique à y introniser, à des défauts dans la constitution économique et l'organisation sociale des possessions, enfin à la direction de la politique intérieure de la métropole.

La France poussa jusqu'à l'excès les dispositions heureuses que nous venons de lui reconnaître. En déployant, dans sa vie coloniale, une merveilleuse énergie, les qualités les plus rares de l'intelligence et du caractère, elle a gaspillé ses efforts sur trop de points et dans des buts trop différents. Ses enfants ont voulu être à la fois commerçants, planteurs, chasseurs, soldats, voyageurs. S'ils excellent à s'identifier avec les peuples primitifs à courir les aventures, à braver les dangers, il faut remarquer que ces exploits héroïques ne suffisent pas pour coloniser. Il leur manque notamment cette vertu sans laquelle on peut faire de grandes choses, mais non fonder des œuvres durables : la persévérance tenace, la patience opiniâtre, la constance des Néerlandais, des Espagnols, des Anglais. Se laissant trop guider par l'imagination, la fantaisie, l'esprit d'improvisation, ils n'ont pas su attendre assez tranquillement les résultats graduels par lesquels doit passer toute entreprise coloniale durable. Leurs premières conquêtes n'étaient que le résultat des entreprises de quelques poignées d'hommes courageux et téméraires ; la nation, n'étant pas avec eux, ignorait les hauts faits de ses enfants (1). Or, il n'y a pas de plus grand obstacle à la colonisation que l'esprit d'aventure qui pousse l'homme à une activité fébrile et changeante, qui le détourne de la poursuite persévérante des résultats modestes et utiles, qui consume sans profit durable les qualités les plus éminentes de l'esprit et du cœur.

M. Leroy-Beaulieu va même plus loin dans ses appréciations et n'hésite pas à ajouter : Nation toujours frivole et changeante, comme la France dément peu ses antécédents historiques et comme il semble que l'expérience lui ait médiocrement profité ! Aussi prompt à se lancer sans préparation dans ses entreprises, qu'à s'en retirer au moment précis où le succès est dans sa

(1) ANOLD, *A quoi tient la supériorité des Français sur les Anglo-Saxons*, p. 150.

main, elle fait tous les pénibles et lents sacrifices au début, puis elle se retire, laissant à d'autres la récolte presque mûre (1).

Cette versatilité de l'esprit français explique pourquoi cette nation a toujours mieux réussi dans les colonies de plantation que dans les dépendances basées sur l'agriculture régulière. La mise en valeur de ces dernières exige des travaux longs, pénibles, tandis que les premières présentent mille attraits pour le caractère que nous venons de dépeindre. Les cultures rapides, chanceuses et donnant les bénéfices énormes, l'absence de labeur et de persévérance conviennent mieux au Français, parce qu'il lui suffit de diriger et de surveiller.

Les ressources matérielles et la valeur morale font souvent défaut au colon français. Les départements riches, où la fertilité du sol et le développement industriel donnent amplement du travail et, par conséquent, du bien-être aux habitants, ne fournissent qu'un contingent très restreint pour le peuplement des possessions d'outre-mer. On engage trop les masses nécessiteuses des centres populeux à s'expatrier, sans s'assurer assez si les futurs colons possèdent le pécule indispensable pour vaincre les premières difficultés de leur établissement et les qualités voulues pour réussir, spécialement un degré suffisant d'activité et de moralité. Si même nous considérons les meilleurs éléments de cette émigration, encore devons-nous convenir, avec Niox (2), que l'expansion de la colonisation française a toujours eu plutôt le caractère chevaleresque d'aventuriers militaires que celui de spéculations commerciales. Ce sont des hommes d'esprit ardent, les désintéressés et les dévoués, qui ouvrent la route : missionnaires, voyageurs, marins et soldats. Le commerçant ne vient qu'ensuite, et le commerçant sérieux vient souvent trop tard, lorsque les étrangers ont déjà pris les meilleures places. Cette hésitation du négociant si regrettable provient de ce que les trafiquants craignent de ne pas avoir de sécurité à l'étranger, de ne pas y voir leurs intérêts assez vigoureusement défendus. Enfin, on ne s'attache pas assez à ce que les émigrants connaissent les langues, l'histoire, les coutumes, les mœurs des nations étrangères.

(1) LEROY-BEAULIEU, *De la colonisation*, p. 155.

(2) *L'expansion européenne. Empire britannique : Asie, Afrique, Océanie.*

On a également objecté que la France ne peut coloniser, parce qu'elle n'a guère d'accroissement de population.

Certes, pour des raisons qu'il serait trop long d'exposer ici, sa population ne s'accroît guère. Tandis que l'Autriche la double en soixante-deux ans, l'Angleterre en soixante-trois ans, l'Allemagne en quatre-vingt-dix-huit ans, il faut à la France trois cent trente-quatre années ! Mais est-ce une raison pour que tous les Français restent sur le continent ? L'excédent normal des naissances sur les décès est d'environ 90,000 à 150,000 âmes par an, si l'on ne tient pas compte des ravages de la guerre. Ce chiffre est faible et les statisticiens l'opposent aux propagandistes de l'émigration ; mais il faut tenir compte des 100,000 Belges, Allemands, Suisses et Italiens qui, chaque année, se fixent en France et compensent le départ des nationaux.

L'émigration française, au lieu d'aller peupler les colonies de la métropole, se dirige de préférence vers les pays étrangers, les États-Unis, les républiques de la Plata. M. Étienne, sous-secrétaire d'État des colonies, a déploré cette conduite peu patriotique, qu'il attribue à l'ignorance des émigrants s'en allant à l'aventure, alléchés par les avantages qu'accordent les pays d'immigration. D'après nous, le mal doit aussi être imputé aux manœuvres des agents d'émigration et à la répugnance qu'inspire souvent aux émigrants l'excès de précautions administratives, réglementaires du système protecteur, qu'ils savent devoir subir aux colonies françaises. De plus, le régime colonial manque des garanties nécessaires pour assurer le respect des droits de tous, l'ordre et la liberté, sans lesquels les colonies ne peuvent se développer d'une manière normale ⁽¹⁾.

Pour que notre appréciation de la politique coloniale de la France soit complète, nous devons signaler les fautes commises par ses hommes d'État qui souvent ont fait preuve d'une ignorance absolue des intérêts politiques, économiques et sociaux des pays de colonisation, ainsi que d'esprit de suite et de desseins arrêtés ⁽²⁾.

(1) BOULANGER, *Rapport présenté au Sénat au nom de la Commission du budget de 1891*, p. 461.

(2) GABRIEL CHARMES, *La politique coloniale* (REVUE DES DEUX MONDES, 1^{er} novembre 1883, p. 58).

L'affaiblissement sur mer dans lequel la France est restée si longtemps, à force de s'épuiser sur terre, est la raison capitale pour laquelle cette nation n'a pas atteint le développement colonial auquel elle était en droit d'aspirer. En effet, c'est par millions qu'elle a semé de cadavres les plaines de l'Europe. Elle a vainement rougi de sang humain les eaux de la Meuse, du Rhin, du Danube, du Pô et de l'Èbre; rien de grand n'a germé de toute cette pourriture (1).

D'une manière générale, on peut dire que le Gouvernement n'a presque jamais su comprendre les vrais intérêts coloniaux. Tantôt, comme au temps de Colbert, une tutelle trop étroite arrête le développement normal des colonies; tantôt, sous Louis XV, l'État se désintéresse, par système, de toutes les questions extra-européennes. Dans l'ère contemporaine, le grand vice de l'administration des établissements français fut une centralisation excessive de tous les services et une uniformité à peu près complète de régimes, qu'il s'agisse des Antilles, de la Réunion, du Sénégal ou de la Nouvelle-Calédonie.

En Angleterre, c'est précisément le contraire qui s'est toujours manifesté. Toute question coloniale est envisagée comme une question éminemment britannique, et, sans jamais gêner la libre initiative des individus ni des compagnies, le Gouvernement a su constamment défendre les nationaux, écarter les concurrents, rester tutélaire sans devenir oppresseur. D'un autre côté, depuis 1688, le Gouvernement anglais, c'est-à-dire la nation elle-même, n'a jamais varié dans la politique coloniale (2). A ce point de vue encore, quelle différence si nous reportons les yeux de l'autre côté de la Manche! La plupart des cabinets français ont agi avec faiblesse ou témérité, avec hésitation ou pusillanimité. Ils se sont laissé dominer par les premières impressions venues, ou accaparer par des spéculateurs. Cette politique vacillante a été pratiquée surtout en Indo-Chine, où, pendant de longues années, la France a dû lutter contre un ennemi peu redoutable cependant, parce que les ministres n'avaient pas assez de décision pour y faire parvenir en un seul envoi une dizaine de mille hommes. De même à Madagascar, elle n'a jamais

(1) O. RECLUS, *La France et ses colonies*, t. II, p. 296.

(2) R. JALLIFIER et H. VAST, *Histoire de l'Europe et particulièrement de la France de 1610 à 1789*, pp. 551 et 552.

voulu expédier en une fois les bataillons nécessaires, de façon à finir la guerre d'un coup. Il est résulté de cette politique que, depuis 1880, la France a été engagée en même temps sur divers points du globe et qu'avec beaucoup de dépenses, après de grandes pertes d'hommes, elle n'a obtenu que des succès limités et incertains.

La même hésitation s'observe dans l'organisation des possessions. Ainsi à la Guyane, tantôt c'est un plan de colonie militaire qui prévaut, tantôt c'est le régime d'une colonie agricole. Aujourd'hui, on y recherche les bois de construction, demain on songera à dessécher les marais, à défricher les forêts; mais bientôt on se décourage et l'on envoie un nouveau gouverneur avec des projets nouveaux. Ces fluctuations entretiennent la misère dans la colonie et donnent beau jeu à l'opposition. Aux premiers jours de l'installation des Français outre-mer, le hasard a tout conduit. Il conduit encore tout dans les expéditions et les établissements lointains! (1) M. Martin a résumé cette pensée en quelques mots: les enfants de la France se montrent grands aux extrémités de la terre, tandis que leur gouvernement y est petit.

La lenteur des Français à s'établir dans les pays exotiques est due en partie aussi au mode de recrutement de l'armée. Dans cet ordre d'idées, il est à observer que le service militaire retient dans la mère patrie des jeunes gens qui ne demanderaient pas mieux que de gagner les possessions d'outre-mer. Il ne serait pourtant pas difficile de lever cet obstacle en affranchissant du service militaire les hommes qui, sous des conditions déterminées, voudraient participer à l'œuvre coloniale. Les partisans de certaines théories sociales crieront, peut-être, au privilège; nous leur répondrons, avec M. Leroy-Beaulieu, qu'il faut se départir une bonne fois de ce culte étroit et vraiment servile pour l'égalité. On ne peut nier d'ailleurs qu'il y ait des équivalences de services; celui qui ouvre ou maintient des débouchés à son pays le sert aussi efficacement que s'il porte et manie dans les casernes un fusil pendant trois ou cinq ans, puis pendant vingt-huit jours et ensuite durant quatorze jours.

Signalons encore le défaut de préparation du personnel administratif et

(1) GAFFAREL, *Les colonies françaises*, pp. 246 et 247.

son instabilité. Le chef supérieur dont dépendent tous les services coloniaux a été jusqu'en ces dernières années le ministre de la marine. La direction des possessions françaises est cependant chose assez importante pour qu'elle soit entre les mains d'un homme qui n'ait pas d'autre souci. D'autre part, si capable que soit le ministre chargé du gouvernement des colonies, ce fonctionnaire est, comme tous ses collègues, ballotté par les succès et les revers de la politique, lié aux destinées de son parti. Cette situation amène des changements fréquents dans la direction supérieure et, conséquemment, dans tous les rouages administratifs des colonies.

Aussi, des publicistes ont préconisé un conseil permanent, dont le ministre n'aurait que la présidence et qui serait composé de hauts fonctionnaires de toutes les opinions politiques. Une institution de ce genre peut avoir une influence heureuse sur le mouvement colonial, mais elle ne saurait donner que des avis, non des ordres. Le ministre, seul responsable des actes de son administration, ne peut recevoir des ordres d'un conseil, si bien composé qu'il soit ⁽¹⁾.

Les services qui fonctionnent sous les ordres du ministre ne sont pas à l'abri de la critique ; car ils ont la manie de la centralisation, de la bureaucratie à outrance pour tout ce qui se rapporte aux possessions d'outre-mer. « Il en résulte, entre autres maux, l'impunité pour ces proconsuls, qui vont tyranniser les colonies, l'uniformité dans le traitement politique, administratif et économique imposé à des pays dont les tendances et les besoins sont absolument disparates, enfin l'énormité des charges que supporte la métropole pour entretenir une armée de fonctionnaires, la plupart inutiles ⁽²⁾. »

L'instabilité des agents de tous grades est aussi chose fort pernicieuse dans l'organisation coloniale de la France. Il y a eu au Tonkin quatre-vingt-dix-sept administrateurs de 1887 à 1891 ! A la Guyane, en moins d'un demi-siècle, de 1817 à 1863, on a compté dix-sept gouverneurs titulaires et six intérimaires. Ces remaniements continuels du personnel seraient pardonnables si l'on n'envoyait dans les colonies que des hommes capables ; mais les meil-

(1) Nous reviendrons sur ce sujet en parlant de la « Représentation des colonies ».

(2) LÉON DESCHAMPS, *op. cit.*, p. 377.

leurs patriotes s'accordent à reconnaître que de singuliers abus ont été commis en cette matière, que le hasard, sinon le favoritisme, a souvent inspiré les ministres. On en cite maints exemples. Pour les temps reculés, nous rappellerons seulement celui de Duplex, qui fut odieusement sacrifié à Godeheu.

Parlant de l'Indo-Chine, M. Leroy-Beaulieu va jusqu'à dire, que le Conseil colonial ne représente qu'une poignée de fournisseurs et de fonctionnaires, qui pratiquent une exploitation systématique des deniers publics au profit d'un millier de personnes (1).

M. Chailley-Bert; de son côté, constate que dans la masse des hommes qui en France s'occupent de la politique coloniale, ceux qui le font avec conscience sont fort rares et, avec compétence, presque introuvables (2).

Enfin, il faut le reconnaître, guidé par son chauvinisme, le public français s'enthousiasme à la nouvelle que l'on a tiré des coups de canons et que ses braves soldats ont emporté quelque fortin, mais se montre très indifférent à l'annonce que le pavillon national a été hissé sur une factorerie; oubliant ainsi que la vraie mission d'un peuple civilisateur consiste avant tout à faire participer ses frères adoptifs de peuplades lointaines aux bienfaits de son état social, tout en nouant avec eux des relations mercantiles.

Le remède aux défauts organiques que nous venons de signaler consisterait à créer, comme en Angleterre et en Néerlande, un corps administratif colonial bien distinct du corps administratif de la métropole, par des conditions spéciales d'instruction, de recrutement, d'avancement. On perd trop souvent de vue que la tâche des fonctionnaires coloniaux est singulièrement délicate, qu'il y a des différences essentielles entre des contrées du vieux continent et des pays neufs, comme l'Algérie. M. Chailley-Bert a très justement fait observer qu'une métropole ne peut administrer et gouverner ses colonies selon ses méthodes, avec ses lois et ses fonctionnaires d'Europe. Il lui faut imaginer d'autres méthodes, rédiger d'autres lois, former d'autres fonctionnaires.

(1) *De la colonisation chez les peuples modernes*, p. 561.

(2) *Les Anglais en Birmanie* (REVUE DES DEUX MONDES, 15 décembre 1891, p. 842).

C'est dans le dessein d'obtenir ces agents, que la France a fondé, à l'exemple de la Néerlande, une école coloniale, dont nous parlerons plus loin. Si cet établissement atteint son but, il en sortira, dans quelques années, un corps de fonctionnaires coloniaux bien au courant des besoins spéciaux des établissements d'outre-mer. A côté de cette nouvelle institution, le Gouvernement français devrait accomplir, dans l'organisation de ses possessions, une autre réforme consistant à établir, pour chacune d'elles, des règles d'administration adaptées à leur caractère propre. Grandes, en effet, sont les dissemblances que nous trouvons entre ces colonies au point de vue notamment du climat et de la fertilité, de la langue et des mœurs des habitants. Ainsi l'Algérie et la Tunisie, sorte de prolongements de la France, présentent une physionomie toute particulière, que l'on ne voit nulle part ailleurs. L'Indo-Chine a-t-elle des traits de ressemblance avec les Antilles? Comparez des établissements, même voisins l'un de l'autre, comme le Congo, le Gabon, le Sénégal, et vous les trouverez fort différents. En règle générale, on peut dire qu'il ne faut établir une organisation se rapprochant de celle de la métropole, que dans les colonies qui présentent quelque conformité de caractère avec la mère patrie pour les points que nous venons d'énumérer. Donnez une administration débonnaire aux pays pacifiques; renforcez, au contraire, l'autorité là où les populations se montrent turbulentes; mais dans toutes, respectez les coutumes, les mœurs, les préjugés même ⁽¹⁾.

L'œuvre coloniale de la France, depuis un certain temps déjà, se trouve en présence d'un autre écueil très grave. Le Parlement a pris en aversion l'initiative privée, surtout celle des sociétés financières. « Nos chambres inexpérimentées, dit à ce sujet M. Leroy-Beaulieu, se sont prononcées pour les entreprises de travaux publics directement faits par l'État; on est arrivé à cette effroyable débauche du plan Freycinet, qui a failli ruiner à tout jamais nos finances. Tout ce qui est société financière ou homme de finances excite dans la chambre la suspicion ou la réprobation, quoique, par une singulière contradiction, les trois quarts de nos députés recherchent avec avidité la situation d'administrateur de société anonyme. Nos chambres veulent voir

(1) DE LANESSAN, *op. cit.*, pp. 998 et suiv.

dans toutes les entreprises des scandales financiers, ce que l'on appelle d'un mot grossier : des *tripotages*. »

Enfin, une bonne organisation du crédit dont jouissent les colonies exerce nécessairement une influence considérable sur leur développement. A ce point de vue, la France a aussi des réformes sérieuses à accomplir; car aujourd'hui c'est le budget de la métropole qui supporte toutes les dépenses des possessions d'outre-mer.

L'Angleterre, beaucoup plus pratique, ne contribue que pour une très faible part au budget ordinaire des colonies. Elle a pour principe de ne les aider en rien dans les dépenses extraordinaires, destinées à faire face aux frais des grands travaux publics. Ces frais sont couverts par des emprunts contractés sur le marché de Londres, et l'on n'évalue pas à moins de six milliards et demi la somme des capitaux engagés dans ces opérations.

Ce système présente le double avantage de ne pas grever le budget de la mère patrie et d'offrir des placements excellents pour l'épargne nationale, qui autrement irait s'engloutir dans des entreprises étrangères; on ne l'a que trop vu en France ⁽¹⁾!

Ce que nous venons de dire n'est pas une critique. Nous avons cherché à démontrer, une fois de plus, qu'en France la question coloniale doit être envisagée, discutée à des points de vue nombreux, et qu'elle soulève les plus grands problèmes administratifs, financiers, industriels, commerciaux ⁽²⁾.

SECTION VIII

LA FRANCE DOIT-ELLE CESSER DE COLONISER ?

Cette question a fait, ces dernières années, en France, l'objet de discussions nombreuses, et les opinions les plus extrêmes ont été émises.

(1) VIGNON, *Les colonies françaises : leur commerce, leur situation économique, leur utilité pour la métropole*.

(2) A. NEYMARCK, *Société d'économie politique. Séance du 5 mars 1892* (JOURNAL DES ÉCONOMISTES, mars 1892, p. 438).

Les uns se sont bornés à envisager les difficultés que nos voisins du Midi ont rencontrées au Tonkin, les déboires, les déceptions qu'ils ont éprouvés en Orient. S'appuyant sur l'histoire, on a mis la grande nation en garde contre ce qui fut qualifié d'aventures hasardeuses pour les capitaux et la vie des citoyens. Le sentiment qui fait naître ces entreprises ne serait que le résultat de préjugés, d'illusions, de souvenirs éteints, réveillés par l'esprit de conquête. Certains, allant plus loin, ont ajouté que le domaine colonial de la France est assez étendu et qu'il faut se contenter de le mettre en valeur, parce que l'état des finances prescrit la plus sévère économie. D'aucuns ont même rappelé ces paroles de Montesquieu : « Les princes ne doivent pas songer à peupler de grands pays par les colonies... L'effet ordinaire des colonies est d'affaiblir le pays d'où on les tire sans peupler ceux où on les envoie. »

Cet aphorisme de l'auteur de l'*Esprit des lois* est radicalement erroné, l'histoire en offre des preuves irréfutables. Qui donc a peuplé les États-Unis de l'Amérique du Nord ? Qui donc a peuplé l'Australie ? Et l'Allemagne, si elle ne colonise que depuis quinze ans, n'envoie-t-elle pas depuis longtemps des flots d'émigrants dans les contrées étrangères ? Cet exode a-t-il diminué la population de l'empire germanique ?

D'autres ont soutenu que, si un revirement colonial s'était produit un quart de siècle plus tôt, la France n'aurait pas perdu les profits d'une partie de ses succès au Tonkin, elle se serait établie beaucoup plus tôt à Madagascar, elle n'aurait pas laissé grandir la puissance de Samory, ni l'insolence du roi Behanzin, elle n'aurait pas livré à la *Royal Africa Company* le bas Niger, le Béné et un immense *hinterland* jusqu'au lac Tchad, elle aurait prévenu, par des traités conclus en temps utile, le développement du Togo allemand et obtenu de meilleures frontières dans la région du Congo, aux sources du Niger et dans maint autre endroit. Si la France avait eu, dit-on, la compréhension nette des destinées qui l'attendaient dans le continent noir, que serait aujourd'hui l'Afrique ? Non pas ce triangle bizarrement découpé en rectangles, démembré, déchiqueté, portant les couleurs anglaises, allemandes, italiennes, portugaises, congolaises, mais un empire immense presque compact, qui eût compensé les pertes subies par la France dans

l'Indoustan, en Amérique, voire même sur le continent européen, à la suite des guerres du XVIII^e siècle et de la chute de Napoléon. L'Afrique eût été pour la France de véritables Indes noires, plus précieuses que celles du Gange; car il y a là un monde de clients inconnus, de peuples nus, qui ne demandent qu'à pouvoir se vêtir (1).

Ce tableau est certes empreint d'une exagération que l'amour-propre national seul peut excuser. D'ailleurs, la question que nous nous sommes posée comporte, si l'on veut être pratique, non des récriminations contre le passé, mais un examen judicieux de l'avenir. Nous plaçant à ce point de vue, nous rapporterons d'abord l'opinion professée par un des maîtres en la matière, M. Leroy-Beaulieu. « Au commencement du XX^e siècle, dit-il (2), la Russie aura 120 millions d'habitants politiques; près de 60 millions d'Allemands, appuyés sur 30 millions d'Autrichiens, domineront l'Europe centrale; 120 millions d'Anglo-Saxons occuperont les plus belles contrées du globe et imposeront au monde civilisé leur langue, qui domine déjà aujourd'hui sur des territoires habités par plus de 300 millions d'hommes. A côté de ces géants, que sera la France? Joignez à ces grands peuples l'empire chinois, qui alors sans doute recouvrera une vie nouvelle. Du grand rôle qu'elle a joué dans le passé, de l'influence, souvent décisive, qu'elle a exercée sur la direction des peuples civilisés, que lui restera-t-il? Un souvenir s'éteignant de jour en jour. » Ce cri de détresse incite naturellement M. Leroy-Beaulieu à engager sa patrie à redevenir résolument une nation colonisatrice.

L'appréciation de M. Gaffarel n'est pas moins enthousiaste pour la colonisation : « Dans le combat pour la vie que se livrent les grandes puissances, la France sera fatalement vaincue et réduite à un amoindrissement déplorable, si elle n'adopte résolument la politique de l'extension coloniale (3) »

Nous croyons que la solution de la question pour la France comporte un mouvement d'émigration sage, éclairée, qui donnera satisfaction aux conditions multiples, surgissant chaque jour par un résultat inévitable de l'extension donnée à l'instruction. Combien de jeunes gens parmi les milliers

(1) A. RAMBAUD, *La France coloniale*, p. v.

(2) LEROY-BEAULIEU, *De la colonisation*, p. XIII.

(3) *Op. cit.*, p. I.

d'élèves sortis des écoles, même primaires, sont convaincus qu'un avenir brillant s'ouvre devant eux sans avoir à s'éloigner du foyer paternel ! Grave erreur ! L'encombrement des carrières libérales est un des dangers de notre état social ; car il risque de créer des légions de lettrés sans position, qui demain seront des mécontents et bientôt après des révolutionnaires. L'émigration est le dérivatif naturel à employer contre ce mal. Les colonies ont place pour recevoir ces enfants de la vieille Europe, et sont prêtes à les accueillir à condition qu'ils s'y rendent avant d'être des déclassés.

En ces derniers temps surtout, on a accusé la France d'indifférence pour les questions coloniales et d'hostilité envers toute initiative privée. Sans doute, le mouvement d'expatriation, qui étend à l'étranger la renommée d'une nation, s'est trop longtemps ralenti ; les Français commencent cependant à sortir de cet état d'apathie. Pour s'en convaincre, il suffit d'observer l'importance grandissante des sociétés ayant pour but l'étude des questions coloniales.

Si, à côté de ces tendances, la France veut réformer son administration et ses mœurs coloniales, elle pourra redevenir la nation colonisatrice des temps passés. Mais en beaucoup de choses, il faudra prendre le contre-pied de ce qui a été fait et se mettre à l'ouvrage généreusement, sans fausse honte. Le but à atteindre est assez important pour mériter la bonne volonté de tous.

PARTIE SPÉCIALE

SECTION IX

ALGÉRIE

PRISE DE POSSESSION.

Nous avons vu que de 1814 à 1830, la colonisation française n'offre pas un intérêt particulier. Ce n'est qu'à la veille de l'avènement de Louis-Philippe que la situation changea brusquement.

A la suite d'un incident diplomatique, la France avait envoyé à la conquête de l'Algérie une flotte de cent quatre bâtiments montés par 40,000 hommes, sous le commandement du vice-amiral Duperré et du comte de Bourmont. Dès le débarquement, c'est-à-dire le 19 juin 1830, les Français décimèrent les Arabes, qui défendaient le camp de Staouéli, s'emparèrent le 3 juillet du fort de l'Empereur et, après quelques combats isolés, plantèrent le lendemain leur étendard sur la Kasbah (1).

Cette occupation fut donc un événement militaire, alors que chez d'autres peuples la colonisation est une œuvre pacifique et privée, dans laquelle le Gouvernement n'intervient qu'à l'effet de régulariser un état de choses déjà existant. L'Algérie n'a pas été envahie par des légions de citoyens aventureux, entraînés loin de la mère patrie par l'appât du lucre, par des nécessités sociales ou politiques. Ici la colonisation fut une œuvre gouvernementale, « une conquête ».

L'histoire des premiers colons de l'Algérie fut tourmentée et glorieuse. Ces pléiades de vaillants et audacieux pionniers de la première heure durent dépenser beaucoup d'énergie et de courage pour vaincre les difficultés qui compliquèrent leur tâche. Rendons hommage à ceux qui sont morts en luttant contre les multiples obstacles rencontrés sur leur route. Que le souvenir de l'intrépidité et de l'endurance dont ils ont fait preuve serve d'exemple aux jeunes générations !

ORGANISATION POLITIQUE.

La France ne s'est généralement occupée de son domaine colonial que pour faire respecter ses droits et protéger ses sujets. En Algérie, au contraire, l'initiative de l'occupation fut prise par l'État et l'action gouvernementale n'a cessé de s'y faire sentir.

La France eut à surmonter dans sa nouvelle possession de l'Afrique septentrionale des difficultés de diverses natures. Elle s'est trouvée en présence d'indigènes d'autant plus hostiles qu'ils appartenaient en grande partie

(1) La *Kasbah* est la citadelle qui domine Alger.

à la race la plus rebelle à la civilisation européenne. Outre la question religieuse, que de difficultés résultaient de l'organisation de la famille et de la propriété ! En effet, les Arabes pratiquent la polygamie, qui est réprouvée par nos mœurs et condamnée par notre législation ; leur régime foncier repose sur la propriété collective.

Trois moyens furent préconisés pour faire pénétrer notre civilisation dans la colonie : refouler les indigènes hors du territoire conquis par la France ; empêcher le plus possible les relations entre les Européens et les Arabes ; enfin, conserver toutes les institutions sociales et politiques, les mœurs et les traditions de la population musulmane pour la fusionner avec les émigrants. Ces différents systèmes ont été caractérisés par les mots refoulement, abstention, fusionnement.

Repousser les indigènes était une théorie dont la réalisation aurait exigé des efforts et des sacrifices immenses et qui aurait eu pour résultat de dépeupler le pays.

S'abstenir de tout contact avec les Algériens, c'était préparer, dans un avenir prochain, la perte de la colonie.

Assimiler la nationalité arabe parut le moyen le plus pratique.

Nous examinerons ultérieurement si c'était la meilleure solution de la question qui se posait. Bornons-nous en ce moment à constater qu'il n'était pas facile d'introduire une population européenne dans un pays où tout le sol était possédé et cultivé ; de faire de deux éléments contradictoires un ensemble sinon homogène, du moins régulier. Le problème à résoudre était un des plus difficiles de la politique coloniale des peuples modernes ⁽¹⁾ ; aussi le Gouvernement hésita pendant de longues années. On vit alternativement prédominer l'autorité militaire et l'autorité civile, inquiéter les arabes et vexer les colons. En un mot, la politique de la France en Algérie fut tortueuse, incertaine, changeante, comme le montrera l'examen rapide des mesures prises à l'égard de cette colonie pendant plus d'un demi-siècle.

Les bases de la colonisation dans la nouvelle possession française furent

(1) LEROY-BEAULIEU, *De la colonisation*, p. 333.

jetées par Bertrand Clausel, général en chef des troupes de l'Algérie ; il établit une ferme modèle dans les plaines de la Mitidjah et prépara divers projets d'assainissement pour ces vastes et fertiles régions. La domination s'étendit sous l'administration de ses successeurs.

En 1833 surgit un homme, qui devait entraver les desseins de la France jusqu'à la chute des d'Orléans. Fils d'un de ces anciens Almoravides, qui avaient conquis le Maroc, puis l'Espagne, Abd-el-Kader, émir de Mascara, fut considéré comme un libérateur envoyé de Dieu pour entamer contre les chrétiens cette guerre sainte que prêchaient si énergiquement les vieux marabouts. Nouveau Bolivar, il lutta vaillamment pour l'indépendance de son pays ; mais, moins heureux que le Washington de l'Amérique méridionale, il dut déposer les armes en 1847, se rendre au général Lamoricière et quitter le sol arabe pour aller subir en France une captivité de plusieurs années.

Une première organisation fut alors donnée aux *Possessions françaises dans le nord de l'Afrique*. Le général Drouet d'Erlon remplaça Desmichels et la victoire signala toutes les opérations des troupes françaises, sauf à la Maeta (28 juin 1835), où trois cents hommes furent tués. Dans la suite, de nouvelles expéditions furent encore entreprises contre les musulmans. Les gouverneurs généraux, qui eurent en main l'administration de l'Algérie en modifièrent si souvent le caractère, que l'instabilité devint la règle, et l'état normal fut, peut-on dire, de changer toujours de forme.

La première ordonnance un peu complète sur l'organisation de l'Algérie date de 1834. Elle plaçait à la tête de la colonie le général en chef de l'armée d'occupation, dépendant du ministère de la guerre ; à côté du gouverneur était institué un Conseil composé d'un intendant civil, du commandant de la marine, du procureur général, du directeur des finances, d'un intendant militaire.

Une ordonnance du 15 avril 1845 divisa l'Algérie en trois provinces, et chacune d'elles en trois parts : la zone *civile*, soumise à l'administration civile ; la zone *arabe*, où l'autorité militaire existait seule ; enfin, la zone mixte, où l'autorité militaire remplissait les fonctions civiles.

La Constitution française du 4 novembre 1848, conformément aux prin-

cipes et aux idées du temps, visait l'assimilation de l'Algérie. Elle déclare que cette partie de l'Afrique, désormais territoire français, doit être régie par des lois particulières jusqu'à ce qu'une loi spéciale la place sous le régime de la Constitution. Dès le 9 décembre suivant, un décret supprima la direction générale des affaires civiles, créa dans chaque province un département, institua un préfet et un Conseil de préfecture. Le territoire mixte fut supprimé, on étendit le territoire civil et le territoire militaire ne fut maintenu qu'aux confins de la zone d'influence. Le gouverneur général resta investi de la haute administration. Le pouvoir central fut représenté par un gouverneur militaire qui relevait du ministre de la guerre.

A l'avènement du second Empire, cette organisation fut de nouveau modifiée ; on abandonna l'idée de l'assimilation. Un décret du 24 juin 1858 établit un ministère spécial de l'Algérie et des colonies, dans le dessein « de donner plus d'unité à l'action administrative dans les possessions d'outre-mer, et de stimuler le développement matériel et moral de ces établissements coloniaux, par une direction à la fois ferme et libérale ». Tous les services de l'Algérie furent concentrés dans les mains du nouveau ministre, qui réunit à l'autorité civile, politique et militaire, l'administration des finances, de la justice, de l'instruction publique et des cultes, précédemment réparti entre les départements ministériels de la métropole.

Le ministre de l'Algérie correspondait avec les préfets et les généraux. On retirait donc l'administration de l'Afrique au ministre de la guerre. Cette réforme, qui accusait l'extension et la prédominance du pouvoir civil, ne dura point.

En 1860, on établit la dualité des pouvoirs. Sous l'autorité du gouverneur furent placés un directeur des affaires civiles, administrant par l'intermédiaire des préfets, un sous-gouverneur ayant juridiction sur les territoires militaires, secondés l'un et l'autre par les *bureaux arabes*. Ces derniers collèges composés d'officiers, désignés par le gouverneur, et de chefs indigènes, devaient surveiller les tribus, dresser les rôles d'impôts, rendre la justice dans certains cas, intervenir officiellement et officieusement dans les relations entre indigènes et Européens, diriger l'industrie et l'agriculture, enfin surveiller l'instruction publique. Voilà donc l'autorité civile et l'auto-

rité militaire indépendantes l'une de l'autre, se partageant l'administration de l'Algérie. C'est ce qui a fait dire au maréchal Pélissier : « Je ne suis ni gouverneur *civil* ni gouverneur *militaire* : je suis gouverneur général. »

En 1864, le pouvoir militaire prit le dessus; les fonctionnaires de l'ordre civil lui furent subordonnés, des généraux devinrent commandants de province. Le parti militaire, craignant que le développement de la colonie n'amenât son absorption, persuada à Napoléon III que la colonisation était impossible; que les colons étaient les ennemis naturels des Arabes; qu'il n'y avait d'avenir en Algérie que pour les Arabes; qu'un gouvernement militaire pouvait seul relever la race indigène et lui rendre quelque chose de son ancienne splendeur. C'est poussé par ces préoccupations que l'Empereur résolut d'entraver la colonisation; au lieu d'une France africaine, il tenta la fondation de son fameux *royaume arabe*, qui aurait constitué de grands fiefs au profit de l'aristocratie indigène, sous la suzeraineté de généraux ou d'une aristocratie française. Par ce fait, la mère patrie aurait exercé une sorte de protectorat moral; les colons européens n'auraient été que les directeurs des propriétaires indigènes, des chefs d'industries, des commerçants, comme à Java et dans l'Inde anglaise. Mais ce plan avorta.

Les réformes que nous venons d'esquisser ne résolurent pas le problème, et le sort de l'Algérie préoccupa de plus en plus l'Empereur. S'entourant de tous les hommes qui pouvaient lui fournir des renseignements utiles, il fit, en 1865, un nouveau voyage (1), non plus seulement à Alger, mais dans toutes les possessions de l'Afrique septentrionale. Le 20 juin, il adressa au gouverneur, le maréchal de Mac-Mahon, duc de Magenta, sa fameuse *Lettre sur la politique de la France en Algérie*. Elle était divisée en quatre chapitres, ayant pour titres : *les Arabes, la colonisation, l'occupation militaire, résumé*. Ce dernier chapitre faisait connaître complètement la pensée du souverain : « J'aime mieux, disait-il, vous le voyez, utiliser la bravoure des Arabes que de pressurer leur pauvreté, — rendre les colons riches et prospères que d'importer à grands frais des émigrants étrangers, — maintenir

(1) L'Empereur avait fait un premier voyage en 1860, mais n'avait visité qu'une partie de l'Algérie.

nos soldats dans des positions salubres que de les exposer au climat dévorant du désert. En réalisant ce programme, nous obtiendrons, je l'espère, l'apaisement des passions et la satisfaction des intérêts. L'Algérie ne sera plus alors un fardeau, mais un nouvel élément de force. Les Arabes, contenus et réconciliés, nous donneront ce qu'ils peuvent nous donner de mieux, des soldats, et la colonie, devenue florissante par le développement de ses richesses territoriales, créera un mouvement commercial éminemment favorable à la métropole. »

Cette lettre causa un vif émoi en France comme en Algérie, mais on en exagéra la portée et l'on se trompa sur ses conséquences. « Il y a en Algérie, a dit le général Allard, deux grands intérêts, dont l'antagonisme est ancien et constant et que l'Empereur s'est proposé de réconcilier. Il y a l'intérêt français et européen représenté par 200,000 individus disséminés sur le littoral et dans le Sahel; il y a l'intérêt arabe, représenté par 2,500,000 indigènes vivant sous la tente des produits de la terre, formant des tribus indépendantes, propriétaires, depuis un temps immémorial, des territoires qu'elles occupent. »

Fallait-il, après la conquête, pour faire de la place à la colonisation, refouler un peuple fier dans le Sahara et lui infliger le sort des Indiens dans l'Amérique du Nord? Fallait-il même adopter le système mitigé qu'on a appelé *cantonnement indigène* et dont l'application a suscité la guerre sainte? L'humanité, la politique, l'intérêt bien entendu de la France condamnaient un tel plan, qui n'était jamais entré dans la pensée de l'Empereur. Le système formulé dans la lettre impériale n'est pas nouveau; il n'avait pour but que de tracer les règles de conduite à suivre par les administrateurs.

Le renversement de l'Empire amena une transformation. A partir de 1871, les Algériens français furent de nouveau dotés du droit d'élire des députés à la Chambre (1) et, à partir de 1875, des sénateurs.

Au point de vue de l'organisation locale, la loi du 12 octobre 1871

(1) Le décret du 5 mars 1848 avait accordé à l'Algérie quatre députés siégeant au Parlement métropolitain et nommés par les citoyens de la colonie âgés de vingt et un ans nés ou naturalisés Français. Le décret-loi du 2 février 1852 supprima la représentation de l'Algérie et des autres colonies.

institua les conseils généraux. Chacune de ces assemblées départementales se compose d'Européens élus et de six indigènes désignés dans chacun des trois départements par le gouverneur général.

On s'efforça de supprimer la hiérarchie indigène, de dissoudre la tribu, idée qui donna naissance aux lois du 26 juillet 1873 sur la propriété immobilière, que nous examinerons ultérieurement; du 23 mars 1882 sur l'état civil; du 28 avril 1887 sur la délimitation et le fractionnement du sol des tribus; du 19 décembre 1887 sur le bornage.

L'administration municipale ou communale ne pouvait être homogène; les localités presque exclusivement composées d'indigènes ne devaient pas être régies par le même système que celles où il n'y a guère que des Européens. C'est pourquoi l'on classa les communes en trois catégories: les communes de plein exercice, assimilées aux communes de la métropole et jouissant des mêmes droits municipaux; les communes mixtes, qui n'ont qu'une vie municipale embryonnaire, dirigées par un administrateur civil, fonctionnaire gouvernemental; enfin, les communes indigènes qui peuvent relever, à titre de contrôle, d'un administrateur français, mais sont régies suivant les coutumes et les traditions de la population, dont la vie municipale est presque nulle. Le progrès consiste à amener lentement toutes les communes à la première catégorie.

A partir de 1852, la nomination des maires et de leurs adjoints s'est faite, suivant l'importance des localités, par l'Empereur ou par le gouverneur, auquel la nomination des conseillers municipaux fut réservée jusqu'à ce que deux décrets de 1866 et 1870 en revinrent aux principes de l'élection.

Enfin, les dispositions administratives, en général très équitables, qui avaient régi pendant près d'un demi-siècle le droit municipal en Algérie, ont très malencontreusement été modifiées par la loi du 5 avril 1884, empreinte de l'esprit le plus rétrograde. Un décret du 7 du même mois a mis, en ce qui concerne les musulmans, des mesures restrictives, qui sont au plus haut degré antieivilisatrices et de nature à froisser de plus en plus les Arabes⁽¹⁾.

A partir de 1884, l'organisation de l'Algérie entra dans une voie nou-

(1) LEROY-BEAULIEU, *L'Algérie et la Tunisie*, pp. 289 et 291.

velle par le *système des rattachements*, qui fut établi par le décret du 5 septembre 1881, et tendit à faire ressortir les principaux services coloniaux aux divers départements ministériels de la métropole. Les affaires algériennes furent ainsi noyées à Paris dans les dossiers des bureaux, qui n'ont entre eux ni rapports obligatoires, ni unité de vues, ni compétence spéciale. Le gouverneur général n'était plus qu'un délégué tenu de rendre compte incessamment de ses actes aux ministres, et ses pouvoirs, précisés par décrets, ne lui laissaient aucune latitude. On voulait, en résumé, faire de l'Algérie autre chose qu'une colonie. Après une expérience de dix années, le Sénat, « pour assurer le développement de la colonisation algérienne », nomma, le 6 mars 1891, une commission de dix-huit membres, à l'effet de rechercher et proposer, de concert avec le Gouvernement, les modifications qu'il y aurait lieu d'introduire dans la législation et les divers services de l'Algérie ⁽¹⁾. Le programme de cette commission était très ample. Il était relatif à la propriété, à l'état civil des indigènes, au peuplement français et européen, au budget, à l'instruction publique, à la justice, aux cultes, à la constitution administrative de l'Algérie. M. Jules Ferry fit rapport en 1892, et une importante discussion occupa le Sénat pendant quatre séances (25, 26, 29 et 30 mai 1893). La Commission, d'accord avec le Gouvernement, proposa un ordre du jour tendant à faire rapporter les décrets de rattachement et à fortifier les pouvoirs du gouverneur général de l'Algérie ⁽²⁾.

La même Commission, chargée d'examiner les modifications à introduire dans le régime fiscal de l'Algérie, fit un rapport sur lequel s'engagea une discussion technique, qui aboutit à l'ordre du jour suivant : « Le Sénat recommande à l'attention vigilante du Gouvernement les conclusions formulées dans le rapport sur le régime fiscal de l'Algérie ⁽³⁾ ».

Les défauts qui résultent du mode des rattachements, au point de vue de l'efficacité et de l'économie administrative, ont été révélés dans les mémorables séances de novembre 1896. La colonie voudrait voir soustraire son

(1) On trouvera des renseignements concernant les travaux de cette Commission dans l'ouvrage de M. Henri Pensa, *L'Algérie*, Paris, 1894, in-8°.

(2) *Journal officiel* du 31 mai 1893.

(3) *Ibid.* du 23 janvier 1894.

administration au régime des décrets. Manié par une administration éclairée, impartiale et pourvue d'esprit de suite, ce régime a plus de souplesse que celui des lois, mais il présente le grave danger de prêter aux surprises, aux inspirations, aux influences abusives. L'Algérie réclame, avec raison, un Gouvernement mieux approprié à son degré de civilisation. Elle demande qu'une loi organique fixe la constitution et fasse la part du domaine des lois, du domaine des décrets, du domaine des arrêtés ministériels.

On n'est pas encore d'accord sur le caractère qu'il convient de donner à la constitution de l'Algérie. Faut-il adopter l'autonomie ou l'assimilation à la mère patrie? Si aucun de ces deux régimes ne peut être admis actuellement, vers lequel doit-on tendre? Nous examinerons cette question dans quelques instants, quand nous parlerons de l'assimilation des indigènes.

Toutefois, à la suite des débats de novembre 1896, le Gouvernement est entré, fort timidement et incomplètement, dans la voie de la décentralisation algérienne. Le régime des rattachements de 1881 a été modifié, mais non supprimé. Un décret de la fin de 1896 a étendu les pouvoirs du gouverneur général, mais pas suffisamment; l'action des bureaux ministériels exerce encore une trop grande influence sur les affaires de la colonie. Il est vrai qu'aujourd'hui le gouverneur général est consulté sur certains points, au sujet desquels jadis Paris décidait sans même le prévenir; néanmoins, ses droits sont pour ainsi dire nuls, par exemple en matière de nominations du personnel. On se borne généralement à lui demander son avis, alors qu'il devrait pouvoir nommer si pas à tous les postes, du moins aux inférieurs et aux moyens ⁽¹⁾. Ce principe est appliqué notamment par l'État Indépendant du Congo, sans présenter aucun inconvénient.

La décentralisation ne peut être efficace et complète que si l'on élargit aussi le rôle du Conseil supérieur du Gouvernement, siégeant à Alger, qui assiste le gouverneur général et contrôle ses actes. Au mois de février 1897, le Parlement a été saisi par le Ministre de l'intérieur d'un projet de loi qui modifie la composition et les pouvoirs de ce corps essentiel ⁽²⁾. Ce projet

(1) LEROY-BEAULIEU, *L'Algérie et la Tunisie*, pp. 302 et 314.

(2) On trouvera l'analyse de ce projet de loi dans l'ouvrage de M. Leroy-Beaulieu, *L'Algérie et la Tunisie*, p. 315.

accorde la prépondérance numérique à l'élément élu sur les fonctionnaires et prévoit des délégués musulmans. Malheureusement, les attributions de ce grand corps, qui devrait constituer le rouage principal de l'administration algérienne, sont encore trop limitées.

RÉGIME FONCIER.

Participant à la fois de la nature des colonies de peuplement et des colonies d'exploitation, l'Algérie devait être dotée d'une bonne organisation du régime foncier, rendant l'appropriation des terres facile et définitive.

Au moment de la conquête, il existait quatre espèces de propriétés : 1^o les terres beylicales, constituant le domaine de l'État; 2^o les terres appartenant aux tribus à titre indivis, du moins en ce qui concerne la jouissance; 3^o les terres familiales, c'est-à-dire indivises entre les personnes du même sang, provenant de dons faits par le souverain aux familles aristocratiques et constituant des sortes de fiefs; 4^o les terres dont la jouissance avait été concédée à des tribus par les Turcs, lors de la conquête, et sous condition de fournir certaines corvées ou le service militaire.

On conçoit quel amalgame confus ces droits formaient dans un pays où il n'existait point de registres, point de plans, point d'archives de cadastre, point d'état civil, point de documents authentiques, souvent même pas de conventions écrites.

On ne tarda pas à faire un très grand abus de faux titres de propriété, et les droits réels ne pouvaient être constatés que par la preuve testimoniale et même par la notoriété. Au surplus, l'Arabe, essentiellement nomade, n'a pas pour son coin de terre l'amour exclusif et jaloux du paysan français ou kabyle. Aussi la plupart du temps il reste dans l'indivision et se borne à faire des partages temporaires, provisoires, que l'on modifie à volonté selon les convenances des cultures.

Cette situation inextricable amena une confusion effroyable, lorsque au début de la colonisation affluèrent les spéculateurs et les colons avides de posséder. L'acquéreur européen achetait en aveugle, alléché par le bon marché, sans savoir exactement ce qu'il faisait, sans garantie, sans titre sérieux.

L'indigène vendait avec son insouciance de grand enfant, heureux de toucher quelque argent, souvent sans se préoccuper de savoir si ce qu'il aliénait était bien à lui, s'il avait le droit et le pouvoir de le livrer, se disant sans doute que le lendemain y pourvoirait en chassant les Français de la terre d'Afrique (1). Cet état de choses ne tarda pas à préoccuper l'autorité métropolitaine, qui chercha à donner une assiette plus solide et plus fixe à la propriété.

La première mesure prise en vue de l'organisation du régime foncier fut un arrêté du gouvernement général, en date du 18 avril 1844, portant règlement sur les concessions et la formation des centres de population (2). On estima que le meilleur moyen de favoriser la colonisation était de mettre gratuitement des terres domaniales à la disposition des immigrants (3).

L'appropriation du sol, jusque-là possédé en commun par la tribu arabe, était un acte analogue à celui qui existait à Rome. On y transformait aussi le domaine public en propriété privée.

Les ordonnances du 21 juillet 1845, du 5 juin et du 1^{er} septembre 1847, réglementèrent ce système. L'étendue des concessions était limitée; les préfets dans les territoires civils, les généraux commandant les divisions pour les territoires militaires, pouvaient accorder les uns 25 hectares et les autres 400 hectares. Pour les contenances plus grandes, il fallait l'intervention du Ministre de la guerre. Le colon devait fournir un cautionnement pour garantir l'exécution de certains travaux, qui étaient contrôlés par un inspecteur de colonisation. Aussi longtemps qu'il n'avait pas reçu son titre définitif, l'occupant ne pouvait ni aliéner ni hypothéquer sa concession, et la sanction de cette défense consistait dans la faculté pour l'administration de prononcer la déchéance du concessionnaire. Provisoirement donc, les maisons et les terres des colons ne pouvaient être vendues. L'ensemble de ces mesures tendait à protéger l'État et le colon. Le premier choisissait son concessionnaire et avait la haute main sur le choix du substitué; en même

(1) *Le régime foncier aux Colonies*, Bibliothèque coloniale internationale, 3^{me} sér., t. II, pp. 350 et 351.

(2) CHARPENTIER, *Législation algérienne*, p. 129.

(3) BESSON, *La législation civile de l'Algérie*, pp. 228 et suiv.

temps le second était à l'abri des poursuites de ses créanciers, sauf lorsque l'administration l'avait autorisé à donner hypothèque. Ce système présentait de grands inconvénients. Les formalités nécessaires pour l'obtention des concessions étaient trop multiples, entraînaient des lenteurs et déplaisaient aux colons parce qu'elles leur imposaient des charges trop lourdes. En outre, comme on ne fixait aucun délai au colon pour la prise de possession des terrains accordés, certains concessionnaires inactifs différaient indéfiniment de se présenter, laissaient la concession inoccupée, sans profit pour eux et au préjudice de tout le monde.

Le 26 avril 1854, le Ministre de la guerre exposa dans un rapport au Président de la République, que les ordonnances royales nuisaient à l'expédition des affaires, imposaient aux colons des charges trop lourdes et de nature à décourager les entreprises agricoles, qui ont droit à toute la sollicitude du Gouvernement, dans un pays qui ne peut vivre et prospérer que par l'agriculture. C'est pour arriver à des décisions plus promptes, que les articles 2 et 14 d'un décret en date du 26 avril 1854 autorisèrent les préfets, sur l'avis du Conseil de préfecture, à accorder des concessions de 25 à 50 hectares ⁽¹⁾. Le cautionnement n'était plus requis et le concessionnaire pouvait hypothéquer et vendre ses biens. Dans le mois fixé pour l'accomplissement des travaux imposés au colon, un agent du service topographique et un colon, choisi par le concessionnaire, procédaient à une vérification. Si les travaux étaient en ordre, la propriété devenait définitive, et, dans le cas contraire, la déchéance pouvait être prononcée. Pour obvier aux craintes que cette éventualité causait, les articles 11 et 12 édictaient le principe nouveau de la mise en adjudication au profit du concessionnaire, dans le cas où il avait fait des travaux. M. Lacoste ⁽²⁾ a dénommé ces nouvelles prescriptions le régime du laisser-faire. Certes, le décret de 1854 valait mieux que les ordonnances royales, mais il ne donna pas grands résultats, parce que les formalités administratives gênaient encore le colon et lui imposaient de fortes charges. Cela est si vrai que, en 1855,

⁽¹⁾ DE MENERVILLE, *Jurisprudence*, t. 1, p. 227. — CHARPENTIER, *op. cit.*, p. 129.

⁽²⁾ *Revue algérienne et tunisienne*, 1885, 1^{re} partie.

M. J. Duval ⁽¹⁾ conseillait d'acheter des terres libérées plutôt que d'accepter des concessions gratuites de l'État. Reconnaissant ces critiques bien fondées, le Gouvernement, par le décret du 25 juillet 1860, renonça au monopole de la concession des terres aux immigrants.

Le rapport ministériel précédant ce décret exposait combien était difficile l'établissement de la propriété en Algérie, et faisait remarquer « qu'une différence immense existe entre les concessions de colonisation qu'offre l'Amérique, dont l'exemple est fréquemment cité, et l'Algérie. Là ce sont de vastes étendues de terrains libres, sur lesquelles les nouvelles populations peuvent se répandre à leur aise; elles n'ont à vaincre que les difficultés de la nature; nul accaparement n'est à redouter; nulle spéculation dangereuse pour l'avenir n'est à craindre; ici, au contraire, les limites que l'on peut assigner à notre colonisation sont restreintes et il faut empêcher qu'elle ne se heurte contre un peuple que nous avons voulu conserver et que nous voulons amener à notre civilisation ».

Le but du décret de 1860 était de définir dans quelles conditions les terres domaniales pouvaient être vendues, échangées et concédées. La vente pouvait avoir lieu à prix fixe, aux enchères ou de gré à gré. Dans la pensée du Gouvernement, la vente à prix fixe devait être la règle et constituait le mode d'aliénation pour les grands espaces à livrer à la colonisation. L'enchère publique était réservée pour les parcelles situées près des centres de population, où la terre avait acquis déjà une valeur telle que l'on pouvait utilement faire appel à la concurrence. La vente de gré à gré devait être l'exception et servir à régulariser des situations spéciales, dans le cas d'indivision, d'enclave, de présomption légale ou d'indice de possession de bonne foi.

L'opération ayant pour objet l'échange devait être précédée d'une autorisation ministérielle.

Les concessions ne pouvaient excéder 30 hectares et devaient être faites principalement au profit d'anciens militaires, d'immigrants, de cultivateurs résidant en Algérie.

(1) *L'Algérie*, p. 439.

Restaient obligatoires les dispositions relatives aux prorogations de délais, aux affranchissements des clauses résolutoires, aux déchéances, aux prescriptions édictées en matière de concession par les règlements antérieurs et particulièrement par les ordonnances de 1847 et le décret de 1851, auxquelles il n'était pas dérogé.

Le 22 avril 1863 intervint un sénatus-consulte, relatif à la libre transmission des biens entre Européens et indigènes. Nous en parlerons plus loin.

Par des circulaires en date du 29 novembre 1864 et du 15 février 1865, le Gouverneur Général préconisa la mise en exploitation des terres rapprochées des voies de communication, sur les points où la défense du pays pouvait exiger la formation d'un village. Au surplus, avant d'ouvrir des zones nouvelles à l'activité européenne, il fallait s'appliquer à l'agrandissement des centres existants, de façon que les périmètres occupés se rapprochassent les uns des autres, pour former un réseau continu et compact, dans lequel les indigènes et la population européenne pussent se mêler pour se prêter un mutuel secours de main-d'œuvre, d'un côté, de capital, de science agricole, de l'autre.

Le système des concessions fut supprimé par le décret du 31 décembre 1864, qui prescrivait exclusivement la vente à prix fixe et à bureau ouvert, sauf dans certains cas d'ordre public ou d'utilité générale. De plus, les concessions accordées jusque-là furent affranchies de toute clause résolutoire, ainsi que du payement du rachat de la rente.

Toutefois, le système de concession était exceptionnellement autorisé, lorsqu'il y avait lieu de faciliter la formation de groupes de population présentant un caractère particulier d'utilité. L'État pouvait de plus céder des terres domaniales en vue de l'exécution de travaux d'utilité publique.

Après la guerre franco-allemande, le système changea de nouveau. La loi du 21 juin 1871 mit à la disposition des habitants de l'Alsace-Lorraine, qui voulaient conserver la nationalité française, 100,000 hectares des meilleures terres domaniales, sous condition de les mettre en valeur et de les exploiter. La loi du 15 septembre de la même année, exigea que chaque famille demandant une concession fit la preuve qu'elle disposait de ressources pécuniaires s'élevant à la somme de 5,000 francs au moins. Le transport

des immigrants et l'aménagement de tous les centres de concessions en eaux alimentaires, la construction des mairies, des écoles, des édifices du culte, des voies de communication, reliant les centres aux artères principales de la région, étaient à la charge de l'État.

Le décret du 16 octobre 1874 régla l'application de la loi du 24 juin 1871 et autorisa, en outre, le Gouverneur général à donner des terres en location pour neuf années aux Français autres que les Alsaciens-Lorrains. Aux termes de ce décret, les habitants de l'Alsace-Lorraine, désireux de bénéficier des avantages qui leur étaient offerts, devaient prendre l'engagement de cultiver, de mettre en valeur et d'habiter les terres dont la concession leur était faite, à titre gratuit, par l'État, et justifier en même temps qu'ils étaient possesseurs des ressources pécuniaires exigées par la loi du 15 septembre 1874. La déchéance du bénéfice accordé pouvait être prononcée contre ceux qui cessaient de résider sur leurs terres, avant de les avoir mises en valeur dans une mesure suffisante. L'affranchissement de la clause résolutoire impliquant au profit des concessionnaires propriété définitive des immeubles concédés, pouvait être accordée à la requête des concessionnaires. Enfin, pendant trois ans, le concessionnaire était affranchi de tous impôts qui pouvaient être établis sur la propriété immobilière en Algérie.

Les conditions de location de terres domaniales aux Français non originaires de l'Alsace-Lorraine étaient à peu près les mêmes. L'obligation de résider sur la terre louée leur était également imposée. La contenance de chaque lot donné à bail était proportionnée à la composition de la famille, à raison de 10 hectares au plus et de 3 hectares au moins par Européen vivant sous le même toit. Le loyer était de 1 franc par lot, quelle qu'en fût l'étendue, et à l'expiration du terme de neuf années, le locataire devenait propriétaire. Il pouvait céder son bail après deux ans de jouissance, sous la réserve de notifier l'acte au receveur des domaines. A l'expiration de la neuvième année de résidence continue, le bail était converti en titre définitif de propriété. En cas d'inexécution des conditions du bail, celui-ci était résilié et, si des améliorations avaient été faites, il y avait vente par adjudication publique, comme sous le régime du décret de 1851. L'exonération de tous impôts pendant trois ans était assurée comme aux Alsaciens-Lorrains.

Cette législation ne rendit pas encore grands services à la colonisation. En effet, la nature du contrat intervenant entre l'État et l'émigrant n'était même pas définie. Y avait-il propriété conditionnelle ou simple location? La question était discutée. Toujours est-il que dans l'un et l'autre cas, le colon n'avait rien à donner en gage pour étendre ou asseoir son crédit. C'est pourquoi on lui accorda, dès le 10 octobre 1872, le droit de céder son bail pour garantir des prêts, en vue de constructions, d'acquisition d'un cheptel ou de semences.

Le 15 juillet 1874, un nouveau décret réduisit à cinq ans la durée du bail institué en 1871, pour tout Français justifiant de la possession de ressources suffisantes pour vivre pendant un an. Le bail pouvait être cédé après trois ans et donné en garantie après deux ans. Les autres dispositions antérieures restaient debout à quelques modifications près.

Un décret du 30 décembre 1878 supprima toute idée de location; on revint au système de concessions de 1851, provisoires d'abord et définitives après cinq années de résidence effective. Propriétaire sous condition, le colon ne peut toutefois donner une hypothèque même conditionnelle sur son bien, sauf pour se procurer des fonds à l'effet d'exécuter les travaux déterminés par le décret ou d'acheter un cheptel, cas dans lequel l'hypothèque est définitive.

Par ce système, on est donc revenu au principe de la colonisation officielle, et de 1871 à la fin de 1872, 60 millions ont été dépensés par l'État tant en faveur des terres concédées qu'en frais divers. Pour ce prix, on a installé 10,000 familles, soit 30,000 individus, dont 15,000 anciens colons. Le simple énoncé de ces chiffres suffit pour faire comprendre pourquoi le Parlement a rejeté le projet de loi par lequel le Gouvernement demandait, en 1883, l'autorisation de faire un emprunt de 50,000,000 de francs à la Caisse des dépôts et consignations, pour exproprier 300,000 hectares appartenant aux indigènes et devant servir à fonder 175 villages, composés de 9,649 familles, soit 38,596 individus (1).

(1) Rapport de M. Thomson. Annexe à la séance de la Chambre des Députés, du 15 novembre 1883. Voir aussi les séances des 23 et 28 décembre 1883.

Le système des concessions offre le grand désavantage d'aboutir à la création artificielle de villages, au lieu de laisser les colons s'installer librement sur leurs terres. Il divise le sol en parcelles de quelques hectares, sans aucune préoccupation politique ni tenir compte des convenances personnelles; il impose aux concessionnaires une série de conditions ruineuses d'exploitation, et ne lui permet pas de trouver les renseignements voulus sur les territoires disponibles. En un mot, il est indiscutable que la colonisation officielle présente une série d'inconvénients, et c'est pourquoi elle n'a eu qu'une influence très restreinte sur les mouvements de population qui se sont produits en Algérie. S'ensuit-il qu'il faille condamner ce système? Assurément non; car ce serait aller trop loin, d'autant plus qu'en France on a l'habitude de compter sur l'État en toutes circonstances. La solution la plus sage nous paraît être celle du Gouvernement intervenant, non pour l'installation des familles d'émigrants, mais pour faciliter la création de groupes de villages. Même dans ces limites, des publicistes voudraient voir remplacer l'État par des sociétés présentant des garanties sérieuses et ayant pour but principal, non de faire des bénéfices n'importe comment, mais de favoriser la colonisation, sans cependant négliger le côté des intérêts matériels (1).

ÉTABLISSEMENT ET CONSERVATION DE LA PROPRIÉTÉ.

En même temps que la question de colonisation officielle, réalisée par les divers modes que nous venons d'analyser, s'en posait une autre relative à l'établissement et la conservation de la propriété. Ce point avait d'autant plus d'importance, qu'à côté de la propriété individuelle et divisée des Européens, il y avait en Algérie la propriété collective des tribus. Celle-ci est plutôt un usufruit commun, et c'est ainsi que s'explique l'absence d'impôt foncier dans cette possession.

La conquête de la France amena le plus grand trouble dans cette organisation terrienne, qui n'était déjà pas fort simple en elle-même. En effet,

(1) G. VASCO, *L'enquête algérienne et le rapport Burdeau*. (REVUE FRANÇAISE DE L'ÉTRANGER ET DES COLONIES, 1894, t. II, p. 627.)

les vaincus avaient détruit tous les documents déterminant les terres beylicales; d'un autre côté, la séquestration des biens fut considérée comme l'un des meilleurs moyens de vaincre les révoltes des familles aristocratiques et des tribus. Ces mesures avaient produit une situation anarchique, qui paralysait le bon vouloir des anciens comme des nouveaux colons. Les nombreuses acquisitions, qui furent faites aux premiers temps de la conquête, ont généralement été négociées au hasard, sur la foi suspecte des Arabes vendeurs, en vertu de titres insuffisants ou d'actes de notoriété faits pour les besoins de chaque affaire, sans que les acquéreurs vissent ou pussent voir les lieux. Aussi cette incurie ne tarda pas à produire ses fruits. Quelquefois les terres vendues n'existaient même pas, et toujours les contenances étaient fabuleusement exagérées. Trop souvent les mêmes immeubles étaient vendus plusieurs fois par les mêmes individus. Les tribunaux n'auraient pu faire la lumière dans ce chaos; il s'ensuivit que l'État et les particuliers ignoraient ce qui leur appartenait ⁽¹⁾. A ces considérations s'en ajoute une autre non moins essentielle, c'est que la terre est la principale, on pourrait presque dire l'unique richesse de l'Algérie. Aussi l'établissement de la propriété a-t-il été de tout temps la préoccupation la plus sérieuse du Gouvernement métropolitain.

Toutefois, cette législation a été et est encore confuse, embarrassée; les principes sur lesquels elle repose ont été l'objet d'innombrables controverses, qui ne sont point encore apaisées ni éclaircies.

L'ordonnance du 21 juillet 1846, complétant celle du 4^{er} octobre 1844, prescrivit le mode de délimitation des propriétés, la vérification des titres, etc.

Le 16 juin 1851, une loi fixa le domaine de l'État, celui des départements, des communes, et déclara que la propriété des indigènes, la jouissance des particuliers et des tribus étaient inviolables. Cette loi de 1851 eut pour but de mettre fin aux abus qui s'étaient perpétrés depuis la conquête. Tout en respectant la propriété des indigènes comme celle des Français, elle favorisait la colonisation, en réservant à ces derniers les terres du domaine de

(1) Exposé des motifs de l'ordonnance du 21 juillet 1846.

l'État. Néanmoins, les effets de cette réforme furent paralysés sinon annihilés par le système de concession des terres, qui était alors en vigueur, comme nous l'avons vu.

Pendant la période qui s'étend de 1851 à 1863, nous n'avons à signaler que le système du cantonnement, projeté par le général Pélissier, dans le dessein de faire entrer dans la circulation la totalité des terres familiales, ainsi qu'une partie des terres des tribus. Cette réforme fut essayée de 1857 à 1863, jusqu'à l'époque de la conception bizarre du « Royaume Arabe », dont nous avons parlé. Les indigènes ne possédaient en majeure partie leurs immeubles qu'à titre collectif. Comment pouvait-on acheter ces immeubles, et surtout ne pas être inquiété dans sa propriété? Le sénatus-consulte du 22 avril 1863 inaugura la libre transmission des biens entre Européens et indigènes, dans le dessein de séparer le domaine public du domaine privé, d'arriver ensuite à distinguer les biens collectifs privés des biens propres des particuliers, indigènes ou non, enfin de constituer à chacun son titre de propriété.

Les tribus de l'Algérie furent reconnues propriétaires des territoires dont elles avaient la jouissance permanente et traditionnelle, à quelque titre que ce fût. Aux termes de l'article 2, il devait être procédé administrativement et dans le plus bref délai à la délimitation du territoire des tribus, à la répartition de ces territoires entre les différents douars de chaque tribu, avec réserve des terres qui devaient conserver le caractère de biens communaux, à l'établissement de la propriété individuelle entre les membres de ces douars, partout où cette mesure serait reconnue possible et opportune.

Le sénatus-consulte de 1863 marque une date importante dans la constitution de la propriété algérienne. Jusqu'alors, les principes et les droits, en ce qui concerne les territoires des grandes indivisions de jouissance collective, étaient également incertains; désormais, plus de vaines et dangereuses discussions sur le caractère et l'origine de ces droits; cette propriété est une propriété de droit commun, fondée sur les mêmes principes que la propriété française. Elle a une base certaine; le signe du droit c'est la possession, c'est la jouissance permanente et traditionnelle, constatée par la notoriété sinon par un titre vérifié. Ces dispositions rassurèrent les indigènes, leur inspi-

rèrent une haute idée de la justice française; elles eurent une grande influence sur la sécurité de la propriété européenne et l'extension de la colonisation.

La première partie de ce programme était d'autant plus facile à réaliser, que l'État reconnaissait comme propriété des tribus les terrains dont celles-ci avaient la jouissance traditionnelle, que le sol fût utilisé ou qu'il restât inoccupé.

La constitution de la propriété individuelle qui fait l'objet de la loi du 16 juillet 1873, introduisit l'organisation française de la propriété immobilière, en la soumettant aux modes d'établissement, de conservation, de transmission, établis par le code civil, et abolit tous droits réels, servitudes ou causes de résolutions, fondés sur le droit musulman ou kabyle, contraires à la loi française. Par ce fait, la propriété collective des Arabes fut transformée en propriété individuelle, et ainsi fut consacrée l'une des bases de nos sociétés publiques. Mais les formalités ordonnées par cette nouvelle législation furent conduites avec une lenteur désespérante et coûtèrent des sommes énormes sans atteindre le résultat espéré.

Enfin, la loi du 28 avril 1887 améliora et compléta celle de 1873; elle appliqua la loi française aux partages et licitations, créa de nouvelles ressources pour rendre plus rapide et moins coûteuse l'exécution des dispositions nécessaires à la constitution de la propriété privée, et prescrivit le partage par le commissaire enquêteur des terres commodément partageables qui constituent des propriétés familiales (biens *melk*), indivises entre plusieurs personnes; ces biens ne tombaient pas sous le coup de la loi de 1873, laquelle ne visait que les territoires collectifs dit *arch* et les propriétés de tribus ou de douars ⁽¹⁾.

ASSIMILATION DES INDIGÈNES.

1^o Faut-il restreindre ou étendre l'initiative du gouvernement local en Algérie?

(1) LEROY-BEAULIEU, *L'Algérie et la Tunisie*, p. 103.

2° Faut-il assimiler les départements algériens aux départements français?

Ces deux questions divisent profondément les hommes d'État qui se sont occupés de cette colonie.

Pour le premier point, nous répondons sans hésitation qu'il convient de fixer à Alger le Gouvernement de l'Algérie, sauf ratification de certains actes par le pouvoir métropolitain. L'Inde a toujours été gouvernée dans l'Inde même; que l'Algérie soit aussi gouvernée en Algérie. Certes, il ne peut s'agir de donner les pouvoirs royaux au gouverneur général, mais bien une sorte de vice-royauté. Le Gouvernement de l'Algérie ne doit être ni indépendant ni séparé du Gouvernement de la France, mais distinct et autonome. Le gouverneur, qui doit faire l'objet d'un choix tout particulier par le chef de l'État, ne peut relever des différents ministères de la métropole. Ses actes ne peuvent être contrôlés à Paris que par un seul agent du pouvoir central, sans aucune espèce d'idée de subordination.

Jadis il en était ainsi pour la Compagnie des Indes orientales qui gouvernait l'Inde sous la seule réserve des droits de la Couronne. Les actes de la compagnie étaient contrôlés par un bureau des commissaires, qui formait un département dans le gouvernement de la métropole; mais l'initiative n'en appartenait pas moins à la Cour des directeurs. Celle-ci était donc une autorité très puissante, et le bureau de contrôle une autorité très faible, sauf pour tout ce qui touchait à la guerre et à la diplomatie; pour ces deux points, il gardait l'initiative, et de ce chef, son pouvoir était aussi réel qu'étendu.

A Paris, un bureau d'un ministère aurait les grandes initiatives pour tout ce qui se rattache « à la diplomatie et à la guerre » en Algérie. On pourrait, en outre, établir un conseil métropolitain de l'Algérie, composé en majorité de personnalités ayant séjourné longtemps dans la colonie d'Afrique et bien au courant de ce qui s'y passe. Ce conseil aurait le droit de contrôle et serait appelé à donner son avis au sujet des questions qui doivent faire l'objet d'une délibération.

A Alger se trouverait le gouverneur général, couvert par le ministre devant le Parlement et, sauf pour « la guerre et la diplomatie », armé d'une initiative entière; en un mot, il serait investi de toute l'autorité, de l'action, qui doivent être le fait d'un seul.

Aujourd'hui encore, les opinions sont partagées au sujet des meilleurs moyens à prendre pour faire pénétrer la civilisation en Algérie. Nous avons dit que trois systèmes très différents furent préconisés : refouler les indigènes, les respecter absolument, les assimiler aux immigrants. Le premier est irréalisable ; les deux autres seuls sont discutables et les hommes d'État ne sont pas d'accord à cet égard. Les uns sont partisans de la politique d'autonomie, les autres de la politique d'assimilation ou de rattachement.

Si la France s'était arrêtée à la politique consistant à repousser les indigènes vers le désert, elle aurait provoqué une résistance désespérée, dont elle ne serait venue à bout qu'au prix d'efforts et de sacrifices immenses. En outre, ce refoulement aurait eu pour conséquence d'amener la ruine du pays faute de bras, et l'on se serait trouvé dans l'obligation de faire appel à l'immigration étrangère, plus dangereuse à certains égards que la population indigène ⁽¹⁾. En présence de cette nécessité, à laquelle la France ne pouvait se soustraire par suite de sa natalité décroissante, l'Algérie si riche, si voisine de l'Europe, aurait été envahie par des millions de colons étrangers. Il est même indubitable que si la métropole avait été assez peuplée pour faire ce sacrifice, les Espagnols et les Italiens auraient encore essaimé en Algérie, parce qu'ils sont très prolifiques, que leurs mœurs les identifient davantage avec les peuplades de l'Afrique septentrionale, et que leur tempérament les a mieux préparés à vivre, à travailler dans une contrée brûlée par le soleil. Plus sobres d'ailleurs, moins exigeants au point de vue des salaires, ils auraient fait aux émigrants français une insoutenable concurrence, les auraient évincés et n'auraient pas tardé à substituer leur masse à celle des ouvriers venus de la mère patrie. Il en serait résulté que les indigènes auraient été remplacés par une population sans cohésion patriotique, liée de cœur à un pays voisin de la France et prête à se révolter le jour où la situation politique lui eut offert des circonstances favorables ⁽²⁾.

Par autonomie, on entend la séparation, l'indépendance absolue. Les partisans de ce mode de colonisation voudraient pour l'Algérie un régime

(1) M. WAHL, *L'Algérie*, p. 285.

(2) A. BILLIARD, *Politique et organisation coloniales*, p. 13.

analogue à celui qui a fait la grandeur des colonies anglaises, c'est-à-dire un gouverneur continuant à représenter la métropole, mais subissant le contrôle d'un parlement local, qui ferait les lois et voterait les budgets. Ce système se heurte à des objections irréfutables. Tout d'abord, il faut remarquer que, jusqu'à présent, les dépenses de l'Algérie ont excédé les recettes. Les chambres algériennes auraient-elles qualité pour inscrire dans le budget les ressources fournies par les contribuables français? Supposons que l'on tourne cette difficulté, soit par l'augmentation des recettes, soit par la diminution des dépenses, soit par l'allocation d'une subvention fixe et annuelle accordée par la mère patrie, il resterait à savoir comment le Parlement serait constitué, quelle serait la composition du corps électoral qui le nommerait. Conférer l'éligibilité et l'électorat aux indigènes sans naturalisation, sans initiation préalable, serait très grave; car on s'exposerait à voir bientôt la direction des affaires passer en d'autres mains que des mains françaises. D'autre part, si les colons étaient seuls représentés, ce serait un privilège choquant pour l'équité naturelle et contraire aux principes du droit public, puisque quatre millions et demi d'individus seraient gouvernés par trois cent mille! L'oligarchie dominante aurait-elle assez de sagesse et de modération pour respecter toujours les droits, les croyances, les préjugés des autochtones? Et si le mécontentement gagnait ceux-ci, les étrangers lésés invoqueraient l'appui de leur Gouvernement. Dans le cas où les indigènes irrités prendraient les armes, la France aurait à supporter les complications diplomatiques, les charges militaires et financières de la répression. Enfin, si la métropole arrivait à se rendre maîtresse de la situation, la colonie accepterait-elle de rester en tutelle? Chez les peuples, surtout chez les peuples jeunes, l'orgueil parle plus haut que l'affection et la reconnaissance. L'autonomie n'est donc pas à préconiser, car elle préparerait la voie de la séparation ⁽¹⁾.

Reste l'assimilation, qui, pour nous, est la vraie solution, à condition toutefois qu'elle ne soit pas précipitée, qu'elle soit le fait d'une transformation méthodique et progressive. La création et le développement de provinces vraiment algériennes, avec des préfets relevant non du ministère de l'intérieur français,

(1) M. WAHL, *op. cit.*, p. 264.

mais du gouvernement général de la colonie, devrait servir de base à cette transformation.

Auprès du gouverneur général de l'Algérie siégerait un conseil composé de cinq ou six membres, qui aurait pour mission d'expédier les affaires. En outre, ce conseil, auquel on adjoindrait une douzaine de membres européens et indigènes, élaborerait une législation algérienne. On arriverait peut-être à donner un jour, sans danger, un gouvernement autonome à la colonie.

Dans la mesure du possible, le code des lois appliquées en Algérie ne serait plus l'œuvre des Chambres françaises.

Ces hautes Assemblées ne s'occuperaient de la colonie que si une question nationale est en jeu. Par une conséquence forcée, l'Algérie, comme toutes les colonies, cesserait d'avoir des représentants dans le parlement métropolitain. De même que l'initiative, l'action gouvernementale serait à Alger et le contrôle à Paris; l'Algérie aurait ses représentants à Alger, et à Paris ses « censeurs », ses défenseurs. Le conseil élargi, le conseil plénier du gouverneur général à Alger, constituerait la Chambre, et le conseil métropolitain établi à Paris serait le Sénat.

En tout état de cause, on doit se garder d'appliquer ces réformes avec trop de précipitation.

En effet, l'assimilation d'un peuple à un autre peut se faire de deux manières différentes. Les impatients veulent soumettre d'emblée la population entière à toute la législation politique, administrative, judiciaire, financière de la métropole. Pour l'Algérie, ils partent de cette idée qu'elle « est le prolongement de la France ». Certes, l'Algérie appartient à la France, qui l'a bien payée moralement et politiquement, mais est-il vrai de dire qu'elle est l'égale de la Bretagne ou de la Provence? Il ne faut pas prendre ses espérances pour des réalités, considérer comme un fait accompli ce qui n'est encore qu'un souhait patriotique. On peut modifier une situation, mais on ne la supprime pas tout d'un coup.

Les Français ne forment que la minime partie de la population de l'Algérie. De la masse des indigènes et des étrangers, faire brusquement des citoyens est une impossibilité. Il faut se garder d'annihiler l'organisation locale et se contenter de corriger ce qui existe, d'après les enseignements de

l'expérience, afin de l'adapter aux besoins actuels. « Les Constitutions, a dit Royer-Collard, ne sont pas des tentes que l'on déroule le soir pour les replier le lendemain. » En Algérie, la France est encore sous la tente, et pendant une période de croissance, dont il n'est pas possible de déterminer la durée, la constitution algérienne sera à faire, ou au moins à reviser tous les quinze ou vingt ans ⁽¹⁾.

Ces considérations sont suffisantes pour faire rejeter l'assimilation précipitée, qui au surplus présente le grave inconvénient de faire des indigènes un peuple d'ilotes. Les idées de civilisation, qui doivent présider à toute colonisation, ne permettent pas de s'arrêter à cette façon brusque de procéder.

D'après les publicistes les plus compétents, l'assimilation doit être une orientation, un phare indicateur du but lointain, que l'on n'atteindra qu'après le long espace de temps nécessaire pour changer l'état d'esprit et transformer la conscience de la colonie. Cette thèse est vraie surtout pour l'Algérie, où les Français ont rencontré la civilisation musulmane, c'est-à-dire les mœurs les plus opposées aux nôtres et la nation qui a le plus de préjugés contre les innovations européennes. Comme on l'a fait observer, le sentiment de l'indigène, même en apparence le plus francisé, au fond n'est que la mise en pratique du proverbe arabe : « Baise la main que tu ne peux couper ⁽²⁾. »

Les institutions judiciaires de l'Algérie sont également critiquables. A ce sujet, nous dirons qu'on lui a appliqué trop tôt les lois européennes. Certes, c'est mû par une noble pensée, qu'on a voulu régir la colonie d'après les vrais principes de moralité et d'humanité; mais sur ce terrain, comme sur presque tous les autres, il faut agir avec prudence et ne pas poursuivre la transformation par des réformes précipitées.

Comme mesure propre à assimiler la population française à l'élément étranger, on a proposé de constituer l'état civil des indigènes, de consacrer l'autonomie de leur personne civique et morale par la personnalité de leurs noms. On a également préconisé de multiplier les naturalisations, et dans

⁽¹⁾ M. WAHL, *op. cit.*, pp. 259 et 263.

⁽²⁾ P. ROUGIER, *op. cit.*, p. 348.

cette voie M. Leroy-Beaulieu a été jusqu'à demander que l'on fasse, comme dans d'autres pays, imposer la naturalisation aux étrangers nés en Algérie et continuant à y résider.

M. Charles Benoist, qui a fait une étude approfondie de la question, écarte la constitution de l'état civil et la naturalisation des indigènes. L'une, dit-il, est une utopie et l'autre une bataille contre des moulins à vent. En effet, chez les Arabes et les Kabyles, chaque individu porte un nom qui lui est personnel et n'est immatriculé sur aucun acte officiel. C'est ce qui existait jadis pour les membres de divers clans des contrées de l'Europe, notamment encore pour les juifs, jusqu'au commencement du siècle dernier. Il en résulte une confusion extrême, compliquée encore par la polygamie. Des efforts considérables ont été faits pour introduire l'état civil en Algérie, une loi a même été votée, le 23 mars 1832, à ce sujet; mais elle n'a jamais pu recevoir qu'un commencement d'exécution, parce que le crédit alloué pour cet objet était insuffisant.

En ce qui concerne la naturalisation des étrangers fixés en Algérie, on ne sait s'il faut la souhaiter ou désirer qu'elle soit restreinte. Ce qui est certain, c'est que du mélange de toutes ces variétés du sang européen, la plupart méridionales, naît une race nouvelle, déjà reconnaissable; il existe un type algérien qui est aux Français de France ce que le Yankee est à l'Anglais. On pourra encore arriver à la modifier, en y faisant prédominer la langue, les mœurs et le génie de la métropole par une immigration de plus en plus nombreuse, en y faisant passer un courant continu de sang français. Tout ce qui encourage cette immigration en Algérie est excellent pour toutes les raisons économiques et politiques en elles-mêmes; mais il faut que cette immigration soit stable, et pour cela il faut que l'immigrant possède les moyens indispensables à sa première installation.

Nous disions, il y a quelques instants, que la civilisation musulmane de l'Algérie entretient des préjugés puissants contre les innovations européennes. C'est pourquoi, suivant les hommes les plus compétents, qui ont vu l'islamisme de près ⁽¹⁾, il faut toujours se souvenir de la parole du

(1) L. ROCHE, *Trente-deux ans à travers l'Islam*.

maréchal Bugeaud, à propos des devoirs incombant à la métropole : que la France soit juste et élémentaire vis-à-vis des Arabes, qu'elle s'occupe de leur éducation, de leur bien-être, qu'elle les admette aux bienfaits de la civilisation, mais qu'elle reste toujours forte.

CRITIQUE DU SYSTÈME COLONIAL SUIVI EN ALGÉRIE.

Les tentatives nombreuses faites depuis trois quarts de siècle par le pouvoir métropolitain pour organiser la colonisation de l'Algérie, sont l'ensemble le plus complet des mesures prises par un État contemporain pour son développement colonial ; malheureusement ces mesures sont l'objet de critiques fort sérieuses.

On peut reprocher aux Français de s'être abandonnés à l'imagination, la fantaisie, l'esprit d'improvisation ; leur activité fébrile et changeante n'a pas su s'armer de la patience opiniâtre, de constance nécessaires aux entreprises coloniales (1). Cette versatilité se manifeste également dans certains essais coloniaux faits par cette nation dans d'autres parties du globe.

D'un autre côté, ainsi que nous l'avons déjà noté, la France a suivi un système uniforme dans toutes ses colonies, sans tenir compte de leur état politique, économique et social au moment de la prise de possession. En Algérie, pas plus que dans les autres dépendances, on ne s'est demandé s'il y avait dans ce pays une population originaire organisée, ou s'il n'y avait que des tribus éparpillées, dépendant de chefs plus ou moins puissants. Ce point était cependant d'une importance capitale, parce que l'Algérie n'était ni une région quasi vacante, comme jadis le Canada et l'Australie, ni un territoire occupé par une population suffisamment dense, comme Java et les Indes. Il résulte de ces considérations qu'on ne pouvait en faire ni une colonie de peuplement ni une colonie d'exploitation.

Nous verrons que les Anglais agissent diversement, suivant le pays qu'ils colonisent. Quand la population indigène est peu nombreuse, ils la refou-

(1) P. LEROY-BEAULIEU, *De la colonisation*, p. 155.

lent, la cantonnent et finissent par la faire totalement disparaître; lorsqu'au contraire la population indigène est très considérable, comme aux Indes, ils la laissent presque totalement à ses chefs, à ses lois, à ses mœurs, et ne se préoccupent pas de changer son genre de vie, ses idées, ses habitudes, pour rapprocher son existence de la nôtre.

En Afrique, les Français ne pouvaient agir de la sorte. Ils devaient implanter sur cette terre leurs institutions, sans détruire absolument, sans modifier radicalement et immédiatement celles du peuple vaincu, toujours prêt à se soulever. D'ailleurs, la population indigène et la population européenne étaient et sont encore enchevêtrées l'une dans l'autre, si bien qu'on ne peut établir, dans beaucoup de cas, un régime absolument à part pour chacune d'elles.

Il ne faut pas perdre de vue non plus les circonstances dans lesquelles l'Algérie fut annexée à la France. Il n'y a rien eu de prémédité dans cette conquête, qui fut le résultat direct et immédiat d'une expédition militaire, occasionnée par une injure faite au représentant du roi de France.

On peut également critiquer sérieusement l'organisation administrative de l'Algérie. Les Français se sont laissés guider dans leurs tergiversations par les changements de leurs sentiments à l'égard des populations indigènes et par l'insuccès manifeste de mesures prises sans assez de réflexion et de maturité.

Sans parler des abus auxquels ont donné naissance la spéculation des transports d'émigrants, des recrutements lointains et coûteux d'engagés, surtout indiens et chinois, sorte de réhabilitation de la traite des noirs, il faut se demander s'il est nécessaire d'augmenter la population de l'Algérie. N'est-elle pas déjà nombreuse et répandue sur toute la surface du pays? Les diverses races qu'on y trouve ne sont-elles pas pourvues d'aptitudes spéciales et précieuses?

Il suffit d'une plante pour faire la richesse d'une colonie, disait La Bourdonnais.

Or, l'Algérie n'a point de productions tropicales, point d'épices, point de mines d'or. Son sol n'est même pas partout naturellement fertile. Mais l'Afrique septentrionale jouit d'un climat admirable, qui permet toutes les

cultures. Aussi l'agriculture algérienne a déjà réalisé des progrès énormes; mais elle pourrait encore accroître ses ressources en multipliant les genres de cultures, en cherchant à améliorer le rendement jusqu'ici trop faible. La découverte de gisements de phosphate de chaux, principalement dans le sud-est, est un événement d'une grande portée pour l'avenir agricole du pays, parce qu'une partie au moins de ces engrais pourra être utilisée sur place.

Que manque-t-il donc en Algérie? On a fait observer que la colonisation appelle le commerce, que le commerce ne fait pas naître une colonie. C'est donc celle-ci, c'est-à-dire l'agent du commerce qu'il faut créer d'abord. Or, les Algériens possèdent l'habileté, l'intelligence nécessaires pour faire valoir leur sol; il ne leur manque qu'une certaine direction. Associez-leur des races européennes, tel est le problème dont la solution présente une certaine difficulté. Il ne s'agit pas seulement de planter sur un sol vierge, mais de greffer un jeune rameau sur un vieux tronc, pour ranimer la tige elle-même.

Ouvre ardue, que contrarieront les conditions les plus hétérogènes et avant tout la religion.

Ces considérations permettent de se demander si l'Algérie deviendra une colonie florissante. Nos conclusions ne vont point jusque-là; mais il est indéniable que la colonisation algérienne n'a pas donné les résultats qu'on pouvait en attendre, qu'elle s'est développée avec une lenteur désespérante.

Aujourd'hui encore, cette possession coûte annuellement à la France plusieurs dizaines de millions pour l'entretien des soldats, des employés, quelquefois même des colons. Sur une population de 4,479,000 âmes, les Français n'entrent que pour quelques centaines de mille.

L'Algérie compte les deux tiers de la population de la Belgique; or, tandis que notre commerce s'élève à plus de trois milliards sept cent soixante-quatre millions, celui des possessions françaises de l'Afrique septentrionale atteint seulement cinq cent cinquante-cinq millions.

Quelles sont les causes de cette stagnation? La réponse à cette question très complexe peut se résumer dans ces quelques mots. Le manque de sécurité occasionne de grands frais de police et empêche la colonisation de se développer au delà de la banlieue des villes. Les colons doivent s'installer

sur un sol où tout est à créer, le sol lui-même, car il faut de grands travaux pour le rendre fertile.

Les efforts du colon ont été longtemps neutralisés par les nécessités de la guerre et les erreurs de l'administration. Il serait difficile d'énumérer tous les inconvénients que le système militaire de l'Algérie a opposés au développement matériel et moral de cette colonie. La force brutale et la force morale se combattent d'ordinaire; or, jusqu'ici, le triomphe est resté au régime du sabre, que le colon abhorre profondément. Avidé de liberté, de sécurité et d'égalité, il se trouve gêné dans ses mouvements, froissé dans sa dignité par les procédés sommaires que les autorités militaires sont obligées d'employer.

Il s'ensuit dans toute l'Europe, en France même, un discrédit qui diminue considérablement l'immigration. La plupart des émigrants français ont préféré en général se rendre dans toute autre colonie plutôt qu'en Algérie; d'autre part, les quelques milliers de malheureux qui ont fait exception à cette règle se sont leurrés d'un faux espoir; beaucoup d'entre eux sont revenus raconter dans leur village qu'il n'y a rien à faire en Algérie. Sans vouloir insister sur un lieu commun, sans essayer de justifier les injures gratuites souvent adressées à de grands noms, à d'éminents fonctionnaires, nous invoquerons seulement la lettre impériale de 1865, qui disait : « On doit partout où cela est possible, et sans nuire aux intérêts réels de la défense, restreindre les servitudes, livrer à la colonisation des terrains que l'administration s'est réservés et qui ont déjà acquis une grande valeur, en échange d'autres terrains où les établissements des administrations pourraient être installés à bien meilleur marché. » Ce n'étaient pas de vaines paroles. Jusqu'en 1865, les meilleures parties du sol, les contrées les plus convenables pour la culture avaient été converties en champs d'exercice et de manœuvre; les fortifications des villes, les défenses de bâtir et les autres interdictions de tout genre qu'elles entraînent, arrêtaient le développement des centres de population.

Au moins, a-t-on dit, l'Algérie a formé des troupes; elle a été la pierre à aiguiser des armes de la France. « Celle-ci doit aux efforts conquérants de son armée en Afrique un bienfait inappréciable, et ce bienfait n'est autre chose

que cette armée elle-même. L'armée d'Afrique est jusqu'ici le meilleur produit qu'ait donné le sol africain.

« Avec ce territoire à la fois très étendu et très coupé, avec des ennemis dispersés en petites fractions et attaquant presque toujours à l'improviste, passant même à tout moment, par surprise, de l'état de paix à celui de guerre, il n'est pas si petit commandant, préposé à la garde d'un fort, qui n'ait eu à tel jour ou à telle heure une expédition à diriger lui-même, peut-être à décider et à entreprendre de son chef. »

On peut ajouter que les terribles turcos ont figuré avec honneur sur tous les champs de bataille. En Crimée, d'après ce que rapportaient les correspondances anglaises, on les vit grimper comme des chats sur les falaises de l'Alma, bondissant comme des panthères dans les broussailles d'Inkerman. En Italie, ces corps spéciaux ont été sinon les ressorts décisifs, du moins de brillants ornements de la victoire.

Autant d'éloges très mérités et auxquels nous nous associons entièrement; mais cela ne suffit pas pour justifier les moyens de colonisation employés.

Certains auteurs, sans nier que l'armée a retiré des avantages sérieux des campagnes faites en Algérie, se sont demandés si, à côté de qualités exceptionnelles, les soldats et surtout les officiers n'y ont pas pris de pernicieuses habitudes. Dans les escarmouches contre les Arabes, le chef perd pour ainsi dire l'habitude du commandement; le soldat combat à l'aventure, sans ordre, sans discipline. Ces turcos, d'une valeur et d'un courage personnels dignes des plus grands éloges, ne seraient-ils pas venus fortifier l'armée de la mère patrie, si l'on avait employé un autre système de colonisation? De hautes autorités ont d'ailleurs prétendu que le séjour des soldats français en Afrique serait une des causes des désastres subis par la France dans la dernière guerre; car les brillantes qualités, reconnues aux généraux formés aux expéditions d'aventures, se sont évanouies devant l'armée allemande.

Mais cette pensée est absolument fausse. En 1870, la bravoure française s'est heurtée à une armée qui avait préparé ses triomphes par cinquante années de paix, de travail, d'étude et de concentration, et, en tout état de cause, il ne faudrait pas accuser l'Algérie seulement, sinon nous demanderions si la guerre de Chine, l'expédition du Mexique n'ont pas également contribué à rendre l'armée française inférieure à son adversaire.

Ce qui est vrai, c'est que la France eut fait chose infiniment plus profitable en dépensant chez elle l'argent enfoui sans grands profits dans le sol africain. Un seul fait suffit à prouver qu'à ce point de vue les fonds votés n'ont pas toujours été employés judicieusement et avec mesure. La loi du 19 septembre 1848 ordonna que douze mille colons seraient transportés en Algérie aux frais de l'État et qu'ils seraient pourvus, pendant trois années, des objets nécessaires à leur installation et à leur entretien.

M. de Molinari a calculé que cette dépense s'est élevée à 27,250,000 francs, et comme elle s'est effectuée au profit de 3,230 concessionnaires et de leurs familles, cela fait 8,436 francs par concessionnaire. N'est-il pas évident, ajoute le savant économiste, qu'avec pareille somme, chacune des familles se serait aisément tirée d'embaras dans le pays même, et aurait pu se créer, dans n'importe quel bourg ou village de France, une existence facile?

Qu'on nous permette enfin une critique concernant les fonctionnaires que la France envoie en Algérie. Il serait convenable de choisir plus soigneusement les agents de l'autorité, de leur donner un enseignement spécial, surtout d'exiger qu'ils connaissent les dialectes arabes ou kabyles des districts où ils exerceront leurs fonctions. Que la France médite à cet égard ce qui se passe en Néerlande et en Angleterre. Parlant des fonctionnaires de l'Inde britannique, M. Chailley-Bert ⁽¹⁾ dit en substance que le principe des Anglais est de n'accepter que des gentlemen lettrés, ayant une forte éducation spéciale. Dans ce but, on attire les meilleurs élèves des universités d'Oxford et de Cambridge, qui se soumettent à un premier concours public d'admissibilité, devant un jury composé d'anciens fonctionnaires de l'Inde, arrivés par leur mérite au grade de commissaire du *civil service*, qui, ayant passé leur vie dans l'Inde, connaissent à fond les exigences de la carrière et sont passionnément attachés à la grandeur, à la prospérité de cet immense empire. Nous reviendrons sur cette question lorsque nous parlerons des fonctionnaires coloniaux français ⁽²⁾.

(1) *La colonisation de l'Indo-Chine. L'expérience anglaise.*

(2) Voir titre II le chapitre relatif aux lois et fonctionnaires.

SECTION X

MADAGASCAR.

Madagascar est une des plus grandes îles du monde. Située dans l'océan Indien méridional, à 600 kilomètres de la côte orientale de l'Afrique australe, dont la sépare le canal de Mozambique, elle mesure environ 4,700 kilomètres du nord au sud, du cap d'Ambré au cap Sainte-Marie, et environ 580 de l'est à l'ouest. Sa superficie, évaluée à 591,964 kilomètres carrés, équivaut à celle de la France et de la Belgique réunies. Sa population est de 5 millions d'habitants.

Les monts Ambohistismènes et Botismènes séparent Madagascar en deux versants, l'un, très abrupte, du côté de l'océan Indien, l'autre, formé de plateaux et de grandes plaines, vers le canal de Mozambique. La partie la plus élevée de cette longue chaîne, au centre de l'île, atteint des hauteurs de 4,000 à 6,000 mètres.

La France a expérimenté à Madagascar tous les systèmes coloniaux. Après y avoir eu des comptoirs dès 1642, elle a débuté par l'exploitation au moyen des compagnies et par les entreprises laissées à l'esprit d'aventure, forme de la politique coloniale sous l'ancienne monarchie. Ensuite elle a employé le régime des traités de commerce, qui fut en vogue sous le second empire. Plus tard, elle a adopté toutes les formes du protectorat classique, dont elle a fait un grand usage dans ces derniers temps, et elle a abouti à l'annexion, solution à laquelle en dernière analyse se ralliera volontiers l'esprit public, si, comme en Annam et au Tonkin, ou en Tunisie, on n'a pas à compter avec certaine civilisation ou des institutions politiques antérieures. Au début, on a invoqué les grandes traditions de la politique de Jules Ferry, puis on a cédé à l'indéfinissable action de l'esprit centralisateur, qui revêt des formes multiples, et l'on s'est peut-être aussi laissé aller à l'ascendant de l'esprit militaire, dont M. Guizot signalait déjà l'impatience à suivre les voies de la diplomatie. Ce sont là autant de phases diverses qui se sont déroulées à propos de la prise de possession de Madagascar.

Un traité consacrant le protectorat de la France, sur l'île de Madagascar, fut signé le 17 décembre 1885, à bord de la *Naïade* en rade de Tamatave, par le contre-amiral Miot, au nom de la République française, et par Digby-Willongbhy, commandant en chef des troupes malgaches, pour le gouvernement royal de la grande île. Aux termes de cet acte international ⁽¹⁾, le royaume de Madagascar était représenté, dans ses relations extérieures, par le Cabinet de Paris, et le résident français ne pouvait s'immiscer dans l'administration intérieure des États de S. M. la Reine. Les ressortissants français étaient régis par la loi de leur pays, pour la répression de tous les crimes et délits commis par eux à Madagascar. En outre, le Gouvernement malgache assurerait la liberté de conscience et la tolérance religieuse.

Le Gouvernement de la République s'engageait à prêter assistance à Ranavalô Manjaka III pour la défense de ses États, mais la reine continuait, comme par le passé, à procéder à l'administration intérieure de toute l'île. Afin de faciliter la marche du Gouvernement et des peuples malgaches dans la voie de la civilisation et du progrès, la France mettait à la disposition de la reine les instructeurs militaires, les professeurs et les chefs d'ateliers qui lui seraient demandés.

Au point de vue juridique, le traité de Tamatave était très nettement libellé; les éléments du protectorat y étaient à la fois complètement et explicitement présentés, mais en se bornant aux points essentiels, en laissant aux pouvoirs indigènes toute l'administration intérieure, sous la seule réserve d'une stipulation de liberté religieuse ⁽²⁾.

La loi du 20 avril 1891, complétée par le décret du 22 août 1892, a prévu l'institution de tribunaux français à Madagascar; mais en fait cette organisation judiciaire n'a pas été réalisée ⁽³⁾.

La reine Ranavalô Manjaka ne tint pas les engagements signés en 1885, et le 22 janvier 1894, à la suite d'une interpellation de M. Brunet, député de la Réunion, la Chambre autorisa le Gouvernement à prendre les

(1) On en trouvera le texte dans DE LANESSAN, *L'expansion coloniale de la France*, p. 384. (2) WILHELM, *Théorie juridique des protectorats* (JOURNAL DU DROIT INTERNATIONAL PRIVÉ, 1890, p. 700).

(3) Voir rapport de la Commission du budget pour 1894, Ministère des Affaires étrangères, service du protocole.

mesures nécessaires pour maintenir la situation et les droits des Français dans l'île, pour y rétablir l'ordre, protéger les nationaux et faire respecter le drapeau français. Des troupes partirent immédiatement pour Diego-Suarez, afin de renforcer les garnisons; toutefois cette mesure fut sans effet sur les Hovas, car les exactions à l'égard des Français allèrent en augmentant. Le cabinet Dupuy dépêcha M. Le Myre de Vilers, porteur d'un ultimatum. Débarqué à Tamatave le 9 octobre 1894, il arriva le 18 dans la capitale de Ranavalo, mais il n'obtint rien et quitta Tananarive le 27 octobre.

La rupture était définitive; le Gouvernement fit voter par les Chambres un crédit de 65 millions pour l'envoi d'un corps expéditionnaire de 15,000 hommes. Notons en passant que, malgré les observations qui lui furent faites au sujet du danger qu'offrait le climat de Madagascar pour les jeunes soldats du contingent, le général Mercier, ministre de la Guerre, déclara qu'une partie du corps expéditionnaire serait fournie par l'armée continentale.

Le 40 décembre, les premières troupes débarquèrent à Tamatave et s'en emparèrent sans coup férir. Le 16 janvier 1895, elles occupaient Majunga, qui devait servir de base aux opérations. Sans entrer dans le détail des préparatifs militaires ⁽¹⁾, nous arrivons immédiatement au 30 septembre de la même année, date à laquelle le général Duchesne, après avoir enlevé les retranchements ennemis, bombarda la ville de Tananarive et se disposait à donner l'assaut, quand la place se rendit et fut occupée. Le lendemain, la Reine signa le traité de paix que lui dicta le commandant en chef français et qui devait assurer la domination étrangère sur Madagascar. Cet acte ne fut pas ratifié à Paris, et quelques mois plus tard la Reine dut en signer un autre qui, écartant la formule du protectorat avec ses conséquences, donnait la possession pure et simple de Madagascar aux Français. Le 30 mai 1896, M. Hanotaux, ministre des Affaires étrangères, déposait sur le bureau de la Chambre des députés un projet de loi constituant en colonie Madagascar et les petites îles qui en dépendent. Cette proposition, votée par la Chambre le 20 juin et par le Sénat le 11 juillet 1896, fut sanctionnée le 6 août de la même année.

(1) Voir à ce sujet Vasco, *Revue française de l'étranger et des colonies*, janvier 1895.

L'annexion coupa court à de nombreuses difficultés, tant diplomatiques que douanières. En effet, à ce dernier point de vue, la question se compliquait de concessions faites, la plupart du temps, en fraude par le Gouvernement malgache. Cet état de choses, antérieur à l'entrée des Français à Tananarive, aurait laissé tout le monde maître dans l'île, sauf la France, qui l'avait conquise au prix de tant de sacrifices. En présence de cette situation inextricable, il ne restait d'autre ressource que de revenir à l'annexion. C'est ce que M. Hanotaux, renonçant aux anciennes préférences pour le protectorat, comprit avec une rare habileté de décision. Et que l'on n'objecte pas qu'il s'agit d'une simple substitution de mots. Qui dit annexion dit une chose très définie, dont la portée à Londres est la même qu'à Paris. Mais l'annexion n'implique nullement une modification aux méthodes d'administration intérieure de l'île.

Loin d'être une charge pour la métropole, Madagascar deviendra donc une source féconde pour l'industrie et le commerce français, qui s'y trouveront dans une situation privilégiée; les énormes sacrifices qui ont été faits seront compensés par une augmentation de la richesse nationale, et sans dépenser un centime de plus, nos voisins pourront mettre un frein aux intrigues que les adversaires de leur domination continuent à ourdir. Sur ce terrain, qui est celui du patriotisme, tous les hommes de bonne foi peuvent s'unir; c'est ce qui explique que les Chambres se sont empressées de ratifier la décision prise par M. Hanotaux.

SECTION XI

PROTECTORATS FRANÇAIS.

GÉNÉRALITÉS

La France a implanté son influence dans d'immenses contrées par la forme souple du protectorat. Elle eut recours à ce système de colonisation contemporaine dans les territoires africains et asiatiques dépendant de sa sphère

d'influence, notamment dans la Tunisie (1), le Cambodge (2), l'Annam (3), le Tonkin (4), le Sénégal, le Soudan et les îles Comores, dans les territoires des Somalis et à Tadjourah, situés à proximité d'Obock, à l'entrée de la mer Rouge.

Comparés entre eux, ces divers protectorats, que la France exerce dans des conditions très variées, se groupent en deux catégories : les protectorats *diplomatiques*, qui, comme autrefois à Madagascar, limitent l'action de la France à une simple surveillance des relations de l'État protégé avec les autres puissances ; les protectorats *tutélaires*, qui s'exercent d'une façon plus étroite et mettent, comme dans l'Annam et le Tonkin, certains services publics entre les mains de l'autorité française (5).

TUNISIE.

La question tunisienne est née le jour où la France occupa l'Algérie. A partir de ce moment, il y eut un danger réel pour cette nation de voir tomber la Tunisie aux mains d'un autre État européen. L'Angleterre spécialement, toujours préoccupée d'augmenter la sécurité de la route des Indes, désirait être maîtresse du bras de mer qui sépare la Sardaigne de la côte d'Afrique et savait que Bizerte constitue un second Gibraltar. L'Italie, de son côté, eût préféré s'installer sur la côte septentrionale africaine, plutôt que de gagner les parages lointains de l'Abyssinie.

Les rapports qui se nouèrent entre la France et la Tunisie sous le gouvernement de Louis-Philippe, de Napoléon III et même pendant les premières années de la troisième république, appartiennent au domaine de l'histoire.

En 1869, le bey de Tunis avait eu la faiblesse de contracter des emprunts hors de proportion avec ses ressources et s'était vu mettre en curatelle par la France, l'Angleterre et l'Italie.

(1) Traité du Bardo ou de Kasr-es-Saïd, du 12 mai 1881.

(2) Placé sous le protectorat de la France en 1863.

(3) Traité de Hué, du 6 juin 1884.

(4) Placé sous le protectorat de la France en 1883.

(5) *Pandectes françaises*, voir Colonies, § 1953.

Ces trois puissances s'entendirent pour liquider le passif beylical et gérer divers revenus importants du pays.

Un décret du 5 juillet 1869 et différents actes postérieurs mirent le chef de la Régence en état d'interdiction et ne lui laissèrent plus qu'un pouvoir consultatif en matière de finances. Une commission internationale, composée de deux délégués de chacun des trois États intervenants, administra les ressources du pays et paya les créanciers du bey; mais ce *modus vivendi* ne sauva pas la situation; de nouveaux embarras financiers devaient se produire dans la suite.

Les procédés incorrects employés par le bey pour ne pas tenir des engagements pris avec la France à propos d'une concession de chemin de fer, les fourberies auxquelles on recourut pour rendre nulle l'acquisition faite par une compagnie française du vaste domaine de l'Enfida, enfin des invasions de la tribu tunisienne des Kroumirs sur le sol algérien, coïncidant avec le massacre de la mission Flatters dans le Sahara, le 16 février 1880, constituent l'ensemble des circonstances qui déterminèrent la France à envahir les possessions beylicales ⁽¹⁾. Les troupes françaises entrèrent dans la Régence en avril 1881; dès le 12 mai, M. Roustan, consul général de France, eut une entrevue avec le bey au palais de Kasr-el-Saïd, près de Bardo, et un traité, par lequel la France établit son protectorat sur la Tunisie, fut signé ⁽²⁾. Bien que le mot protectorat n'y soit pas inscrit, cet acte indique parfaitement le fonctionnement de cette formule coloniale. Aux termes de ce traité, la France était autorisée à tenir garnison en Tunisie et à représenter la Régence dans ses relations avec l'extérieur. La portée de cette convention a été nettement définie par M. Merlon au sein même de la Chambre française. Il devait donner à une nation de civilisation européenne la mission de rétablir l'ordre, la paix publique, la prospérité dans un pays de civilisation musulmane, et cela sans faire disparaître le pouvoir local, sans aspirer à le remplacer, mais en se contentant de le conseiller, de le contrôler et de le guider.

L'encre du traité de Bardo était à peine séchée, que la France se voyait, à

(1) P. LEROY-BEAULIEU, *L'Algérie et la Tunisie*, p. 336.

(2) On trouvera le texte de ce traité dans l'ouvrage de LEROY-BEAULIEU, *De la colonisation chez les peuples modernes*, p. 472.

la suite de l'insurrection de Sfax, dans l'obligation d'imposer un nouvel arrangement, connu sous le nom de convention de la Marsa (8 juin 1883) et stipulant que le bey s'engageait « à procéder aux réformes administratives, judiciaires, financières, que le Gouvernement français jugerait utiles ». Cette fois, c'était pour ainsi dire l'abdication complète de tous les pouvoirs entre les mains du résident français. Aussi la Commission internationale fut-elle supprimée, à la suite du décret du 13 octobre 1884, qui plaçait l'organisation financière de la Régence sous l'entière dépendance de l'État protecteur.

Un décret du 23 juin 1885 décida que le représentant du Gouvernement français en Tunisie porterait le titre de résident général et qu'il relèverait du ministre des Affaires étrangères de Paris.

On voit avec quelle rapidité s'est transformé le traité de Bardo. Du consentement du bey, l'administration française est devenue maîtresse de la Régence.

Tandis que dans les autres protectorats la justice française fut établie par de simples décrets, en Tunisie cette organisation fut instituée par une loi (27 mars 1883), parce qu'on voulait abroger les capitulations et faire disparaître le fonctionnement des tribunaux consulaires, tout en attribuant une compétence nouvelle à la Cour d'Alger.

Au point de vue administratif, on profita de cette réorganisation pour instituer un corps de contrôleurs français, relevant du résident de la République, et ainsi de fait l'administration métropolitaine devint maîtresse de la Régence, bien que l'on ne supprimât aucune des trois branches de l'administration indigène : le ministère, les Caïds administrant vingt-deux gouvernements, les Cheïks, qui restent les chefs de leurs tribus et dirigent les districts, à l'exception des villes où l'élément européen a quelque importance et qui sont dotées d'une organisation municipale.

Le régime foncier repose en Tunisie sur les principes de l'Act Torrens. Cette réforme a pour effet d'asseoir la propriété, de développer la sécurité du gage hypothécaire et des transactions immobilières, par là même de créer les instruments de crédit et de circulation, qui sont l'outillage économique, nécessaire aux pays neufs comme aux colonies agricoles. Après l'expérience qui en a été faite ailleurs, on peut affirmer que cette réforme donnera

pleine satisfaction à ces divers besoins. Sans doute la mise en œuvre de ces principes juridiques, d'essence nouvelle, pourra révéler dans la loi des imperfections de détail ou des lacunes; le temps, la pratique pourront seuls mettre en lumière, avec une précision suffisante, les défauts de cette législation et les amendements qu'elle réclame (1).

A côté de l'usufruit et des servitudes, se rencontrent en Tunisie plusieurs variétés de baux à longs termes, qui, sous des formes diverses, rappellent l'emphytéose romaine. « Le plus important et le plus connu de ces baux à longs termes est le contrat d'enzel, si fréquemment usité en Tunisie qu'il peut y être considéré comme une forme particulière du droit de propriété. L'enzel, qui se rapproche de notre bail à rente, est une location perpétuelle de l'immeuble moyennant une redevance fixe. Le bailleur n'a pas le droit de reprendre la possession de l'immeuble tant que la redevance lui est exactement payée; d'autre part, le preneur peut transmettre son droit d'enzel moyennant un prix; de la sorte, à côté de la propriété, il se crée un droit réel d'une valeur beaucoup plus grande. Le propriétaire conserve le domaine éminent; mais le preneur à enzel a tous les avantages attachés au domaine utile (2). »

C'est à M. Cambon, diplomate et administrateur de talent, que fut dévolue la tâche d'organiser le protectorat tunisien. C'est lui qui arrêta les grandes lignes du nouveau mode de gouvernement, sous lequel la Tunisie prend aujourd'hui son essor. Se servant habilement de la fiction politique d'un bey, le protectorat gouverne conformément aux arrêtés d'un conseil des ministres mi-français, mi-tunisien, tout en sauvegardant les sympathies de la population indigène pour son souverain et les intérêts de celui-ci. Cet instrument gouvernemental assure à la colonie européenne toutes garanties quant au traitement et aux avantages qui lui sont réservés. Tout en laissant à la Tunisie son souverain, ses institutions et les pouvoirs locaux, la France a établi d'une manière complète son protectorat sur cette partie de l'Afrique.

(1) *Le régime foncier aux colonies* (BIBLIOTHÈQUE COLONIALE INTERNATIONALE, 3^e série, t. III, p. 30).

(2) *Le régime foncier aux colonies* (BIBLIOTHÈQUE COLONIALE INTERNATIONALE, 3^e série, t. III, p. 9).

Le résident, dépositaire des pouvoirs de la République dans la Régence, a désormais sous ses ordres les troupes de terre et de mer, ainsi que les services administratifs qu'il dirige; de plus, il surveille et contrôle tous les services restés aux mains des indigènes.

Comme dans toutes les colonies, surtout pendant la période de formation, le résident est appelé à jouer en Tunisie un rôle prépondérant. Il est, dans toute l'étendue de sa juridiction, le véritable chef du pouvoir exécutif; il reçoit son investiture du président de la République et tient son mandat du traité établissant le protectorat.

En somme, au double point de vue politique et juridique, le régime législatif du protectorat tunisien se résume en un traité à l'origine, quelques décrets d'exécution aussi rares que possible, des lois indigènes améliorant progressivement les institutions et les coutumes sous l'influence française, enfin quelques arrêtés du résident général, en cas de nécessité seulement (1).

Ce régime spécial de la Tunisie résulte de la durée assez longue déjà de la domination française, de la proximité relative de la métropole, d'une grande facilité d'assimilation des populations, peu différentes de celles qui, depuis soixante ans environ, sont soumises en Algérie au même pouvoir (2).

Par son esprit sage et pondéré, la France est arrivée à faire progresser son influence lentement, prudemment et sans crise nouvelle. Après avoir étudié le caractère et les mœurs des indigènes, elle a accommodé sans violence les réformes aux circonstances; en un mot, elle a procédé graduellement, sans changements brusques et sans pompes. Ainsi son ascendant administratif s'est rendu maître du gros commerce et du peu d'industrie qui existe dans le pays, et par ce fait les colons français installés en Tunisie, moins nombreux que les colons italiens, ont une influence plus grande que ces derniers, parce qu'elle repose sur les capitaux engagés par la mère patrie.

Une autre cause du succès obtenu par la France en Tunisie, c'est qu'il a été possible d'utiliser l'administration même du pays. Après avoir réformé le

(1) WILHELM, *Théorie juridique des protectorats* (JOURNAL DU DROIT INTERNATIONAL PRIVÉ, 1890, p. 707).

(2) *Pandectes françaises*, voir Colonies, § 1954.

système financier, tâche difficile, il n'a pas été nécessaire de modifier les autres services publics; il a suffi d'étayer le vieil édifice par l'institution d'agents de contrôle. On a pu arriver à ce résultat avec une certaine facilité, parce que l'autorité du bey sur ses sujets était restée très grande, malgré les maux qui s'étaient accumulés depuis longtemps sur la Régence. A ce point de vue, la France a trouvé la Tunisie dans un état tout à fait favorable à l'établissement d'un protectorat. Aussi, après s'être mise en règle vis-à-vis de la Commission financière, songea-t-elle à la réorganisation de la Régence. Le but fut atteint par les économies et par un emprunt garanti par la France. Ces fonds ne furent pas employés à dégrever les impôts, mais aux travaux publics les plus urgents, afin de développer la colonisation et d'arriver ainsi à créer une augmentation de recettes ⁽¹⁾.

La Tunisie est encore actuellement une colonie d'exploitation, et l'on peut se demander si c'est le caractère qu'elle doit conserver définitivement. Située entre l'Algérie et la Tripolitaine, elle mesure 99,600 kilomètres carrés, soit le quart de la France, et jouit d'un climat généralement sain. Or, ce pays ne compte encore que 1,906,000 habitants. Comme l'a fait remarquer M. Ribeau, dans un rapport lu à la Chambre d'agriculture de Tunis, il est de l'intérêt de la France que le Gouvernement prenne les mesures nécessaires pour attirer sur le territoire de la Tunisie le plus grand nombre possible d'émigrants de l'Afrique, et augmenter par là le rayonnement de l'influence française dans les populations du Sahara et du Soudan.

Ces considérations sont très justes. En effet, les Français résidant dans la Régence sont pour la plupart des artisans ou des chefs de culture, et si la main-d'œuvre du nègre venait à manquer, le protectorat serait à la merci de l'ouvrier italien, qui coûte plus cher ⁽²⁾.

La Tunisie doit être quelque jour une colonie mixte comme tous les établissements qui ont été ou seront fondés dans les États barbaresques ⁽³⁾, comme l'ont été le Pérou et le Mexique jadis pour l'Espagne. Le pays colonisateur y apportera ses capitaux, sa direction politique et économique, en

(1) MEYER, *Le protectorat en Tunisie* (ANNALES DE L'ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES, 1888).

(2) *La situation de la Tunisie* (L'ÉCONOMISTE FRANÇAIS, 1893).

(3) P. LEROY-BEAULIEU, *De la colonisation*, pp. 480 et suiv.

respectant les mœurs des indigènes. Son œuvre sera à la fois agricole, industrielle et commerciale.

Telle qu'elle se présente, la Tunisie fait honneur à la métropole. Elle a passé l'âge difficile, et robuste, laborieuse et saine, elle reflète, avec les splendeurs de l'Orient, l'ardeur entreprenante de la race française, qui renouvelle avec elle l'antique mariage de Rome et de l'Afrique. Les enfants si divers qu'elle abrite dans les plis de sa robe d'azur vivent côte à côte, en bonne intelligence. Aussi la France est-elle justement fière de cette fille aînée de la troisième République. Cette enfant doit sa force et sa prospérité aux principes qui lui ont été inculqués dès son jeune âge et qui se résument dans cette formule bien simple : large autonomie locale et respect des institutions indigènes ⁽¹⁾.

Ce tableau indique suffisamment que la France veut faire œuvre sérieuse de colonisation en Tunisie; elle a enfin compris que la vertu la plus nécessaire à la prospérité d'un protectorat est la longue et divine patience, aide puissante avec laquelle le caractère français ne s'est pas toujours accomodé.

INDO-CHINE.

L'union des quatre pays, la Cochinchine ⁽²⁾, le Cambodge ⁽³⁾, l'Annam ⁽⁴⁾ et le Tonkin ⁽⁵⁾, qui forment actuellement l'Indo-Chine française, s'est opérée en 1888, lors du rattachement des protectorats de l'Annam et du Tonkin au ministère de la Marine et des Colonies ⁽⁶⁾.

L'organisation donnée à ces possessions mérite de fixer notre attention.

Le gouverneur général, qui réside à Saïgon, exerce son autorité sur tous les pays faisant partie de l'union, bien que ceux-ci aient conservé leur auto-

(1) Pensée extraite du discours adressé par M. R. Millet, résident général de France à Tunis, à M. Delcassé, ministre des Affaires étrangères, à la cérémonie de l'ouverture de la section tunisienne à l'Exposition universelle de Paris de 1900.

(2) Colonie française depuis 1867.

(3) Sous le protectorat de la France depuis 1863.

(4) Sous le protectorat de la France depuis 1884.

(5) Possession française depuis 1883.

(6) Le Laos n'a été rattaché au territoire de l'Indo-Chine que depuis 1893.

nomie. Il arrête les budgets de chacun de ces pays en conseil supérieur de l'Indo-Chine, créé par décret du 17 octobre 1887 et réorganisé par décret du 3 juillet 1897.

La Cochinchine est administrée par un lieutenant-gouverneur, sous la haute autorité du gouverneur général. Sous sa présidence siège un conseil privé.

Le Cambodge a conservé son roi, à côté duquel on a placé un résident supérieur français. Celui-ci préside le conseil des ministres, ce qui permet à la France d'exercer une action directe sur le gouvernement du royaume.

L'Annam a également conservé sa monarchie absolue, sans contrôle, sans constitution. En vertu de son protectorat, la France représente ce pays dans ses relations extérieures. Les provinces sont administrées par des fonctionnaires indigènes, tandis que les domaines, les travaux publics et les services exigeant une direction unique sont aux mains d'agents européens.

Les Français et les étrangers de toutes nationalités sont placés sous la juridiction française, qui statue sur les contestations entre Annamites et étrangers.

En échange de cette protection, le gouvernement annamite ouvre au commerce de toutes les nations certains ports, où des résidents français sont entretenus, sous les ordres du résident général, placé auprès de la Cour de Hué.

Au Tonkin, le protectorat de la France est plus étendu qu'en Annam, où presque toute l'autorité intérieure est restée aux mains des fonctionnaires royaux. Le résident supérieur d'Hanoï a dans ses attributions la direction et le contrôle des mandarins, l'approbation des actes du délégué du conseil de régence relatifs au personnel indigène, à la création et à la modification des circonscriptions administratives, au budget des autorités. Il préside le conseil du protectorat, composé des principaux fonctionnaires de l'ordre administratif, judiciaire, financier, d'officiers des armées de terre et de mer, de deux conseillers et de deux conseillers suppléants, choisis parmi les notables du protectorat.

La France pourra arriver à faire de l'Indo-Chine une très belle colonie, si elle sait rompre suffisamment avec les errements du passé. Elle n'a pas à

redouter, comme en Algérie, d'y voir éclater des révoltes entretenues par le fanatisme religieux, parce que le bouddhiste n'a pas, comme le musulman, horreur du chrétien.

Lors de son intervention en Indo-Chine, la France aurait pu s'annexer ces régions ; mais l'administration intérieure qu'elle y a trouvée l'a incitée à adopter la forme du protectorat, qui permet de laisser subsister l'organisation existante, en la faisant fonctionner dans le sens des idées civilisatrices sans froisser les indigènes. Néanmoins, il faut que la politique française suivie dans ces régions soit appuyée par des forces militaires suffisantes pour éviter des échecs dont les conséquences pourraient être désastreuses.

On ne doit pas se dissimuler que les commencements de toute création de colonies, notamment des colonies d'exploitation, sont pénibles et lents. Situées sous d'autres climats, habitées par une population plus ou moins dense, ces dépendances réclament une prise de possession complète, qui demande du temps et des sacrifices divers. Les mécomptes des Anglais en Birmanie, des Néerlandais à Atjeh, des Allemands dans l'Afrique orientale, sont la preuve de ces difficultés inhérentes aux premières heures de la colonisation. Néanmoins, cette période d'incubation doit être la plus courte possible, et il ne faut pas, sous prétexte de faire des essais, changer périodiquement, pendant des quarts de siècle, le régime administratif et le personnel. A ce dernier point de vue, il convient de constituer un corps sérieux et permanent d'administrateurs coloniaux, d'organiser une administration civile qui ne soit pas à la merci des changements de gouvernement de la métropole. Les embarras multiples que la France a rencontrés au cours de sa politique coloniale démontrent surabondamment cette nécessité. Par des revirements continuels, l'administration décourage les entreprises nationales ; elle ne peut suivre vis-à-vis des indigènes la ligne de conduite sage et logique, ferme et bienveillante, qui leur fera atteindre insensiblement notre civilisation. De son côté, l'indigène doit vivre dans une certaine indépendance, de façon qu'il sente le moins possible l'action de l'État protecteur. M. de Lanessan, qui connaît bien l'Extrême-Orient, a développé cette manière de voir en 1888, dans une conférence à la Sorbonne. Selon lui, la France doit suivre dans l'Indo-Chine la même politique que l'Angleterre dans la péninsule

du Gange. Il faut respecter, dans la mesure du possible, les institutions, les coutumes, les mœurs des indigènes, traiter ceux-ci avec bienveillance et les régir par des lois qui ne froissent pas les croyances des nombreuses castes auxquelles elles s'appliquent. Ainsi l'Indo-Chine deviendra terre française et ses habitants seront les serviteurs les plus fidèles et les plus sincères de la mère patrie.

SECTION XII

CONCLUSIONS.

Au cours de ce chapitre, spécialement en parlant des aptitudes colonisatrices des Français et en examinant la question de savoir si la France doit cesser de coloniser, nous avons démontré à suffisance que cette nation, qui occupe une des premières places parmi les peuples colonisateurs, a su déployer de tous temps de grandes qualités dans le domaine colonial, grâce à l'esprit vif, enthousiaste, prompt à concevoir et à exécuter de ses enfants.

Aux appréciations que nous avons déjà émises à ce sujet et qui n'auront pas échappé au lecteur, nous n'avons à ajouter, sous forme de conclusions, que quelques considérations qui n'ont pas trouvé place antérieurement.

Si nous considérons la France à partir de Louis XIV, c'est-à-dire depuis l'époque à laquelle elle atteignit ce degré de puissance qu'elle n'a jamais dépassé pendant les onze siècles écoulés depuis le règne de Charlemagne, nous observons que ses opérations d'outre-mer n'ont marché que par soubresauts. Depuis plus de cent cinquante ans, ce n'a été qu'un antagonisme continu entre la politique coloniale et la politique de la métropole. Par sa position, par son passé, la France doit remplir en Europe un rôle auquel elle ne peut se soustraire; malheureusement, elle s'est toujours préoccupée des rôles qu'elle doit remplir comme puissance continentale; la marine et les colonies n'ont été généralement que des accessoires, dont elle n'a jamais pris souci qu'à ses moments de loisir. Si, au contraire, elle avait continué à suivre la ligne de conduite tracée par les Richelieu, les Choiseul et les Colbert, elle serait probablement aujourd'hui la pre-

mière puissance coloniale du monde. Sans les tracas des affaires européennes et l'insouciance de certains gouvernements, au lieu de voir son domaine s'émietter par le traité de Paris de 1763, elle aurait continué à augmenter ses colonies (1).

C'est précisément parce que la France n'a pas su conserver ses belles et vastes possessions : l'Inde, le Canada, la Louisiane, qu'elle a introduit dans son domaine colonial une politique opposée à celle de l'Angleterre. Ce régime, dont le système colonial en usage aujourd'hui dans les dépendances françaises porte encore des traces nombreuses, se caractérisait déjà par la centralisation politique et administrative, par un effort persistant, dirigé vers l'assimilation des colonies à la métropole. Dans ces restes de sa splendeur d'outre-mer, sans étendue, sans population, assurés de tomber en des mains étrangères le premier jour où ils seraient livrés à eux-mêmes, la France ne pouvait plus voir au XVIII^e siècle que les membres dispersés d'un grand corps, qu'il faut ramener à l'unité, source de force et de vie. De telles colonies n'étaient plus pour la France que des provinces extérieures, pareilles aux anciennes provinces de la Gaule, groupées autour d'un noyau central, qui les attirait pour les soumettre à une direction supérieure et souveraine. Des provinces aux colonies, il y avait cette seule différence que les premières avaient pu, sans faire trop de violence à leurs intérêts, être fondues dans les départements et perdre toute individualité, tandis que les secondes, protégées par la distance et par la différence des climats, qui sont des sources de contrastes beaucoup plus profonds, ne pouvaient être privées de leur personnalité. Le droit commun pouvait s'étendre à elles pour les lois générales, sans interdire les lois spéciales ni une forte administration locale ; problème difficile à résoudre, il faut en convenir, et que le temps seul était capable d'élucider.

Si, d'autre part, on compare entre eux l'empire colonial actuel de la France et les établissements soumis jadis à la domination de cette nation, on constate qu'anciennement celle-ci possédait de vastes pays, dont le climat

(1) JOSEPH CHAILLEY-BERT, *Où en est la politique coloniale en France?* (MONITEUR DES INTÉRÊTS MATÉRIELS, 1896, n^{os} 18 et 20.)

convenait à l'Européen et qui constituaient donc des colonies de peuplement, habitables comme les plus belles parties de la métropole. Aujourd'hui, c'est généralement vers des lieux moins salubres, propres seulement à la création de colonies d'exploitation, où ses nationaux ne peuvent travailler, qu'elle a dirigé ses efforts.

Envisageant spécialement l'histoire de la France, pendant le XIX^e siècle, on remarque que les fluctuations de la politique intérieure de la métropole se font sentir dans les colonies. La centralisation y revêt la forme autoritaire quand la politique monarchique prévaut, tandis que la rigueur de cette centralisation fléchit, et les mesures favorables à l'assimilation l'emportent avec la politique républicaine. En effet, le Consulat et l'Empire furent partisans déclarés des idées de la centralisation, et vers la fin de la monarchie de Juillet, comme le prouve le rapport fait par M. de Broglie au nom de la Commission instituée en 1840 pour étudier les modifications à apporter au régime des colonies, le mouvement en faveur de l'assimilation reprit alors et fut de nouveau arrêté pendant le second empire. Enfin, depuis 1870, la politique d'assimilation a été constante, est devenue en quelque sorte traditionnelle en France, et c'est dans ce sens que la politique coloniale de ce pays a été dirigée pendant une vingtaine d'années.

Cet idéal du principe d'assimilation, pour lequel la France eut, peut-être, le tort de manifester une trop grande sympathie, tient au caractère même de la nation. Ces préférences sont celles des peuples d'origine latine, et elle n'a fait qu'imiter les procédés de la colonisation romaine. Aujourd'hui, elle semble comprendre qu'elle doit se détacher de cette méthode. Des économistes, des publicistes, des hommes politiques ⁽¹⁾ insistent avec beaucoup de raison pour que l'on incline vers l'autonomie, et le Gouvernement lui-même semble vouloir s'engager dans cette voie nouvelle. En 1889, le

(1) Voir notamment : Procès-verbaux des séances du Congrès colonial international réuni à Paris en 1889; — Exposé des motifs d'une proposition de loi présentée par M. d'Estournelles, député, et tendant à la suppression de la représentation nationale de certaines colonies. Annexe au procès-verbal de la séance de la Chambre des Députés du 9 juillet 1898; — DE LANESSAN, *Expansion de la France*, p. 998; — DESCHAMPS, *Histoire de la colonisation en France*, p. 377.

département des Colonies mit à l'essai l'autonomie administrative et financière dans quelques établissements de la côte occidentale d'Afrique.

Se fondant sur les heureux résultats de cette expérience et sur la nécessité de réformes sérieuses à introduire dans l'administration locale des colonies, le ministre des Colonies chargea une commission spéciale d'examiner les budgets locaux, « tant au point de vue financier qu'au point de vue des questions organiques qui s'y rattachent ». Dans un rapport publié au *Journal officiel* du 28 juillet 1899, cette commission proposa d'abandonner résolument et définitivement la doctrine de l'assimilation (1).

La force des choses finira par vaincre les dernières résistances. Avec l'extension du domaine colonial de la France, la tendance à l'autonomie s'accroîtra. Les idées s'orientent déjà vers l'expansion commerciale; l'étude du développement progressif des intérêts économiques et financiers des possessions s'impose. Les établissements qui ont cessé d'être des centres exclusivement militaires, réclament une administration plus décentralisée, plus souple, leur laissant une plus grande liberté d'action.

Divers projets ont été étudiés, parmi lesquels il faut citer ceux qu'élabora une commission sénatoriale, chargée de présenter une proposition de loi relative aux modifications à introduire dans l'organisation coloniale (2).

La France doit rompre une bonne fois avec son système de centralisation, rechercher dans quelle mesure la législation de la métropole peut être appliquée à chaque colonie, se garder de la faute, trop souvent commise, de vouloir que l'organisation de toutes les possessions soit la même. Il faut arriver à l'unité de direction dans la métropole, à l'unité d'autorité dans les colonies, résultats qui ne peuvent être obtenus qu'en confiant à Paris tous les services coloniaux à un seul homme, responsable vis-à-vis du pays, le ministre des Colonies, et en augmentant, dans la plus large mesure, les pouvoirs des gouverneurs en matière administrative (3).

Si la France sait aller jusqu'au bout dans cette voie, qu'elle semble vouloir suivre, cette évolution de sa politique d'outre-mer formera un

(1) ARNAUD et MÉRAY, *op. cit.*, p. 5.

(2) Annexes aux procès-verbaux des séances du Sénat du 15 juillet 1890 et du 29 juin 1893.

(3) ARNAUD et MÉRAY, *op. cit.*, pp. 16 et suiv. — A. GIRAULT, *op. cit.*, pp. 55 et suiv.

nouveau chapitre de l'histoire coloniale de ce peuple, dont les exemples ont jadis éclairé nombre de nations, et les expériences servi généreusement l'humanité.

BIBLIOGRAPHIE.

- ARNOLD, *A quoi tient la supériorité des Français sur les Anglo-Saxons*. Paris, 1899, 1 vol. in-8°.
- ARNAUD et MÉRAY, *Les colonies françaises. Organisation administrative, judiciaire, politique et financière*. Publication de la Commission chargée de préparer la participation du Ministère des Colonies à l'Exposition universelle de 1900. Paris, 1900, 1 vol. in-8°.
- BESSON, *La législation en Algérie, Étude sur la condition des personnes et sur le régime des biens*. Paris, 1894.
- BURNOUF, *La France dans le Levant* (REVUE DES DEUX MONDES, 15 octobre 1887).
- CANTU, *Histoire universelle*. Traduction de Lacombe. Paris, 1862-1880, 20 vol. in-8°.
- CASTONNET DES FOSSES (H.), *L'Inde française avant Duplex*. Paris, 1887, 1 vol. in-8°.
- CERISIER (Ch.), *Impressions coloniales*. Paris, 1893, 1 vol. in-8°.
- CHAILLEY-BERT, *La forme des colonies et son influence sur la législation qui leur convient* (ÉCONOMISTE FRANÇAIS, 1892).
- *Les Anglais en Birmanie* (REVUE DES DEUX MONDES, 15 décembre 1891).
- *La colonisation de l'Indo-Chine. L'expérience anglaise*. Paris, 1892, 1 vol. in-8°.
- CHARMES (G.), *La politique coloniale* (REVUE DES DEUX MONDES, 1^{er} novembre 1883).
- CHARPENTIER, *Législation algérienne*.
- CHARVERIAT (F.), *A travers la Kabylie*.
- CHESSÉ (J.-H.), *Essai sur la colonisation en Cochinchine et au Cambodge* (REVUE MARITIME ET COLONIALE, t. XXXIX).
- CLÉMENT (P.), *Histoire de la vie et de l'administration de Colbert*. Paris, 1846, 1 vol. in-8°.
- DAUBIGNY, *La politique coloniale de Choiseul* (ANNALES DE L'ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES, 1888).

- DE BAILLY, *Histoire financière de la France, depuis l'origine de la monarchie jusqu'à la fin de 1789*. Paris, 1830, 2 vol. in-8°.
- DE LANESSAN, *L'expansion coloniale de la France*. Paris, 1886, 1 vol. in-8°.
- DE MONTYON, *Particularités et observations sur les Ministres de France les plus célèbres, depuis 1660 jusqu'en 1791*. Londres, 1812, in-8°; Paris, 1812, in-8°.
- DE RICHEMONT (B^{ou}), *Documents sur la Compagnie de Madagascar*, 1 vol. in-8°.
- DE SAUSSURE (LÉOP.), *Psychologie de la colonisation française dans les rapports avec la Société indigène*. Paris, 1899.
- DESCHAMPS (L.), *Histoire de la colonisation en France*. Paris, 1891, 1 vol. in-8°.
- DISLÈRE (P.), *Traité de législation coloniale*. Paris, 1897, 2 vol. in-8°.
- DUBOIS (MARCEL), *Systèmes coloniaux et peuples colonisateurs*. Paris, 1895, 1 vol. in-12.
- DU FRESNE DE FRANCHEVILLE, *Histoire de la Compagnie des Indes*.
- DUVAL (J.), *L'Algérie et les colonies françaises*, 1876.
- *Réflexions sur la politique de l'Empereur en Algérie*.
- FUSTEL DE COULANGES, *Histoire des institutions politiques de l'ancienne France*. Paris, 1888-1892, 6 vol. in-8°.
- GAILLY DE TAURINES, *L'expédition de Madagascar en 1829 et la politique coloniale de la Restauration* (REVUE DES DEUX MONDES, 15 septembre 1885).
- GAFFAREL, *L'Algérie. Histoire, conquête et colonisation*. Paris, 1882.
- *Les colonies françaises*. Paris, 1899, 1 vol. in-8°.
- GIRAULT, *Principes de colonisation et de législation coloniale*. Paris, 1895, 1 vol. in-8°.
- HANOTAUX, *Tableau de la France en 1614*. Paris, 1898, 1 vol. in-8°.
- HANRIGOT, *Les pionniers de la France dans l'Afrique occidentale*. Paris, 1889, 1 vol.
- ISAAC, *Documents parlementaires. Rapport tendant à la constitution d'une Commission pour l'examen des modifications à introduire dans le régime des colonies et possessions françaises*. Sénat. Session ordinaire de 1888, n° 106.
- JALLIFIER et VAST, *Histoire de l'Europe et particulièrement de la France de 1610 à 1789*. Paris, 1896, 1 vol. in-8°.
- LECLERQ (J.), *Maroc et Algérie*. Paris, 1881, 1 vol. in-8°.
- LEROY-BEAULIEU, *De la colonisation chez les peuples modernes*, 4^e édit. Paris, 1891, 1 vol. in-8°.
- *L'Algérie et la Tunisie*. Paris, 1897, 1 vol. in-8°.
- *Les conditions de la colonisation à l'époque présente; la nécessité de la constitution d'une armée coloniale; les compagnies coloniales* (ÉCONOMISTE FRANÇAIS, 1892).
- *La curée de l'Afrique* (ÉCONOMISTE FRANÇAIS, 28 février 1885).

- MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, dans les OEUVRES COMPLÈTES. Paris, 1870, 1 vol. in-4°.
- NEYMARCK (A.), Société d'économie politique. Séance du 5 mars 1892 (*Journal des économistes*, mars 1892).
- NIOX, *L'expansion européenne. Empire britannique, Asie, Afrique, Océanie*. Paris, 1893.
- NOGUES (A.), *Les grandes compagnies de colonisation* (REVUE FRANÇAISE DE L'ÉTRANGER ET DES COLONIES, 1892).
- PAULIAT, *Louis XIV et la Compagnie des Indes*.
- PETY DE THOZÉE (CH.), *Système commercial de la Belgique et des principaux États de l'Europe et de l'Amérique*. Bruxelles, 1875, 2 vol. in-8°.
- PHILIBERT (CH.), *Vue d'ensemble sur l'Afrique française*. Paris, 1895, broch. in-8°.
- RAMBAUD (A.), *La France coloniale*. Paris, 1893, 1 vol. in-8°.
- RECLUS (ONÉSYME), *La France et ses colonies*. Paris, 1887-1889, 2 vol. in-4°.
- ROCHES (L.), *Trente-deux ans à travers l'Islam (1832-1864)*. Paris, 1884, 2 vol. in-8°.
- ROLAND (G.), *Le Transaharien*. Paris, 1891.
- ROUGIER (P.), *Précis de législation et d'économie coloniale*. Paris, 1895, 1 vol. in-8°.
- ROUSSEL (CH.), *Le Sénat et l'Algérie* (JOURNAL DES ÉCONOMISTES, 1893, t. XXVI).
- ROUSSET (CAM.), *Les commencements d'une conquête* (REVUE DES DEUX MONDES, 1885).
- VASCO (G.), *L'enquête algérienne et le Rapport Burdeau* (REVUE FRANÇAISE DE L'ÉTRANGER ET DES COLONIES, 1891).
- VERON DE FORBONNAIS, *Recherches et considérations sur les finances de la France depuis 1595 jusqu'en 1721*. Bâle, 1758, 2 vol. in-4°, 2^e édit.; Liège, 1758, 6 vol. in-12.
- *Éléments du commerce*. Paris et Leyde, 1754; Paris, 1796, 2 vol. in-12.
- VIAL (F.), *Les premières années de la Cochinchine*. Paris, 1874, 2 vol. in-18.
- VIGNON, *Les colonies françaises, leur commerce, leur situation économique, leur utilité pour la métropole*. Paris, 1885, 1 vol. in-8°.
- *La France en Algérie*. Paris, 1893, 1 vol. in-8°.
- WAHL (M.), *L'Algérie*. Paris, 1897, 1 vol. in-8°.
- WARNIER (D^r), *L'Algérie devant l'opinion publique*.
- WHITE (ARTHUR-SILVA), *L'Algérie appréciée par un Anglais* (JOURNAL DES ÉCONOMISTES, 1864, t. LXVII).
- *Revue algérienne et tunisienne*, 1885, 1^{re} partie.

CHAPITRE V

Systeme anglais.

PARTIE GÉNÉRALE

INTRODUCTION

La découverte du Nouveau Monde laissa longtemps l'Angleterre indifférente. Un siècle s'était presque écoulé depuis cet événement, lorsque la nation anglo-saxonne songea à s'occuper des destinées du pays qu'elle était appelée à peupler et dont la prospérité devait un jour lui assurer une influence sans partage.

Bien qu'il fût l'allié de Ferdinand d'Aragon, Henri VII, premier prince de la dynastie des Tudors monté sur le trône d'Angleterre en 1485, n'osa tenter aucune entreprise coloniale.

Son successeur, Henri VIII, ne se montra pas plus favorable aux projets de l'espèce. Son intervention active dans les affaires du continent absorba la première partie de son règne. Plus tard, le schisme jeta la nation dans un tel état d'inquiétude et d'agitation, qu'elle n'eut ni le goût ni le loisir de tenter des expéditions lointaines.

Ce fut seulement dans la seconde moitié du XVI^e siècle, sous le règne d'Élisabeth, dernière des Tudors qui tint le sceptre d'Angleterre, quand les découvertes des Espagnols, mieux connues, enflammaient toutes les imaginations, quand la fièvre de l'or excitait les aventuriers, que les Anglo-Saxons songèrent à tirer parti des terres nouvelles.

Malgré toute l'impulsion que cette princesse chercha à donner aux entreprises coloniales de son pays, celles-ci restèrent longtemps fort restreintes, parce que l'Angleterre n'était pas à même de lutter dans aucun hémisphère contre l'Espagne, le Portugal ou la Néerlande. Pendant que les deux premières de ces nations avaient déjà leur attention fixée sur la conquête du centre et du sud de l'Amérique, les peuples situés plus au nord de l'Europe,

entrés dans cette nouvelle voie après la péninsule ibérique, cherchèrent à s'emparer de la partie nord du nouveau continent.

Le premier essai de colonisation sérieuse fut tenté par Sir Walter Raleigh, en 1584, et aboutit à la fondation de la Virginie, nom donné à ce pays en l'honneur de la reine vierge, Élisabeth, qui gouvernait la Grande-Bretagne à l'époque de cette expédition. Alléchés par les avantages que promettait, d'après les récits de Raleigh, un établissement dans la contrée nouvellement acquise à la Couronne d'Angleterre, les négociants et les capitalistes, qui avaient fourni les fonds nécessaires à ce premier voyage, armèrent sept navires. Cette flotte mit à la voile en 1585 et jeta les bases d'une colonie destinée à prendre en peu de temps un grand développement.

Au début de son extension outre-mer, l'Angleterre établit dans ses colonies un système politique tout différent de celui qui était appliqué, dans les établissements voisins, par le Portugal et l'Espagne. A cette époque, la colonisation anglaise fut surtout l'œuvre de sociétés qui s'organisèrent pour exploiter la nouvelle colonie; une compagnie créée à Londres obtint des privilèges considérables et, rompant avec les traditions jusque-là reçues, s'éleva contre les entraves apportées à l'exportation de l'argent, déclarant que ce métal « n'accroît ni ne diminue le commerce; qu'au contraire, il en est le résultat, et que celui qui en exporte au dehors le fait uniquement pour accroître ses capitaux et réaliser un bénéfice » (1).

Cette sage pensée, que les législations futures devaient infirmer au grand préjudice du développement des relations internationales et du commerce, avait été énoncée dès la fin du XVI^e siècle, dans un rapport de Harriot et de sir Walter Raleigh sur la situation de la première colonie anglaise. Les auteurs de ce document, qui porte la date de 1587, faisaient déjà ressortir à ce moment que l'or et l'argent ne sont pas tout pour une colonie, que le pays le plus riche est celui qui nourrit le plus d'hommes, et que toute politique coloniale doit avoir pour but de rechercher de nouveaux champs de travail, d'employer la population superflue, de procurer des articles d'échange et d'augmenter la marine.

(1) NOËL, *Histoire du commerce du monde*, t. II, p. 183.

Comme nous le verrons dans la suite de ce chapitre, ces quelques lignes, qui reproduisent une observation vieille de plus de trois siècles, recèlent toute la politique coloniale encore suivie de nos jours par les Anglais.

Les conquêtes de ce peuplé ne prirent une certaine importance en Orient qu'à partir de 1600, date de la formation de la Compagnie des Indes, dont nous nous occuperons plus loin. Avant cette époque, le négoce avec l'Extrême-Orient était le plus souvent forcé, pour fuir toute rencontre, de prendre la voie de la mer Caspienne et de la Perse.

Sous les derniers Stuart, une foule de familles anglaises traversèrent l'Océan pour chercher un lieu de repos et de liberté, où elles pouvaient vivre à l'abri des persécutions. Jacques I^{er}, comprenant que les entreprises lointaines étaient indispensables à la grandeur de son pays, s'appliqua constamment à diriger l'ardeur de ses sujets vers des expéditions pacifiques, à propager ainsi l'industrie et la civilisation anglaises au delà des mers.

En 1606, il divisa la Virginie en deux parties à peu près égales, dont l'une conserva le nom de cet établissement ou s'appela colonie du Sud, l'autre fut la Nouvelle-Angleterre ou colonie du Nord. Plus tard, cette contrée fut un des treize États primitifs de l'Union.

A partir du milieu du XVII^e siècle, la puissance de la Grande-Bretagne outre-mer s'accrut avec rapidité. En 1661, Catherine de Bragance apporta l'île de Bombay en dot au roi Charles II; l'amiral G. Peen enleva la Jamaïque aux Espagnols en 1655, et depuis l'Angleterre l'a toujours gardée; la Néerlande lui céda l'État de New-York en 1674; enfin, au siècle suivant, le traité de Paris de 1763, en mutilant la France et l'Espagne, augmenta sensiblement le domaine colonial de l'Angleterre et inaugura pour celle-ci une prédominance maritime qui n'a cessé de s'affirmer depuis lors.

SECTION PREMIÈRE

CAUSES DE L'EXTENSION ET DE LA SUPRÉMATIE DES COLONIES ANGLAISES.

La suprématie coloniale de la Grande-Bretagne et ses conséquences furent non le fait du hasard, mais plutôt le résultat d'une nécessité. Les causes de cette expansion, dont la recherche est des plus intéressantes au

point de vue de la colonisation, reposent sur des conditions topographiques, ethnographiques, politiques et économiques.

Assise sur son énorme bloc de fer et de houille, l'Angleterre en tire à volonté les principaux éléments d'un commerce énorme, qui dépasse de beaucoup celui des autres puissances colonisatrices. Londres est le grand marché où affluent l'or et l'argent du monde entier avant de se répandre de nouveau dans l'univers en ruisseaux féconds. C'est ce qui explique très bien pourquoi l'Angleterre ne s'appauvrit nullement, quoique ses importations aient excédé ses exportations de 1860 à 1874 avec une moyenne annuelle de 56 millions de livres sterling. Depuis 1874, cette différence n'a fait que croître. Cette dernière année, les importations dépassèrent les exportations de 72 millions de livres sterling; en 1875, de 92; en 1876, de 118; en 1893, de 127; en 1894, de 135; en 1895, de 131; en 1896, de 145; en 1897, de 157; en 1898, de 176.

Les Anglais, nés, comme les Romains, du mélange de plusieurs peuples, possèdent cette dureté que l'alliage donne aux hommes de même qu'à certains métaux. Leur esprit d'aventure recèle l'instinct colonisateur et existe dans leur sang; ils le tiennent des pirates qui s'élançèrent des fiords du nord à la conquête de la Grande-Bretagne. Ils l'ont transmis à leurs descendants qui, à leur tour, ont conquis la plus grande partie du monde. Ces mêmes pirates leur ont appris que ce qui est bon à prendre est bon à garder. Chez le peuple anglais, l'individualité est développée à un point dont l'histoire n'offre pas d'autre exemple : *self-reliance*, chacun n'espère qu'en soi-même; *self-government*, chacun prétend n'obéir qu'à sa propre décision; *go-ahead!* en avant! toujours en avant!

L'Angleterre n'est ni une démocratie ni une monarchie, c'est, quoique de moins en moins forte, une aristocratie. Cela ne veut pas dire que cette nation ne marche pas d'un pas sûr et modéré vers le progrès, cette loi irrésistible des sociétés modernes, qui constitue un des principaux facteurs de la colonisation. Son aristocratie, basée sur la capacité, résulte de la coexistence de deux mouvements sociaux fort distincts : l'un, poussant les capacités de bas en haut, l'autre refoulant les incapacités de haut en bas. Il faut ajouter à cela les qualités précieuses que possède l'Anglais. Doué de beaucoup de bon

sens, principalement de sens pratique, il a un respect inné de la loi. Grâce au *loyalism*, à l'attachement profond, inaltérable de la nation pour la personne du souverain, les classes inférieures, guidées par cette sorte d'aristocratie que l'on peut qualifier de démocratique, font des progrès énormes dans la voie d'une liberté dont les principes sont tellement en concordance avec ceux de la monarchie, que celle-ci en facilite l'élan ⁽¹⁾.

Ce caractère particulier aux Anglais se reconnaît depuis 1265, année de la convocation du premier parlement véritablement complet, composé non plus uniquement des grands du royaume, mais aussi de deux chevaliers choisis dans chaque comté par les shériffs et de députés élus par les cités et les bourgs du royaume ⁽²⁾. Suivant Macaulay ⁽³⁾, c'est à partir de cette époque que les Anglais sont devenus des insulaires dans toute l'acception du mot, non plus seulement par leur position géographique, mais par leur politique, leurs sentiments, leurs mœurs. C'est alors qu'apparut distinctement pour la première fois cette constitution qui, à travers tant de changements, a conservé son identité et qui, malgré quelques défauts, doit être regardée comme la meilleure sous laquelle une grande société ait pu prospérer pendant plusieurs siècles.

Les débuts du XVIII^e siècle furent marqués par l'union définitive de l'Angleterre et de l'Écosse, événement politique qui mérite de fixer notre attention.

Des jalousies religieuses et commerciales avaient entravé longtemps la réalisation de cette union. De plus, l'Écosse refusait de partager le fardeau de la dette anglaise et, de son côté, l'Angleterre voulait garder pour elle seule le monopole du commerce colonial. Néanmoins, l'année 1703, qui fut témoin de la victoire remportée à Ramillies par Marlborough sur les armées françaises commandées par Villeroy, fut également l'année mémorable qui vit cette unité nationale, dont les conséquences devaient être des plus importantes, dans l'avenir, pour l'extension coloniale du Royaume-Uni. En effet, par la loi de l'Union, adoptée définitivement en 1707, arrêtant

(1) FLEURY, *Histoire d'Angleterre*, pp. 610 et suiv.

(2) LAVISSE et RAMBAUD, *Histoire générale du IV^e siècle à nos jours*, t. II, p. 649.

(3) *Histoire d'Angleterre depuis l'avènement de Jacques II*, t. I, p. 13.

que les deux royaumes seraient réunis sous le nom de Grande-Bretagne, les Anglais et les Écossais n'eurent plus qu'une seule âme. L'Angleterre vit disparaître un danger permanent de trahison et de guerre, tandis que de nouveaux trésors de fortune s'offrirent à l'Écosse, qui sut merveilleusement en profiter. Cette réunion de deux peuples, de langue et de sang identiques, remplaçant les jalousies qui n'avaient cessé de les séparer depuis les jours d'Édouard I^{er}, a été vraie et stable, parce qu'elle fut la confirmation légale et l'application d'un fait national ⁽¹⁾.

Au moment de la consécration de cet acte politique, Walpole introduisit un système financier qui, en quelques années, amena un énorme développement des richesses de la Grande-Bretagne et une diminution non moins considérable des charges publiques. Aussi peut-on dire que cet homme d'État imprima une vraie prospérité matérielle à son pays, tant qu'il eut la confiance des deux premiers rois de la Maison de Hanovre. Non seulement il ramena la paix à l'intérieur du Royaume-Uni, mais encore avec toutes les puissances étrangères. Cette tranquillité, doublée d'une sécurité certaine, permit aux fabriques de se multiplier, à l'agriculture de s'étendre, au commerce de prendre un nouvel essor dû en grande partie à la prompte extension des colonies. Walpole comprit que la chose la plus sage qu'un ministre puisse faire en présence d'un grand accroissement d'industrie et de fortune nationales, c'est d'en rester simple spectateur et de ne point s'en mêler. Dès 1720, le roi Georges I^{er} déclarait dans un discours du trône que rien ne serait plus favorable à l'extension du commerce, « que de rendre l'exportation des produits manufacturiers et l'importation des articles qui servent à leur fabrication, aussi praticables et faciles que possible ». En conséquence, le premier acte d'administration financière de l'homme d'État, dont nous venons de rappeler une des idées principales, fut de supprimer les droits de sortie d'une centaine de marchandises anglaises et les droits d'entrée de près de quarante articles importés. Poursuivant toujours le même but éclairé, il abandonna en 1730 le préjugé

(1) GREEN, *Histoire moderne du peuple anglais depuis la Révolution jusqu'à nos jours*, pp. 151 et suiv.

qui restreignait à la métropole le commerce des colonies, et autorisa la Géorgie et les Carolines à exporter leur riz directement dans toutes les parties de l'Europe. Le résultat de cette mesure fut que le riz américain chassa du marché la concurrence étrangère. Voulant faire admettre, en 1733, l'*Excise Bill*, impôt dont l'origine remonte à Pym et au Long Parlement, Walpole, avec sa clairvoyance, comprenait que le Trésor doit être alimenté par des contributions directes et indirectes. Or, la contrebande et la fraude diminuaient considérablement les revenus de l'État. Résolvant cette difficulté, le ministre du roi Georges I^{er} voulait établir des impôts et percevoir les droits sur les marchandises de l'intérieur, sous forme d'« excise » et non de droits de douane. Bien que Walpole se montrât parfaitement au courant des principes de la taxation, en exemptant de toute contribution les nécessités de la vie et les matières premières de fabrication, son projet fut tellement impopulaire qu'il fallut le retirer ⁽¹⁾.

A ces considérations, il faut ajouter que les Anglais réunissent les conditions les plus favorables pour les expéditions d'outre-mer. Actifs, ambitieux, ne pouvant s'agrandir au détriment de voisins immédiats, ils ont dû courir pas delà les mers et devenir des navigateurs accomplis. Possédant de plus chez eux de riches produits, ils ont franchi l'océan pour les écouler, et ainsi sont nées leurs aptitudes pour le commerce. Enfin, la grande fécondité de la race anglo-saxonne, l'esprit d'initiative, d'ordre et de persévérance qui la caractérise, le goût des progrès graduels et des réformes successives des lois politiques et administratives, la résistance à tout vain amour-propre national, une législation qui mettait les cadets de famille dans l'obligation d'aller chercher fortune au loin, telles sont les causes principales de la suprématie coloniale de l'Angleterre. Si nous rapprochons ce que nous venons d'exposer de l'histoire des autres nations, nous constaterons que la soif de l'or et l'esprit d'aventure ne furent pour rien dans ces entreprises.

Quoique dotée de tant de conditions avantageuses, l'Angleterre n'a pas atteint en une fois l'apogée de sa grandeur coloniale. Son tempérament positif répugne à ces rêves et à ces théories d'expansion qui ne donnent

(1) GREEN, *op. cit.*, pp. 170 et suiv.

des colonies que sur le papier. Aussi chaque fois que les circonstances le lui ont permis, elle a étendu ses possessions par étapes, son drapeau ne précédant pas de trop loin le commerçant ou le colon ⁽¹⁾. Elle a souvent reconnu des erreurs et réparé des fautes; elle a toujours développé le *self-government* lorsque le moment en semblait venu, se gardant bien de permettre aux colons d'intervenir dans les affaires métropolitaines. Elle a même eu à enregistrer des revers terribles, tels que le conflit qui, en 1776, aboutit à la proclamation de l'indépendance des États-Unis.

S'il est intéressant de connaître l'habileté déployée par les Anglais dans le développement de leur empire colonial, il est plus curieux et surtout plus pratique d'observer la ligne de conduite qu'ils ont suivie pour atteindre ce but.

SECTION II

APERÇU DE LA POLITIQUE COLONIALE DE L'ANGLETERRE JUSQU'EN 1782.

Les colonies anglaises sont douées aujourd'hui d'une force de croissance et d'une activité productrice qui les mettent hors de pair avec les établissements d'outre-mer des autres puissances. Bien que cette prospérité ne date que du XIX^e siècle, pour retrouver son origine il est nécessaire de jeter un regard sur les temps antérieurs. Il est utile de constater les tâtonnements auxquels l'Angleterre a dû se livrer avant de s'engager dans la vraie voie de sa politique coloniale; car la connaissance des réformes qu'elle a accomplies, pour réparer des erreurs commises, nous permettra d'éviter les mêmes fautes, tout en nous faisant connaître les remèdes efficaces que la Grande-Bretagne a su apporter aux situations périlleuses dans lesquelles elle s'est quelquefois trouvée.

Il a fallu des siècles à l'Angleterre pour comprendre que par sa situation elle devait se vouer à la politique insulaire. Durant plus de cent ans, sous les Plantagenets, elle a cherché à devenir une puissance continentale au détriment de la France. Crécy, Poitiers et Azincourt sont autant de défaites

(1) R. DE CAIX, *Fachoda*, p. 17.

infligées aux armées françaises par les bataillons anglais. Ces succès étaient suffisamment éclatants pour exciter l'orgueil des Anglo-Saxons, et de nature à ne pas laisser voir à ces insulaires qu'ils n'en tiraient en réalité aucun profit. Ce n'est qu'à la longue qu'ils s'aperçurent que la mer est leur élément et que leur destinée était de devenir la première puissance commerciale de l'Europe. Vers le milieu du XVI^e siècle seulement, sous le règne d'Élisabeth, ils comprirent que, nés pour les conquêtes lointaines, ils devaient chercher la grandeur dans l'extension coloniale. Cette orientation nouvelle des ambitions anglaises eut des débuts modestes et rencontra sur sa route des obstacles, qui permirent à la fille de Henri VIII de se révéler au monde. Malgré les multiples périls qu'elle eut à conjurer en montant sur le trône, cette princesse sut, pendant les premières années de son règne, faire l'éducation de son peuple, et c'est elle qui en transforma les idées politiques.

En effet, lorsqu'en 1558 Élisabeth succéda à sa sœur Marie Tudor, elle trouva son pays encore mêlé à la politique continentale, comme au temps des Plantagenets. L'Écosse, qui ne devait unir que plus tard sa destinée à celle de l'Angleterre, était pour celle-ci une voisine dangereuse. Non seulement elle entretenait des relations suivies avec la France, mais les intrigues de Marie Stuart étaient de nature à entraver l'union des deux royaumes, rêvée par Élisabeth. Au dehors, le plus grand adversaire de la politique insulaire poursuivie par cette princesse était Philippe II, qui se souvenait d'avoir été le mari d'une reine d'Angleterre. Ayant ajouté aux possessions espagnoles du Nouveau Monde, le Brésil, les Açores, la Guinée, le Cap, Zanzibar, Ceylan, Malacca, le fils de Charles-Quint était réellement devenu le roi des mers. Malgré les entraves qu'elle rencontra sur son chemin, Élisabeth parvint à résoudre les problèmes les plus complexes, grâce à sa grandeur d'esprit, à son génie du commandement, à sa politique sage et pondérée.

Elle comprit qu'après les règnes orageux et troublés, pendant lesquels les fureurs du fanatisme et les caprices d'une insolente tyrannie avaient exaspéré les esprits et brouillé toutes les affaires, l'Angleterre avait besoin de repos. Elle se rendit compte que la paix était nécessaire à son pays pour se remettre de ces secousses, que la force ne pouvait lui être rendue que par

une politique louvoyante et pacifique. Elle luttait contre l'opposition de son conseil, qui la poussait à intervenir plus activement dans le concert européen. La Reine vierge suivit dans le gouvernement de son royaume la même méthode que dans la direction des affaires extérieures. Elle pratiqua ce que Seeley appelle le gouvernement négatif, c'est-à-dire qu'elle se donna le moins de mouvement possible, cherchant à contenter les différents partis, tout en laissant libre cours à ses propres idées. Elle sut ménager ses sujets, comme elle ménagea longtemps l'Espagne. Alors l'esprit national se releva, comme il arrive toujours dans un pays qui se sent grandir et qu'un gouvernement intelligent soutient dans la poursuite de ses destinées.

Après vingt-sept ans de cette vie, c'est-à-dire en 1585, l'Angleterre nous apparaît comme une puissance océanique, aspirant à devenir la dominatrice des mers. Reléguant à l'arrière-plan les discordes religieuses, qui trop longtemps l'avait absorbée, la Grande-Bretagne porta le regard vers les mers. Son objectif principal, qui, dans la suite, doit amener sa grandeur, se retrouve encore une fois en Espagne, mais sur un nouveau terrain. Elle convoite le bien de son ancienne ennemie, cherche non seulement à s'emparer de ses dépouilles, mais encore à capturer les précieux galions qui apportent à Cadix et à Séville les trésors du Nouveau Monde. Nous sommes à l'âge des aventures commerciales, des fameux pirates sans foi ni loi, de l'héroïsme lucratif. Drake enlève aux Espagnols leurs magasins de l'isthme de Panama, occupe la Californie, opère des descentes dans les îles du Cap-Vert, à Saint-Domingue, à Carthagène et dans la Floride.

Certains politiques de l'époque ont reproché à la reine Élisabeth de ne pas avoir mis toute l'activité voulue pour se rendre maîtresse des vastes possessions espagnoles et donner ainsi à l'Angleterre, dès le XVI^e siècle, le grand empire et l'immense commerce que les dieux lui avaient promis. Ces hommes d'État perdaient de vue qu'une telle manière de faire n'eût pas été conforme aux idées d'Élisabeth. Selon toute apparence, l'Angleterre, trop pressée, se serait transformée en une puissance militaire, elle eût manqué sa destinée, qui était de montrer tout ce que peut produire la politique du laisser-faire, qu'aucune autre nation n'a su si bien pratiquer.

Si nous envisageons la situation des grands États contemporains pendant

la seconde moitié du XVII^e siècle, c'est-à-dire au moment où l'Angleterre sortait de la révolution qui la mêla à la politique étrangère, nous voyons que la puissance espagnole déclinait depuis longtemps, bien qu'elle possédât en Europe le Milanais, les deux Siciles, la Belgique et la Franche-Comté, tandis qu'en Amérique ses possessions s'étendaient des deux côtés de l'Équateur au delà de la zone torride. Toutefois, ce colosse était comme frappé de paralysie, incapable non seulement d'inquiéter ses voisins, mais même de résister à leurs attaques sans secours étranger. L'empire russe, actuellement monarchie de premier ordre, était, il y a deux siècles et demi, aussi étranger aux affaires d'Europe que s'il n'avait pas fait partie de notre continent. Le Brandebourg, berceau de la puissance allemande, égalait comme importance chacun des nombreux États qui, deux cents ans plus tard, grâce au génie de Frédéric le Grand d'abord et de ses descendants ensuite, devaient, par leur union, former cet empire dont la puissance est aujourd'hui prédominante en Europe. La république des États-Unis, qui, à l'heure actuelle, semble vouloir commander à ceux qui l'ont formée, n'existait pas encore. L'État prépondérant en Europe, à cette époque, était, sans aucun doute, la France, dont le sceptre était entre les mains de Louis XIV, prince qui sut choisir ses conseillers avec assez d'intelligence pour élever sa puissance, tout en entravant le développement de celle de ses voisins, spécialement de l'Angleterre.

C'est d'un œil inquiet que la Grande-Bretagne voyait cet accroissement de son ancienne rivale. Elle savait que deux fois, sous les Plantagenets, Paris était tombé aux mains des Anglais, qui se souvenaient de la perte de l'Île de France comme d'un désastre national. Elle n'ignorait pas que les souverains anglais portaient encore le titre de roi de France et que le lys français s'unissait aux lions de l'écusson des Stuarts; mais ce n'étaient là que des souvenirs.

Si, d'autre part, nous nous reportons plus loin et si nous consultons l'histoire du XVI^e siècle, nous voyons que l'effroi inspiré à l'Espagne par l'Angleterre avait comme suspendu l'animosité de cette dernière contre la France, mais que ce sentiment, en faisant place plus tard à une dédaigneuse pitié, avait laissé revivre l'inimitié séculaire des Anglais. La vente de Dun-

kerque avait été l'acte le plus impopulaire de la nouvelle royauté. Les Communes, parmi tous les crimes qu'elles reprochaient au comte de Clarendon, ministre du roi Charles II, mettaient au premier rang son attachement à la France. Enfin, le souvenir d'injures récentes et cruelles, souffertes des deux côtés, éloignait, surtout depuis la Restauration, l'Angleterre des Provinces-Unies, dont la politique étrangère avait été si dénuée de sagesse et de vigueur.

La chute du comte de Clarendon et l'opposition toujours croissante amenèrent Charles II à adopter un nouveau plan politique. Son ministre à Bruxelles, sir William Temple, lui démontra tout l'intérêt que l'Angleterre pourrait retirer d'un rapprochement avec la Néerlande, dans le but d'arrêter les progrès de la France. Chargé de négocier cette alliance avec les États-Généraux, sir William Temple rencontra à La Haye le premier ministre Jean de Witt; dépassant les vues qu'il avait exposées à son souverain, il réussit à persuader à la Suède de se joindre à la Néerlande et à l'Angleterre, et forma ainsi la coalition connue sous le nom de « Triple Alliance », qui devait avoir pour résultat non seulement de rendre la tranquillité à l'Europe, mais encore d'élever la puissance de la Grande-Bretagne. Celle-ci, vivant en paix avec la France, sa plus redoutable ennemie d'hier, put resserrer les liens de son union intérieure et consacrer, à partir de cette époque, toute sa force vitale au développement de ses dépendances d'outre-mer.

Elle comprit que les deux principales causes de la prospérité des colonies sont une organisation sociale fondée sur l'appropriation du sol et le défrichement des terres incultes par des colons jouissant des libertés civiles et administratives. Leurs prérogatives étaient souvent sauvegardées par une assemblée de représentants du peuple, qui ne réclamaient des impôts que pour le gouvernement de la colonie.

Nous voyons même que les dépendances anglaises de l'Amérique l'emportèrent toujours sur celles des autres nations par un système de succession favorisant, grâce à la modération des impôts, l'égalité des conditions et la transmission rapide des biens.

Mais à côté de ces principes politiques, reflet direct de l'admirable constitution anglaise, nous trouvons, contraste frappant, une législation commer-

ciale des plus absurdes. « Les colonies, dit MÉRIVALE ⁽¹⁾, avaient droit au *self-government* et à la *self-taxation*. » On leur assurait la liberté religieuse, ainsi que la plus grande indépendance dans l'organisation et la direction de leurs municipalités; mais elles ne pouvaient exercer aucun droit de contrôle ou d'amendement en ce qui concerne les règlements commerciaux de l'autorité métropolitaine.

Rappelons, en passant, parce qu'il n'appartient plus qu'à l'histoire, un document dont la portée pratique a été l'objet des appréciations les plus diverses : *l'acte de navigation*, promulgué par Cromwell, au milieu du XVII^e siècle, et qui assura à la marine anglaise le monopole du commerce national.

Si, à l'origine, les relations entre l'Angleterre et ses colonies furent bienveillantes, elles changèrent de caractère au fur et à mesure de l'expansion des établissements d'outre-mer. Quand ceux-ci eurent une base certaine, grâce aux efforts laborieux et persévérants des habitants, un instinct de jalousie et de convoitise s'éveilla chez la mère patrie. Les colonies furent d'abord des tributaires, puis on les découragea par des restrictions et des prohibitions, qui atteignirent leur négoce par terre et par mer. Le vieux système colonial considéra les possessions comme des fermes, dont on percevait la rente avec la seule préoccupation d'en augmenter considérablement le rapport par des lois fiscales, fort oppressives. L'esprit d'indépendance hanta les colonies, et la plus puissante d'entre elles, après avoir accumulé, pendant cent cinquante années, des expériences politiques, a rapidement accompli son mouvement insurrectionnel et facilement trouvé les matériaux nécessaires à la construction de l'édifice constitutionnel des États-Unis ⁽²⁾.

L'Angleterre avait été amenée à suivre semblable politique à la suite de l'épuisement dans lequel se trouvaient ses finances, après les longues guerres qu'elle avait eu à soutenir. Ecrasée par sa dette, elle crut, comme nous le verrons, pouvoir en faire supporter une grande partie par ses immenses colonies d'Amérique, et elle amena ainsi leur révolte.

(1) *Leçons sur la colonisation et sur les colonies.*

(2) GERVINUS, *Introduction à l'histoire du XIX^e siècle*, pp. 171 et suiv.

Si la Grande-Bretagne, comme toutes les autres puissances, a versé dans les théories subversives de l'école mercantile, ses colonies trouvaient heureusement une compensation à de telles iniquités dans leurs constitutions libérales. Au temps où nous parlons, chacun de leurs gouverneurs était déjà assisté d'un conseil et ne pouvait agir qu'avec le concours des députés des paroisses.

En résumé, bien longtemps avant de mettre en pratique, comme aujourd'hui, le principe de non-intervention dans les affaires locales, qui est devenu la base de sa politique coloniale, l'Angleterre avait accordé à ses principales dépendances, du moins à celles qui s'étaient formées par l'émigration d'une partie de ses regnicoles, des institutions semblables aux siennes et reposant sur les plus larges idées de liberté. Si elle a fondé en Europe le gouvernement parlementaire, ses colonies eurent de bonne heure des constitutions du même genre, renfermant le triple pouvoir législatif, exécutif et judiciaire (1).

SECTION III

POLITIQUE COLONIALE DE L'ANGLETERRE DEPUIS 1782 JUSQU'À NOS JOURS.

L'Angleterre n'a jamais joué un rôle plus grand dans l'histoire de l'humanité qu'au milieu du XVIII^e siècle. L'année 1759 peut être appelée l'année de ses triomphes dans toutes les parties du monde. Les victoires de Minden et de Lagos, la prise de Québec, la défaite infligée aux Français à Quiberon se succédèrent à des intervalles si courts, que ces événements firent dire à Horace Walpole (2) : « Tous les matins nous sommes obligés de nous informer de la première victoire, de peur d'en manquer une. » Malgré l'importance de ces triomphes, il ne faut pas perdre de vue trois

(1) ERSKINE MAY, *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre*. — ISAAC, *Documents parlementaires*. Rapport tendant à la constitution d'une commission pour l'examen des modifications à introduire dans le régime des colonies et possessions françaises. Sénat, session ordinaire de 1888, n^o 106, p. 70.

(2) Horace Walpole, littérateur anglais, né à Londres (1717-1797), fils du célèbre homme d'État dont nous avons parlé plus haut.

succès dont les conséquences eurent, pendant des siècles, une très grande influence sur les destinées du monde. La bataille remportée à Roshach, en 1757, par Frédéric II sur le maréchal prince de Soubise, qui fut le point initial de la réorganisation de l'Allemagne et amena le développement de la suprématie de celle-ci sur l'Europe en jetant les bases de son union politique sous la conduite de la Prusse et de ses monarques; la journée de Plassey, à la suite de laquelle l'influence de l'Europe se fit sentir pour la première fois, depuis Alexandre le Grand, sur les nations de l'Orient; le triomphe de Wolfe sur les hauteurs d'Abraham, qui marqua la première page de l'histoire des États-Unis d'Amérique (1).

Sans entrer dans les détails de leur fondation, notons qu'à partir de l'émigration des puritains, les colonies britanniques du Nouveau Monde prirent une extension territoriale lente mais constante, tandis que le développement de leur population et de leur richesse se fit avec beaucoup plus de rapidité; c'est ainsi qu'à l'avènement de Georges III, en 1760, leur population s'élevait à près d'un million et demi d'habitants, c'est-à-dire le quart de celle de la mère patrie. Fondées par des compagnies ou par des particuliers qui fuyaient la métropole à la suite des persécutions contre les non-conformistes, les colonies anglaises d'Amérique ne furent pas, comme les possessions françaises, tenues à l'écart par leur gouvernement, mais grandirent rapidement à l'abri de la liberté religieuse, civile et commerciale. Il n'y avait pas de parti vaincu dans les révolutions de la Grande-Bretagne qui ne trouvât en Amérique un asile pour le recevoir : la Nouvelle-Angleterre pour les têtes rondes et les républicains, la Virginie pour les cavaliers, le Maryland pour les catholiques, la Pensylvanie pour les quakers, le New-Jersey pour les presbytériens et les anabaptistes chassés par les persécutions, les Carolines et la Géorgie pour les luthériens et les moraves de l'Allemagne. Avec leurs croyances, les émigrants avaient emporté les idées politiques de la vieille Angleterre, c'est-à-dire l'administration de la chose publique par les représentants des intéressés. C'est ainsi que chaque colonie possédait une assemblée législative, élue par la masse du peuple, et un conseil, nommé

(1) GREEN, *op. cit.*, p. 208.

par le gouverneur. L'intervention administrative de la métropole se bornait à envoyer un gouverneur désigné par la Couronne.

La richesse de ces dépendances se traduisait par la culture des rizières de la Géorgie, les champs d'indigo des Carolines, les plantations de tabac de la Virginie, qui employaient un demi-million d'esclaves; tandis que le New-Jersey et la Pensylvanie s'enrichissaient par les récoltes de blé, le commerce de bois de construction.

Ayant leurs privilèges garantis par les chartes royales, les colonies se prêtaient peu à l'intervention de la mère patrie. Leurs assemblées législatives avaient seules qualité pour lever des taxes intérieures, droit qu'elles n'exerçaient d'ailleurs qu'avec la plus grande modération. Au point de vue des affaires commerciales, la suprématie de la métropole était loin d'être gênante. Il y avait bien quelques minimales droits d'entrée, mais on les évitait par un système de contrebande habilement compris. Les restrictions mises au commerce des colonies, dans le but de le réserver exclusivement à la Grande-Bretagne, étaient amplement compensées par les avantages commerciaux dont les Américains jouissaient en leur qualité de sujets anglais. Les colons n'avaient donc aucun motif de méfiance à l'égard de la métropole, et les agressions françaises ne firent que resserrer les liens naturels qui rattachaient les colonies à la mère patrie, ce qui permit à la plupart des établissements anglais de s'étendre sur les côtes de l'Atlantique. Avant la guerre de Sept-Ans (1756-1763), qui coûta à la France ses plus belles colonies, des explorateurs de ce pays avaient bien visité les contreforts des Apalaches, mais sans inquiéter les tribus indiennes, errant dans ces parages. Au commencement du XVIII^e siècle, la France y fit reconnaître sa suprématie; le marquis de Montcalm, ayant conçu le projet de soumettre au sceptre de Louis XV les vastes plaines de l'Ohio, du Missouri et du Canada jusqu'au Mississipi, lutta glorieusement contre les colons anglais, pour leur barrer l'accès de l'ouest. Ceux-ci, comprenant tout ce que la réalisation d'un tel plan pouvait avoir de funeste pour la grandeur future de l'Amérique, marchèrent à la rencontre de l'ennemi et donnèrent à leur conquête le nom de Pittsbourg, par reconnaissance envers le ministre dont le génie avait su refouler le danger qui menaçait leurs destinées.

Bien qu'à ce moment l'attachement des colons pour leur mère patrie fût encore entier, certains politiques clairvoyants estimaient déjà que le triomphe trop complet de Pitt serait un obstacle à l'union future des deux pays. La disparition de l'influence française au Canada devait amener un relâchement dans la protection que la Grande-Bretagne accordait à ses colonies du Nouveau Monde. A cette cause de désintéressement des Anglais pour leurs colons américains, viennent s'ajouter la politique intérieure de Pitt, qui était absorbé par le désir de voir triompher Frédéric II dans la guerre de Sept-Ans, et les idées neuves que Georges III introduisit en Angleterre le jour où il prit en mains les rênes du gouvernement (1760). Ce roi consacra les premiers temps de son règne à réduire à néant le gouvernement et à changer en aversion la fidélité de ses sujets. Au bout de vingt ans de ce régime, les colonies américaines arborèrent le drapeau de la révolte et de l'indépendance; l'Angleterre se trouva à la veille de sa perte. Une des conséquences de la politique de ce prince fut la signature de la paix de Paris (1763), par laquelle l'Angleterre rendit à la France la Martinique, la plus importante de ses conquêtes dans les Indes occidentales, et à l'Espagne, Cuba et les Philippines en échange de la Floride. C'est surtout dans l'Inde et en Amérique que l'Angleterre eut les plus grands avantages. Dans la première, les Français renonçaient complètement à leur droit d'entretenir des établissements militaires; dans la seconde, ils cédaient le Canada et la Nouvelle-Écosse.

Les guerres extérieures, soutenues par Pitt, et la défense des colonies américaines avaient englouti des emprunts énormes et obéré le Trésor au point que le ministère Grenville, en arrivant au pouvoir, trouva une dette publique s'élevant à 140 millions de livres. Désireux de diminuer les charges de l'État, Grenville résolut d'en faire supporter une partie par les colonies du Nouveau Monde, et, dans ce but, il augmenta les taxes d'entrée dans les ports coloniaux. Le droit de résoudre les questions du commerce extérieur étant, en général, considéré comme appartenant sans conteste à la métropole, les colonies, quoique irritées, se soumirent. Le choc qu'elles reçurent fut bien plus terrible lorsqu'on restreignit le commerce colonial aux ports britanniques et que l'on supprima le commerce illicite pratiqué avec les établissements espagnols. Bien que cet acte fût dur, il était légal et sage;

aussi les colons ne purent prendre d'autre revanche que de se passer à l'avenir de toute fabrication anglaise. Cette résistance passive des colonies n'ouvrit pas les yeux à Grenville, qui proposa une nouvelle mesure vexatoire, en introduisant des taxes intérieures dans les limites des colonies, en ressuscitant le projet d'un droit d'*excise* ou impôt du timbre que le jugement sain de Walpole avait repoussé. Cette prescription fut bien accueillie par toutes les classes de l'Angleterre, qui entrevoyaient dans un avenir prochain une diminution considérable de l'impôt, tandis qu'elle fit jeter à l'Amérique son premier cri d'alarme. Les colons déclarèrent hautement que c'était illégal de leur imposer des taxes, puisqu'ils n'avaient pas de mandataires au Parlement. Leurs représentants se réunirent en assemblées coloniales et consentirent à accorder des ressources bien plus considérables qu'un impôt du timbre ne pouvait en produire. Les colonies envoyèrent en Angleterre plusieurs députés ayant à leur tête Franklin, représentant de la Pensylvanie, avec mission de faire valoir cette protestation, fondée sur le texte de la grande charte, et de faire ratifier l'offre de cette compensation. Bien qu'un grand nombre de membres des communes se soient montrés favorables aux réclamations des colonies, les remontrances de la députation américaine ne firent qu'exciter l'obstination de Grenville, et la loi du timbre fut votée en 1765. Les colonies, quoique Franklin conseillât la soumission, refusèrent de reconnaître au parlement anglais le droit de lever des impôts intérieurs; elles demandèrent la révocation de la loi.

Ce péril imprévu amena une évolution dans la politique intérieure de la métropole. Le pouvoir passa, au mois de juillet 1765, des mains des torys dans celles des whigs, et le marquis de Rockingham devint chef du cabinet. Le nouveau ministère était à peine entré en fonctions, qu'arriva d'Amérique la nouvelle foudroyante qu'un congrès, formé de toutes les assemblées coloniales, s'était réuni au mois d'octobre et s'était prononcé pour la résistance. En présence de cette situation, le cabinet retira, dans le courant de 1766, la loi sur le timbre; mais le principe soutenu par Pitt vis-à-vis des Chambres pour amener cette révocation fut répudié par le bill déclaratoire, qui maintint le droit de la métropole de taxer ses colonies, et cette demi-mesure eut pour résultat de mécontenter tout le monde. Ce n'est pas

le moment d'entrer ici dans les détails de la lutte qui s'engagea entre l'Angleterre et les Américains, et qui dura jusqu'à la signature du traité de Versailles, le 3 septembre 1783. Ses conséquences seules sont intéressantes pour nous. Les Américains ayant à leur tête Washington et secourus par 6,000 Français sous le commandement de Rochambeau et de La Fayette, obligèrent les Anglais à capituler dans York-Town, au moment où ils se voyaient menacés de perdre une partie de leurs possessions indiennes, par suite de la guerre qu'ils avaient à soutenir contre Haider-Ali et son fils Tippoo-Saïb.

La perte de l'Amérique, moins le Canada qu'elle possède encore, ne fut pas aussi désastreuse pour la Grande-Bretagne, que le fut l'émancipation de l'empire hispano-américain pour l'Espagne. Les Anglais, peuple essentiellement marchand, surent trouver une compensation dans le développement de leur commerce avec le nouvel État. Toutefois, il n'a pas fallu un demi-siècle pour que le pavillon étoilé fit concurrence, sur tous les marchés du monde, au pavillon anglais et pour que la nouvelle République, invulnérable sur son continent, imposât à son ancienne métropole un sentiment de respect voisin de la crainte.

Lorsque, à la suite de la capitulation du général Cornwallis, l'Angleterre dut reconnaître l'indépendance de ses colonies de l'Amérique du Nord, le fait que les navires américains furent admis dans les ports du Royaume-Uni aux mêmes conditions que les bâtiments européens créa une nouvelle situation. Cet état de choses provoqua une guerre continuelle de tarifs qui fit régner, pendant un quart de siècle, la plus profonde mésintelligence entre les deux puissances. Cette lutte aboutit enfin à la convention du 3 juillet 1815 qui, en stipulant la liberté réciproque du commerce, inaugura le traitement national et admit l'égalité des droits pour les pavillons.

C'était la première application du système de réciprocité, cette nouvelle théorie commerciale appelée à régir le monde. En 1822, le Parlement autorisa le Gouvernement à conclure des traités analogues avec toutes les puissances. Nous avons détaillé dans un autre ouvrage ⁽¹⁾ la suite des

(1) CH. PETY DE THOZÉE, *Système commercial de la Belgique et des principaux États de l'Europe et de l'Amérique*. Bruxelles, 1875, 2 vol. in-8°.

enquêtes, motions et dispositions législatives intervenues de 1822 jusqu'à nos jours en ce qui concerne les lois de navigation. Cette période de transition engendra, petit à petit, la liberté de navigation, régime qui contribua puissamment au développement de la marine britannique. Pour l'Angleterre, comme pour ses colonies, le point capital aujourd'hui n'est plus de savoir comment elle arrivera au plus haut degré de prospérité, mais comment elle conservera dans le monde cette position formidable. Cette question est aussi l'enjeu de la politique européenne actuelle.

Ce développement de la marine britannique, conséquence de la liberté de navigation, amena, pendant le XIX^e siècle, une évolution de la politique coloniale de la Grande-Bretagne, au point de vue du rôle joué par l'État dans le développement de ses établissements d'outre-mer.

L'étude de cette intervention est particulièrement intéressante depuis trente-cinq ans. Jusqu'à cette époque, on était unanimement persuadé en Angleterre qu'il y avait lieu de se féliciter sans réserves de la grandeur et de la puissance de l'empire colonial, qui durerait et s'étendrait; par conséquent, il n'était pas nécessaire de rechercher des accroissements nouveaux. Mais à côté de cette théorie des conservateurs s'en est placée une autre, professée par les partis qui se sont constitués dans le Parlement après la réforme électorale de 1832 : le parti radical et une fraction dissidente du parti libéral.

Au commencement du XIX^e siècle, l'abbé de Pradt ⁽¹⁾ présageait déjà l'affranchissement politique de toute colonie, et son opinion, qui invoque l'exemple des États-Unis, des républiques espagnoles, du Brésil, se trouve aujourd'hui reprise dans des écrits théoriques très sérieux. On voit même en Angleterre se dessiner un parti, composé d'esprits fort éminents, qui voudrait hâter l'émancipation de toutes les colonies britanniques, y compris l'Hindoustan. Parmi les propagandistes les plus avancés de cette école, l'un des premiers M. Goldwin Smith, professeur d'histoire à l'Université d'Oxford ⁽²⁾, alla même jusqu'à proposer formellement l'abandon de cer-

(1) *Les trois âges des colonies ou leurs états passé, présent et à venir.*

(2) *The Empire.* Oxford et Londres 1863. Ce livre est fort bien analysé dans la préface de SEELEY. *L'expansion de l'Angleterre*, p. III.

taines possessions anglaises : Gibraltar, Helgoland (1), les îles Ioniennes. Dans le même ordre d'idées, cet auteur émit l'avis que le Canada et l'Australie devraient se suffire à eux-mêmes; qu'il y aurait lieu de séparer les destinées de l'Inde de celles de la Grande-Bretagne, en permettant au vice-roi de lever les impôts, de payer les troupes sous la surveillance du pouvoir de la métropole. Ces théories firent des adeptes nombreux; des hommes très sérieux présagèrent la dissolution de l'empire britannique, éventualité que d'aucuns prétendent avoir été prévue par Gladstone.

Si nous consultons l'histoire contemporaine, nous constatons cependant que l'Angleterre ne s'est jamais désintéressée de l'action des puissances européennes en Afrique, et que le partage ou la curée de ce continent a toujours captivé son attention. En effet, voilà plus d'un demi-siècle qu'a germé dans l'esprit d'un sujet de la reine Victoria l'idée d'aller à la découverte de cette contrée mystérieuse. Dès 1854, le docteur Livingstone, qui depuis 1841 parcourait l'Afrique orientale, s'engagea sur les rives du Zambèze et, deux années plus tard, il avait reconnu ce fleuve depuis son embouchure jusqu'à ses sources. Ce voyage servit de point de départ à une série d'autres explorations; de hardis et savants voyageurs remontèrent le Niger, fondèrent, à sa jonction avec le Bénoué, l'important poste de Lokodja, tandis que dans l'intervalle la station de Victoria avait été créée.

Si, d'autre part, nous ouvrons l'histoire politique, nous y lisons que, sous le ministère Palmerston, de juin 1859 à juin 1866, l'Angleterre fit la guerre à la Chine, au Mexique, contre les Maoris, organisa une expédition dans le Bhoutan, étendit son protectorat sur le royaume de Lagos, point qui est aujourd'hui le principal entrepôt de la haute Guinée. A partir de 1864, des missions, des sociétés anglaises occupèrent différents postes sur le Chiré et le Nyassa. Le cabinet Derby, qui prit ensuite la direction des affaires, s'engagea dans l'Abyssinie, s'empara de Magdala, organisa la fédération des colonies de l'Amérique du Nord, annexa le pays des Bassoutos au Cap, fit

(1) Cette île a été cédée à l'Allemagne, par la convention du 1^{er} juillet 1890, qui délimita les sphères d'influence de la Grande-Bretagne et de l'Empire allemand en Afrique. Voir le texte de cet arrangement diplomatique, dans le *Mouvement antiesclavagiste*, 1889-90, p. 199.

occuper les îles Fidji. Gladstone, devenu premier ministre en 1868, dirigea quatre années plus tard une expédition dans le nord-est de l'Hindoustan, en même temps qu'il achetait aux Néerlandais leurs établissements de la Côte-d'Or.

Au mois de février 1874, les conservateurs revinrent au pouvoir et pendant leur administration, qui dura jusqu'en 1880, lord Beaconsfield fit proclamer la reine Victoria impératrice des Indes (1876).

En 1875, les îles Fidji furent complètement annexées; trois années plus tard, la colonie du Cap fut agrandie du Griqualand et momentanément du Transvaal, ce qui amena bientôt une guerre avec les Boers et avec les Zoulous.

Si nous tournons les yeux vers l'Asie, nous voyons que l'Afghanistan fut de nouveau attaqué et la frontière militaire de l'Inde reculée.

L'Angleterre, malgré toutes ces préoccupations extérieures, ne se dégagea cependant pas de la politique européenne. Elle soutint énergiquement tous les agissements de la Porte, politique qui fit éclater la guerre d'Orient et faillit amener un conflit armé entre la Russie et la Grande-Bretagne. Cette dernière en retira l'occupation de l'île de Chypre et la tutelle de la partie asiatique de l'Empire ottoman (traité du 4 juin 1878). Enfin, son immixtion dans les affaires d'Égypte et ses vues sur le canal de Suez méritent d'être notées.

Gladstone, revenu au pouvoir, se dégagea de ces aventures, en abandonnant l'attitude offensive dans l'Afghanistan, en concluant le traité de Pretoria, en essayant la pacification du Zoulouland. Mais, tout en ayant la ferme intention de réagir contre la politique d'expansion de lord Beaconsfield, le nouveau ministre, après avoir prouvé ses sentiments pacifiques, fut contraint à s'avancer, autant et plus que ses prédécesseurs, dans la voie coloniale; on le voit intervenir en Égypte, bombarder Alexandrie, livrer la bataille de Tel-el-Kebir, occuper le Caire, s'engager dans le Soudan, annexer d'immenses territoires de l'Afrique australe et de la Nouvelle-Guinée, s'emparer de Port-Hamilton et occuper de nouvelles contrées sur les côtes de la mer Rouge.

Au milieu de ces nombreuses entreprises, l'Angleterre s'est laissée aller, une seule fois, à renoncer à une possession. L'abandon d'Helgoland ne fut qu'un échange; mais en 1863, elle a rendu à la Grèce le groupe des îles

Ioniennes. A part cette exception, on peut donc dire qu'elle n'a pas abandonné un seul rocher où flotta son pavillon. Elle a toujours essayé de se faufiler partout, fût-ce dans des îles désertes ou sur des côtes arides, escarpées, pour en faire des sortes de sentinelles avancées, qui lui assurent le commerce des mers.

En résumé, la politique coloniale de lord Beaconsfield et de Gladstone est la même, sauf que le premier poursuit un empire militaire, tandis que le second ambitionne un empire pacifique.

M. Rambaud ⁽¹⁾ a fort bien caractérisé cette dissemblance entre les vues de ces hommes d'État. « Il semble, dit-il, qu'entre la politique du parti libéral et celle du parti conservateur, en ce qui concerne les colonies, il n'y ait qu'une différence de degré et non de nature : avec l'une comme avec l'autre, l'empire continue à étendre ses possessions, à assumer des responsabilités grandissantes; c'est avec plus ou moins d'habileté, plus ou moins de prudence, mais toujours on s'étend. Pas plus avec les cabinets libéraux qu'avec les cabinets conservateurs, les idées de M. Goldwin Smith ne semblent près de passer dans les faits. Si le ministère Gladstone succombe, il y aura peut-être en Angleterre une réaction dans le sens de la vieille politique : vu les progrès des Russes dans le Turkestan, l'extension du protectorat de la France en Afrique et en Asie, les annexions précipitées de l'Allemagne en Afrique et en Océanie, un certain courant d'opinion, au moins pendant quelque temps, pourrait bien appuyer un retour offensif de la politique impériale; mais cette réaction sera passagère. »

SECTION IV

DIFFÉRENTS MODES DE GOUVERNEMENT DES COLONIES ANGLAISES.

Les colonies anglaises, étant répandues sous toutes les latitudes, offrent les types les plus variés. Par suite de cette diversité, la métropole a créé

(1) Préface de l'ouvrage de SEELEY, *L'expansion de l'Angleterre*, p. xii.

une organisation coloniale qui, loin d'être uniforme, s'adapte à tous les milieux, suivant les exigences gouvernementales de l'endroit et du moment.

L'autorité de la reine-impératrice s'exerce par l'entremise de secrétaires d'État, chefs du *Colonial office* et de l'*Indian office*, et ces fonctionnaires sont responsables, vis-à-vis de la souveraine et du parlement, de tous les actes de leurs subordonnés.

Au point de vue de l'organisation locale, nous verrons plus loin que les colonies anglaises se divisent en trois classes :

Les colonies de la Couronne, où le pouvoir central exerce un plein contrôle sur la législation ;

Les colonies dotées d'institutions représentatives sans gouvernement responsable ;

Les colonies possédant des institutions représentatives et un gouvernement responsable.

L'administration extérieure va donc d'un extrême à l'autre ; on y trouve et la liberté presque absolue et la sujétion complète.

Au-dessus de ces traits particuliers, règne une idée générale, qu'il est intéressant d'observer ; car elle constitue la note caractéristique de la politique coloniale anglaise. Qu'il s'agisse de l'Inde, terre de la Couronne, ou du Canada, État fédéral, possédant des institutions représentatives et un ministère responsable, les possessions britanniques n'ont aucune représentation au sein du pouvoir métropolitain ; elles n'envoient de députés à aucune des deux chambres de Londres.

L'Angleterre a craint que ces représentants, en raison de l'étendue des territoires extra-européens, eussent été trop nombreux et eussent exercé une influence prépondérante. L'idée de convoquer à des distances considérables les membres d'une assemblée politique, parut d'ailleurs impraticable. Quoiqu'il en soit, on peut se demander quel eût été le cours des événements, si le principe de la représentation coloniale, que des esprits éclairés semblent vouloir adopter, avait été admis. Est-il déraisonnable de supposer que l'empire britannique n'aurait pas échappé à un démembrement ?

Ce refus de la représentation des colonies dans le parlement de Westminster explique les larges prérogatives accordées par l'Angleterre à ses

établissements d'outre-mer. Instruite par l'expérience, elle a renoncé à leur imposer des taxes; aux pouvoirs législatifs, reconnus par les anciennes chartes, elle a ajouté un droit presque absolu de décision en matière financière et économique. Tout en maintenant le principe de la suprématie du pouvoir législatif métropolitain, le *veto* du gouverneur et l'approbation de la Couronne, elle a laissé les colonies régir librement, à leurs frais et profits et sous leur responsabilité, leurs affaires intérieures. C'est ainsi qu'en 1839, lord Glenelg, ministre des colonies, a pu dire : « Tout acte législatif du Parlement sur une question d'intérêt purement intérieur, pour une colonie anglaise possédant une assemblée législative, est généralement inconstitutionnel. C'est un droit dont il faut réserver l'exercice pour les cas extrêmes, où la nécessité crée et justifie à la fois l'exception. »

Quant au régime extérieur, la ratification de la Couronne est réservée; mais cette prérogative fut souvent illusoire. Ainsi, après l'établissement du libre échange comme principe du commerce par la mère patrie, le Canada maintint la protection et un tarif nuisible au commerce anglais, sans que le gouvernement métropolitain protestât.

Cette particularité de l'organisation des possessions anglaises nous permet de conclure en disant que leur liberté, quelque étendue qu'elle soit, leur indépendance politique, quelque grande qu'elle apparaisse, sont purement coloniales et ne peuvent nullement se faire sentir au delà du territoire de ces possessions.

Ce fut pour remédier à cette situation que les grandes colonies à gouvernement responsable se firent représenter à Londres par des agents reconnus par la Couronne, ayant un caractère semi-officiel et semi-privé, jouant, en quelque sorte, le rôle d'ambassadeurs auprès du gouvernement métropolitain, bien que n'ayant qu'une autorité morale, dénuée de toute sanction ⁽¹⁾.

(1) On trouvera des détails concernant ces agents dans AVALLE, *Notices sur les colonies anglaises*, pp. 24 et suiv. — M. Yves Guyot divise les colonies anglaises en deux sortes : « Les colonies de la Couronne, parmi lesquelles se trouvent l'Inde et quelques petites possessions; les colonies à gouvernement responsable, qui sont l'Australie, le Canada, le Cap. Celles-ci constituent de véritables États si indépendants, si autonomes qu'ils frappent les produits de l'Angleterre de droits de douanes, comme ceux des autres nations, et que

Ajoutons, pour être complet, que la mère patrie fait preuve d'une extrême condescendance vis-à-vis de ses colonies, dont plusieurs sont de véritables États sous une espèce de vasselage. Elle écoute leurs réclamations et fait droit à toutes les prétentions raisonnables; car elle veut éviter les complications, qui pourraient lui être funestes. La proclamation de l'indépendance des États-Unis en offre un exemple mémorable ⁽¹⁾.

Les lois votées par le parlement anglais et relatives aux colonies sont faites en dehors de toute idée de direction ou de pression de la métropole. Les constitutions des possessions ayant des assemblées électives ne laissent aux gouverneurs, nommés par la Reine, d'autre puissance ou fonction que celle de veiller à l'exécution des mesures votées par les assemblées.

En principe, l'Angleterre ne refuse les franchises publiques qu'aux colonies qui ne sont pas composées de citoyens anglais ou n'en possèdent qu'une trop faible proportion pour pouvoir soutenir de telles institutions avec quelque sécurité.

Depuis une vingtaine d'années, l'Angleterre a fait, notamment en Afrique, une large application des compagnies chartées. Nous étudierons plus loin ⁽²⁾ le fonctionnement de ces institutions, qui permettent à la Grande-Bretagne d'abandonner à l'initiative privée les risques d'entreprises lointaines.

1. — ADMINISTRATION MÉTROPOLITAINE ⁽³⁾.

Résumé historique. — C'est à l'année 1660, sous le règne de Charles II, que remonte la première organisation d'une administration centrale pour les

le Canada a une milice de 300,000 hommes. Ces colonies ne veulent pas se séparer de l'Angleterre, mais elles voudraient la création d'un parlement spécial, dans lequel elles seraient représentées, qui aurait pour mission de régler les affaires étrangères et de solidariser davantage les intérêts de ces divers groupes. Ce projet se réalisera prochainement, donnera une plus grande force à l'Angleterre et sera, en même temps, une garantie pour la paix du monde. On l'appelle la Fédération Impériale. » (*Introduction à l'histoire moderne du peuple anglais*, par GREEN, p. VI.)

(1) A. SALAIGNAC, *Fédération impériale anglaise* (REVUE FRANÇAISE DE L'ÉTRANGER ET DES COLONIES, 1890).

(2) Voir section V, compagnies anglaises de colonisation.

(3) AVALLE, *op. cit.*, pp. 15-19.

colonies anglaises. Jusqu'alors, les possessions d'outre-mer avaient été considérées comme faisant partie du domaine de la Couronne, et administrées par le souverain en conseil; le Parlement n'intervenait qu'à de rares intervalles. Par un ordre royal, en date du 4 juillet 1660, un comité du Conseil privé fut spécialement chargé de s'occuper de toutes les questions se rattachant aux colonies; mais l'accroissement des possessions anglaises rendit bientôt ce comité insuffisant, et cinq mois plus tard, par lettres patentes du 1^{er} décembre 1660, il fut créé, en dehors du conseil privé, un *Conseil pour les plantations d'outre-mer*. En 1672, sous le même règne, le Conseil pour les plantations fut réuni au *Conseil du commerce* et prit dès lors le titre de *Conseil du commerce et des plantations*. Ce Conseil fut supprimé en 1675 et ses attributions revinrent au Conseil privé jusqu'en 1695; à cette époque, il fut rétabli sous son ancien titre.

Bien qu'en 1768 on nomma un ministre-secrétaire d'État pour les colonies, le Conseil du commerce et des plantations, qui se composait, en 1780, de huit membres du Parlement, n'en continua pas moins de fonctionner.

La perte des colonies de l'Amérique du Nord, en 1782, amena une nouvelle modification. Le poste de ministre des Colonies, dont l'inutilité fut reconnue, fut supprimé, ainsi que le Conseil du commerce et des plantations; l'administration centrale des affaires coloniales fut confiée à un comité du Conseil privé, qui faisait expédier les détails du service par une section du ministère de l'Intérieur (*Home office*).

Cette organisation ne fut pas de longue durée. En 1786, le Conseil du commerce et des plantations fut rétabli avec des pouvoirs plus étendus; il garda la direction des affaires coloniales jusqu'en 1794. Le ministère des Colonies fut alors reconstitué dans la personne de lord Melville, qui remplissait en même temps les fonctions de ministre de la Guerre. En 1801, les deux départements, la Guerre et les Colonies, furent réunis sous un seul secrétaire d'État, et cette organisation subsista jusqu'en 1854, quand la séparation des deux départements sous un ministre respectif fut jugée nécessaire par suite de la guerre qui venait d'éclater avec la Russie, et de la grande extension qu'avaient prise les affaires coloniales. A cette date fut établi le *Colonial office*, tel qu'il existe encore aujourd'hui.

C'est par l'intermédiaire du secrétaire d'État pour les colonies que l'autorité de la Couronne s'exerce sur les possessions de la Grande-Bretagne. Ce haut fonctionnaire, en dehors de la responsabilité collective du cabinet, est personnellement garant envers le Souverain et le Parlement de tous les actes officiels des gouverneurs coloniaux. C'est lui qui a le privilège de soumettre la nomination des gouverneurs à la signature royale et de transmettre les instructions du gouvernement métropolitain.

Autorité de la Couronne. — En principe, tous les actes émanant des colonies, quelle que soit la forme de leur gouvernement, doivent être soumises à l'approbation de la Couronne ⁽¹⁾. L'action de l'autorité souveraine s'exerce comme suit :

Les lois sont transmises par les gouverneurs au ministre des Colonies, qui les soumet à l'avis du conseiller général attaché à son département, notamment sur le point de savoir si le gouverneur en conseil n'a pas, dans ces actes, outrepassé les pouvoirs qui lui sont conférés, soit dans sa commission, soit dans ses instructions, et si ces édits remplissent bien le but que la législation locale s'était proposé d'atteindre en les émettant.

Les actes coloniaux ayant trait aux affaires commerciales sont, en outre, soumis à l'examen du *Board of Trade*. Ceux qui, par leur nouveauté ou leur importance, présentent quelque question difficile ou sont de nature à donner lieu à des controverses légales, sont transmis aux juristes de la Couronne, *attorney* et *solicitor general*, pour examiner s'ils ne contiennent pas quelque disposition portant atteinte aux prérogatives de la Couronne ou contraire aux lois du royaume. Dans ce dernier cas, ces dispositions seraient nulles et inapplicables; elles devraient être désapprouvées par le souverain.

Après ces divers examens, les actes coloniaux sont transmis au président du Conseil privé, accompagnés de rapports indiquant la suite qu'il convient de leur donner, suivant les cas. Conformément à un ancien usage, ces rapports sont faits au nom du comité du Conseil pour le commerce et les plantations, aujourd'hui désigné sous le nom de Bureau du commerce,

(1) Articles 32, 33, 48 à 53 des *Rules and regulations for her Majesty's colonial service*.

Board of Trade, mais ils émanent en réalité du département des Colonies (1). Les dossiers sont classés en trois catégories. S'il s'agit de désapprouver un acte, le rapport contient un exposé des motifs sur lesquels doit se fonder le refus de donner la sanction demandée; si l'acte a trait à des mesures d'intérêt général ou d'une importance particulière, on recommande au Conseil privé de le confirmer par un ordre spécial; enfin pour les actes les plus nombreux n'ayant trait qu'à l'administration ordinaire, le rapport propose de les laisser suivre leur cours. Si les rapports sont adoptés par Sa Majesté en son conseil, des ordres sont dressés pour les actes qui sont compris dans les deux premières catégories et qu'il s'agit de désapprouver ou de confirmer, selon les cas. Aucun acte colonial ne peut être rejeté, si ce n'est par ordre régulier émanant du Souverain en conseil.

Le secrétaire du Conseil privé adresse alors au secrétaire d'État pour les colonies une lettre qui lui annonce la décision prise au sujet de tous les actes de la session et lui transmet les originaux des ordres approuvant ou rejetant certains actes.

Le secrétaire d'État communique ces décisions au gouverneur de la colonie et en même temps lui expédie les originaux des ordres royaux rendus en conseil. Il lui adresse aussi une liste des actes qui n'ont été ni approuvés ni désapprouvés, en le prévenant qu'ils peuvent suivre leur cours.

Un petit nombre seulement des lois passées dans les colonies reçoivent une confirmation ou une infirmation directe de Sa Majesté.

En principe, la Couronne peut exercer, à n'importe quelle époque, un droit de *veto* sur les actes coloniaux. Toutefois, des actes du parlement métropolitain ont généralement restreint ce droit à une période de deux années (2).

Autorité du parlement métropolitain. — Les colonies, à toutes les périodes de leur existence, quelle qu'ait été leur origine et quelle que soit leur constitution politique, sont soumises à l'autorité du parlement métropoli-

(1) TODD, *Parliamentary government in the British colonies*, p. 138.

(2) Articles 50 et 53 des *Rules and regulations*.

tain. Mais, en pratique, et surtout dans les colonies qui jouissent d'institutions représentatives et d'un gouvernement responsable, la mère patrie, par déférence pour ce système de gouvernement, leur laisse une indépendance locale aussi complète que possible et n'intervient que dans les cas de nécessité absolue, lorsque les intérêts de la métropole sont en jeu, lorsqu'il s'agit de questions intercoloniales ou touchant les rapports des colonies avec l'étranger.

Lorsque la Couronne a accordé à une colonie des institutions représentatives avec le pouvoir de faire des lois et de lever des impôts, cette concession ne peut plus être révoquée que par le parlement impérial. C'est ainsi que des actes législatifs ont modifié la constitution du Canada en 1840, de la Jamaïque en 1866, d'autres possessions des Antilles en 1874 et 1876.

La suprématie du parlement impérial sur les parlements locaux a été de nouveau formellement affirmée par un acte de 1865, dans le but de dissiper certains doutes qui s'étaient élevés sur les pouvoirs des législatures locales. Aux termes de cet acte, sont déclarées nulles et non avenues les lois passées dans les colonies qui seraient en opposition avec les actes du parlement métropolitain rendus applicables à ces colonies. D'après cette règle, les actes impériaux sont obligatoires pour les sujets coloniaux de la Couronne, aussi bien que pour tout autre sujet anglais, lorsque, par une disposition spéciale de ces lois ou par leur sens, elles concernent les colonies (1).

Les colonies qui jouissent d'institutions représentatives sont fort jalouses de leurs privilèges; mais sachant que le parlement métropolitain peut *in extremis* leur imposer sa volonté, elles s'arrangent toujours pour éviter une semblable extrémité.

(1) Comme exemples d'actes impériaux, applicables aux colonies, on peut citer l'acte de 1833 prononçant l'abolition de l'esclavage dans les colonies anglaises; les *Colonial rendition of criminal acts*, 6 et 7 Victoria, cap. 34; 16 et 17 Victoria, cap. 118; l'acte de 1865 sur la défense maritime des colonies; les actes d'extradition de 1870 et 1873; les actes de la marine marchande tels qu'ils ont été expliqués par les actes 32 et 33 Victoria, cap. 11, sect. 7; l'acte de 1869 sur la navigation aux colonies; les actes passés, en 1870, sur le monnayage et les enrôlements à l'étranger, et, en 1875, sur la propriété littéraire et les navires incapables de tenir la mer. (Todd, *Parliamentary government in the British colonies*, p. 189.)

On rencontre encore, dans quelques colonies à législature, d'anciennes lois votées par le parlement britannique avant leur émancipation politique. A mesure qu'une de ces lois devient en opposition avec les intérêts nouveaux de la colonie, l'assemblée locale en demande le rappel au gouvernement de la Reine, et lorsqu'elle l'a obtenu, elle promulgue une loi nouvelle sur le même sujet.

De part et d'autre, on le voit, chacun connaît ses prérogatives et ses devoirs, bien qu'il n'existe aucun acte définissant spécialement les droits respectifs des deux parties. En ceci comme en beaucoup d'autres cas, la tradition est le seul guide.

L'ensemble de l'organisation des colonies britanniques, que nous venons de retracer, a été parfaitement caractérisé par M. Duval ⁽¹⁾, quand il a dit : « L'Angleterre voit dans ses colonies des images abrégées de la métropole, des filles de son génie créateur, qui portent à travers le monde l'amour et la pratique des institutions britanniques. La Couronne les dote, lorsqu'elle n'a aucune inquiétude sur leur fidélité, d'un gouverneur et d'un Parlement avec deux Chambres, réduit à un simple Conseil législatif quand la faible importance de la colonie ne justifie pas tant de solennité. Ainsi constituées, ces colonies jouissent d'une grande liberté de législation et d'administration intérieure sans cesser d'être soumises à la souveraineté de la métropole : provinces à l'origine, elles peuvent, en grandissant, aspirer avec quelque chance au rôle d'États indépendants. Le Canada, l'Australie, le Cap et la Jamaïque suivent cette pente, qui n'inquiète pas les hommes d'État de la Grande-Bretagne, bien certains qu'aucune de ces possessions ne pourra échapper à la Couronne. Même dans la perspective bien peu probable d'une rupture politique, ils se consolent par l'honneur qui revient à la famille britannique d'avoir multiplié sur tous les points du globe des messagers de sa langue, de ses mœurs, de son eulte, des consommateurs de ses marchandises. Assurément, il y a de la grandeur dans cette manière, qui était celle de la Grèce antique, de comprendre la fondation et la destinée des colonies.

» Dans l'autre système, qui fut celui de Rome, les établissements colo-

(1) *Politique coloniale de la France* (REVUE DES DEUX MONDES, 1^{er} septembre 1860, p. 74).

niaux sont des acquisitions extérieures et lointaines, annexées au territoire national par la politique ou la guerre, et qui doivent entrer, d'âge en âge, en union plus intime avec la métropole par la communauté des idées et des sentiments, des mœurs et des intérêts. L'assimilation progressive en vue de l'union finale est le principe suprême de cette doctrine, tandis que dans l'autre l'assimilation générale, au risque de l'indépendance locale, en est l'idéal. Dans celle-ci, la métropole établit au loin ses enfants qui se détachent de la famille; dans l'autre, la grande famille adopte tous ceux qui entrent dans son alliance. On pourrait dire, en empruntant une image à la botanique, que dans le système grec et anglais, les nations s'accroissent du dehors au dedans, les unes pour émancipation, les autres par attraction, diraient les physiciens. »

2. — ADMINISTRATION COLONIALE.

Aperçu général sur la constitution des colonies anglaises. — Pour se faire une idée exacte des rapports des colonies anglaises avec la métropole et de leur mode de gouvernement, il faut examiner de quelle manière la Grande-Bretagne a acquis des possessions.

Les légistes anglais ont distingué, à ce point de vue, deux catégories de colonies :

- 1^o Les unes ont été acquises par droit de premier occupant ;
- 2^o Les autres par droit de conquête ou par cession.

La législation de la mère patrie devient celle de toutes les possessions de la première espèce. Blackstone définit ainsi cette règle : « La loi anglaise est un patrimoine qui appartient à tout sujet britannique, par droit de naissance; il l'emporte avec lui partout où il va; si donc il met le pied sur une terre nouvelle et inhabitée, il y importe la législation anglaise, qui dès lors devient la loi de ce pays. »

Les possessions obtenues par conquête ou par cession, que l'on appelle colonies de la Couronne, sont au contraire placées sous l'autorité immédiate du souverain qui règle leur constitution comme il l'entend; toutefois, ces colonies conservent leurs lois propres jusqu'à ce qu'il en soit ordonné autrement.

C'est ainsi que les lois de l'Espagne, de la Néerlande et de la France sont encore en vigueur, en totalité ou en partie, dans les colonies acquises par l'Angleterre au détriment de ces puissances. Sainte-Lucie est régie par le Code français de la Martinique; le bas Canada, en ce qui concerne la propriété terrienne, par quelques lois féodales de la France; l'île Maurice, par quatre parties sur cinq du Code Napoléon; les îles de la Manche par l'ancienne coutume de Normandie; l'île de la Trinité par la loi espagnole des Indes; la Guyane anglaise, le Cap de Bonne-Espérance et Ceylan par la loi romano-danoise des sept Provinces-Unies; Malte par les anciennes lois siciliennes; enfin, l'Inde anglaise par les lois indoues et musulmanes (1).

Voilà pour le droit privé.

Quant au droit public, après avoir passé par toutes les formes défuntes de gouvernement, après avoir vu l'aristocratie et l'absolutisme à tous les degrés, les colonies anglaises ont adopté aujourd'hui le système constitutionnel et représentatif; mais ce régime a subi les combinaisons les plus variées, suivant les mœurs et la civilisation des peuples qu'il est appelé à régir.

Classification des colonies au point de vue de leur organisation (2). — Si maintenant nous envisageons les colonies anglaises au point de vue de leur organisation, elles peuvent être divisées en trois classes :

1° Les colonies de la Couronne, dans lesquelles celle-ci exerce un plein contrôle sur la législation, et où l'administration coloniale est confiée à des fonctionnaires publics placés sous le contrôle du gouvernement métropolitain, qui accorde des subventions à quelques services civils et militaires;

2° Les colonies qui possèdent des institutions représentatives, mais sans

(1) AVALLE, *Notices sur les colonies anglaises*, p. 1.

(2) La *Revue maritime et coloniale* de 1880, t. LXVI, pp. 201 et suiv., et AVALLE, *op. cit.*, pp. 3 et suiv., donnent les actes qui régissent les possessions coloniales de la Grande-Bretagne. Ces travaux, qui sont identiques, ont, d'après leurs auteurs, été extraits des documents officiels publiés par le gouvernement anglais, sous le titre de *Rules and regulations for her Majesty's colonial service*. Le lecteur désireux d'étudier l'application de ces principes organiques dans les différentes colonies du Royaume-Uni, trouvera, dans les ouvrages précités, des renseignements très complets.

avoir un gouvernement responsable, c'est-à-dire dans lesquelles la Couronne n'a qu'un simple droit de *veto* sur la législation, et le gouvernement métropolitain conserve le contrôle sur tous les fonctionnaires publics;

3° Les colonies possédant des institutions représentatives et un gouvernement responsable, c'est-à-dire dans lesquelles la Couronne n'a qu'un simple droit de *veto* sur la législation, mais où le gouvernement métropolitain n'exerce de contrôle sur aucun fonctionnaire public, excepté le gouverneur.

Dans les colonies de la Couronne, les lois sont faites par le gouverneur avec le concours d'un Conseil nommé par la Couronne ⁽¹⁾. Dans quelques colonies, acquises par voie de conquête ou de cession ⁽²⁾, l'autorité de ce Conseil repose sur la volonté de la Reine. Enfin, dans d'autres, principalement celles qui furent dues à la colonisation ⁽³⁾, le Conseil est nommé par le Souverain, en exécution d'une loi impériale ou locale.

En règle générale, dans les colonies qui possèdent des institutions représentatives sans avoir un gouvernement responsable, la Couronne ne peut légiférer par ordre en conseil, et les lois sont faites par le gouverneur, avec le concours de l'une des deux ou des deux Chambres, dont l'une au moins est entièrement ou en grande partie représentative ⁽⁴⁾.

Dans les colonies où il y a un gouvernement responsable, les membres

(1) Excepté à Gibraltar, à Sainte-Hélène et jadis à Helgoland, où le pouvoir législatif appartient au gouverneur seul.

(2) Ceylan, Maurice, Hongkong, Labuan, la Trinité, Sainte-Lucie, les Fidji.

(3) La *Jamaïque, les établissements du détroit de la Sonde, Sierra-Leone, la Gambie, la Côte-d'Or et Lagos, la *Grenades, les îles Falkland, *Honduras, *Saint-Vincent, *Tabago.

Dans toutes les colonies mentionnées ci-dessus, excepté celles que nous marquons d'un astérisque, les lois peuvent être faites par un ordre en conseil.

(4) Aux îles Bahama, Barbade et Bermudes, il y a un conseil nommé par la Couronne et une assemblée élective.

A la Guyane, dans le Griqualand occidental, aux îles sous le Vent, à Malte, à Natal et dans l'Australie occidentale, il n'y a qu'une seule chambre législative en partie élective, en partie nommée par la Couronne. De plus, à la Guyane et à Malte, la Couronne s'est réservé le droit de légiférer par ordre en conseil, et à Natal, celui de changer ou de modifier la Constitution. Nous verrons plus loin que la législature de la Guyane a ceci de particulier, qu'elle est composée différemment, selon qu'il s'agit de législation ordinaire ou d'affaires financières.

du Conseil exécutif sont nommés par le gouverneur seul, en ayant égard aux exigences du régime représentatif; les autres fonctionnaires publics sont nommés par le gouverneur sur l'avis du Conseil exécutif. Le concours de l'administration métropolitaine n'est nécessaire pour aucune nomination.

Le contrôle de tous les départements publics est ainsi placé pratiquement entre les mains de personnes qui possèdent la confiance d'une législature représentative; d'où il résulte que les règlements relatifs aux fonctionnaires publics d'un rang inférieur ne sont appliqués qu'à titre tout à fait exceptionnel dans les colonies ci-après indiquées, où il existe un gouvernement responsable : Canada, Cap de Bonne-Espérance, Terre-Neuve, Nouvelle-Galles du Sud, Victoria, Queensland, Tasmanie, Australie du Sud, Nouvelle-Zélande. Ces provinces sont soumises à l'autorité de la législature générale du *Dominion*, de la colonie ou du groupe auquel elles appartiennent; toutefois, elles possèdent une législature provinciale qui leur est propre.

Le Conseil ou Chambre haute est électif au Cap de Bonne-Espérance, en Tasmanie et dans les provinces de Victoria et de l'Australie du Sud.

Pouvoirs du gouverneur. — A la tête du gouvernement de chaque colonie est placé un officier ou fonctionnaire, nommé par la Couronne et appelé *gouverneur* ou *gouverneur et commandant en chef*, ou *capitaine général*. Les titres de *gouverneur en chef* et de *gouverneur général* ont été quelquefois donnés aux gouverneurs dont les commissions comprenaient plusieurs colonies distinctes.

Ces fonctionnaires, qui sont les représentants de l'autorité métropolitaine dans les colonies, sont nommés suivant le bon plaisir de la Reine, pour un terme de six ans à partir de leur entrée en fonctions. Lorsque, pour une cause quelconque, le gouverneur devient incapable de remplir sa charge, il est remplacé par un officier ou un fonctionnaire qui parfois a été désigné dans la charte du gouvernement ou dans la commission du gouverneur.

Les pouvoirs de tout fonctionnaire administrant un gouvernement colonial lui sont conférés et ses devoirs sont tracés, en grande partie, par la commission qu'il reçoit de Sa Majesté et par les instructions qui lui sont

remises. Toutefois, ces pouvoirs varient d'une colonie à l'autre et sont subordonnés à la loi spéciale de chaque colonie ⁽¹⁾.

Assemblées et Conseils législatifs. — Les Conseils législatifs, nommés par la Couronne, se composent généralement des principaux fonctionnaires exécutifs de la colonie et de particuliers désignés nominativement; les premiers sont d'ordinaire appelés membres officiels, les autres, membres non officiels. Le nombre des membres de chacune des deux catégories est indiqué par les chartes respectives de chaque colonie, les commissions ou les instructions du gouverneur.

Dans les colonies qui n'ont point d'assemblées législatives, l'initiative de toutes les lois appartient en général au gouverneur.

Dans les colonies qui possèdent des assemblées législatives, une loi locale ou statutaire dispose, dans beaucoup de cas, que l'initiative de toutes les mesures relatives à l'emploi des revenus publics appartient au gouverneur.

Dans chaque colonie, le gouverneur a le droit de donner ou de refuser son approbation aux lois votées par les autres branches ou membres de la législature; et, jusqu'à ce que cet assentiment soit donné, lesdites lois ne sont ni valides, ni obligatoires.

Les lois renferment quelquefois des clauses suspensives, c'est-à-dire que, malgré l'assentiment du gouverneur dont elles sont revêtues, elles ne sont exécutoires et ne reçoivent leur effet dans la colonie qu'après avoir été confirmées spécialement par Sa Majesté; dans d'autres cas, le Parlement donne au gouverneur le pouvoir de réserver l'agrément de la Couronne, au lieu d'avoir lui-même à donner ou à refuser son approbation.

Toute loi qui a reçu l'approbation du gouverneur, à moins qu'elle ne renferme quelque clause suspensive, est mise à exécution immédiatement ou à la date spécifiée par la loi elle-même. Mais la Couronne conserve toujours le droit de désavouer la loi; lorsqu'elle exerce cette prérogative après la promulgation, la loi perd tout effet dès que l'interdiction est publiée dans la colonie.

(1) On trouvera une esquisse générale de l'autorité et des pouvoirs des gouverneurs dans la *Revue maritime et coloniale*, 1880, t. LXVI, pp. 205 et suiv.

Dans les possessions qui ont des assemblées représentatives, la désapprobation d'une loi ou l'assentiment de la Couronne à un *bill* réservé est signifié par un ordre en conseil. La confirmation d'un acte passé avec clause suspensive n'est pas signifiée par un ordre en conseil, à moins que ce mode ne soit indiqué par les termes mêmes de la clause suspensive ou par quelque disposition spéciale prévue dans la Constitution de la colonie.

Dans les colonies de la Couronne, l'approbation ou la désapprobation d'une loi est signifiée généralement par dépêche.

Dans quelques cas, on fixe une limite à l'expiration de laquelle les actes locaux, quoique non désavoués effectivement, cessent d'avoir force de loi dans la colonie, à moins qu'avant la fin de cette période on n'y ait signifié leur ratification par Sa Majesté; mais la règle générale est le contraire.

Dans les colonies qui possèdent des assemblées représentatives, la promulgation des lois est faite au nom de la Reine ou du gouverneur par délégation de Sa Majesté, quelquefois au nom du gouverneur seul, en omettant, dans ce cas, toute référence spéciale à la Couronne avec l'avis et le consentement du Conseil et de l'assemblée. On désigne presque invariablement les lois sous le nom d'*Actes*. Dans les colonies qui n'ont point d'assemblée représentative, on les appelle *Ordonnances*, et la promulgation en est faite par le gouverneur avec l'avis et le consentement du Conseil législatif ⁽¹⁾.

Dans les îles des Indes occidentales et dans les établissements africains qui font partie d'un gouvernement général quelconque, tout *bill* ou ordonnance (*draft*) doit être soumis au gouverneur en chef avant de recevoir l'assentiment du lieutenant-gouverneur ou administrateur. Si le gouverneur en chef estime qu'il est indispensable de l'amender, il peut, soit requérir l'introduction de la modification avant que la loi soit mise à exécution, soit autoriser l'administrateur de la colonie à approuver le *bill* ou le *draft*, sous la condition expresse que la législature s'engage à donner satisfaction à la recommandation du gouverneur en chef par un acte supplémentaire.

Conseil exécutif. — Le Conseil exécutif, qu'il soit ou non séparé du

(1) Dans la Guyane, c'est la cour de police.

Conseil législatif, a le devoir général d'assister le gouverneur de ses avis. Dans certains cas, en vertu d'un acte local, le gouverneur ne peut agir qu'avec cet avis; mais, en général, il n'est pas absolument empêché de s'en passer, lorsque l'intérêt public l'exige. Dans cette dernière éventualité, il doit se conformer à certaines règles spéciales tracées dans ses instructions, qui prescrivent également la conduite à tenir par les conseillers pour faire enregistrer leur opinion contraire à celle du gouverneur.

Dans les colonies qui possèdent ce qu'on appelle le gouvernement responsable, le gouverneur a le pouvoir, en vertu de ses instructions, de nommer et de révoquer les membres du Conseil exécutif; il est bien entendu que les conseillers ayant perdu la confiance de la législature locale doivent remettre leur démission au gouverneur ou discontinuer l'exercice de leurs fonctions, par analogie avec l'usage établi dans la métropole.

Dans d'autres colonies, le Conseil exécutif, lorsqu'il est séparé du Conseil législatif, se compose ordinairement de certains fonctionnaires principaux du gouvernement local, avec ou sans l'adjonction de membres non officiels.

Ces conseils sont nommés soit en vertu des instructions données au gouverneur, soit en vertu d'une commission de la Couronne; le gouverneur a, dans quelques cas, le pouvoir de faire des nominations provisoires qui doivent être soumises à la ratification de la Couronne.

Lesdits membres du Conseil exécutif ne peuvent être révoqués que par la Reine, mais le gouverneur a le droit de les suspendre, en se conformant, autant que les circonstances le permettent, à la teneur de ses instructions générales pour ce qui touche la suspension des fonctionnaires publics.

Dans les colonies des Indes occidentales qui ont des assemblées représentatives, les conseils jouissent, dans certains cas et concurremment avec le gouverneur, d'une autorité judiciaire, comme cour d'erreur (*Court of error*), et, dans d'autres cas, d'un droit de contrôle sur les comptes publics.

C'est aussi, en général, au Conseil exécutif, associé au grand juge de la colonie, qu'est confié le devoir de faire prêter le serment d'office au gouverneur à son arrivée; le gouverneur, à son tour, fait prêter aux membres du Conseil exécutif et aux autres fonctionnaires les serments d'office, auxquels ils sont tenus respectivement. Chaque nouveau membre du Conseil

doit, lors de sa nomination, prêter également le serment qui s'applique à son cas particulier.

SECTION V

COMPAGNIES ANGLAISES DE COLONISATION ⁽¹⁾.

Depuis quinze ans, l'Angleterre a conféré des chartes à plusieurs sociétés, dont les principales sont : la *British North Borneo Company* ⁽²⁾ (1^{er} novembre 1881), dotée de droits souverains, ce qui a permis, le 12 mai 1888, d'établir un protectorat anglais sur les territoires qu'elle s'était assimilés.

En Afrique, nous trouvons la *North Africa Company*, créée en vue de développer le commerce sur le littoral, de Mogador au cap Djuby.

La *National African Company* (1882) qui, fusionnée avec l'*United African*, est devenue la *Royal Niger Company* (charte du 10 juillet 1886). Elle a son champ d'action dans la partie de l'Afrique centrale, comprise entre Say, Barroua, Yola et Lagos.

Grâce à cette compagnie, tout le bas Niger et une grande partie du Niger central avec son affluent, le Bénoué, jusqu'au delà d'Yola, ont été placés sous la protection britannique, sans dépense pour l'État et sans sacrifier la vie d'un soldat anglais.

Cette association a acquis les territoires placés sous sa dépendance par

(1) Voir livre II les ouvrages cités au chapitre concernant les compagnies de colonisation et aussi : *Les compagnies coloniales anglaises et allemandes* (REVUE FRANÇAISE DE L'ÉTRANGER ET DES COLONIES, 1890, t. II, p. 302, et 1891, t. I, p. 430). — *Est-africain anglais* (IBID., 1891, t. I, p. 748). — *Les Anglais au Zambèze* (IBID., 1889, t. II, p. 549). — *Le Zambèze et le Chiré* (IBID., 1889, t. II, p. 142). — *Afrique occidentale. La France et l'Angleterre* (IBID., 1892, t. II, p. 219). — *L'Afrique australe. L'œuvre de la Compagnie anglaise sud-africaine* (IBID., mars 1895, p. 183).

(2) Toute la partie septentrionale de Bornéo, comprise entre la baie de Kimanis, sur la côte ouest, et la rivière Sibuco, sur la côte est, a été cédée par le sultan de Brunéi, le 29 décembre 1877 et par le sultan des îles Soloh, le 22 janvier 1878, à un voyageur autrichien, le baron von Overbeck, qui a ensuite transmis sa concession à la *British North Borneo Company*. On trouvera les principaux articles de la charte de cette association dans : AVALLE, *Notices sur les colonies anglaises*, p. 126.

plus de trois cents traités avec les chefs indigènes; les principaux ont été conclus avec les sultans de Sokoto et de Borgou.

Les conventions de juillet et août 1886 et du 5 août 1890 déterminent la sphère d'influence ainsi que les limites des possessions allemandes et françaises situées dans ces parages. Une administration sévère a été établie sur les rivières; la sécurité y est maintenue par la visite des vaisseaux et par la police.

L'administration du territoire situé au nord du Zambèze et du Tchobé a été confiée à la *British South Africa Company*, appelée aussi *Zambèzia*, et aujourd'hui *Rhodesia*, par charte du 29 octobre 1889, et, par un décret du 9 mai 1891, la sphère d'influence du *High Commissioner* a été étendue sur ce territoire. Elle a été formée par la fusion de l'*Africa Lakes Company* et de la *Central British Africa (Cecil Rhodes ou Matabeland Company)*.

Au mois de février 1891, cette compagnie fut chargée de l'administration des contrées comprises dans la sphère de l'influence britannique au nord du Zambèze, excepté le Nyassaland (1). D'abord, la Compagnie n'avait eu une domination immédiate qu'au Machonaland, et ce ne fut qu'après les combats avec Lobengoula, mort en 1893, qu'elle se mit en possession complète du Matébélé (2). Aujourd'hui, elle colonise ou, tout au moins, explore un des plus vastes territoires de l'Afrique. Elle enveloppe, au nord et à l'ouest, la région connue officiellement sous le nom de République sud-africaine; elle n'est arrêtée, vers l'océan Atlantique, que par les possessions portugaises et allemandes; au nord-ouest, par l'État Indépendant du Congo; à l'est, par les établissements allemands et portugais, resserrés entre ses domaines et l'océan Indien. Vers le sud, elle touche au Bechuanaland, dont la partie septentrionale est sous le protectorat britannique, et le reste annexé à la colonie anglaise du Cap, laquelle occupe toute l'extrémité sud du continent africain. Entre celle-ci et le Transvaal s'étend l'État libre d'Orange, tandis que le Basoutoland, le Natal et le Zoulouland continuent, vers la mer Indienne, la chaîne des pays soumis à l'influence britannique.

(1) Le district du Nyassa reçut le nom de *British central Africa* par décret du 22 février 1893.

(2) *Almanach de Gotha*, 1899, p. 1073.

Cette compagnie est la plus remarquable entre toutes. Les noms illustres d'Angleterre qui sont à sa tête lui donnent une haute réputation. Le Gouvernement lui a concédé l'administration d'un pays grand comme la France et l'Allemagne réunies ; le sol est très fertile et renferme des mines d'une abondance et d'une richesse prodigieuses.

Comme dans toutes les entreprises de ce genre, les débuts furent difficiles. A peine mise en possession de ses territoires, la Compagnie se les vit contester par les Portugais et les Boers, qui menaçaient de passer la frontière. La Compagnie y fit face en augmentant sa force de police et en obtenant l'appui du Gouvernement pour défendre ses droits auprès du cabinet de Lisbonne.

Exclusivement britannique, cette Société a pour administrateurs des Anglais qui sont nommés sous l'approbation du secrétaire d'État aux colonies.

Elle revêt, comme la Compagnie du Niger, le triple caractère de société anonyme à responsabilité limitée, d'organisme gouvernemental et d'institution philanthropique.

Ayant reçu la délégation la plus complète de la souveraineté, elle a tous les pouvoirs nécessaires pour gouverner les territoires que lui procureront ses traités avec les chefs indigènes, après ratification par l'État. Elle est chargée d'établir des tribunaux et d'organiser la police, dont la constitution a été facilitée par l'autorisation de recruter des hommes parmi les meilleurs soldats de l'Angleterre. Elle impose et prélève des taxes par des ordonnances ayant force de loi, après approbation du Haut-Commissaire de la Couronne dans l'Afrique du Sud. Elle poursuit l'abolition de l'esclavage et de la traite. Elle doit limiter le trafic des spiritueux, surveillé par les missionnaires, dont l'influence a fait interdire, chez certaines tribus, la vente de l'eau-de-vie et la fabrication de la bière. Elle peut s'occuper d'entreprises agricoles, industrielles, minières ; de la construction des chemins de fer et des lignes télégraphiques.

Son personnel administratif veille au maintien de l'ordre, si nécessaire au bon travailleur, empêche qu'on abuse des indigènes, enfin conserve avec eux des relations plus ou moins franches et cordiales. Tout cela grâce au choix

intelligent d'un nombre peu considérable d'hommes énergiques et honnêtes, auxquels on ne marchandé ni l'autorité, ni les pouvoirs, ni l'initiative, et qui ne sont pas bridés par des règlements multipliés et des paperasses sans fin ⁽¹⁾. Pareil plan d'administration ne peut être adopté par un gouvernement régulier qui se trouve dans la nécessité de mettre sa responsabilité à couvert.

Les stipulations de l'Acte de Berlin empêchent la concession d'aucun monopole général et exclusif du commerce; mais, en fait, rien ne peut être tenté à côté d'une association aussi puissante, qui a le droit d'entreprendre tous travaux, tous négoes, toutes opérations quelconques en connexité avec le but de son institution ⁽²⁾.

La concession a une durée de vingt-cinq années, et tous les dix ans, après ce délai, le gouvernement anglais peut reviser la charte, prendre la direction de l'administration et des services publics, c'est-à-dire faire de ces territoires une colonie britannique.

Le Gouvernement se réserve le droit d'annuler la charte si la Compagnie manque à ses engagements, ou n'est plus à la hauteur de sa mission.

C'est avec cette Compagnie que le Portugal eut, en 1890-1894, le retentissant conflit du Manica.

Au commencement de 1895, M. Cécil Rhodes, premier ministre du Cap et directeur de la Compagnie anglaise du sud de l'Afrique, a obtenu du gouvernement britannique la cession à sa Société du territoire situé au nord du Zambèze; l'Angleterre ne conserve plus, sous sa juridiction immédiate, que le territoire du Nyassaland, organisé par M. H. Johnston.

Les résultats obtenus par la Compagnie sud-africaine ont été souvent rappelés pour prouver ce que peuvent les sociétés de ce genre. Mais il ne faut pas perdre de vue que cette association s'est trouvée dans des conditions toutes particulières. On ne lui a pas marchandé les capitaux, et, sous la direction de M. Cecil Rhodes, elle s'applique à mettre en valeur un territoire qui, s'étendant du Cap au lac Nyassa, n'est pas moins étendu que l'Europe centrale. Buluwayo, la capitale des Matabélés, se couvre de maisons

(1) NOGUES, *Les grandes compagnies de colonisation* (REVUE FRANÇAISE DE L'ÉTRANGER ET DES COLONIES, 1892, t. XV, p. 7).

(2) Article 3 des statuts.

européennes et s'éclaire à l'électricité. La spéculation des terrains y est énorme. On cite telle parcelle qui, en août 1894, valait 4,000 francs et est montée à 75,000 francs en quelques mois.

Dans la quatrième assemblée générale, tenue à Londres au commencement de 1895, M. Cecil Rhodes a pu dire : « Avec les États-Unis, dont la population est de 60 millions d'habitants, la plupart d'origine britannique, l'Angleterre ne fait qu'un commerce d'un milliard de francs, à l'exportation, tandis qu'avec l'Afrique du Sud et l'Égypte, où il n'y a que 600,000 blancs, son commerce d'exportation vaut un demi-milliard, dont 375 millions pour le Cap et le Natal, 100 millions pour l'Égypte ⁽¹⁾. »

On peut, sans doute, objecter à ces paroles de M. Cecil Rhodes, que les États-Unis ont un tarif douanier des plus protecteurs, et qu'il n'en est pas de même au Cap. Néanmoins, il est vrai de dire qu'un immense avenir est réservé aux possessions anglaises de l'Afrique du Sud. De plus, l'organisation de la Compagnie sud-africaine consacre une des plus belles acquisitions que l'Angleterre ait faite en Afrique, et vise à la réalisation du rêve de l'extension de la sphère d'influence britannique depuis l'Égypte et le Soudan jusqu'aux colonies sud-africaines. Le point de jonction se trouverait aux environs du lac Victoria-Nianza.

Deux autres compagnies, établies vers le centre du continent noir, voudraient étendre aussi leur sphère d'action jusqu'au sud-africain. Disons quelques mots de l'une d'elles, la *British East Africa Association*, devenue, le 3 septembre 1888, l'*Imperial British East Africa Company*, qui possédait le territoire immense, allant du littoral de l'océan Indien aux grands lacs intérieurs de l'Afrique et au bassin du Congo, soit 1,920,000 kilomètres carrés et 640 kilomètres de côtes. Elle n'occupait, en Afrique, qu'une cinquantaine d'agents européens, mais le sultan de Zanzibar lui prêtait au besoin ses troupes, moyennant une pension de 230,000 dollars; en outre, 200 Indous et 200 Soudanais complétaient la défense de la région.

Elle a laissé ses territoires à l'administration du gouvernement anglais, par suite d'embarras financiers. Les actionnaires ont accepté la proposition

(1) *Afrique australe* (REVUE DE L'ÉTRANGER ET DES COLONIES, mars 1895, p. 183).