

**CAHIERS DU CENTENAIRE
de l'Algérie**

- I. L'Algérie jusqu'à la pénétration Saharienne.**
- II. La pacification du Sahara et la pénétration Saharienne.**
- III. L'évolution de l'Algérie de 1830 à 1930.**
- IV. Les Grands Soldats de l'Algérie.**
- V. Le Gouvernement de l'Algérie.**
- VI. L'art antique et l'art musulman en Algérie.**
- VII. L'Algérie touristique.**
- VIII. Les liaisons maritimes, aériennes et terrestres de l'Algérie.**
- IX. Les productions algériennes.**
- X. La vie et les mœurs en Algérie.**
- XI. La France et les œuvres indigènes en Algérie.**
- XII. Cartes et Index.**

IMP. A. PIGELET & C^O ORLÉANS

CAHIERS DU CENTENAIRE DE L'ALGÉRIE

V

**Le Gouvernement
de
L'ALGÉRIE**

PAR

M. Louis MILLIOT

Professeur à la Faculté de Droit d'Alger



**PUBLICATIONS DU COMITÉ NATIONAL MÉTROPOLITAIN
DU CENTENAIRE DE L'ALGÉRIE**



Le Gouvernement
de
L'ALGÉRIE

En tant qu'utilisateur de ce site, vous vous engagez à respecter les règles de propriété intellectuelle des divers contenus proposés. Il est donc interdit de reproduire, résumer, modifier, altérer tout élément du site sans autorisation préalable de l'éditeur pour un usage autre que strictement privé, ce qui exclut tout usage à des fins professionnelles ou de diffusion.

CAHIERS DU CENTENAIRE DE L'ALGÉRIE

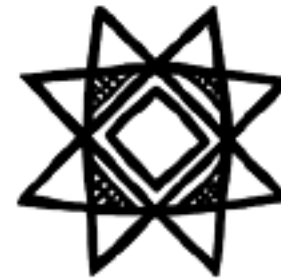
V

Le Gouvernement
de
L'ALGÉRIE

PAR

M. Louis MILLIOT

Professeur à la Faculté de Droit d'Alger



PUBLICATIONS DU COMITÉ NATIONAL MÉTROPOLITAIN
DU CENTENAIRE DE L'ALGÉRIE

Le Gouvernement de l'Algérie

Depuis un siècle que la France assume en Algérie l'entreprise de la chose publique, on a souvent exposé comment elle a conçu cette entreprise et comment elle l'a réalisée. Reprendre ces travaux, analyser, après eux, institutions et méthodes, commenter et apprécier les résultats ne serait, certes, pas inutile, car il est vrai que tout est toujours à refaire. Mais notre propos n'est, ici, que de rechercher, dans la perspective du siècle de droit public algérien qui vient de s'écouler, ce que les devanciers ont probablement perçu, sans, toutefois, l'explicitier assez, et qui est, peut-être, le plus important : une vue d'ensemble, une vision ordonnée de la gestion française des grands intérêts du pays ; de dégager, en suivant les faits dans leur développement historique, les tendances profondes de notre politique et les données fondamentales de l'ordre de choses établi ; d'en tirer les conclusions qui peuvent intéresser l'avenir de notre empire nord-africain ; enfin, dépassant le cadre du régime actuel, de définir, si possible, les directives d'une politique générale, cohérente et continue.



ALGER. — Le Palais d'Été du Gouverneur général

CHAPITRE PREMIER

Le fait primordial est l'état quasi-inorganique dans lequel nous avons trouvé l'Algérie.

*
**

Ce qu'on appelait la Régence d'Alger et qui fut, au XVI^e siècle, une puissance maritime justement redoutée, avait, peu à peu, dégénéré, au cours du XVIII^e siècle et n'était plus guère qu'une façade au début du XIX^e.

A ce moment, aucune dynastie ne s'est établie dans le pays ; aucune famille n'a réussi à acquérir un prestige et une autorité suffisants pour polariser les aspirations confuses de la masse à un équilibre politique et social, conforme à l'idéal musulman. Le « beylik » ou « oud jak » n'est ni l'état théocratique dont nous trouverons le type en Tunisie, en 1881, et au Maroc en 1912 ; ni une monarchie féodale ; ni la principauté de Machiavel ; encore moins un état moderne aux multiples services. Plutôt qu'un gouvernement, c'est une occupation militaire, une tyrannie exercée par la communauté turbulente des janissaires et des corsaires – c'est-à-dire, quelques milliers d'individus, étrangers, d'ailleurs, au pays – sur une faible partie du territoire : banlieue d'Alger et abords immédiats de quelques ports et villes fortifiées de l'intérieur. Partout ailleurs l'obéissance aux Turcs, obtenue par la contrainte, est étrangère à tout sentiment de loyalisme, passagère et réduite au minimum du versement de l'impôt. Dans les plaines la population est nomade ou semi-nomade et clairsemée sur d'immenses étendues. Elle est quelquefois très dense, au contraire, dans les montagnes comme la Kabylie et l'Aurès. Là, les autochtones, refoulés par les invasions et astreints, pour assurer leur subsistance, au travail régulier et continu de la culture des terres, se sont, depuis une époque perdue dans une nuit sans histoire, groupés en communautés villageoises. Mais la vie municipale n'est qu'embryonnaire ; elle n'a pas dépassé cette période sombre de l'humanité où la civilisation sédentaire enfante des générations d'hommes durs et cruels, avides de richesses, avarés de leur fortune, incapables, encore, de réaliser un ordre social dominé par des

conceptions d'intérêt général. Si l'on met à part une douzaine d'agglomérations méritant seules le nom de villes, la véritable unité politique est la tribu nomade ou le clan sédentaire, c'est-à-dire, une parenté élargie qui réunit les familles patriarcales, cellules sociales et économiques. Pas de confédération permanente entre tribus et clans, pas de chef commun désigné à l'avance ; mais, en cas de péril général imminent, une convention d'union temporaire et un généralissime improvisé. Finalement, pas de pouvoir organisé, pas de nation algérienne représentant une unité spirituelle fondée sur des affinités mentales et des habitudes communes ; tout au plus, une communauté larvaire, résultant de la cohabitation d'un même milieu physique et tellurique et de la similitude de race, de langue et de religion.

Cet état politique et social est, en quelque manière, le prolongement de l'ordre naturel des choses. L'Algérie, en effet, ne se distingue du reste de la Berbérie par aucune particularité géographique. Mal séparée du Maroc, et n'ayant pas, à proprement parler, de frontières à l'Est et au Sud, elle n'est pas préparée par la nature à devenir une unité politique. Son histoire est celle d'une zone indéterminée s'étendant entre les royaumes de Tunis et de Fez, subissant leur influence sans jamais accepter leur domination, les épuisant par des luttes incessantes et refluant sur eux avec toutes les forces de désordre, d'anarchie et de barbarie, aux périodes de leur déclin.

Un pays rude, une population belliqueuse, fière de n'avoir jamais été domptée et prête à tout pour garder son indépendance ; une société sans armature ni cadres susceptibles d'être adaptés à notre conception française de l'ordre et de la justice, sans possibilités propres d'organisation ; voilà, en résumé, ce que nous avons trouvé en Algérie, en 1830.

Nous ne l'avons compris que lentement, après un long travail d'exploration et un difficile apprentissage de la langue et des mœurs. L'Afrique du Nord, malgré sa proximité de l'Europe, était encore, au début du XIX^e siècle, une contrée mystérieuse, isolée, impénétrable, une sorte de Chine méditerranéenne.

Ainsi se justifient les hésitations et les incertitudes que nous avons marquées au début de l'occupation, les timides et malheureux essais d'organisation d'états vassaux ou protégés, que nous avons tentés avant de trouver la ligne d'une politique adéquate à la situation dans la formule : conquête et administration militaire.

CHAPITRE II

Audax lapheti genus ! Tous ceux qui abordèrent, le sabre en main, poussés par le vent qui porte les conquêtes et renverse les dominations, surent, désormais, à quelle œuvre grandiose on les conviait : reprendre la tradition romaine, perdue depuis un millénaire et ramener l'Afrique barbare à la civilisation axiale supérieure de l'Europe méditerranéenne.

Comme ils l'aimèrent, alors, cette terre sauvage, farouche avec ses plaines désertes, ses horizons de montagnes bleues et ses guerriers de blanc vêtus, religieux comme des moines, braves comme des lions !

Qu'ils l'aient aimée peut seul expliquer le dénouement de ce drame violent de la conquête, dont vainqueurs et vaincus sortirent réconciliés, unis sous les drapeaux de nos belles divisions d'Afrique, et l'inattendu de cet autre spectacle : des soldats administrant le pays avec une telle maîtrise, suivant une méthode si intelligemment conçue et si bien adaptée que leur œuvre, bientôt séculaire, demeure encore l'assise profonde de notre organisation nord-africaine.

Les fastes de notre armée d'Afrique relèvent de l'histoire. Le régime d'administration militaire demande seul à être ici précisé.

*
**

Implicitement annexée à la France, l'Algérie entre dans le groupe des établissements français d'Afrique que la loi du 24 avril 1833 déclare régis par les ordonnances royales.

C'est une colonie militaire dont l'ordonnance du 22 juillet 1834 définit brièvement le régime. Elle est rattachée au Ministère de la Guerre et dirigée par un chef auquel le Roi a délégué d'importantes attributions de gouvernement et d'administration.

Le Gouverneur Général dispose de la force armée, conduit lui-même les opérations de guerre, négocie et conclut la paix avec les indigènes. Son activité dans ce domaine n'a d'autres

limites que celles imposées par la politique intérieure et extérieure et le risque d'être désavoué par le Gouvernement, en cas d'entreprise inopportune. Il prépare les projets d'ordonnances nécessaires à l'organisation du pays conquis et les transmet au Ministre. Au besoin, en cas d'urgence, il édicte, sans attendre que ces projets aient été ratifiés, des arrêtés qui, en rendent provisoirement exécutoires les dispositions. Directement ou indirectement, il a donc tous pouvoirs pour transporter, telles quelles, en Algérie, les institutions métropolitaines, en principe applicables au pays du fait de son annexion ; ou leur faire subir une adaptation préalable aux circonstances locales ; ou, au contraire, retarder leur application ; ou, enfin, leur substituer des organismes nouveaux.

C'est Bugeaud, rude tâcheron du labeur de conquête, qui va forger la pièce essentielle de cette armature militaire. L'Arrêté ministériel du 1^{er} février 1844, qui organise le service des Bureaux Arabes, mise au point d'une série d'expériences tentées depuis la prise d'Alger, porte l'empreinte de son génie créateur. On perfectionnera la construction. Mac Mahon lui donnera sa réglementation définitive dans la minutieuse circulaire du 21 mars 1867, mais n'y ajoutera rien de vraiment nouveau.

Les Bureaux des Affaires Arabes sont composés d'officiers de toutes armes, spécialisés dans la connaissance de la langue, des mœurs et des habitudes des indigènes ; placés dans la position, dite « hors cadres », ou détachés des corps de troupe et mis à la disposition du Service.

Celui-ci comprend : un bureau central appelé « Bureau Politique », à Alger ; trois directions provinciales près les généraux commandant les divisions d'occupation ; des bureaux de première et deuxième classe près les généraux commandant les subdivisions et les officiers supérieurs, chefs des circonscriptions dénommées cercles ; des bureaux d'annexes dans les cercles trop étendus ; enfin, des postes dont les chefs sont chargés de missions spéciales ou temporaires.

Un Bureau Arabe réunit : un officier, chef de bureau ; un ou plusieurs officiers-adjoints ; un interprète ; un ou plusieurs secrétaires qui sont des sous-officiers ou soldats français ; un secrétaire arabe ou khodja ; un chaouch, sorte de garçon de bureau ; une force armée composée d'un détachement de spahis réguliers ; des auxiliaires indigènes, fantassins et cavaliers. Un médecin est attaché au bureau.

Les officiers ont des attributions multiples qui en font des manières de protégés de l'administration. Ils préparent et classent la correspondance relative aux affaires arabes ; prennent connaissance de ces affaires à l'audience quotidienne des réclamations ou « chekâât » ; font la police du territoire ; jouent le rôle d'officiers de police judiciaire ; tiennent les registres d'état civil, d'écrou et d'amende ; surveillent la justice et l'instruction musulmanes, les groupements religieux, marabouts et zaouias ; enfin et surtout, recueillent et transmettent des renseignements de toute nature : topographiques, historiques, politiques, sociaux et économiques.

Ainsi agencé, le Service des Bureaux Arabes allait bien vite devenir un instrument admirablement approprié au but de pacification et d'organisation poursuivi. Quelques années devaient lui suffire pour acquérir du milieu indigène une connaissance approfondie, véritable trésor d'expérience, bien gardé, soigneusement entretenu, sans cesse accru par un personnel de recrutement homogène, ayant ses traditions propres et son esprit de corps. La maîtrise politique qu'elle lui confèrera, l'autorité morale et le prestige qu'il en retirera, le destineront à jouer, pendant de longues années, un rôle de tout premier plan : celui de trait d'union entre Européens et indigènes. Des premiers il bridera les impatiences. Il calmera, des derniers, les inquiétudes, dissipera les doutes et défiances, brisera l'indiscipline et la révolte, les habituant peu à peu à cet ordre de choses tout nouveau qu'est la paix française, les persuadant en même temps de notre supériorité et de notre force.

Mais, comme les abeilles, l'Administration militaire travaille pour autrui : elle prépare la venue du régime civil.

*
**

L'histoire de l'Algérie sous le second Empire est la relation d'un conflit aigu entre l'élément civil et l'autorité militaire, dont les phases principales et les péripéties ont été souvent retracées. Ce sont : l'affaire Doineau, en 1856 ; la suppression du Gouvernement général, en 1858, et la création du Ministère de l'Algérie et des Colonies qui vivra jusqu'en 1860 ; les voyages de Napoléon III, au cours des années 1860 et 1863, et les grandes enquêtes de 1868 et 1869, la première dirigée par le Comte Le Hon, la deuxième présidée par le Maréchal Randon et dont les conclusions sont consignées dans le rapport d'Armand Béhic.

L'effort de l'attaque menée contre le régime militaire devait porter principalement sur les Bureaux arabes. Ceux-ci, primitivement conçus comme un instrument perfectionné mis aux mains des officiers généraux et supérieurs, avaient fini par s'attribuer un rôle autrement important. Détenant la compétence et l'expérience, ils avaient pris, sur des chefs trop souvent étrangers au service, ou qui, lorsqu'ils en provenaient, ne faisaient qu'y passer, un ascendant moral assez fort pour attirer à eux la réalité du pouvoir, un pouvoir d'autant plus redoutable qu'il s'exerçait sans le contrepois de la responsabilité. Il y eut des abus ; des scandales éclatèrent. Devant la Cour d'assises d'Oran comparut le capitaine Doineau, chef du Bureau arabe de Tlemcen, inculpé d'attaque contre une diligence et d'assassinat commis sur la personne de l'agha Ben Abdallah dont il aurait eu à craindre les révélations. Jules Favre, défenseur d'un des accusés, fit, par-dessus sa tête, le procès de cette administration sous laquelle faisaient défaut, disait-il, les garanties indispensables de liberté et de justice ; de ces officiers qui, maîtres de la vie et de la fortune de leurs administrés, les soumettaient à un odieux arbitraire, dilapidaient les fonds secrets mis à leur disposition et, dans la crainte que leurs coupables agissements ne fussent divulgués par les colons, entravaient leur établissement.

Ces arguments de plaidoirie, qui eurent à l'époque un grand retentissement, ne suffirent pas à expliquer devant l'histoire que les bureaux arabes aient perdu, sous l'Empire, la faveur de l'opinion publique et que le discrédit dans lequel ils allaient tomber ait rejailli sur le régime. Épisodes de la lutte, coins du champ de bataille, ils définissent les positions des parties en présence. Mais la critique impartiale ne peut les prendre assez au sérieux pour y voir la cause profonde du conflit.

Tout d'abord, les abus de certains de ses membres n'avaient pas infecté le corps tout entier des bureaux arabes. Si, d'autre part, les colons, aigris par leurs échecs, étaient portés à en accuser l'autorité militaire, il est trop évident qu'après le violent effort de la conquête et des premières tentatives de colonisation sous la Royauté, la République de 1848 et l'Empire naissant, le recueillement s'imposait. Le milieu indigène, profondément bouleversé par la lutte, soumis mais frémissant encore, inquiet de la menace prononcée contre sa possession du sol par une formidable immigration, demandait à être rassuré.

Les échecs de notre colonisation démontraient la nécessité d'une mise au point de nos méthodes, pendant que les résultats d'ores et déjà acquis commandaient une organisation des services publics indispensables à la vie et au développement de la société moderne nouvellement installée dans le cadre social primitif. C'était un grand labeur à accomplir. Rendons à César ce qui lui appartient : il l'a, d'une manière générale, mené à bien. Le second Empire a poursuivi avec diligence l'équipement économique de l'Algérie. Les travaux publics : ports, routes, voies ferrées, barrages, ont été rapidement entrepris et exécutés. La situation des indigènes a été fixée dans un esprit de générosité et de sagesse. Si Napoléon III conçut jamais — c'est un point douteux d'histoire — la politique indigène, dite du « royaume arabe », qui fit grand bruit après sa lettre fameuse à Pélissier, cette conception s'est toujours objectivée en réalisations prudentes, souvent heureuses. Ainsi en est-il des deux sénatus-consultes du 22 avril 1863, sur la propriété foncière, et du 14 juillet 1865, sur le statut des indigènes ; deux textes dont les dispositions ont été si soigneusement élaborées, si bien agencées et si heureusement frappées que les réformes les plus récentes, opérées dans cet ordre de matières, ne font guère que les développer, parfois même en reprendre l'exécution retardée : telle cette institution de la djemâ'a du douar — commune, si longtemps perdue de vue, que la législation de 1918-1919 a remise en vigueur. — Si, pendant cette période, la distribution des terres par la colonisation officielle a été à peu près arrêtée, comment oublier la délimitation des territoires des tribus, fractions et douars, accomplie de 1863 à 1870 ? Sept millions d'hectares reconnus et classés dans les quatre catégories : « melk » ou propriété privative ; « arch » ou propriété collective ; communaux de douar et biens domaniaux ; œuvre préparatoire immense, qui a permis l'essor de la colonisation libre et la reprise de la colonisation officielle après 1870.

Enfin, c'est se faire de la situation algérienne une idée bien fautive que se représenter, sous l'étiquette de la politique d'assujettissement, un milieu civil dans lequel l'autorité militaire aurait étouffé toute liberté. Entre 1845 et 1870, de précieuses garanties ont été successivement octroyées à la population immigrée. Le régime militaire a subi une évolution qui atteste de belles qualités de souplesse et de remarquables facultés d'adaptation. Il a aménagé le cadre complet d'un régime civil dont les

organes fonctionnaient ou avaient été, d'ores et déjà, amenés à pied d'œuvre : justice et administration centrale à l'image des services métropolitains ; départements avec préfets, sous-préfets et conseils généraux ; municipalités avec maires, adjoints et conseillers, la distinction des communes de plein exercice, mixtes et subdivisionnaires intervenant ensuite pour tenir compte, à la fois, des progrès réalisés par la colonisation et des particularités du milieu indigène. La transition était donc préparée. Les événements de 1870 devaient seulement brusquer le cours fatal des choses.

La vérité est qu'il faut chercher ailleurs que dans les exactions des Bureaux Arabes et leur opposition à la colonisation la cause profonde du conflit entre civils et militaires. Elle réside dans cette fatalité du développement des états organisés, qui dresse l'une contre l'autre ces deux forces, jusqu'à ce que le pouvoir militaire et l'armée, devenue la « grande muette », soient définitivement subordonnés, soumis et obéissants au pouvoir civil.

L'Algérie, pays de climat méditerranéen et de population clairsemée, tout désigné, par conséquent, pour recueillir le trop plein de l'Europe méridionale, était à peine pacifiée que vers elle se dirigeait un mouvement de migration qui devait porter le nombre des Européens de 600 en 1830, à 160.000 en 1856 et à plus de 200.000 en 1870. Au sein de cette société, en majorité française et, pour le reste, d'origine et de culture latines, l'esprit public allait se former des mêmes courants, des mêmes passions que l'opinion métropolitaine et subir les mêmes contrecoups des événements politiques. Il est tout à fait normal que s'y soit répandue l'idée, acquise en France depuis la Révolution, formulée comme un principe dans la Déclaration des droits de l'homme et dans les constitutions de 1791, de 1793 et de l'an III — de la prédominance du pouvoir civil et de la subordination du pouvoir militaire. — Le sentiment d'aversion dans lequel l'opposition libérale englobait le régime impérial et l'armée qui avait pris part au coup d'État, qui servait d'étai à l'Empire et qui n'était pas encore fondue dans le peuple français par le recrutement national, allait même s'exaspérer, en Algérie, du fait de la présence de nombreux déportés politiques.

Vinrent la défaite, l'écroulement de l'Empire. Et le décret du 24 décembre 1870 supprima aussitôt le bureau politique et les bureaux divisionnaires et subdivisionnaires.

naires, ne laissant aux autres qu'une action restreinte, de caractère purement administratif, et à titre transitoire seulement. Frappés à la tête par la rupture d'une hiérarchie qui faisait toute leur force et discrédités au point d'être solennellement accusés par le Ministre Crémieux, d'avoir poursuivi une « politique antinationale », les Bureaux arabes étaient menacés de disparaître.

La condamnation était trop sévère pour demeurer sans appel. L'institution sera bien vite réorganisée par le décret du 1^{er} janvier 1871. Mais, l'insurrection de la Kabylie ayant paru démontrer que l'administration militaire ne saurait être acceptée définitivement et sans retour par les indigènes, on va la cantonner dans le Sud, sous l'étiquette, à peine modifiée, de Bureaux des Affaires Indigènes et lui enlever beaucoup de son importance, en la remplaçant peu à peu par l'administration civile.



G. G^{al} DE GUEYDON (1871-1873)



G. G^{al} CHANZY (1873-1879)

CHAPITRE III

La grande préoccupation du régime civil va être de façonner une Algérie à l'image de la France. Il s'y efforcera pendant une vingtaine d'années, calquant, pour ainsi dire, les lois métropolitaines, les appliquant, autant que possible, telles quelles, ou avec un minimum de modifications motivées par l'état de choses établi ou par la composition de la population algérienne, en majorité indigène.

L'Algérie forme trois départements : Alger, Constantine et Oran, soumis au même régime que les départements métropolitains et ayant une représentation au Parlement. Le décret de convocation du 5 février 1871 les appellera à envoyer, chacun, à l'Assemblée nationale, deux députés élus au scrutin de liste. La loi organique du 30 novembre 1875 n'accordera plus qu'un député au département algérien. La loi du 28 juillet 1881 doublera cette représentation, qui sera élue suivant le même mode de scrutin qu'en France. La loi constitutionnelle du 24 février 1875 et la loi du 9 décembre 1884 doteront encore le département algérien d'un sénateur élu par un collège défini par l'article 11 de la loi organique du 2 août 1875, qui ne comprend pas les membres des conseils d'arrondissements, non institués en Algérie, et dont les délégués communaux sont élus par les conseillers municipaux citoyens français, à l'exclusion des conseillers municipaux indigènes.

Ces trois départements sont placés par le décret du 24 octobre 1870 sous l'autorité d'un gouverneur général civil, rattaché au ministère de l'Intérieur et qui centralise, à Alger, le gouvernement et la haute administration. Les deux premiers gouverneurs généraux civils seront, d'ailleurs, un amiral : de Gueydon, et un général : Chanzy ; on les choisira ensuite, de préférence, parmi les hauts fonctionnaires métropolitains : préfets, conseillers d'Etat, ambassadeurs. Mais les deux militaires tiendront à honneur de servir loyalement le régime ; ils s'y efforceront de telle manière qu'ils le marqueront profondément de leur empreinte.

En mars 1871, lorsque l'amiral de Gueydon fut nommé gouverneur général, l'Algérie était profondément troublée. La mutinerie des membres affiliés à la Commune de Paris avait, en révélant aux indigènes nos dissensions intérieures, déchaîné l'insurrection. La Kabylie tout entière se révoltait et commençait à déferler sur Alger dégarnie de troupes régulières. On sait de quel cœur intrépide l'homme de guerre prit le commandement, avec quel sang-froid il jugea la situation et comment il s'en rendit maître en quelques semaines. L'administrateur allait rendre au pays des services plus grands encore. Son intelligence vaste et lucide lui montra très vite les points sur lesquels devait principalement porter l'effort de réorganisation. Substituer le gouvernement au commandement sans diminuer le prestige de l'armée; remplacer la justice militaire et les commissions disciplinaires par les tribunaux ordinaires sans affaiblir la répression par une extension prématurée aux indigènes du régime de droit commun; châtier les rebelles sans sévérité excessive et ramener la sécurité indispensable au développement de la colonisation; telles sont les grandes lignes de sa politique. A la mettre en œuvre il employa toutes les ressources de son esprit à la fois cultivé et pratique, poursuivant toujours les buts les plus élevés dans les vues les plus larges, servi par une volonté tenace, sagace et circonspecte. Son action prudente apaisa les esprits, rétablit l'ordre moral après l'ordre matériel, régénéra pour ainsi dire, l'Algérie. Partout les villages détruits par l'insurrection se relevèrent de leurs ruines. Un programme de création de nouveaux villages de colonisation fut amorcé par des prélèvements sur les terres séquestrées. Les résultats obtenus par lui en 27 mois, et les nombreux projets qu'il a élaborés avec une connaissance et une compréhension remarquables des choses algériennes, autorisent à penser que si l'amiral était demeuré quelques années de plus à la tête de la Colonie, l'Algérie eût peut-être réalisé bien vite les progrès qu'elle a mis si longtemps à accomplir. « C'est le malheur de l'Algérie, disait Thiers, qu'on n'y laisse jamais ceux qui ont eu le temps de l'apprendre et l'intelligence de la comprendre. » Et Chanzy : « Il a fait, en deux ans, ce que nous, soldats, aurions mis vingt ans à accomplir. »

Ce dernier était, du moins, l'homme le plus qualifié pour continuer l'œuvre commencée. Son prestige était immense il s'était couvert de gloire pendant la guerre franco-allemande et son républicanisme venait d'être consacré par la

présidence du centre gauche. Son expérience du pays où il avait fait toute sa carrière lui conférait une autorité considérable. Puissant organisateur, il donna à la colonisation officielle une impulsion dont elle devait longtemps conserver la vigueur ; il acheva sans à-coup la transition du régime militaire au régime civil en dotant l'Algérie de ce cadre administratif qui lui attribue, vraiment, la physionomie d'une autre France. Partisan convaincu de l'assimilation, c'est lui qui en définit le système dans les deux formules : initiative et exécution à Alger ; décision et contrôle à Paris.

Or, l'application de cette formule va réduire à bien peu de chose le rôle du Gouverneur Général.

Si, en effet, la décision devait être prise à Paris, elle ne le pouvait être en connaissance de cause par le Ministre de l'Intérieur que dans les matières de sa compétence ; pour les autres matières, il fallait faire intervenir les différents ministres responsables devant le Parlement. Ainsi devait-on en arriver au système, dit « des rattachements », défini par le décret du 26 août 1881, dans lequel les services de l'Algérie sont placés sous l'autorité directe des Ministres, qui suivent de Paris, chacun en ce qui le concerne, les affaires relevant de son département, transmettent des instructions au Gouverneur Général, sollicitent ses avis et propositions et décident ensuite eux-mêmes ou font prendre la décision par le chef de l'État.

Dans cette conception, le Gouverneur Général n'est qu'un agent des ministres, chargé par eux de provoquer les décisions nécessaires et de les exécuter quand elles ont été prises. Il n'a même pas le droit, en principe, de nommer et révoquer le personnel des bureaux du Gouvernement général, lesquels sont considérés comme des bureaux détachés des différents ministères et dirigés par le Secrétaire général du gouvernement ; il donne seulement son avis et fait des propositions sur les mutations et nominations. Il établit le projet de budget concernant les services civils, le soumet au Conseil supérieur du gouvernement, lequel, réorganisé et élargi par le décret du 11 août 1875, comprenant, désormais, outre les quatorze hauts fonctionnaires – quinze à partir de 1883 – du Conseil de gouvernement, les trois préfets, les trois généraux commandant les divisions et dix-huit conseillers généraux, examine les propositions budgétaires, l'assiette et la répartition des impôts. Les Ministres arrêtent ensuite ces propositions. Les crédits ouverts à l'Algérie, par la loi

de finances, pour les dépenses de l'exercice, sont répartis entre les budgets des différents ministères qui en disposent dans les mêmes formes et conditions et sous les mêmes responsabilités que pour le budget spécial ; ils forment une annexe du budget général de l'État. Finalement, le Gouverneur Général n'a de pouvoirs autonomes que ceux qui lui sont conférés par des lois spéciales ou par les ministres, sur les objets déterminés par une série de décrets portant la même date – 26 août 1881 – que le décret posant le principe des rattachements. Il pourra, dans ces matières, prendre des décisions, mais à charge d'en rendre compte aux ministres compétents, qui pourront, eux-mêmes, les annuler ou les réformer selon les cas.

Il y a, dans chaque département, un conseil général dont l'effectif sera porté, successivement, à 30 membres citoyens français pour Alger et Constantine, et à 27 pour Oran. L'organisation en est définie par le décret du 29 septembre 1875, qui reproduit les dispositions des lois métropolitaines du 10 août 1871 et du 31 juillet 1875, sauf quelques modifications dont les plus importantes sont la présence de six assesseurs musulmans ayant voix délibérative, nommés par le Gouverneur général, et la participation du général commandant la division aux travaux du conseil général pour les affaires concernant le territoire militaire.

L'ancienne division subsiste, en effet, du département en territoire civil et territoire militaire. Mais le premier a considérablement gagné au détriment du second. Étendu jusqu'aux limites du Tell par le décret du 24 octobre 1870, il comprendra trois millions d'hectares à partir de 1873 et cinq millions et demi en 1876. Comment pourvoir à l'administration de ce nouveau territoire civil ? On ne pouvait songer, faute d'une population française suffisante pour constituer des conseils municipaux, ni à l'ériger en communes de plein exercice, ni à le rattacher aux communes existantes, dont les circonscriptions se seraient trouvées démesurément agrandies. On chercha d'abord la solution de la difficulté dans une combinaison provisoire des régimes civil et militaire, et on ne la trouva que dans une suspension momentanée de l'application du décret. Puis, Chanzy reprenant l'idée qui avait présidé, sous le régime militaire, à la création du corps des commissaires-civils, s'en servit pour adapter au régime civil la commune mixte du territoire militaire. Il y eut, désormais, en territoire civil, deux catégories de communes : la commune

de plein exercice, administrée par un maire et un conseil municipal dont la composition est la même que dans la Métropole et à laquelle on appliquera la loi du 5 avril 1884, sauf sur un petit nombre de points définis par le décret du 7 avril 1884, et qui concernent, notamment, la présence, au sein de l'assemblée, de représentants indigènes élus au suffrage direct par un collège restreint ; – et la commune mixte, dont l'organisation est, en principe, celle fixée par l'arrêté du Gouverneur général, en date du 20 mai 1868, pour le Territoire militaire, mais qui est gérée par des fonctionnaires appelés « administrateurs », assistés d'une commission municipale où les centres européens compris dans le périmètre communal sont représentés par des adjoints et membres français élus par les citoyens inscrits sur les listes électorales. Les administrateurs de commune mixte hériteront de la plupart des attributions des officiers des Bureaux arabes. La loi du 28 juin 1881 leur confiera même, pour sept ans, la répression, par voie disciplinaire, des infractions à l'indigénat et ces pouvoirs leur seront renouvelés par des lois successives. Mais il faudra une quarantaine d'années pour fondre les administrateurs et leurs adjoints dans un corps homogène, ayant son esprit, ses méthodes, ses traditions et, finalement, le prestige et l'autorité nécessaires pour en imposer aux indigènes. On n'improvise pas une administration dont les cadres comprendront, dès l'année 1880, 180 administrateurs, adjoints et stagiaires. Son recrutement, principalement composé, au début, d'officiers et de fonctionnaires des services civils de l'Algérie connaissant l'arabe, ne perdra son caractère disparate qu'à partir de 1897, avec l'institution du concours.

Le territoire militaire, devenu le territoire de commandement, a perdu dans le Tell toute la superficie attribuée au territoire civil. Il reculera encore devant la colonisation – on n'y comptera plus, dès 1876, que 10.000 Européens – regagnant, en s'étendant vers le Sud, ce qu'il abandonne dans le Nord. Il a conservé son ancienne division en cercles, annexes et postes. La répartition municipale, seulement, se trouve modifiée par la suppression des anciennes communes subdivisionnaires, circonscriptions trop étendues que l'arrêté du Gouverneur général, en date du 13 novembre 1874, découpe en communes, dites « indigènes », formées des cercles et annexes dotés de ressources suffisantes.

Le système des rattachements, élaboré de 1870 à 1881, a fonctionné sans soulever de récriminations de 1881 à 1890 ; mais, à partir de ce moment, il a été violemment attaqué devant le Parlement. Ses résultats ont donné lieu à des critiques sévères, consignées dans les rapports de Burdeau, en 1892, et de Jonnart, en 1893, sur le budget, et ceux de Jules Ferry, de Combes, de Franck-Chauveau et de Labiche, publiés, de 1892 à 1896, comme suite aux travaux de la commission des XVIII.

Ces critiques empruntaient à la personnalité de leurs auteurs une autorité trop considérable pour ne pas emporter la condamnation du système. Le Sénat, d'abord, la Chambre des députés, ensuite, invitèrent le gouvernement à rapporter les décrets de rattachement et à réorganiser la haute administration de l'Algérie dans le sens d'une augmentation des pouvoirs du gouverneur, « décor coûteux », disait Jules Ferry, « inspecteur de la colonisation dans le palais d'un roi fainéant ». Comme il arrive toujours, en pareil cas, l'opinion a généralisé et étendu cette condamnation à l'œuvre, elle-même, de la France en Algérie, pendant la période qui va de 1870 à 1890. Sur elle se sont acharnés, tour à tour, les partisans de la décentralisation algérienne et ceux de la politique tunisienne de protectorat. Le dénigrement a été poussé si longtemps et si loin que le public métropolitain et le Parlement conservent encore, malgré la prospérité de la colonie et son développement prodigieux, un peu de prévention et de méfiance à l'égard de la gestion des affaires algériennes et que les ouvrages les plus sérieux et les plus récents semblent hésiter à reconnaître le fait, pourtant évident, que la situation actuelle de l'Algérie découle directement des mesures édictées et des positions prises pendant les vingt premières années du régime civil. Ne serait-ce que par esprit de justice distributive, il faut, comme nous l'avons fait précédemment pour le régime militaire, réviser le procès de la politique d'assimilation et corriger la sévérité, vraiment excessive, du jugement prononcé.

L'appellation de « politique d'assimilation » désigne, à la fois, un but et une méthode. Le but d'assimilation est, en lui-même, très concevable; il est tout à fait conforme à l'idéal qu'on peut s'attendre à trouver chez un peuple composé, comme le nôtre, d'éléments empruntés à toutes les communautés voisines et lentement fondus en une unité robuste au creuset du sol de la France. Quant à la méthode, elle procède de l'idée, évidemment erronée,

que l'Algérie est le prolongement de la France, qu'elle forme trois départements français, et que la population algérienne peut être gouvernée et administrée comme la population métropolitaine. Mais il faut bien remarquer que l'erreur est limitée au milieu indigène, qui représente une société séparée, ayant sa mentalité et ses habitudes particulières, ses intérêts moraux et matériels propres ; et que les Européens sont, au contraire, réunis en un groupement dans lequel se retrouvent tous les caractères fondamentaux du peuple français. Cette observation, exacte aujourd'hui encore, après l'évolution qui s'est accomplie en Algérie, était particulièrement utopique, il y a un demi-siècle, alors qu'un grand effort de colonisation venait de transporter sur le sol algérien une majorité d'immigrants français et que colons et indigènes, ne se connaissant pas ou se comprenant à peine, vivaient dans le souvenir de l'insurrection de 1871. Elle permet de faire un équitable départ entre les mérites et les faiblesses de l'œuvre d'assimilation poursuivie pendant une vingtaine d'années, en y distinguant ce qui a été accompli dans l'intérêt du peuplement européen et ce qui a été tenté en faveur des indigènes.

Il faut d'abord proclamer bien haut que la politique d'assimilation a pleinement atteint son but de peuplement français de l'Algérie. Quelques chiffres suffisent à donner la mesure de l'effort accompli et des résultats obtenus : 200 villages créés et 30.000 colons établis entre 1871 et 1877 ; 400.000 hectares répartis entre 264 périmètres de colonisation, de 1871 à 1881 ; la population européenne passant de 245.000 individus, dont 130.000 Français et 115.000 étrangers, en 1871, à 376.000, dont 195.000 Français et 181.000 étrangers, en 1881, et à 536.000, dont 318.000 Français et 218.000 étrangers, en 1896 ; la population rurale atteignant, à ces deux mêmes dates, 146.000 individus, puis 200.000. Cet effort, principalement soutenu par la colonisation officielle, a été complété par des mesures comme la loi foncière du 26 juillet 1873, qui a facilité l'acquisition des terres par les Européens, le décret du 24 octobre 1870, qui a fait accéder, en bloc, les indigènes israélites à la qualité de citoyens français ; et la loi du 26 juin 1889, qui a appliqué le *jus soli* et la naturalisation automatique aux étrangers nés en Algérie. Mesures trop radicales, sans doute, — on aurait pu, en ménageant les paliers et les transitions nécessaires, éviter la crise qui a profondément troublé l'atmosphère politique algérienne, de 1893 à 1898 ; ce « mal de l'Algérie » qu'ont été l'anti-

sémitisme et le « péril étranger » — mais qui procédaient de vues très justes et d'une intelligente prévision de l'avenir du pays. Enfin, en encadrant ce milieu européen, de provenance si diverse, d'une administration imitée de la Métropole, la politique d'assimilation l'a plié à nos habitudes de penser et d'agir et, finalement, a imprégné d'esprit français cette masse, alors inconsistante.

Elle a été moins heureuse dans ses réformes indigènes. On peut, il est vrai, lui reconnaître le mérite d'avoir organisé la justice civile indigène par les décrets du 29 août 1874, pour la Kabylie, et du 17 avril 1889, pour le reste du territoire civil. Mais elle n'est parvenue à rétablir les désordres de l'insurrection qu'au prix de cette déviation de sa ligne de conduite qu'a été l'institution de la commune mixte du territoire civil ; elle est tombée dans le ridicule en appliquant un moment, sans adaptation préalable, la loi du 30 octobre 1886, sur l'instruction primaire, et ses programmes métropolitains du certificat d'études, y compris les dynasties mérovingiennes, l'accord des participes et les énigmes arithmétiques ; elle s'est encore trompée, enfin, avec les lois du 26 juillet 1873 et du 28 avril 1887, en poursuivant sur plus de deux millions d'hectares des opérations qui ont soumis prématurément la propriété foncière indigène à la loi française et favorisé des spéculations et des spoliations. Ces derniers faits, portés à la tribune du Parlement et divulgués par la presse, ont soulevé en France une véritable indignation et amené l'échec du grand projet, dit des « cinquante millions », par lequel le Gouvernement proposait de créer 300 nouveaux centres de colonisation et d'établir 15.000 familles françaises, soit 60.000 à 70.000 personnes.

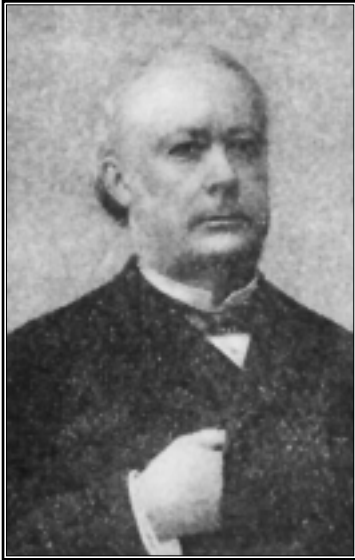
Le mal accompli n'était, certes, pas tellement étendu qu'il n'ait pu être rapidement enrayé par des dispositions comme la loi du 16 février 1897, sur la propriété foncière, et le décret du 18 octobre 1892, sur l'instruction primaire. Ses effets, déplorables mais beaucoup plus limités qu'on ne l'a cru en France, dans le premier mouvement d'une généreuse émotion, ont même été réparés dans une certaine mesure par les salaires dont le développement de la colonisation a rémunéré la main-d'œuvre indigène. De grands travaux publics ont été, en effet, exécutés ; par exemple, le programme de construction de voies ferrées, tracé par la loi du 18 juillet 1889 qui a porté le réseau algérien, de 1.600 km, en 1881, à 3.000 kilomètres environ, en 1892. Et c'est pendant la même période qu'a été plantée la moitié —

soit 100.000 hectares — du vignoble algérien actuel. La vigne, cet arbre-roi qui assujettit à sa culture le colon et l'indigène, deviendra, désormais, aussi indispensable à ce dernier que le blé, cette herbe sacrée !

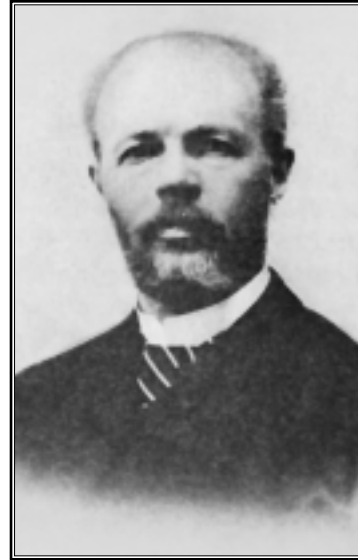
Mais la France était lasse de l'effort qu'elle fournissait depuis vingt ans. Pour reconquérir l'Algérie insurgée elle avait, au lendemain même de la défaite, mobilisé 85.000 hommes ; elle s'était imposé ensuite d'onéreux sacrifices pour l'organiser. Le Français — c'est chose bien connue — est généreux de son sang et économe de son argent. Or, les résultats de la colonisation algérienne paraissaient faibles, au contraste de la Tunisie, si facilement soumise, organisée avec les seules ressources du pays et dont l'essor remarquable autorisait les plus beaux espoirs d'avenir.

En Algérie même, le grand mouvement d'immigration avait fait surgir un peuple jeune, vigoureux, sur lequel le régime des rattachements pesait maintenant comme un malaise, décourageant son activité par la centralisation à Paris des affaires, leur dispersion dans les ministères et la lenteur apportée à leur solution par des fonctionnaires irresponsables et ignorants des choses algériennes. Le développement de la Colonie demandait l'exécution d'un programme de travaux d'intérêt général. Comment pourvoir à la création des ressources nécessaires, en l'état d'une Algérie qui, formée de trois unités administratives — les départements — n'avait pas, elle-même, la personnalité civile, un patrimoine, un budget ? Les Algériens, fatigués d'une tutelle trop étroite, réclamaient des libertés, une autonomie.

Ce malaise général des esprits, nul, peut-être, n'en a mieux compris les causes et aperçu les remèdes que Jules Cambon, gouverneur général, d'avril 1891 à septembre 1897. Administrateur de carrière, entré dans les services du Gouvernement général en 1874, préfet de Constantine en 1878, délégué du Gouverneur général à la commission extra-parlementaire qui étudia, en 1881, les modifications à apporter à l'organisation de la Colonie, il était bien préparé à la mission qu'on lui confiait. Il brisa l'oligarchie des hommes politiques qui dominaient l'administration algérienne et avaient contribué à user le prestige du précédent gouverneur. Il exerça une influence pondératrice sur les partis. Il prit la défense des indigènes non représentés au Parlement, s'efforçant de tenir égale la balance entre leurs intérêts et ceux des Européens. Sa clairvoyance lui montra que la tranquillité de l'Algérie dépendait de



G. G^{al} ALBERT GREVY (1879-1881)



G. G^{al} TIRMAN (1881-1891)



G. G^{al} JULES CAMBON (1891-1897)



G. G^{al} L. LÉPINE (1897-1898)

l'occupation des oasis sahariennes et, s'il ne réussit pas à faire partager cette opinion par le Gouvernement métropolitain, du moins prépara-t-il l'œuvre d'expansion algérienne qui devait, pendant la période suivante, s'effectuer dans le Sahara et sur les confins marocains. Enfin, prenant part, à la Chambre, comme commissaire du Gouvernement, à toutes les discussions auxquelles donnait lieu la réorganisation de l'Algérie ; s'élevant avec vigueur contre le système des rattachements dont il éprouvait vivement les inconvénients ; préconisant, dès 1891, devant la Commission d'enquête sénatoriale, une réforme consistant à doter l'Algérie d'un budget spécial, soumis aux délibérations du Conseil supérieur, allégé de toutes les dépenses, de souveraineté qui appuie l'action politique de la France, et réduit à des prévisions d'intérêt purement local, telles que : agriculture, colonisation, travaux publics ; Jules Cambon a été un des promoteurs du mouvement de décentralisation algérienne.

Après avoir longtemps hésité, dans la crainte que les réclamations algériennes ne fussent le prélude de tentatives d'indépendance, le Gouvernement prit le décret du 31 décembre 1896, qui mettait fin au régime des rattachements et réorganisait la haute administration de l'Algérie dans le sens d'une décentralisation.

La méthode d'assimilation avait fait son temps. Elle disparaissait, comme la méthode militaire, pour des raisons tenant, bien plus, à ses qualités et à ses succès qu'à ses faiblesses et à ses échecs. Elle avait été indispensable, croyons-nous, à la formation du milieu néo-français. Une décentralisation administrative octroyée beaucoup plus tôt, un peuplement français moins abondant, une naturalisation moins massive, auraient certainement aggravé ce « péril étranger » dont la crainte a hanté la France à la fin du siècle dernier.

Mais son action profonde avait préparé un nouvel état de choses, qui exigeait l'avènement d'une autre méthode.

La décentralisation administrative de l'Algérie a été opérée en trois étapes.

Tout d'abord, un décret du 23 août 1898, abrogeant et remplaçant les dispositions provisoires de celui du 31 décembre 1896, a défini, à nouveau, les pouvoirs du Gouverneur général; un deuxième décret, puis un troisième, pris le même jour, ont institué l'assemblée des Délégations Financières et réorganisé le Conseil supérieur du Gouvernement. La loi du 19 décembre 1900 a remanié l'ensemble ainsi formé, en dotant l'Algérie de la personnalité civile et

d'un budget spécial. Enfin, la loi du 24 décembre 1902 a aménagé une circonscription administrative distincte de l'Algérie : les Territoires du Sud.

Le nouveau régime s'inspire de l'idée que l'Algérie n'est pas un simple prolongement de la France continentale ; qu'au contraire sa situation géographique, sa formation ethnique et son développement économique lui donnent une physionomie propre ; qu'il faut, d'autre part, distinguer de l'Algérie proprement dite, formée du Tell et des Hauts Plateaux, le Sahara algérien, territoire immense, désertique et impropre au développement d'un peuplement européen. On fera, en conséquence, application à l'Algérie de la mesure prise pour les autres possessions extérieures de la France par la loi du 13 avril 1900, qui institue des budgets coloniaux distincts de celui de l'État et fonctionnant avec des ressources propres. Mais sa situation particulière, son importance exceptionnelle, le caractère de ses institutions, bien différentes de celles des colonies, comportent la nécessité d'une législation budgétaire spéciale. On la distinguera, en outre, des Territoires du Sud, qui forment une unité administrative séparée ayant, elle aussi, la personnalité civile. Enfin, les libertés octroyées seront soigneusement limitées. Il ne s'agit d'accorder à l'Algérie, ni une autonomie, ni même une autonomie financière. La gestion des intérêts, si elle est décentralisée, demeure subordonnée aux pouvoirs publics français, dont rien n'affaiblit l'initiative et le contrôle ; l'unité politique subsiste, la souveraineté française est intacte.

Les mesures prises dans cette perspective se ramènent à une augmentation des pouvoirs du Gouverneur général ; à l'institution d'une assemblée élective : les Délégations Financières ; à l'élargissement du Conseil supérieur du gouvernement et à l'organisation des Territoires du Sud. Elles sont, pour la plupart, l'œuvre de Laferrière, vice-président du Conseil d'État, gouverneur général d'août 1898 à octobre 1900, qui, avec une véritable maîtrise juridique et une expérience administrative consommée, sut agencer le mécanisme compliqué, nécessaire à leur application. Elles allaient fournir à l'Algérie un aliment d'activité suffisant pour la détourner des agitations consécutives aux troubles antisémites.

*
**

Le Gouvernement général de l'Algérie devient une très importante institution.

Nommé par décret rendu en Conseil des Ministres, sur la proposition du Ministre de l'Intérieur, c'est-à-dire, suivant une procédure solennelle qui met en jeu la responsabilité du cabinet tout entier, le Gouverneur général est un des plus hauts fonctionnaires de la République. Sa fonction est entourée d'un grand prestige ; représentant du gouvernement français, il a la préséance sur tous autres en Algérie. Des honneurs y sont attachés ; ceux auxquels a droit un général commandant une ou plusieurs armées. Elle comporte encore l'avantage d'un traitement élevé, la libre disposition du crédit des fonds secrets, et la jouissance de deux palais. Aussi sera-t-elle brigüée par les plus hautes personnalités de la politique et de l'administration. Pour en charger des parlementaires, on tournera, jusqu'à ces derniers temps, la règle constitutionnelle qui prohibe le cumul du mandat avec une fonction rétribuée, — en leur confiant des missions renouvelables de semestre en semestre.

Les attributions du Gouverneur général sont multiples. Elles débordent largement les dispositions des décrets de 1898 et des lois de 1900 et 1902. Il faut aller les chercher jusque dans les décrets du 31 décembre 1896 et du 10 décembre 1860. On les trouve encore, dispersées, dans quantité de textes de lois et de décrets spéciaux. Dans l'ensemble, elles résultent d'une double mission de représenter le gouvernement de la République française et l'Algérie, personne civile. Agent régional du gouvernement, le Gouverneur général veille au maintien de l'unité politique française et aux grands intérêts nationaux ; il prend, à ce titre, toutes les mesures exceptionnelles et urgentes que comporte l'exercice du droit de souveraineté. Agent d'une administration locale décentralisée, il est chargé de la gestion des intérêts généraux de l'Algérie, fait les affaires courantes du public algérien, exerce la tutelle administrative des départements et des communes. Comme tous les représentants du pouvoir exécutif, il amalgame, d'ailleurs, en un mélange intime, la fonction de gouvernement et la fonction d'administration. Ses arrêtés réglementent des matières qui, en France, feraient l'objet de décrets ou d'arrêtés ministériels. Certaines de ses décisions supposent des pouvoirs présidentiels ; d'autres, en plus grand nombre, ceux d'un ministre. Par exemple : il nomme les officiers ministériels, crée les communes mixtes ; il peut dissoudre l'assemblée des Délégations Financières, déclarer l'état de siège en cas d'interruption des communications entre l'Algérie et la Métropole, disposer, en temps de paix comme en temps de guerre, pour la sûreté et la défense du territoire, de l'armée

de terre et de mer, c'est-à-dire, décider s'il y a, ou non, lieu de l'employer, sauf à en laisser la conduite aux commandants placés sous sa haute autorité ; il exerce sur les étrangers et les indigènes musulmans les pouvoirs de haute police définis par la loi du 3 décembre 1849 ; il correspond directement avec les Résidents généraux de France en Tunisie et au Maroc et notre Consul général de Tripoli. Pour opérer le classement de ces attributions si diverses, il faut distinguer celles qui intéressent la gestion des services administratifs et financiers de l'Algérie et celles qui concernent la participation du Gouverneur général aux fonctions législative et judiciaire.

Le Gouverneur général est, tout d'abord, un grand administrateur. Il représente l'Algérie, personne civile, est en son nom en justice, signe pour elle de nombreux actes tels que : marchés, ventes du domaine privé. Il dirige, en principe, tous les services algériens. Échappent seuls à sa direction : l'Armée, la Marine, les services non musulmans de la justice et de l'Instruction publique et les services de la Trésorerie. Les chefs militaires et maritimes relèvent de leurs départements, pour toutes autres questions que la sécurité et la défense du territoire, comme les autres commandants de corps d'armée et de forces de mer. Les services civils, dits « rattachés », doivent seulement tenir le chef de la Colonie au courant de la marche des affaires, en lui communiquant leurs rapports, instructions et circulaires, en lui rendant compte des événements pouvant intéresser la police, et le consulter sur les modifications apportées à leur organisation. Tous les autres services, dits « particuliers à l'Algérie », sont placés directement sous son autorité. Il pourvoit seul, dans la limite des crédits budgétaires, à la création des emplois, à leur suppression, à leur groupement, à leur répartition ; à la nomination et à la révocation des fonctionnaires. Il élabore les règlements qui définissent le statut des fonctionnaires algériens et ceux qui organisent leurs bureaux. Le gouvernement général est agencé comme une administration centrale de ministère, avec des directions et des services et une hiérarchie de directeurs, sous-directeurs, chefs et sous-chefs de bureaux, rédacteurs, commis et dactylographes, à la tête de laquelle se trouve placé un Secrétaire général du gouvernement, nommé par décret, vice-gouverneur et grand chef des bureaux, qui coordonne le travail et traite toutes les affaires avec le Gouverneur général. La réunion des directeurs, hauts fonctionnaires et conseillers rapporteurs constitue le Conseil de gouvernement, comité

consultatif d'une vingtaine de membres, dont l'avis doit être requis dans un assez grand nombre de matières, mais sans jamais être obligatoire.

Une gestion administrative aussi étendue exige naturellement de grands pouvoirs financiers. Le Gouverneur général prépare le budget, le présente, après l'avoir soumis à l'agrément des ministres, à l'examen et au vote des assemblées algériennes. Il ouvre les sessions par des discours-programmes qui revêtent toujours une grande importance. Il intervient en personne ou par l'organe de ses commissaires, dans la discussion des propositions budgétaires. Il jouit, enfin, d'une certaine initiative dans l'exécution du budget, grâce à une application, moins rigoureuse en Algérie qu'en France, de la règle de la spécialisation des crédits. Le détail des articles n'est, en effet, soumis aux assemblées que pour faciliter l'examen des commissions et éclairer le vote ; et les crédits sont mis par chapitres à la disposition du Gouverneur qui peut, en conséquence, modifier leur emploi dans la limite de leur chiffre total, pour l'exercice budgétaire en cours, seulement.

Le Gouverneur général est un administrateur qui participe dans une mesure appréciable à l'exercice de la fonction législative. En dehors du pouvoir réglementaire proprement dit, qui lui est délégué dans un très grand nombre de matières, il reçoit fréquemment, de décrets, et, parfois, de lois, la mission de régler le détail de leur exécution par des arrêtés qui, pris en Conseil de gouvernement, se comportent, à l'égard des règlements législatifs édictés pour l'Algérie, comme les règlements d'administration publique à l'égard des lois. Il arrive même que les arrêtés du Gouverneur général revêtent le caractère de véritables textes législatifs ; ainsi en est-il quand le chef de l'État lui a délégué, dans une matière spéciale, son pouvoir de législateur algérien. Cette pratique, très ancienne, perdue de vue sous le régime des rattachements, mais dont on peut noter un regain d'activité au cours des dernières années, s'est imposée pour une raison identique à celle qui a rendu nécessaire, dès l'origine, une délégation, par le Parlement au Chef de l'État, du pouvoir de légiférer par décret pour l'Algérie. L'arrêté-loi, comme le décret-loi, marque un renoncement du législateur devant la complexité de l'œuvre à accomplir, et exprime l'obligation dans laquelle il se trouve de se décharger d'une partie de son fardeau.

Enfin, le Gouverneur général est juge répressif, avec le pouvoir de prononcer, dans de nombreux cas, des peines

comme l'internement, la mise en surveillance, le séquestre, l'amende collective. Juge civil, il tranche, en premier ressort et sauf recours devant le Conseil d'État, les litiges qui intéressent la propriété collective dite « arch » ou « sabega ».

En vérité ce sont des « pouvoirs forts » que le Gouverneur général a reçus du nouveau régime; d'autant plus forts que, subordonné aux Ministres, il n'est pas responsable de ses actes devant le Parlement. Il est vrai qu'il rend compte au Ministre de l'Intérieur, immédiatement ou dans un rapport qu'il lui adresse chaque mois, de toutes les mesures prises; et qu'il rédige, chaque année, un rapport qui est communiqué aux Chambres ; mais il s'agit là d'un simple contrôle. Il est vrai, encore, que le Ministre peut toujours provoquer un décret mettant fin à sa mission en lui désignant un remplaçant; car le Gouverneur général est un fonctionnaire auquel l'État ne garantit point la durée de ses fonctions. Mais, dans la réalité des choses, après l'avoir choisi pour ce que l'on sait de ses aptitudes, de ses opinions et de ses tendances, on lui laisse toute liberté d'agir, tant que sa politique demeure dans la ligne générale de celle du Ministère et que ses convenances personnelles, ou celles du gouvernement, ne rendent pas désirable la nomination d'un successeur. Le seul contrepoids de son autorité rés de, finalement, dans l'obligation générale de respecter la légalité, fût-elle définie par ses propres règlements, à peine de recours devant le Conseil d'État, en annulation de ses décisions, et dans la force de résistance qu'opposent au pouvoir de réforme des institutions stabilisées. L'action du Gouverneur n'est possible que dans l'ambiance d'un consentement général donné à sa politique par l'opinion publique algériennes.

*
**

Les assemblées algériennes – Conseil Supérieur et Délégations Financières – ont été, d'abord, de simples comités consultatifs, le premier réorganisé, le deuxième créé en 1898, institués afin d'apporter au Gouverneur général le concours d'opinions libres, d'avis éclairés et de vœux réfléchis émis par des représentants qualifiés de la population. La loi du 19 décembre 1900 les a associés à l'œuvre d'administration, en les appelant à participer à l'élaboration du budget. Ce sont des assemblées délibérantes à attributions bien définies, d'ordre exclusivement financier et économique, et soigneusement limitées, sans pouvoir de

décision propre, n'ayant donc rien de commun avec des assemblées souveraines. Le Gouverneur général est, au surplus, armé de pouvoirs très énergiques : droit d'annulation des décisions irrégulières et même de dissolution – pour les obliger à demeurer dans le rôle qui leur est assigné et les empêcher de s'ériger en un parlement local.

Le Conseil Supérieur de Gouvernement est le Conseil de Gouvernement élargi par l'adjonction de membres qui, pour la plus grande partie, sont élus, de telle sorte que la majorité y appartient à l'élément électif. Il se compose de 22 membres de droit – hauts fonctionnaires chefs de services ; – de 16 délégués financiers, dont 4 indigènes, choisis par les Délégations elles-mêmes ; de 15 conseillers généraux dont 5 élus par chacune des assemblées départementales ; et de 3 notables indigènes et 4 fonctionnaires désignés par le Gouverneur général ; au total 60 membres.

Les Délégations Financières, assemblée purement élective, sont un essai de représentation sur la base des intérêts et non du nombre. A cet effet, les contribuables algériens sont partagés en trois grands groupes que l'on considère comme ayant, à la fois, des intérêts distincts et des intérêts communs. Ce sont : d'abord, le groupe des colons, représentant les intérêts de la terre et les différentes formes de la richesse agricole ; ensuite, le groupe des non-colons, formé du reste des contribuables européens qui représentent, pour l'immense majorité, les intérêts des villes et les divers aspects de la richesse urbaine; enfin, le groupe des indigènes, qui se distingue des deux autres par la race, les mœurs, l'organisation de la famille et de la propriété foncière, et à l'intérieur duquel on distinguera, pour tenir compte de certaines particularités des coutumes, les deux sous-groupes arabe et kabyle.

Le groupe des colons et celui des non-colons désignent, chacun, 24 délégués pris parmi les électeurs. L'élection a lieu, au sein de chaque collège, dans des circonscriptions découpées sur le territoire par le Gouverneur général. Le scrutin est individuel; le suffrage direct et restreint. Pour être électeur, il faut réunir trois conditions répondant à l'exigence d'une maturité d'esprit suffisante, d'une certaine expérience des choses algériennes et d'une possession prolongée de la nationalité française; soit : vingt-cinq ans ; trois années de résidence en Algérie; être Français depuis douze ans au moins. Pour les non-colons, la qualité de contribuable exige encore l'inscription au rôle des contributions directes ou des taxes assimilées.

Le groupe des contribuables indigènes est représenté par vingt et un délégués, dont six kabyles. La désignation en a, d'abord, été faite par le Gouverneur général, en territoire, de commandement ; par les membres indigènes des conseils municipaux et commissions municipales, en territoire civil ; et par les chefs des groupes de familles appelés « kharoubâ » en Kabylie. Depuis la loi du 4 février 1919 et la disparition, au 1^{er} janvier 1923, du territoire de commandement, tous les indigènes de l'Algérie sont formés en un collège électoral qui réunit les individus de sexe masculin, âgés de vingt-cinq ans, ayant deux années de résidence dans la même commune et se trouvant dans l'une quelconque des situations énumérées par l'article 10 du décret du 6 février 1919 et qui peuvent être groupées sous les rubriques suivantes : ancien soldat, agriculteur, commerçant, fonctionnaire, lettré, titulaire de certaines distinctions honorifiques. L'élection a lieu au scrutin individuel dans les circonscriptions tracées par le Gouverneur général. Le suffrage est direct dans les communes de plein exercice ; il est à deux degrés dans les communes mixtes, où ce sont les membres des commissions municipales et des djamaâ de douar qui choisissent les délégués financiers parmi les électeurs inscrits sur la liste de la circonscription à représenter.

Les deux assemblées émettent des avis et formulent des vœux sur toutes les questions financières et économiques. Elles délibèrent sur les projets d'emprunts et de concessions de chemin de fer et autres travaux publics. Elles participent, enfin, à l'élaboration du budget, mais dans une mesure inégale ; les Délégations Financières y jouent le rôle prépondérant ; le Conseil Supérieur n'a qu'un droit de révision et de veto, sans initiative propre.

La délibération et le vote du budget par les assemblées algériennes sont le moment le plus important d'une procédure compliquée qui fait intervenir, successivement, le Gouverneur général, les Ministres, les Délégations Financières, le Conseil supérieur de gouvernement, le Chef de l'État, le Conseil d'Etat et le Parlement. Le Gouverneur général prépare les propositions et les soumet à l'agrément des Ministres ; les assemblées algériennes les discutent et votent ; le Président de la République homologue certaines décisions prises et règle le budget voté ; le Conseil d'Etat donne un visa, selon le principe de la tutelle administrative ; le Parlement, enfin, seul qualifié, suivant une pratique constitutionnelle constante, pour consentir définitivement l'impôt, en autorise la perception par une loi de finances

spéciale et exerce, en même temps, le droit de regard et de contrôle que lui confère sa qualité de représentant du suffrage universel. L'Etat français est, d'ailleurs, un important contribuable algérien, puisqu'il assume la charge de dépenses telles que l'entretien des forces de terre et de mer et des subventions aux chemins de fer.

Les Délégations financières travaillant, d'abord, séparément ou en commissions interdéléгатaires, puis, réunies en assemblée plénière, examinent et discutent les propositions de l'Administration. En matière de recettes elles peuvent créer et supprimer les impôts, en modifier l'assiette, le tarif, le mode de perception. Ces décisions sont homologuées, ensuite, par des décrets pris après avis du Conseil d'Etat. En matière de dépenses, leur initiative est soumise à deux limitations : d'une part, on applique au budget algérien, comme à tous les budgets locaux — départementaux, communaux ou coloniaux — qui doivent subvenir à des dépenses d'intérêt général intéressant le fonctionnement des services publics nécessaires au maintien de la souveraineté française, la distinction des dépenses obligatoires et facultatives ; le Gouverneur général pourrait requérir du Conseil Supérieur l'inscription des crédits de la première catégorie, que les Délégations Financières auraient omis ou diminués ; les Ministres pourraient opérer d'office ce rétablissement, s'il avait été refusé, — d'autre part, l'initiative des propositions, en ce qui concerne les dépenses du personnel, est réservée au Gouverneur général.

Le Conseil Supérieur de gouvernement a le droit de réduire les crédits votés par les Délégations Financières. Il ne peut qu'adopter ou rejeter en bloc les décisions prises en matière de recettes.

*
**

La création des Territoires du Sud répond à la préoccupation du gouvernement français, d'administrer aux moindres frais le Sahara algérien, circonscription immense et désertique, dix fois plus grande que l'Algérie et dix fois moins peuplée, avec deux millions de kilomètres carrés et un demi million, seulement, d'habitants, et dont l'occupation ne se justifie que par la nécessité d'empêcher des agitations et des désordres contagieux pour le pays voisin. Ces deux idées de sécurité et d'économie commandent toute l'organisation de la nouvelle unité administrative, telle qu'elle résulte de la loi du 24 décembre 1902 et des décrets du 30 décembre 1903 et du 14 août 1905.

C'est une formation militaire. Les territoires d'Aïn-Sefra, des Oasis, de Ghardaïa et de Touggourt représentent, chacun, une marche commandée par un officier général ou supérieur, nommé par décret sur la présentation du Gouverneur général et la proposition des Ministres de l'Intérieur et de la Guerre. Ce commandant a sous ses ordres les forces militaires et les bureaux des affaires indigènes, avec l'ancienne hiérarchie des Bureaux arabes et la division en cercles, annexes et postes, dans laquelle s'insère la répartition en communes mixtes et indigènes. Comme chef militaire il a les pouvoirs d'un commandant de subdivision ; comme administrateur, ceux d'un sous-préfet auquel le préfet aurait consenti de très larges délégations.

Les territoires sont, en effet, groupés en une unité administrative ayant une personnalité civile distincte, un patrimoine propre et un budget particulier; placée sous la haute autorité du Gouverneur général de l'Algérie, qui l'administre sans partage d'attributions avec les assemblées algériennes et exerce, en outre, les pouvoirs préfectoraux qu'il n'a pas délégués aux commandants des territoires. Le budget civil est alimenté par les ressources locales. Les dépenses militaires, prises en charge par la France, n'y figurent que pour mémoire. Un certain nombre de services publics, comme les Travaux publics, l'Enseignement, les Postes, Télégraphes et Téléphones, les Douanes, sont assurés par les Directions algériennes et donnent lieu à des règlements par contribution avec le budget de l'Algérie. D'une manière générale, le voisinage des deux circonscriptions entraîne, d'ailleurs, un chevauchement des institutions. Les services spéciaux sont groupés à Alger dans une direction, et un conseiller de gouvernement est chargé de leur inspection. Pour le surplus, la réglementation est la même, et la législation applicable à l'Algérie l'est également, en principe, aux Territoires du Sud.

*
**

Dans l'esprit du législateur, l'organisation, ainsi réalisée de 1896 à 1902, était une formation provisoire ; or, après plusieurs lustres, elle demeure à peu près intacte. Il faut noter, seulement : la lente disparition du territoire de commandement, consommée depuis le 1^{er} janvier 1923 la progression correspondante du territoire civil, aujourd'hui réparti entre 296 communes de plein exercice, représentant plus de 2 millions et demi d'hectares et de deux millions d'habitants ; et 78 communes mixtes, avec 18 millions

d'hectares et près de trois millions et demi d'habitants; la décentralisation de la justice par la création des tribunaux répressifs indigènes et des cours criminelles ; et la loi du 4 février 1919, qui a considérablement accru les droits civils et politiques des indigènes et porté leur collège électoral à 420.000 électeurs.

L'Algérie est certainement redevable au nouveau régime, d'un développement de sa richesse qui, ralenti par la guerre, a pris, au cours des dix dernières années, un remarquable essor. La population totale est passée, de moins de 4 millions, en 1886, à plus de 6 millions, en 1926. Les Européens étaient 538.907 en 1886 ; 680.263 en 1906 ; 752.043 en 1911 ; 791.433 en 1921 et 833.359 en 1926. Ils possèdent 2.400.000 hectares, dont 223.000 sont plantés en vigne. Les agriculteurs indigènes cultivent deux millions et demi d'hectares et en détiennent 9 millions; ils emploient plus de 50.000 charrues françaises et habitent 70.000 maisons bâties à l'européenne. La colonisation leur payait déjà, avant la guerre, plus de cent millions de salaires. Le budget de l'Algérie, qui s'équilibrait, en recettes et en dépenses, par 55 millions, en 1901, et par 175 millions, en 1910, a atteint 1.320 millions, en 1929, dont 865 pour le budget ordinaire, 455 pour le budget extraordinaire et 150 pour le budget spécial des Postes, Télégraphes et Téléphones.

Deux gouverneurs : Lutaud et Jonnart, ont leur nom marqué sur cette page d'histoire algérienne.

Lutaud avait montré, comme préfet d'Alger, en 1898, beaucoup d'énergie et de décision ; il avait rétabli l'ordre dans les rues et ramené les esprits au respect de l'autorité. C'était un esprit précis et cultivé, un homme du monde qui dissimulait sous une sévérité apparente un grand fond de bonté et de sensibilité. Sa désignation comme gouverneur, en mars 1911, avait été bien accueillie ; ses débuts devant les Assemblées algériennes s'annonçaient favorables. Il aurait mis au service de l'Algérie de brillantes qualités d'administrateur si la guerre n'était venue limiter son activité au recrutement indigène et au ravitaillement de la métropole. Dans ces circonstances difficiles, il sut conserver à la France la confiance de ses sujets. Il fit appel à leur loyauté ; il leur rappela les liens de fraternité noués sur les champs de bataille; il leur montra leurs destinées étroitement unies aux nôtres et, finalement, réussit à leur communiquer sa foi robuste dans la victoire.. Lorsque l'insurrection éclata dans l'Aurès, en novembre 1916, il se rendit aussitôt dans le pays,



G. G^e LAFERRIÈRE (1898-1900)



G. G^e JONNART (1900-1901)
(1903-1911) (1918-1919)



G. G^e REVOIL (1901-1903)



G. G^e LUTAUD (1911-1918)

le parcourut presque sans escorte, dédaignant les dangers auxquels il s'exposait, pris contact, avec les insurgés, leur parla, les raisonna, les apaisa et, pour pacifier définitivement le massif montagneux, ouvrit des routes et des écoles, créa des services automobiles. Un parlementaire algérien a pu dire de lui, à ses obsèques : « La collaboration intime de l'élément indigène au triomphe de notre cause a été son œuvre essentielle. » Ses idées sur la réforme électorale indigène étant en désaccord avec les projets du gouvernement de la métropole, il quitta le pouvoir en janvier 1918.

Jonnart, qu'il avait remplacé et qui lui succéda, revenait en Algérie comme Gouverneur pour la troisième fois. Nommé d'abord en octobre 1900, il avait été obligé de rentrer en France au bout de quelques mois, pour des raisons d'ordre familial. Désigné de nouveau, en mai 1903, il avait conservé le pouvoir jusqu'en 1911. Il le reprit pour dix-huit mois encore, le temps, seulement, d'organiser, dans le milieu indigène, les institutions politiques nouvelles qu'exigeait l'évolution de l'esprit public, consécutive aux grands remous de la guerre. C'est un de nos plus grands administrateurs. Directeur pendant trois ans du cabinet de Tirman, rapporteur du budget de l'Algérie, en 1893, avec un rapport qui a souvent servi de modèle, il connaissait à fond toutes les questions algériennes. Comprenant le pays, l'aimant de tout son cœur, il le servit de toute son âme. Parlementaire influent, habile et souple, autoritaire à l'occasion, il y a accompli une œuvre laborieuse et intelligente. Son action puissante s'est partout exercée ; à l'extérieur comme à l'intérieur : dans la pénétration saharienne et sur les confins algéro-marocains ; sur les assemblées algériennes qu'il dominait de haut et qui, sous sa direction, acquirent du prestige et prirent du relief ; dans le développement de la colonisation et l'exécution des programmes de travaux publics. Il a montré une sollicitude particulière pour les indigènes, s'efforçant d'améliorer leur condition matérielle et morale par l'assistance, l'hygiène et l'instruction publique. Son souvenir demeurera attaché à l'évolution de notre politique indigène dans un sens très libéral et à la réforme, opérée en 1919, dans le statut de nos sujets algériens.

CHAPITRE IV

Pour dégager les caractères généraux de l'organisation politique et administrative actuelle de l'Algérie, il faut, tout d'abord, corriger ce que le schéma de son développement dans le plan historique a de trop rigide et, par conséquent, d'un peu inexact. Il convient, ensuite, d'en présenter l'exposé en une forme moins discursive et de le ramener à une notion juridique simple.

*
**

Le gouvernement et l'administration de l'Algérie sont un amalgame, plutôt qu'un composé sédimentaire de trois couches successives d'institutions, provenant du régime militaire et d'un régime civil qui a évolué de l'assimilation vers la décentralisation. Il n'y a pas, en effet, dans l'histoire du droit public algérien, trois périodes séparées, formant coupures à arêtes vives et correspondant à des systèmes absolus, s'excluant mutuellement. L'emploi déterminé d'une méthode n'a pas plus empêché le jeu et la création d'institutions inspirées d'autres méthodes, que l'avènement d'un régime nouveau n'a arrêté le fonctionnement des organismes provenant du régime précédent. Les milieux sociaux possèdent une force de conservatisme qui résiste aux bouleversements politiques. D'ailleurs, les vocables : « régime », « méthode », « politique », traduisent les tendances d'une époque plus qu'ils ne la caractérisent ; ils ne sauraient, en tout cas, prétendre en embrasser tous les aspects. N'avons-nous pas remarqué, déjà, que le régime militaire avait constitué, sous l'Empire libéral, tous les cadres du régime civil et que celui-ci n'a rien trouvé de mieux, pour rétablir l'ordre troublé par l'insurrection de 1871, que de maintenir la commune mixte et d'imiter les Bureaux arabes ? On ne fait, certes, aucun tort à la III^e République en constatant encore que la création des communes de plein exercice, préparée ou développée par la Royauté, la II^e République et l'Empire, est une mesure de décentralisation, édictée dans un esprit d'assimilation ; qu'enfin la décentralisation réalisée de 18% à 1900 a été

suivie de près, en 1902, par l'organisation de marches sahariennes dans lesquelles le régime militaire a trouvé un regain d'activité.

C'est qu'au fond le but poursuivi par la France en Algérie n'a jamais varié, malgré les apparences. La puissance d'assimilation qui est l'expression la plus forte, peut-être, du génie de notre race, s'est exercée, dès le début de la conquête et sous tous les régimes, dans tous les domaines à travers toutes les méthodes, dessinant lentement chacun des traits de cette ressemblance extérieure si frappante qui fait de l'Algérie une image de la France, sa claire image, reflétée dans le miroir des eaux de la Méditerranée.

Mais l'œuvre d'assimilation a toujours dû composer avec la résistance du milieu indigène. La pacification, constante préoccupation de la France pendant toute la fin du XIX^e siècle et le début de XX^e ; le maintien de la sécurité, dure nécessité que de douloureux événements viennent périodiquement nous rappeler, nous ont obligés à donner à l'administration une physionomie militaire et à lui conserver un caractère général d'autorité. Il a fallu encore assouplir notre organisation départementale et communale pour y faire entrer les cadres de la société indigène ; créer, par exemple, le type de la commune mixte, dédoublée en section française et en douar-commune indigène ; attribuer comme un caractère de dualité aux conseils généraux et municipaux. En somme, bien peu d'institutions métropolitaines ont été transportées telles quelles et simplement superposées ou juxtaposées aux institutions locales. Tout un corps de spécialistes – officiers et fonctionnaires – des affaires indigènes s'est, au contraire, efforcé d'adapter nos formations au milieu algérien et d'agir sur lui pour l'entraîner derrière nous dans une lente évolution.

Cependant le peuplement européen avait pris, lui-même, la forme consistante d'un milieu néo-français dont les besoins étaient étouffés par le cadre du département. Il a fallu tenir compte de ce particularisme économique, élargir le cadre administratif emprunté à la Métropole et interposer entre le département algérien et l'État français une formation intermédiaire.

*
**

L'organisation actuelle de l'Algérie est donc un équilibre dynamique dont les composantes sont l'idéal français d'assimilation, le conservatisme indigène et l'évolutionnisme

du milieu néo-français. Chacune de ces trois forces est concrétisée dans un ou plusieurs éléments essentiels du gouvernement et de l'administration. L'effort d'assimilation a réalisé des formations comme l'unité politique de l'Algérie et de la France, le contrôle du Parlement, la tutelle administrative de l'État, la participation des départements algériens aux élections législatives, la gestion des intérêts locaux par les assemblées départementales et communales. Le conservatisme indigène s'exprime dans la distinction du territoire civil et du territoire militaire, dans le caractère autoritaire de l'administration algérienne, dans l'aménagement du pouvoir de suffrage en deux collèges électoraux distincts : celui des citoyens français et celui des sujets français, ce dernier n'ayant qu'une représentation minoritaire au sein des assemblées algériennes et pas de représentation du tout au Parlement. A l'évolutionnisme du milieu néo-français correspondent, enfin, une Algérie érigée en unité administrative spéciale et la gestion de ses intérêts économiques par les assemblées financières.

Si l'on essaie de traduire en langage juridique cet équilibre complexe qu'est l'ordre des choses algériennes, on s'aperçoit que l'Algérie, groupe de trois départements, circonscription administrative intercalée entre l'État et le département, pour des raisons tenant à un particularisme économique et social, représente une région administrative de la France méditerranéenne. C'était une création vraiment originale en 1900 ; et ce caractère suffit à expliquer qu'on ait mis du temps à la concevoir et beaucoup hésité ensuite à la réaliser. Depuis, les projets de réforme administrative et le spectacle de l'Alsace nous ont familiarisés avec l'idée dont elle procède. Il y a une Algérie comme il pourrait y avoir un Nord minier, un Est industriel, un Ouest maritime, un Midi viticole ; comme il y a, en ce moment, une Alsace incomplètement fondue dans l'unité française. La sincérité de l'idée et la fécondité de la création ne peuvent plus être mises en doute, en ce qui concerne, tout au moins, l'expérience algérienne.

*
**

Mais un ordre social quelconque, réalisé en un lieu et un temps donnés, n'est jamais qu'un équilibre instable ; et cela est vrai, surtout, du milieu algérien, qui, bouleversé par la conquête et désagrégé par la colonisation, n'a pas dépassé la période organique et subit encore des transformations dont la rapidité est parfois déconcertante.

Les choses algériennes ont bien changé depuis 1900. Il y a eu la guerre et l'épiphénomène d'un grand courant d'idées nouvelles, qui a amené comme une révision générale des valeurs. Par l'épreuve du sang la France a pu prendre la mesure des forces de conservatisme et d'évolutionnisme et se convaincre du loyalisme de l'Algérie. Elle a, dès 1919, récompensé la fidélité des indigènes en augmentant leurs droits civils et politiques. Elle aurait, certainement, accordé aux Délégations Financières l'extension qu'elles souhaitent de leurs pouvoirs si, d'abord, les points de vue réformistes, par trop divergents, s'étaient fondus dans une opinion cohérente et continue et, surtout, si la logique du système de la représentation des intérêts ne la retenait de reconnaître le pouvoir souverain de décision à une assemblée au sein de laquelle les intérêts européens sont assurés d'une majorité de deux tiers. Si elle renonçait à la tutelle administrative, qui représente à ses yeux un contrepoids nécessaire pour empêcher la formation d'un consortium capable d'écraser les intérêts des indigènes, ce ne pourrait être qu'en stipulant certaines garanties, notamment une modification de la répartition actuelle du pouvoir de suffrage entre les deux collèges électoraux et l'octroi aux indigènes de libertés nouvelles dont elle est d'autant plus disposée à rechercher la formule qu'il s'agirait de préparer des mesures conformes à son idéal de justice égalitaire.

L'équilibre actuel serait donc précaire et menacé d'une rupture prochaine si le milieu algérien ne recelait encore des forces de résistance qui s'opposent à une reprise éventuelle de la tendance assimilatrice, même limitée à un aménagement nouveau du pouvoir de suffrage qui rapprocherait davantage la condition de l'indigène de celle de l'Européen. L'analyse de ces éléments d'opposition va nous amener, non pas à critiquer les projets et propositions de réformes — c'est un examen qu'exclut le point de vue général, purement descriptif, de cette étude — mais à formuler quelques principes généraux qui sont l'application des postulats essentiels de gouvernement et d'administration.



G. G^{al} ABEL (1919-1921)



G. G^{al} STREEG (1921-1925)



G. G^{al} VIOLETTE (1925-1927)



G. G^{al} BORDES (1927)

CHAPITRE V

Encadrée dans l'État français, l'Algérie n'est pas encore complètement incorporée à la nation française.

Une nation est une unité préparée par une communauté de race, de langue, de religion, d'histoire et d'habitudes, peu à peu transformée en communauté spirituelle par un long effort de réflexion — ce que Michelet appelle le lent travail de soi sur soi, accompli par la grande âme de l'être en formation. Elle est fondée sur un consentement qui s'analyse en une volonté de vivre ensemble, résultant d'une communion.

Et, sans doute, il y a en Algérie, réunies dans un peuplement européen pétri de sang français et profondément imprégné de notre esprit, toutes les affinités mentales et les habitudes qui ont créé notre unité nationale. Entre Français, et créoles ou néo-français, il peut exister des nuances de pensée, non des différences véritables, encore moins une opposition. L'influx du sang étranger, si important et récent qu'il soit dans le peuple algérien, ne saurait faire redouter des troubles circulatoires dans le cœur puissant de la France méditerranéenne. Contemplés dans le recul de l'histoire, l'antisémitisme et le « mal de l'Algérie » apparaissent comme des psychoses passagères dont quelques mesures, à la fois prudentes et énergiques, ont suffi à calmer la fièvre et le seul écoulement du temps a amené la disparition. Si l'on se prend, enfin, à réfléchir au conflit de devoirs moraux qui pourrait naître dans le cœur de nombreux algériens, au cas où des difficultés surgiraient entre nations latines, on s'aperçoit que le mélange des races dans le creuset nord-africain est un nouveau ciment d'union européenne et que, dans l'hypothèse où une lutte fratricide éclaterait, les néo-français joueraient, selon toute vraisemblance, le rôle qu'attribue aux Sabines la légende romaine.

La situation est bien différente en ce qui concerne les indigènes. Il y en a, certes, un grand nombre qui peuvent, avec un légitime orgueil, proclamer qu'ils sont, en même temps, de « bons Musulmans » et de « bons Français ».

Mais il faut voir la masse telle qu'elle est : soumise, sans rien de forcé ni même de résigné, car il n'y a pas de pouvoir qui puisse, pratiquement, se maintenir par la contrainte pure ; nous obéissant de son plein gré, mais plutôt en vertu de l'habitude qu'entraîne toute longue cohabitation, que d'un consentement résultant d'affinités électives ; séparée de nous, malgré des sentiments de sympathie et d'estime réciproques, par un état social à base de nomadisme, une religion différente et des traditions contraires.

Ces traditions viennent, il est vrai, d'être interrompues par la guerre. Les indigènes s'y sont jetés avec nous par milliers ; ils ont enduré nos souffrances, partagé nos deuils, vibré de nos espoirs et tressailli, enfin, de notre orgueil de la victoire. C'est un facteur nouveau, dont l'influence matérielle et morale peut être décisive pour le rapprochement des deux races. On se tromperait, toutefois, si l'on croyait en aider la réalisation par des anticipations. Il y aurait, d'autre part, imprudence à oublier le vertige dans lequel a si souvent sombré la fidélité indigène devant le mirage de l'indépendance musulmane et à perdre de vue que certains peuples, après s'être mis à l'école de l'Occident et lui avoir emprunté ses techniques, se replient sur leur âme ancestrale et s'enferment dans un nationalisme jaloux.

En mettant les choses au mieux, il demeure que notre idéal de justice égalitaire et notre conception de la chose publique ne sont pas encore compris, – et que nous ne savons si et quand ils le pourront être – par la masse de nos sujets musulmans.

*
**

Nous appelons égalité le droit, reconnu à chacun, d'employer les mêmes moyens juridiques d'action pour acquérir et conserver la jouissance des biens de ce monde.

Les indigènes en comprennent parfaitement le principe parce que l'égalitarisme est un trait bien connu de la structure sociale des communautés musulmanes. Tous les Musulmans possèdent, en effet, les mêmes droits et nul ne jouit, par le seul fait de sa naissance, d'un véritable privilège. Les qualités physiques, morales et intellectuelles peuvent faire le prestige d'un homme très grand parmi ses semblables, donner un ascendant particulier à certaines familles dans le clan, à certains clans dans la tribu. Un chef, grâce à sa valeur personnelle, grâce au nombre de

ses partisans, peut exercer, sur toute une tribu et même au delà, une influence considérable. Il pourra en résulter des inégalités de fait, entraînant pour certains une véritable servitude ; – jamais un lien de dépendance reposant sur une distinction de classes entre Musulmans ; car, en pays d'Islam, tous les hommes libres se valent, et le prix du sang est le même pour tous.

Mais le désaccord apparaît dans la notion qu'on a, de part et d'autre, des biens matériels et spirituels dont la jouissance est souhaitable. Plus près que nous de la nature, les indigènes perçoivent plus clairement la hiérarchie essentielle des choses qui comptent. Ils conservent aux sentiments et aux idées leur taille relative dans l'existence, à côté de ces autres soucis d'une plus sincère importance que sont le travail quotidien, la moisson à préparer, l'aisance à acquérir et à garder. Leur vie spirituelle est rudimentaire ; la religion suffit à la satisfaction de tous leurs besoins moraux. Il y a discordance entre cette morale religieuse et notre morale laïque ; notre idéal de justice terrestre leur échappe, parce que le tréfonds de leur pensée est qu'il n'y a de justice qu'en Dieu. D'une manière générale, il existe donc une incompréhension réciproque. La manifestation la plus typique en est, peut-être, l'état actuel du problème de la naturalisation et du statut politique des indigènes.

Loin d'opposer à ceux-ci le préjugé anglo-saxon d'une supériorité de race ou l'hostilité profonde d'une Espagne catholique, nous nous sommes toujours efforcés de les attirer à notre civilisation. C'est dans ce but que nous leur avons, dès 1865, donné des facilités d'accession aux droits du citoyen, qui leur conféraient déjà, une véritable vocation à l'égalité au sein de notre nationalité. Devant le peu d'empressement qu'ils ont mis à accepter cette offre généreuse, il eût été sage de ne pas la pousser plus loin. Au contraire, le Parlement, attribuant la rareté de leurs demandes à des entraves de l'Administration, a tenu à briser ces résistances supposées et à leur ouvrir toutes grandes les portes de la famille française. La loi d 4 février 1919 leur a reconnu le droit d'obtenir la qualité de citoyen, sur une simple demande en justice, sous la seule réserve des conditions indispensables de loyalisme et de moralité, les laissant libres de lever cette option et de réaliser, quand il leur plaira, le bénéfice de l'égalité virtuelle qu'elle contient. Le même texte leur accordait, d'ores et déjà, tous les droits civils du Français et un

pouvoir de suffrage limité à la participation, plus haut définitive, dans la gestion des intérêts locaux, sans s'apercevoir qu'il y a contradiction, au moins dans une certaine mesure, à faciliter le passage de la condition de sujet à celle de citoyen, tout en diminuant la distance qui les sépare.

Après dix ans d'expérience il faut bien se rendre à l'évidence. Une éducation politique ne s'improvise pas ; or, celle de l'indigène était complètement à faire. L'essai qui en a été tenté ne pourra, même dans son cadre restreint, donner de résultats appréciables qu'au bout d'un certain nombre de lustres. Quant aux droits politiques du citoyen, quelques dizaines d'individus, seulement, en font, chaque année, la demande. Quelques centaines, assez évolués pour en comprendre la valeur et en souhaiter l'octroi, hésitent encore à le solliciter, mais le subiraient sans déplaisir, s'il leur était imposé. La masse persiste à n'y attacher aucun prix et réprouve la renonciation au statut musulman, dont s'accompagne l'acquisition de la qualité de citoyen français.

On n'a pas encore assez réfléchi à la signification profonde de cette attitude. On ne se rend pas compte que nos sujets musulmans discutent comme un dogme contestable ce qui est pour nous un postulat : la précellence de notre civilisation occidentale. « Que Dieu habite la tente de Sem ; que Dieu donne l'étendue à Japhet », dit la Genèse. S'il est vrai qu'il n'y a de puissance qu'en Dieu, notre supériorité sur les fils de Sem ne peut être que passagère.

Tant que nous dominerons ainsi, sans convaincre, il y aura un contre-sens politique évident à vouloir associer à notre entreprise ceux qui ne partagent pas notre idéal.

*
**

Plus encore, d'ailleurs, que notre idéal de justice, c'est la coupure de l'âge sédentaire qui nous sépare des indigènes ; c'est l'ordre social.

Le nôtre est tout entier dominé par la production, c'est-à-dire, le travail régulier qui arrache à la terre la subsistance et permet d'accumuler des réserves pour parer à l'insuffisance des récoltes ; d'où la nécessité de s'arrêter, de se fixer, qui amène les habitudes sédentaires ; le besoin de sécurité qui entraîne la formation des villes ; la vie urbaine dont le développement aboutit à la civilisation qui en est l'expression spirituelle. Or, un tiers à peine de la population algérienne peut être considéré comme définitivement fixé ; le reste vit à l'état plus ou moins nomade,

c'est-à-dire, compte plus ou moins sur la nature pour lui fournir sa subsistance sans l'effort continu d'un travail de production. Le passage de ces nomades à la vie sédentaire ne sera pas le résultat d'un libre choix — car le travail régulier est si pénible et si peu naturel à l'homme qu'à proprement parler il ne s'y est jamais habitué — mais de la nécessité ; il sera, sans doute, l'effet de l'accroissement de la population. Encore faut-il remarquer qu'il est de vastes étendues où la vie ne se prête qu'au nomadisme. Il y aura donc pendant longtemps, en Algérie, des populations molles et indolentes, fidèles aux traditions de l'âge pastoral et sur lesquelles nos idées demeureront sans prise.

Dans ce milieu, la stabilité des relations et des situations acquises apparaît comme un but plus urgent et primordial pour notre entreprise de civilisation que la réalisation de notre idéal de justice. Il faut qu'on comprenne, en France, que l'égalité distribuée aux indigènes sous une forme massive est un leurre et peut être un danger ; qu'un pouvoir généralisé de suffrage ne serait qu'une façade derrière laquelle se perpétueraient les traditions de pouvoir personnel et les organisations de clan et de clientèle ; qu'il y aurait lieu, au contraire, de distinguer, à cet égard, entre nomades et sédentaires, entre citadins et ruraux et de tenir compte, à l'intérieur de ces grandes catégories, du degré d'évolution des individus et des groupes.

Rien n'empêcherait, d'ailleurs, d'incorporer, progressivement, à l'ordre de choses établi, des réformes qui seraient autant de transitions permettant aux impatients, eux-mêmes, d'attendre des modifications plus profondes du régime. Car la goutte de justice que distille la conquête de chaque privilège a, pour les premiers bénéficiaires, une valeur infinie.

Il faut songer, enfin, qu'il peut exister d'autres types d'ordre organique que le nôtre. Une idée comme la religion musulmane, qui a développé des courants sociaux continus et créé des institutions durables, est une force positive et, par conséquent, un fait dont on aurait tort d'escompter la disparition. Qui sait les réserves virtuelles et la puissance latente d'un Islam, déjà fécondé peut-être par la pensée française ?

CONCLUSION

Telle est l'organisation politique et administrative de l'Algérie. C'est une construction fruste, faite de pierre de taille française et de moëllon brut indigène; manquant d'originalité et d'élégance architecturales, mais robuste, d'une solidité qui a fait ses preuves; capable d'étayer et de fixer sur leur dune mouvante les deux protectorats tunisien et marocain et de servir de fondement à une vaste formation qui engloberait toutes nos possessions africaines.

Nous croyons vain de chercher à pénétrer davantage le secret de son avenir. Il en va de ces migrations modernes que sont les grandes entreprises de colonisation comme des courants aériens et marins toujours à la recherche d'un équilibre aussitôt déformé. Il est permis à l'homme d'en comprendre et suivre le rythme, comme il lui est donné d'observer et de décrire l'alternance indéfinie des formes de la matière et de la force, l'une et l'autre éternelles. Mais, dans l'espace et dans le temps, les buts vers lesquels s'achemine l'humanité, dans le mouvement des races et sous l'aspect changeant des civilisations, aussi bien que la fin de l'univers sans bornes et sans mesures, échappent à notre entendement.

