

Empire, nation et citoyenneté : la France et l'Afrique

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, je veux exprimer ma gratitude pour l'honneur que vous me faites aujourd'hui. C'est plus qu'un honneur personnel. Cette invitation – faite à un historien de l'Afrique et de la colonisation – marque la reconnaissance que mon domaine de recherche a pris sa place – une place normale, une place ordinaire – dans la discipline de Marc Bloch.

Commençons par une citation de Mamadou Dia, anticolonialiste militant, premier président du Conseil du Sénégal : « Il faut qu'en définitive, la conception impérialiste d'État-nation fasse place à la conception moderne d'État multi-national. » Ces paroles, de 1955, exigent de notre part une réflexion sur les décolonisations après la Seconde Guerre mondiale, et en général sur notre vision de l'histoire politique contemporaine comme une grande transition d'un monde des empires à un monde des États-nations. Nous pensons que la nation est un élément de la politique moderne. Mais selon Mamadou Dia, l'État-nation n'était ni moderne, ni désirable. Pour lui, le modèle d'un État composite reconnaissant la pluralité de ses populations restait tout à fait naturel au milieu du xx^e siècle.

Beaucoup d'acteurs politique africains partageaient le point de vue de Mamadou Dia. En Afrique occidentale française – l'AOF – il n'y avait pas de demandes organisées de l'indépendance avant 1957. Ce que demandaient Dia et la plupart de ses collègues, c'était de transformer l'empire français en une fédération ou une confédération, une structure étatique unifiant les territoires africains les uns avec les autres et avec la France. Il s'agissait d'une politique anticolonialiste, certes, mais pas nationaliste au sens devenu ordinaire depuis cette époque, c'est-à-dire la revendication d'un seul État dans un seul territoire pour un seul peuple. Dans les années 1950, les mouvements politiques en AOF estimaient presque tous que l'indépendance, pour des territoires de moins de quatre millions d'habitants, avec un niveau d'éducation et d'infrastructure misérable, ferait perdurer la pauvreté et la subordination aux puissances mondiales.

Ce que ces dirigeants politiques cherchaient, au contraire, était l'égalité dans une structure complexe, franco-africaine. Avec son collègue sénégalais Léopold Sédar Senghor, Dia cherchait à lier ce qu'ils appelaient la « solidarité horizontale » – entre Africains – à la « solidarité verticale » – avec la France. Solidarité – le même mot utilisé pour exprimer les dimensions redistributives de l'État-providence en France. Les Africains demandaient un accès aux ressources de la France en qualité de citoyens, et non en mendiants.

Depuis 1946, les anciens sujets de l'empire français avaient la qualité de citoyen. Dans l'Assemblée nationale constituante après la guerre, une petite dizaine de députés africains, dont Senghor, luttèrent avec fermeté et habileté pour inscrire cette qualité dans la Constitution de la IV^e République. Ils obtinrent une citoyenneté définie d'une manière particulière, une généralisation pour tous les territoires d'outre-mer du système exceptionnel du Sénégal. Selon les articles 80 et 82 de la Constitution, le citoyen d'outre-mer avait le droit de garder son statut personnel, islamique ou « coutumier », c'est-à-dire que les affaires de mariage, de filiation, et d'héritage pouvaient être réglées par un régime particulier au lieu du Code civil. En principe donc, la Constitution reconnaissait la diversité sociale et culturelle au sein de la citoyenneté française. Son préambule faisait référence aux « peuples et nations » – au pluriel – de l'Union française, tout en affirmant que les territoires d'outre-mer, comme l'Algérie, faisaient partie de la République française. En pratique, néanmoins, l'empire colonial – caractérisé par la hiérarchie des pouvoirs, la discrimination raciale dans la vie quotidienne, et des épisodes d'une brutalité extrême – fut loin de se transformer en un monde égalitaire et multiculturel. Mais pendant les années 1950, les concepts d'égalité et de diversité avaient une place centrale dans les débats sur l'avenir de l'Afrique française.

Voici une autre citation, celle-ci de 1946 : « L'avenir des 110 millions d'hommes et de femmes qui vivent sous notre drapeau est dans une organisation de forme fédérative. » L'auteur de ce discours n'avait pas besoin de dire que la majorité de ces personnes ne vivaient pas en Europe, mais dans la France d'outre-mer. L'année suivante, cet homme décrivit ainsi l'organisation prévue pour ces divers territoires :

« chacun, dans le cadre de la souveraineté française, doit recevoir son statut à lui, réglant, suivant le degré très variable de son développement, les voies et moyens très variables par lesquels les représentations des habitants, tant Français qu'indigènes, pourront délibérer localement des affaires intérieures et prendre part à leur gestion [...] Nous ne pourrions faire vivre l'Union française sans des institutions d'un caractère fédératif. »

L'auteur de cette citation est Charles de Gaulle. L'avenir de la France, selon lui, n'était pas un État unifié, mais une structure complexe, dans laquelle les membres jouiraient de différents degrés d'autonomie et auraient des rapports différents au centre. Le fédéralisme selon De Gaulle n'était pas le fédéralisme de Dia. Aucun de ces deux fédéralismes n'était classique, parce que les membres n'étaient pas des égaux. Dia, conscient de l'écart matériel entre les territoires africains et la France européenne, voyait la création d'une fédération comme une étape vers l'égalité, vers l'équivalence de l'ancienne métropole avec ses anciennes colonies. Dia s'intéressait surtout à l'État fédéré, De Gaulle à l'État fédérateur ; la transformation de l'empire en fédération était pour celui-ci le meilleur moyen de préserver la France, même s'il acceptait l'idée que tout le monde n'était pas français de la même manière.

Nous savons, rétrospectivement, que ces deux projets d'une communauté franco-africaine, fédérale, multinationale, égalitaire, n'ont pas abouti. Mais pourquoi ces idées étaient-elles disponibles dans les années 1940 et 1950 ? Nous avons entendu maintes fois que les mouvements de libération dans les colonies européennes ne cherchaient qu'à obtenir un type d'État que les Européens avaient déjà depuis cent cinquante ans. Si la version de l'histoire politique des manuels d'histoire était correcte, De Gaulle aurait dû défendre un État colonisateur résolument français, gouverné depuis Paris à des fins exclusivement françaises ; Dia aurait dû revendiquer l'indépendance nationale. Le problème ne réside pas simplement dans l'histoire des décolonisations de l'après-guerre, mais dans nos concepts fondamentaux de l'histoire politique des deux derniers siècles. C'est à cause de ce décalage entre ces concepts et les termes du débat posés par Dia et De Gaulle que l'épisode dont je parle ce soir a été presque entièrement effacé de la mémoire historique, en Afrique comme en France.

Et pourtant, cette histoire est pertinente pour les problèmes actuels. D'un côté, nous avons un républicanisme pur, perçu comme le legs de 1789 : une nation, une citoyenneté, l'impossibilité de tolérer les distinctions parmi les citoyens, et donc la perception que toute revendication de particularité culturelle ou ethnique pourrait devenir un communautarisme dangereux. Ce rejet de toute distinction au sein de la citoyenneté peut signaler un égalitarisme sans compromis, ou, au contraire, une vision exclusive du fait d'être français, une crainte que certains immigrés, des musulmans surtout, n'aient pas les valeurs que leur demande une société républicaine. On entend aussi l'inverse de cet argument : que la France a été, et est toujours, une France coloniale ; que le colonialisme est le visage caché du républicanisme ; que les discriminations dont les Français d'origine africaine sont actuellement les victimes sont la continuation du statut de l'indigène dans une situation coloniale. Ces points de vue partagent une dimension importante : ils présentent une France très française contre une Afrique très africaine. Les problèmes sociaux actuels sont localisés soit dans les caractéristiques essentielles d'une culture africaine ou islamique, soit dans le caractère essentiel de la République française. Dans ces perspectives, les éléments de base de la politique française – la citoyenneté, la nationalité, l'idéologie républicaine – sont des données et non pas des concepts ambigus et contestés, des produits des

luttons politiques, de l'interaction et des mobilisations sociales tout au long de l'histoire. En racontant l'histoire d'une période récente, de 1945 à 1960, je veux suggérer que les significations de ces concepts n'étaient pas encore fixées. Nous en savons beaucoup moins sur la signification de la citoyenneté et de la nationalité que nous ne voulons bien l'admettre.

Reprenons nos réflexions à partir de la Révolution française et de l'arrivée à Paris, en 1789, d'une délégation des planteurs de l'île sucrière de Saint-Domingue. Ils insistèrent sur le fait que les droits de l'homme ne se limitaient pas au seul espace de la France métropolitaine, mais devaient être étendus à la France impériale, y compris Saint-Domingue, la plus riche colonie française. Arriva ensuite une délégation des gens de couleur de Saint-Domingue, descendants de pères français et de mères d'ascendance africaine ; ils insistèrent sur le fait qu'ils étaient citoyens et propriétaires de terrains et d'esclaves, et qu'ils avaient les mêmes droits que les autres citoyens français. En 1791 éclata à Saint-Domingue la révolte des esclaves, lesquels étaient bien informés des débats parisiens. Cette série de revendications ouvrit la question du domaine d'application de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen – soit à une nation sur le continent européen, soit à un espace impérial des deux côtés de l'Atlantique. Les assemblées parisiennes tergiversèrent, et leur réponse pour finir refléta autant de pragmatisme que des principes : on avait besoin des citoyens français pour combattre les royalistes et les autres empires, britannique et espagnol, qui convoitaient Saint-Domingue. Ainsi, les gens de couleur acquirent en premier le statut de citoyen puis, en 1793, les esclaves furent libérés et devinrent, eux aussi, citoyens. Le grand héros de la révolte des esclaves, Toussaint Louverture, devint pour un certain temps commissaire de la République.

Ce n'est qu'en 1802, quand Napoléon restaura l'esclavage, que la révolution de Saint-Domingue passa d'un mouvement de libération au sein d'une France impériale à un mouvement de libération contre la France. Cette révolution aboutit à la fondation de la république d'Haïti – et au maintien de l'esclavage dans les autres colonies antillaises. Enfin, en 1848, au cours d'une autre situation révolutionnaire, l'esclavage fut définitivement aboli.

Les anciens esclaves ne constituèrent pas une catégorie intermédiaire ; ils devinrent citoyens, effaçant ainsi – en principe – leur stigmatisation raciale mais également toute considération des conséquences de leurs souffrances sous le régime esclavagiste. Cependant, dans une autre région de l'empire français, une distinction de plus en plus dure avait déjà été introduite. Avec la conquête de l'Algérie à partir de 1830, les musulmans – et, jusqu'en 1870, les juifs – devinrent sujets français, mais non des citoyens. Ils continuaient d'être soumis à la loi islamique pour leurs affaires personnelles. Sous le Second Empire, le sénatus-consulte de 1865 définit clairement leur situation juridique : les musulmans possédaient la nationalité française mais, pour devenir citoyens, ils devaient renoncer à leur statut personnel islamique et convaincre les administrateurs de la sincérité de leur adoption du mode de vie français. Très peu d'Algériens voulurent franchir cette porte, et moins encore furent admis à le faire. Pour la grande majorité, il s'agissait d'un statut qui n'était pas seulement différent, mais inférieur, le « statut de l'indigène » – soumis à une justice arbitraire, aux corvées, aux exactions des colons, à l'absence de voix politique.

Après la conquête de l'Afrique occidentale vers la fin du XIX^e siècle, le gouvernement français suivit le système algérien, à une exception près. Dans les Quatre Communes du Sénégal – Saint-Louis, Gorée, Dakar et Rufisque, ces petites enclaves colonisées au XVIII^e siècle –, les « originaires » possédaient depuis 1848 la plupart des droits du citoyen – y compris le droit de vote – sans renoncer à leur statut islamique. Les affaires civiles tombaient sous la juridiction des tribunaux islamiques. L'historien Mamadou Diouf nous a montré que sous la

protection de cette citoyenneté partielle, les « originaires » préservait une culture bien particulière. On appelait ce système « la citoyenneté dans le statut ».

Les colonisations du XIX^e siècle furent l'œuvre des monarchies, des empires, et des républiques français. Sous la Troisième République, plusieurs parlementaires affichèrent de temps en temps leur inquiétude quant à l'existence du statut de l'indigène au sein d'une république, mais la majorité de leurs collègues n'avait pas l'intégrité intellectuelle ou la volonté politique de changer le système. Mais, en temps de guerre, quand on avait besoin du sang et de la loyauté d'autant de citoyens que possible, l'idée d'un empire inclusif devenait plus intéressante. Pendant la Première Guerre mondiale, des milliers d'Africains, de Maghrébins et d'Indochinois servirent sur les champs de bataille en Europe. Durant la guerre, l'homme politique sénégalais Blaise Diagne obtint du Parlement français l'affirmation que ses électeurs – les originaires des Quatre Communes – n'avaient pas seulement certains droits du citoyen, mais qu'ils étaient citoyens français. Quelques députés proposèrent même d'étendre à l'Algérie le concept de citoyenneté dans le statut, mais leur initiative échoua.

Après la guerre, beaucoup d'anciens combattants revendiquèrent – après avoir payé l'impôt du sang – de pouvoir jouir de tous les droits des citoyens. Mais pour écarter ces revendications, l'administration des années 1920 et 1930 invoquait le mythe de l'Africain homme de tribu, incarnation de l'authenticité culturelle de l'Afrique. Avec la Seconde Guerre mondiale, on bascule encore vers la notion d'une communauté impériale. Le refus de l'Afrique équatoriale française, sous son gouverneur-général d'origine antillaise Félix Éboué, de se soumettre au gouvernement de Vichy ainsi que la participation des soldats maghrébins et africains à la reconquête du Sud de la France contribuèrent à forger le mythe de la France sauvée par la loyauté de son empire.

Plus importantes encore pour signaler une rupture dans la politique coloniale furent les incertitudes qui suivirent la défaite de 1940 : la faiblesse militaire et économique du pays, l'incapacité de rétablir l'autorité française en Indochine, et le manque de confiance dans la civilisation européenne. Des dirigeants politiques, des gaullistes aux communistes, partageaient la conviction qu'il fallait reconstruire la France. Il n'était pas question de renoncer aux colonies, mais de trouver un nouveau moyen de marquer la légitimité d'une structure impériale à la fois inclusive et hiérarchisée. Mais il faut être clair sur le point de départ. La France de 1945 n'était pas une entité politique homogène ni une entité divisée clairement en deux. Il s'agissait d'une structure plus complexe, offrant la possibilité de manipuler les rapports entre ses composants et défiant une gestion d'ensemble. En un mot, la France était un empire, une structure qui incorporait des régions et des peuples, en reproduisant les distinctions entre ses territoires et ses ressortissants. Les empires gouvernent différemment des populations différentes ; ils font face à la possibilité de sécessions ou de revendications à l'intérieur de la structure impériale, à la nécessité de trouver des intermédiaires pour exercer, à un coût abordable, le pouvoir dans de vastes espaces.

Le régime de Vichy avait utilisé l'expression « empire français » sans état d'âme. Après la guerre, le nouveau gouvernement remplaça cette expression par « Union française », et le mot « colonie » par « territoire d'outre-mer ». Il est évident que l'abandon du terme « colonie » ne signifiait pas la décolonisation, et il n'est pas moins important de souligner que l'abandon du mot « empire » ne signifiait pas l'abandon d'une pensée impériale.

La France en 1945 comprenait six sortes de territoires :

la France métropolitaine ;

l'Algérie, partie intégrale de la République française, mais dont la population était, jusqu'en 1946, divisée entre « citoyens » et « sujets » ;

les anciennes colonies – devenues plus tard départements d'outre-mer – dont les ressortissants étaient citoyens français depuis le XIX^e siècle ;

les nouvelles colonies, notamment en Afrique – devenues territoires d'outre-mer – dans lesquelles la majorité des habitants était classée « sujets » ;

Dans ces quatre catégories, le territoire faisait partie de la République ; ses ressortissants étaient nationaux français, mais pas nécessairement citoyens.

Les protectorats, renommés « États associés » après la guerre, le Maroc par exemple.

Les mandats, le Togo ou le Cameroun. La France en était le tuteur, et non le souverain. Leurs habitants attendaient la construction et la reconnaissance de leur propre nationalité.

Cette structure était typique des empires – en raison de la non-équivalence des territoires et peuples sous un parapluie impérial, des degrés différents d'intégration et de la variété de méthodes de gouvernement. La question, après la guerre, était de savoir comment conserver à Paris suffisamment de pouvoir pour que l'ensemble reste « français » et, dans le même temps, charger les élites d'outre-mer de suffisamment de responsabilité pour obtenir leur consentement, dans une situation devenue plus incertaine que jamais. Les sentiments des Français au sujet de l'empire étaient variables, mais le gouvernement était obligé de gérer cet ensemble impérial.

Les réformes proposées furent d'abord timides. Mais pour afficher la participation des territoires d'outre-mer à la refondation de la République, le gouvernement de De Gaulle proposa une Assemblée nationale constituante avec des députés de la métropole et de l'outre-mer. Les Africains y formaient une faible minorité, élue en octobre 1945 dans les collèges séparés des citoyens et des sujets. Mais ils étaient une minorité importante. Ils exigèrent que l'Assemblée débattenne de questions soumises auparavant à la loi du silence : du travail forcé notamment.

L'un de ces députés, Léopold Sédar Senghor, venait de publier un article dans un ouvrage collectif au titre révélateur, *La communauté impériale française*. Senghor sous-titrait sa contribution « Assimiler, ne pas être assimilé » : aux lecteurs français, il donnait une leçon sur les contributions africaines à la civilisation universelle ; à l'intention des Africains, il insistait sur la nécessité de ne pas rester dans une africanité militante, ni d'essayer de devenir français, mais d'apporter le meilleur de chaque civilisation à l'humanité universelle.

À l'Assemblée nationale constituante, les premiers textes proposèrent d'étendre la « qualité » de citoyen à tous les sujets de l'Union française. Senghor rédigea le rapport pour l'Assemblée sur les articles concernant la citoyenneté. Il évoqua les décrets de la Révolution qui avaient fait des anciens esclaves des citoyens français, la réintroduction de l'esclavage par Napoléon et la deuxième émancipation de 1848. En ces temps-là, rappela Senghor, « la tradition jacobine restait vivace ». La seule possibilité était d'assimiler les anciens esclaves à la civilisation française. Depuis, selon Senghor, le progrès réalisé en sociologie et surtout en ethnologie permettait aux Français de découvrir les civilisations du monde arabe, de l'Inde et de la Chine, ainsi que « l'humanisme collectif et artistique de l'Afrique noire ». Senghor mit en garde l'Assemblée contre « une intégration brutale, qui risquerait de rompre l'équilibre français proprement dit et l'équilibre de ces mondes nouveaux ».

Son rapport proposait une simple déclaration selon laquelle tous « les "nationaux" et les "ressortissants français" sont citoyens ». Il voulait donner une représentation faible aux peuples d'outre-mer dans l'Assemblée nationale, mais leur accorder des assemblées territoriales « dotées de pouvoirs plus étendus que les conseils généraux de la métropole ».

Pendant un moment, en 1946, il sembla qu'existait un consensus pour créer une structure fédérale qui donnerait à chaque peuple de l'Union française la possibilité de développer sa personnalité politique à travers un gouvernement territorial et de participer comme une collectivité aux institutions de la plus grande France. Comme le député du centre-droit Paul Coste-Floret le déclara alors, « nous sommes partisans aujourd'hui d'une démocratie pluraliste, c'est-à-dire d'une démocratie de groupes ».

Mais ce consensus théorique ne correspondait pas à un consensus institutionnel. En fin de compte, la majorité de l'Assemblée n'était pas prête à céder d'importants pouvoirs à des structures législatives territoriales, ni à entériner tout de suite le suffrage universel outre-mer. Après le rejet par référendum de la première version de la Constitution, la vie politique française bascula vers la droite. Un membre respecté de la seconde Assemblée nationale constituante, Édouard Herriot, avertit ses collègues que la généralisation de la citoyenneté risquait de faire de la France « la colonie de ses anciennes colonies ». Senghor s'écria alors : « C'est du racisme ! » En réalité, Senghor et ses alliés ne cherchaient pas à créer un seul corps électoral de citoyens équivalents, mais à construire un système fédéral qui aurait protégé la personnalité de chaque territoire, y compris la France européenne. Le débat pendant l'été 1946 fut néanmoins féroce. Les députés africains et antillais furent obligés de boycotter brièvement la seconde Assemblée pour préserver, en septembre, la généralisation de la citoyenneté qu'ils croyaient acquise en avril.

Le résultat fut une série d'articles de la Constitution de la IV^e République qui étaient le reflet de l'ambiguïté des formules de Senghor. Tous les anciens sujets coloniaux devenaient citoyens, mais il n'était pas clair de quoi ils étaient citoyens. Plus tard, les autorités juridiques interprétèrent la Constitution pour dire que la seule citoyenneté en question pour les territoires d'outre-mer était la citoyenneté française. Mais les ressortissants des anciens protectorats, désormais États associés, comme le Maroc ou la Tunisie, devenaient « citoyens de l'Union française », sans les mêmes droits politiques. Tous ces citoyens avaient le droit de garder leur statut personnel – islamique ou coutumier – s'ils n'y renonçaient pas de leur propre volonté. Le double collège – cette division de l'électorat en deux moitiés inégales, les citoyens de statut français et les citoyens de statut islamique ou coutumier – restait pour le moment en place, mais le boycott des députés coloniaux avait bloqué l'effort de la majorité métropolitaine pour inscrire cette institution dans la Constitution.

En principe, tout Français – d'Abidjan ou de Toulouse – avait le droit de circuler librement, de séjourner ou de s'installer n'importe où dans l'Union française, toujours avec les droits du citoyen spécifiés par la Constitution. En rompant le lien entre statut civil français et citoyenneté, la Constitution permettait au ministère de la France d'Outre-mer d'affirmer que, « le législateur a voulu marquer par là, la parfaite égalité de tous dans la vie publique, mais non la parfaite identité des Français de la métropole et des Français d'outre-mer ».

Mais on était loin d'une France égalitaire et multiculturelle. Le pouvoir ultime résidait dans l'Assemblée nationale à Paris, moins « métropolitaine » qu'auparavant, mais toujours « nationale » avec la participation des anciens sujets à l'élection des députés. L'Assemblée nationale n'était pas, pour autant, représentative, parce que la répartition des sièges n'était pas égalitaire et parce que le système des deux collèges avait été retenu dans les territoires d'outre-mer et en Algérie. Le suffrage n'était pas universel. Les États associés n'étaient pas représentés à l'Assemblée nationale. L'idée fédérale avait pris la forme de l'Assemblée de l'Union française, mais cette assemblée n'était que consultative. En principe, le président de la République présidait l'Union française, mais il n'y avait aucun cabinet ou ministère fédéral, seulement un cabinet responsable devant l'Assemblée nationale.

Il faut s'arrêter un instant sur le concept de citoyenneté. L'aspect juridique de la citoyenneté n'en est qu'une dimension. Parce que la citoyenneté lie droits et obligations, elle ouvre la porte aux revendications, soutenues par la même rhétorique utilisée par l'État pour

articuler son hégémonie. Les syndicalistes africains donnaient une signification spécifique à la citoyenneté – l'équivalence de chaque travailleur français. Dans le même temps où se déroulaient les débats à l'Assemblée nationale constituante, une grève générale avait lieu à Dakar, autour du slogan « à travail égal, salaire égal ». Les manœuvres du port de Dakar demandaient un salaire minimum calculé suivant les mêmes critères que pour les ouvriers d'origine européenne. Les fonctionnaires africains revendiquaient des allocations familiales équivalentes à celles des fonctionnaires métropolitains. Ces grèves paralysèrent l'économie du Sénégal pendant deux mois. Le mouvement était à la fois une action industrielle et un mouvement de masse, avec des réunions quotidiennes sur un terrain de sport. Les grévistes n'obtinrent pas l'égalité, mais des augmentations importantes de salaires et de prestations sociales et, ce qui est plus important, la reconnaissance par le gouvernement que les questions de travail seraient réglées selon les mêmes principes qu'en métropole. Pendant la longue grève des cheminots de l'AOF une année plus tard, pendant la mobilisation syndicale et parlementaire pour un code du travail d'outre-mer, et à l'occasion de plusieurs autres actions sociales, les syndicalistes africains centrèrent leur argumentation sur les conditions de travail et le niveau de vie de la France métropolitaine. Senghor évoqua à plusieurs reprises une « mystique de l'égalité » chez les Africains – l'égalité avec les citoyens de la France européenne.

En même temps, les mouvements politiques africains cherchaient des institutions pour défendre leurs intérêts particuliers et exprimer une identification particulière. Ils revendiquaient une vraie décentralisation du pouvoir à un moment où le gouvernement français, convaincu que le développement économique et social demandait une planification cohérente et une expertise française, penchait vers la centralisation. Mais les sentiments identitaires des Africains ne se cristallisaient pas au niveau territorial. Senghor et plusieurs de ses collègues cherchaient un troisième niveau, entre le territoire et Paris. Ils prônaient la transformation de l'AOF d'unité administrative, qui avait fonctionné de haut en bas, en unité politique, dotée d'un pouvoir législatif et d'un pouvoir exécutif. Pour eux, chaque territoire africain était trop petit et trop pauvre pour agir politiquement. Senghor, en particulier, cherchait une expression de la civilisation africaine, plus significative, selon lui, que l'identification avec les territoires particuliers de l'AOF : le Sénégal, le Dahomey, le Niger, la Côte d'Ivoire, le Soudan, la Haute-Volta, la Guinée, et la Mauritanie. Senghor prônait la construction d'une « fédération primaire » : fédération pour permettre aux territoires de gérer leurs propres affaires, primaire pour évoquer l'importance primordiale de la civilisation négro-africaine. Cette fédération, avec son gouvernement et son esprit collectif, s'intégrerait dans l'Union française, qui deviendrait ainsi une confédération d'États autonomes, y compris la France européenne.

C'est dans ce contexte que l'idée des solidarités verticales et horizontales trouva son importance – un équilibre entre l'unité d'intérêt et de culture en Afrique et la réalité économique et politique : on vivait dans un monde profondément inégalitaire et les pauvres ne pouvaient pas sortir seuls de leur situation. Le parti politique de Senghor exprima très bien en 1951 ce rejet d'un « nationalisme étroit ». Je cite le manifeste du parti : « Le groupe des Indépendants d'outre-mer reconnaît que la notion de plus en plus actuelle d'une interdépendance étroite entre les peuples doit se substituer au mythe que constitue une soi-disant indépendance lorsqu'elle est appliquée à des petites entités économiques mal équipées et livrées à elles-mêmes. » C'est aussi dans ce contexte que Mamadou Dia, cité au début de cette conférence, rejeta le concept d'État-nation et se prononça en faveur d'un État multinational. On était loin d'une politique de nationalisme territorial, de fermeture autour d'une singularité culturelle.

Avec la lente augmentation de nombre d'électeurs en AOF au cours de la décennie après la Constitution, les partis politiques se construisirent en véritables machines électorales. En dépit de leur sous-représentation à l'Assemblée nationale, ils purent trouver des alliés

– et pas seulement à gauche – pour emporter quelques victoires sur les questions sociales – notamment le Code du travail de 1952. Mais pour l'instant, les partis africains se trouvèrent devant une barrière infranchissable pour la réforme du système politique – pour abolir le double collège et accéder au suffrage universel – une situation due en grande partie à l'incapacité du gouvernement de sortir du borbier algérien.

En effet, il y avait une qualité schizophrène de la politique française de l'après-guerre. D'un côté le fait, accepté comme normal, qu'il y avait des parlementaires africains et des négociations avec les syndicalistes africains. De l'autre côté, la répression brutale de l'insurrection à Madagascar en 1947, la suppression violente d'un parti jugé anti-français au Cameroun, et les tortures et les regroupements forcés des populations pendant la guerre d'Algérie. Deux fictions perduraient dans la pensée administrative française : l'une, que si l'on agissait comme si les Africains étaient des Français comme les autres, ils le deviendraient rapidement ; l'autre était la vieille fiction de l'altérité radicale des Africains. Si certains Africains ne s'engageaient pas dans la voie de la modernisation, les administrateurs étaient prêts à changer de registre et à réprimer durement ce qu'ils tenaient pour l'esprit primitif et dangereux des indigènes.

Mais entre ces deux extrêmes, il y avait un espace politique, qui pouvait s'ouvrir ou se fermer. En Algérie, les tentatives pour ouvrir cet espace politique furent repoussées. En AOF, la situation fut différente. Le gouvernement français était piégé aussi bien si le projet politique de citoyenneté échouait – en raison de la menace d'une seconde guerre anticoloniale – que s'il réussissait, en raison du spectre de la forte augmentation des dépenses sociales pour obtenir l'égalité entre les citoyens. Au milieu des années 1950, le gouvernement français se rendit compte qu'il lui serait difficile d'échapper à l'esprit revendicatif des mouvements sociaux et politique africains. Son espoir de développer l'économie africaine et de moderniser l'homme africain à l'image des Européens était une tâche de longue haleine, mais il fallait en payer les frais immédiatement. Un ancien ministre de la France d'Outre-mer analysa les demandes des Africains et leurs conséquences en ces termes : « Alors, accordez-nous immédiatement l'égalité dans la législation du travail, dans le bénéfice de la sécurité sociale, l'égalité dans les allocations familiales, en bref, l'égalité des niveaux de vie [...] Il faudrait, pour atteindre ce but, que la totalité des Français consentent à un abaissement de 25 à 30 pour cent de leur niveau de vie au profit de nos compatriotes des territoires d'outre-mer. »

Le seul moyen de sortir de cette logique égalitaire et revendicatrice était de convaincre les leaders africains de la centralité du territoire par l'octroi d'un vrai pouvoir au niveau territorial. Comme un inspecteur des colonies l'écrivit, « La solution consiste à rendre à ceux qui ont la charge des recettes, c'est-à-dire aux représentants élus des contribuables, le pouvoir de décision en matière de statut et de rémunération des cadres propres au territoire. » La clé de voûte de la réforme mise en place par la loi-cadre de 1956 était donc la création d'un conseil de gouvernement dans chaque territoire, chargé de gérer le budget territorial, y compris la réglementation et la rémunération de la fonction publique. Ce conseil de gouvernement, dont le chef devenait *de facto* un Premier ministre, était élu par l'Assemblée territoriale, élue elle-même au suffrage universel dans un collège unique. Si le gouvernement territorial voulait augmenter les salaires des fonctionnaires ou améliorer les services sociaux, il fallait demander aux contribuables du territoire, qui étaient aussi électeurs, de payer la facture. Avec la loi-cadre, c'était le territoire – et non pas l'AOF, ni l'Union française tout entière, ni le groupe ethnique – qui devenait le point de référence de la particularité des Africains. Il faut souligner l'importance de ce revirement dans la politique française : la généralisation de la citoyenneté de 1946 – cette citoyenneté aux dimensions impériales – s'était montrée trop efficace à travers des mobilisations africaines.

Si rétrospectivement beaucoup d'Africains attribuèrent à la loi-cadre les origines de la « balkanisation » de l'Afrique et de la mise en place dans chaque État d'élites jalouses de leurs pouvoirs, à l'époque la plupart des députés africains votèrent la loi. Ils enregistrèrent là une

triple victoire : le suffrage universel, l'abolition du double collège, et un vrai pouvoir législatif et exécutif pour les élus de chaque territoire. C'est après les décrets d'application que Senghor se rendit compte que la loi-cadre était un cadeau empoisonné : elle semblait régler la question du fédéralisme avant qu'elle ait été débattue en profondeur. Le gouvernement français commença à démanteler les institutions de l'AOF, tout en gardant son contrôle sur les domaines de la défense, des affaires étrangères, et de la politique monétaire. On assista donc ici à une restructuration de l'espace impérial : un effort pour fixer au niveau du territoire les ambitions des élites africaines et le point de référence des questions sociales, mais aussi pour préserver le pouvoir souverain en métropole, tout en supprimant le niveau intermédiaire, c'est-à-dire l'AOF, considérée comme un relais des revendications adressées à Paris.

Les politiciens africains n'étaient pas d'accord sur leur réponse à la territorialisation. Senghor connaissait très bien les dangers de la balkanisation – pas seulement la faiblesse économique des territoires, mais la possibilité d'une monopolisation de pouvoir par un seul parti dans chaque territoire, sans contrôle à un autre niveau. Avec Mamadou Dia, il continuait la bataille pour la fédération primaire, la fédération africaine. D'un autre côté, le Dahoméen Sourou-Migan Apithy disait :

« Les Africains, comme toutes les populations de territoires d'outre-mer, ont le plus vif sentiment d'appartenir à une collectivité, à un pays, à une "patrie locale" – Sénégal, Soudan, Dahomey, Tchad, Gabon, etc. – qui fait partie de la République française, mais qui se distingue des autres membres de la Communauté française par son originalité géographique, historique et humaine, par ses conditions de vie économique, psychologique et religieuse. »

Les élections de 1957 au suffrage universel donnèrent le pouvoir dans chaque territoire au chef d'un parti africain, mais toujours avec le concours d'un gouverneur, représentant de la souveraineté française. L'ancienne fonction publique coloniale fut divisée en deux, des services d'État – payés par Paris pour s'occuper des affaires de souveraineté – et un service territorial, organisé et rémunéré par chaque territoire.

Les nouveaux dirigeants africains se trouvèrent dans la position de devoir répondre ou non aux demandes salariales ou pour des services sociaux. Les nouveaux gouvernements, même avec des syndicalistes à la tête des ministères du Travail, entrèrent en conflit avec les syndicats. Un syndicaliste dahoméen déclara ainsi ironiquement qu'« il était plus facile d'obtenir satisfaction d'un inspecteur du travail européen que maintenant d'un ministre africain ».

Les gouvernements étaient responsables devant leurs électeurs. Ceux-ci étaient toujours citoyens français, mais le point de référence des élites s'éloigna de la France vers un discours sur l'autogestion africaine. Le changement était autant pratique qu'idéologique : le premier parti arrivé au pouvoir pouvait consolider sa position à l'intérieur du territoire, en distribuant des ressources publiques. Les gouvernements restaient méfiant des formations politiques qu'ils ne contrôlaient pas.

Nous ne sommes pas encore à la fin de notre histoire. De son côté, Senghor continuait son combat pour la fédération primaire et, après le retour au pouvoir du général de Gaulle, il insista pour qu'une telle fédération soit une des composantes de la Communauté française de la V^e République. Il parlait de plus en plus de la nécessité de créer une nation africaine – pas seulement un territoire autonome, mais une vraie nation – toujours dans ce qu'il continuait de dénommer une « confédération » avec la France. Félix Houphouët-Boigny, tout à fait opposé à la fédération africaine prônée par Senghor et Dia, voulait cependant préserver les rapports de chaque État avec la France. « Il s'agit d'un mariage à la fois de raison et d'amour. J'y crois, c'est pourquoi nous restons partisans à terme de l'État multinational. » La nation d'Houphouët-Boigny était ivoirienne, sénégalaise, dahoméenne ; pour Senghor, la nation était africaine.

En 1959, les chefs de gouvernement africains réussirent à convaincre De Gaulle que son argument suivant lequel la seule nationalité dans la Communauté était la nationalité française, n'était pas politiquement tenable. De Gaulle accepta la recommandation d'une commission de juristes de laisser à chaque État membre de la Communauté française le soin de définir sa nationalité, qui donnerait automatiquement ce que les experts appelèrent une « nationalité superposée », c'est-à-dire la nationalité de la République française et de la Communauté. Cette nationalité superposée aurait donné à chacun le droit d'exercer ses droits n'importe où dans la Communauté. Pendant un bref moment, il sembla que la conception d'un État multinational prônée par Senghor et Dia avait gagné. Il est remarquable que De Gaulle ait accepté qu'un bureaucrate de Dakar, suivant une loi votée par une assemblée sénégalaise, ait l'autorité de décider qui jouissait des droits du citoyen français, y compris le droit de s'installer en France métropolitaine. L'importance d'une France plus grande que l'Hexagone était telle que le gouvernement était prêt à suivre une conception nuancée de la nationalité et de la souveraineté. Si cette conception avait été entérinée, la structure de la France et de l'Afrique dans l'espace aurait été autre que ce qu'elle est actuellement.

La question qui divisait les Africains était toujours celle-ci : allons-nous être liés à la France directement ou à travers une fédération africaine ? Derrière la position d'Houphouët-Boigny, il y avait un aspect matériel : son pays, la Côte d'Ivoire, était riche en ressources agricoles et ne voulait pas subventionner les États pauvres de l'AOF ; le Sénégal, au contraire, aurait tiré parti de l'installation de la capitale fédérale à Dakar. Mais Houphouët-Boigny n'était pas le seul, ni même le principal obstacle au fédéralisme « aofien » ; un autre obstacle était le fait que chaque chef de gouvernement était élu par un électorat territorial et qu'après avoir établi son pouvoir politique au niveau territorial, il avait la capacité de mobiliser et de distribuer les ressources. Tant que les structures n'étaient pas encore en place, il était possible d'imaginer quelques alternatives ; mais le temps ne jouait pas en faveur d'une solution fédérale.

En fin de compte, seuls le Sénégal et le Soudan se mirent d'accord pour créer une fédération – la Fédération du Mali. Ce n'est pas le moment de raconter l'histoire de sa construction et de son éclatement, sinon pour dire que chaque dirigeant, Senghor au Sénégal et Modibo Keita au Soudan français, craignait que l'autre ne subvertisse sa base territoriale. En tout cas, la Communauté française et la Fédération africaine disparurent ensemble de l'imaginaire politique. Pour plusieurs dirigeants africains, la Communauté était un cadre dans lequel on pouvait construire l'unité africaine. Puisque ni Senghor, ni Houphouët-Boigny ne pouvait imposer à l'autre sa version d'une communauté, avec ou sans fédération africaine, tous deux préférèrent négocier l'indépendance avec la France. Pour la France, la Communauté était intéressante comme un bloc parce qu'elle constituait une base de pouvoir mondiale ; sans des structures solides, sans un esprit de coopération, le bloc n'apportait pas grand-chose et la France avait d'autres moyens d'action dans ses anciennes colonies : les traités, les rapports clientélistes avec des leaders particuliers, la possibilité de donner ou de refuser l'aide au développement, les accords militaires.

Avec l'indépendance en 1960, la solidarité verticale – pour revenir à l'expression de Senghor – sembla s'effacer devant la solidarité horizontale des citoyens à l'intérieur de chaque pays et parmi les pays du monde, désormais souverains et tous membres de l'ONU. La réalité est autre. Les rapports clientélistes existaient à l'intérieur des pays, et entre les dirigeants des pays pauvres et les dirigeants des pays riches, souvent très personnels, rarement transparents, de temps en temps hostiles. Avec les indépendances, les ex-territoires français connurent des histoires politiques distinctes mais croisées – conflits internes, tendances autoritaires, ouvertures démocratiques – mais ils ne réussirent jamais à trouver ou retrouver une solidarité entre eux, et, comme on l'a vu dans le cas récent de la Côte d'Ivoire, une xénophobie intra-africaine est toujours un danger de cette forme de décolonisation.

La France européenne, après avoir échoué à maintenir dans une structure supranationale ses anciennes colonies, décida qu'elle voulait être membre d'une autre structure supranationale, cette fois pour les seuls Européens. L'Union européenne est en effet une confédération, la forme d'organisation politique prônée par Senghor. L'Union européenne est une innovation remarquable dans l'histoire de ce continent déchiré au cours des siècles par la rivalité des empires, de Charlemagne à Napoléon ou à Hitler, mais ce n'est pas la même chose qu'une fédération issue des anciens rapports coloniaux. Pour des millions d'Africains, la distinction est d'une importance capitale. En coopération avec les autres membres de la confédération européenne, la France de 2011 essaie d'empêcher l'arrivée sur son territoire des enfants des personnes qu'elle avait tenté de conserver à l'intérieur de son espace politique jusqu'aux indépendances.

C'est ainsi que la France et les pays de l'Afrique occidentale française arrivèrent à construire des États-nations, un but que ni l'une ni les autres ne recherchaient en 1945 ou, pour la plupart, dans les années 1950. Tout de suite après les indépendances nationales, les dirigeants des nouveaux États récrivirent leur histoire ; le chemin en zigzag qu'ils avaient suivi devint le triomphe de la nation sénégalaise ou ivoirienne ou nigérienne ; les premiers chefs d'État devinrent les pères de la nation. Ils renoncèrent à leurs arguments des années 1950, selon lesquels il eût été possible d'agir à la fois comme Sénégalais, Africains, et Français. En Afrique comme en France, on oublie le fait que les efforts des mouvements politiques et sociaux en Afrique obligèrent la France, dans une période récente de son histoire, à modifier ses conceptions de la citoyenneté, de la nationalité, et de la souveraineté.

La France, après la décolonisation de l'Afrique au Sud du Sahara et la débâcle en Algérie, se débarrassa de son passé colonial. On mit à l'écart non seulement les violences utilisées – surtout en Algérie – pour préserver une certaine France, mais aussi le fait que, avec le même objectif, la France avait reconnu pendant un moment, certes bref, la pluralité de ses populations. Il y avait plusieurs manières d'être citoyen français, inscrites dans les constitutions de la IV^e et de la V^e République et – ce qui est plus important – dans les nécessités politiques. Dans cette période d'incertitude, quand la présence et l'influence de la France à travers le monde étaient remises en question, les mouvements politiques africains insistèrent pour qu'on trouvât un moyen de conjuguer l'égalité et la particularité des peuples. La possibilité de transformer un empire colonial, avec son histoire d'exploitation, de violence et de dénigrement, en un ensemble politique reconnaissant l'ambiguïté des notions de souveraineté et de nationalité était demeurée ouverte pendant ces quinze années. Aujourd'hui, on oublie que la ligne entre les contraintes de la situation coloniale et les discriminations actuelles envers les « personnes issues de l'immigration », passe par une période où les Africains venus en France étaient des citoyens possédant le droit de « libre circulation ». C'est après que les projets fédéralistes eurent définitivement échoué que la plupart des dirigeants français commencèrent à soutenir qu'une telle structure n'avait jamais été possible, que la République ne pouvait tolérer de distinctions parmi ses citoyens, ou, sous une autre perspective, que les ressortissants qui n'acceptaient pas cette citoyenneté homogène n'avaient pas leur place dans la cité. Mais le fond du problème est toujours devant nous : comment concilier l'égalité et les différences parmi les êtres humains ?

Pour citer cette conférence

Frederick Cooper, « Empire, nation et citoyenneté : la France et l'Afrique », , 2011, [en ligne], mis en ligne le 20 juin 2011. URL : <http://cmb.ehess.fr/333>. Consulté le 10 décembre 2015.