

Aux origines de l'évaluation statistique internationale : le système mandataire de la Société des Nations

Roser CUSSÓ

Working Paper – Ne pas citer sans autorisation de l'auteur

Résumé : Le système mandataire introduit la première évaluation statistique officielle et comparative réalisée par une organisation intergouvernementale, la SDN. Une commission est créée pour superviser les politiques des puissances mandataires, cette activité comprenant la demande et l'analyse de données. Même si la quantification opérée reste rudimentaire, elle ne fonde pas moins un jugement original, à la fois technique et éthique, des actions gouvernementales dans une démarche de « mise en discipline ». L'expérience mandataire, malgré son caractère unique, permet d'insérer les évaluations internationales actuelles dans l'histoire longue des innovations politiques que les OI introduisent.

Introduction : pour une histoire de la quantification internationale

Une des entreprises de quantification les plus spectaculaires en volume, en diversité et en impact est celle qui a été mise en place par les organisations intergouvernementales et supranationales (OI). Depuis les années 1990, le fait que des dispositifs comme le *benchmarking* de l'Union européenne (UE) ou des enquêtes comme le *Programme international pour le suivi des acquis des élèves* (PISA) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) puissent avoir un effet sur les politiques publiques des pays du Nord a contribué à accroître l'intérêt pour cette quantification. Moins a été fait pour étudier l'activité évaluative internationale (dans son acception large) dès une perspective historique, ce type d'exercice étant souvent considéré comme nouveau. De notre part, nous défendons la thèse d'une logique commune à la quantification internationale traversant des périodes singulières dans leurs formes et objectifs (libre-échange, développement, mondialisation), mais ne démentant pas une continuité dans la volonté de comparaison chiffrée et dans le lien entre celle-ci et le cadrage éthique propre des OI (Cussó 2012a). La supervision des mandats par la Société des Nations (SDN) peut ainsi se comprendre comme le début d'une longue construction suite à l'émergence d'une légitimité inédite (voir l'encadré 1), à la mise en œuvre d'un fonctionnement institutionnel produisant effectivement des données quantifiées et comparatives et à l'intégration de l'idée que les évaluations peuvent susciter certains effets.

Encadré 1 - La spécificité de la SDN et le système des mandats

En contraste avec des précédents tels que les congrès internationaux de statistique ou l'Institut international de statistique (IIS), la SDN est une institution à la fois intergouvernementale (légitimité politique) et avec des missions propres dérivées de la partie de la souveraineté des États qui lui est octroyée dans les chartes (légitimité universaliste) (Cussó 2010, Desrosières, 2003b). La SDN possède également un fonctionnariat international permanent. Son texte fondateur, le Pacte, fut approuvé dans le contexte de la signature du Traité de Versailles, au lendemain de la Première guerre mondiale (1919).

Le système mandataire est le produit d'un compromis politique et juridique sur l'avenir des colonies des pays vaincus à l'issue de la guerre, l'Allemagne et l'Empire ottoman. Les États-Unis

et l'URSS étant hostiles à l'extension des empires coloniaux, notamment du Royaume Uni et de la France, il sera question d'attribuer, aux puissances coloniales, des mandats au nom de la SDN sur les territoires des empires vaincus. Dans la mise en œuvre de leur mission, les puissances voient leurs marges de manœuvre théoriquement limitées par les conventions ou d'autres chartes relatives à chaque mandat : elles ne peuvent pas recruter des habitants des territoires pour des fins militaires et doivent interdire l'esclavage, pour ne citer que ces exemples.

Notre première hypothèse est que, même s'il y a eu au sein de la SDN d'autres formes de quantification mieux développées, la première évaluation officielle des politiques des États membres a été introduite par le système mandataire. En fait, la supervision des politiques mises en œuvre dans les territoires est à la fois originale, explicite et, en principe, indépendante. Elle est originale parce que son but étant d'asseoir une autorité extérieure aux puissances mandataires, elle suppose des démarches institutionnelles nouvelles, notamment celles de la Commission permanente des mandats (CPM), créée en 1921. Avec l'appui de la Section des mandats, la CPM examine les rapports annuels des puissances, comprenant des statistiques, elle auditionne des représentants accrédités, reçoit de pétitions des populations sous mandat, s'informe à partir de sources non officielles et livre enfin ses appréciations au Conseil de la SDN où siègent plusieurs représentants gouvernementaux. Ce processus est officiel, encadré par l'Article 22 du Pacte de la SDN, nous confirmant ainsi son caractère explicite¹. Ceci contraste avec d'autres activités de la Société : la dimension normative du travail statistique de l'Organisation économique et financière (OEF) restera implicite, étant davantage destinée aux politiques mises en œuvre dans les pays du Nord (Cussó 2012b). Enfin, c'est la composition de la CPM et, avec la Section des mandats, son fort engagement internationaliste, qui nous permettent de parler d'une relative indépendance de la supervision. Le statut de la CPM est aussi particulier : tandis que les autres expériences de quantification de la SDN, comme celle de l'OEF, résultent du lien établi entre les domaines intergouvernemental (Assemblée, Conseil) et transnational (commissions) (Dubin 1983 ; Kott 2008 ; Clavin *et al.* 2005), la supervision des mandats disjoint ces deux dimensions : le Conseil et la CPM travaillent formellement de manière séparée.

Notre deuxième hypothèse soutient que le suivi chiffré des mandats contribue, avec les autres activités statistiques de la SDN, à construire une des spécificités du pouvoir international : l'établissement d'un lien direct entre technique et norme, sans médiation pluraliste. Présenté comme non-partisan, ce pouvoir est soutenu à la fois par le caractère expert et neutre octroyé à l'évaluation statistique (volet technique) et par la dimension éthique adossée à cette évaluation. Le but de veiller au « *bien-être des indigènes* » s'exerce non seulement parce que prescrit par les États membres (Pacte), mais également au nom de la « *communauté internationale* » (SDN 1945 : 18). Ceci est consolidé par la mission relative à l'égalité économique : l'*open door policy*² est supposé œuvrer pour la paix. En complément, il est intéressant de noter que l'obligation de la liberté commerciale dans les territoires, même si pas toujours respectée, remettra en question le monopole propre des colonies et contribuera à refonder les relations internationales. Celles-ci refléteront davantage la politique états-unienne de coopération bilatérale (prêts, envoi d'experts...) que la domination territoriale directe

¹ http://www.er.uqam.ca/nobel/k14331/jur7635/instruments/Pacte_SdN.pdf

² La « *Suppression des barrières économiques et [l']égalité commerciale pour toutes les nations* » des *Quatorze points* du président W. Wilson sont intégrées dans l'Article 6 du Traité de Versailles et dans le Pacte de la SDN.

(Drake 1994 ; Rosenberg 2003). Comme discuté dans le point suivant, ces innovations n'empêcheront pas la mise en œuvre dans les mandats, par les puissances mandataires, d'une politique encore de type colonial sur bien d'autres aspects.

En résumé, même si dans un langage encore ancré, en partie, dans le XIX^e siècle, le travail de la CPM et la Section des mandats contribue à la fondation de la quantification internationale moderne. Cet instrument de gouvernement, en rationalisant l'activité des OI, soutient la place particulière que ces entités ont dans le domaine politique, en interaction et en tension avec les gouvernements des États et définit un nouveau lien entre pouvoir et savoir.

Quant à notre approche, nous voudrions ici contribuer à approfondir l'interprétation historiographique du système mandataire (dans les limites des aspects étudiés) et à développer l'analyse des statistiques internationales au croisement des perspectives historique et sociologique. Ce croisement est moins pratiqué dans l'analyse de la quantification réalisée par les OI (Cussó 2005) que pour celle produite par les États (Desrosières 1993). L'origine des statistiques internationales a fait l'objet de peu de travaux (Ward 2004 ; Cussó 2010, 2012b), leur dimension en tant qu'instrument politique (Le Bras 2000 ; Desrosières 2003a) n'étant souvent étudiée que pour les développements récents.

Ce papier est organisé en trois parties. Nous résumons d'abord quelques aspects de la discussion historiographique autour du système mandataire pour nous centrer ensuite sur les statistiques contenues dans les rapports des puissances et dans les comptes-rendus des débats entre la CPM et les représentants accrédités. Nous nous intéressons aux caractéristiques et au traitement de ces données. La dimension comparative des études réalisées par la CPM avec la Section des mandats focalise également notre attention. Nous tentons enfin d'esquisser quelques conséquences normatives et pratiques de l'exercice de supervision chiffrée à l'échelon des pays mandataires. La dernière partie introduit quelques éléments de conclusion.

Les sources principales de cet article sont les archives de la SDN, disponibles au Palais des Nations (Genève). Ces archives contiennent, entre autres, la correspondance, les mémos à usage interne et les documents (brouillons et versions finales) relatifs à l'activité des différentes sections et commissions de la SDN. Nous avons également consulté les publications de la SDN et les rapports mandataires disponibles à la bibliothèque de la Documentation française (Paris)³. Nous tenons à remercier les documentalistes de ces deux institutions pour leur assistance et leur amabilité.

1- Débat historiographique : quel effet du système mandataire ?

Selon l'analyse synthétique de Susan Pedersen (2007), les travaux relatifs au système mandataire se sont le plus souvent intéressés à l'impact de la supervision des mandats sur la pratique des puissances, notamment en termes d'autodétermination des peuples des territoires. Cette dernière peut aider à saisir s'il y a rupture ou plutôt continuité avec le système colonial. Le travail d'Anthony Anghie (2004), par exemple, abonde dans le sens d'une continuité. En fait, percevant le système mandataire comme un précurseur de la Banque mondiale, Anghie

³ Pour la Palestine, les rapports mandataires sont disponibles dans le site : <http://unispal.un.org/unispal.nsf/9a798adbf322aff38525617b006d88d7/73d84c3e3fcef46052565f700573a64?OpenDocument>

pense que les mandats auraient facilité le contrôle des populations du Sud selon les intérêts aussi bien économiques que politiques et culturels des pays du Nord. L'accumulation d'information par la CPM est vue comme le moyen d'exercer ce contrôle. Cette interprétation du système mandataire pose plusieurs problèmes que la critique approfondie de Pedersen (2006) a mis en avant. Pour nous, un des plus importants est que l'objet premier de la CPM serait, en principe, le contrôle de la politique des puissances et bien moins celui des populations des territoires.

D'autres historiens considèrent que les mandats auraient permis une transition du système colonial vers des formes politiques plus favorables aux peuples habitant les territoires (Callahan 1999, 2004). Face à la relative faiblesse de la supervision internationale, Michael D. Callahan souligne l'importance de l'opinion publique critiquant les inerties coloniales (articles de presse notamment). Face à la portée limitée des pétitions, car passant par l'intermédiaire des puissances mandataires, ce même auteur souligne l'existence d'autres acteurs de la dénonciation des conditions de vie ou de travail dans les territoires (des sociétés anti-esclavagistes, par exemple). Opinion et condamnations publiques pèsent dans le débat entre la CPM et les puissances, soutenant l'autorité relative de la Commission. Même si Callahan souligne l'instrumentalisation de ce processus par les puissances, il pense que leurs actions dans les mandats étaient plus internationalisées et surtout plus restreintes que dans le reste des Empires coloniaux.

Pour Pedersen (2006), en contraste, le système mandataire aurait plutôt légitimé les actions de type colonial mises en œuvre par les puissances. La supervision justifie ces actions, car rendues publiques et discutées par une entité internationale. Pedersen note ainsi comment les populations en Syrie ou en Namibie (Sud-Ouest africain) n'auraient pas été conduites à des formes d'auto-gouvernement mais, au contraire, auraient plutôt été soumises à des dures répressions. Les effets des mandats sont restés variables, mais le sort des populations n'aurait pas globalement changé par rapport au contexte colonial. Un certain nombre d'auteurs vont dans ce sens : Griffin *et al.* (1979) pour la Nouvelle Guinée, Emmett (1999) pour la Namibie ou Oyono (1992) pour le Cameroun. D'autres sont relativement proches de l'interprétation de Callahan : Boogaerde considère, par exemple, que « *Des nombreuses mesures étaient [...] prises a priori [par la France au Cameroun] pour prévenir d'éventuelles critiques [allemandes et de la CPM].* » (Boogaerde 2007 : 104).

Dans un premier temps, les termes de ce débat permettent de mieux comprendre la coexistence de perceptions très différentes des effets du système mandataire y compris parfois sur un même territoire⁴. Pour, par exemple, la Palestine, sous l'autorité britannique, Bernard Wasserstein ne prend en compte l'action de la SDN que de manière très marginale : les facteurs de la diminution de l'immigration juive auraient été multiples, i.e. la capacité d'intégration, la politique migratoire des États-Unis ou les quotas (Wasserstein 1991[1978] : 160). D'autres historiens donnent à l'action internationale un rôle majeur, voire une forte

⁴ Déjà dans les années 1920 et 1930, les mandats pouvaient être perçus comme étant l'innovation la plus importante du droit international (Wright 1930) ou un outil bien timoré : les « *associations panafricaines [...] estimaient que cette institution n'allait pas assez loin dans l'émancipation des Africains. En France, la Ligue de Défense de la Race Nègre allait s'illustrer comme critique des limites des mandats* » (Boogaerde 2007 : 102).

responsabilité dans, par exemple, la décision de ne pas dissoudre le mandat de la Palestine en 1939 (Heacock 2004 : 141).

Dans un deuxième temps, en questionnant cette recherche d'effet directe du système, Pedersen note l'intérêt de prendre en compte « [...] *how the discursive (and not coercitive) practices of mandatory oversight shaped interests and actions alike* » (Pedersen 2007 : 1107). Elle se réfère surtout aux effets de la publicisation des rapports et des débats sur la diffusion de normes : « *In publicizing and scrutinizing the administrative practices of mandatory powers, the mandates system played a part in shaping and then 'internationalizing' norms about governance in dependent territories* » (Pedersen 2007 : 1104)⁵. Dans la même veine, la rédaction des pétitions a pu supposer un « *political learning* » à l'échelon local. Dans cette prise en compte large des effets du système des mandats, l'étude de la mesure et de la comparaison des politiques mandataires par la CPM aurait également toute sa place. Pourtant, cette dimension n'a pas été particulièrement analysée, notamment les effets de la supervision chiffrée sur les puissances elles-mêmes et sur les relations inter-étatiques. Les données produites dans le cadre du travail de la CPM sont plutôt citées comme source d'information, l'activité statistique faisant rarement l'objet à part entière des études.

Nous nous intéressons ici aux statistiques mandataires moins dans leur rôle de production de norme pour les territoires dépendants que dans leur contribution à l'émergence de la quantification internationale comme outil de gouvernement destiné aux puissances mandataires, son instrumentalisation en faisant partie. Le travail statistique de la CPM et de la Section des mandats en tant que producteur de norme pour les territoires ferait écho à la production de norme propre des statistiques coloniales pour les populations colonisées, en séparant la population en ethnies, par exemple. Mais si les statistiques coloniales restent destinées à un usage interne, en principe, les statistiques mandataires, même lorsque similaires aux coloniales, contribuent à la consolidation d'un pouvoir international basé sur des objectifs propres : éthiques (« *bien-être des indigènes* ») et modernisateurs (relations basées sur le libre commerce). Tout en restant intergouvernementale et grâce à cette légitimité politique, la SDN surplombe les États par la connaissance comparative qu'elle détente sur eux. Comme évoqué dans l'encadré 1, les congrès internationaux ou l'IIS étaient dépourvus d'une telle puissance, une hypothétique mise ensemble des statistiques coloniales n'ayant pas non plus la même légitimité. Enfin, si le système mandataire n'a pas souvent contribué à améliorer la situation des populations sous mandat, la supervision a renforcé la légitimité propre de l'international, celle des « valeurs universelles ». Nous nous intéressons donc en priorité à la relation entre la SDN et les États membres et à la brèche ouverte par la possibilité de faire un suivi officiel, quantifié et comparatif de l'action des gouvernements de certains de ces États. C'est sans doute une des grandes nouveautés politiques du XX^e siècle.

2- Les statistiques dans la supervision des mandats : mesurer pour comparer

Nous traitons d'abord de l'originalité du statut de la CPM pour considérer ensuite l'existence d'un principe de programme statistique pour les mandats. Troisièmement, sont

⁵ La question de la publicisation des normes permet également d'interpréter les liens entre les membres de la CPM et les ministères des pays d'origine comme étant moins une entorse qu'un moyen d'exercice de l'influence par la CPM sur les pays mandataires (Boogaerde 2007).

présentés des exemples extraits des rapports mandataires et des débats leur concernant. La quatrième sous-section est consacrée aux études comparatives de la CPM. Enfin, nous avons tenté d'identifier quelques effets de la supervision sur certaines pratiques des puissances.

2.1. La CPM : une commission pas comme les autres

Comme déjà souligné, l'Article 22 du Pacte donne à la SDN la responsabilité ultime du système des mandats : les puissances mandataires sont invitées à s'expliquer sur leurs politiques sociales et économiques et leurs pratiques administratives dans les territoires ainsi qu'à transmettre à la SDN les pétitions des populations sous mandat. Les puissances doivent envoyer au Conseil un rapport annuel ainsi que les textes des lois, les règlements, etc. Dans ce contexte, la CPM, qui donne au Conseil ses avis et observations, est décrite comme étant indépendante, impartiale et technique. Il est important ici d'analyser avec plus de détail la manière dont ces caractéristiques sont décrites et traduites dans la pratique.

Selon la Constitution de la CPM approuvée par le Conseil le 1^{er} décembre 1920, les membres de la commission doivent être majoritairement des ressortissants de pays non-mandataires. En outre, toujours dans « *le but de sauvegarder le caractère indépendant et impartial de la Commission [...]* », on « *exclut tout fonctionnaire ou militaire appartenant à l'Administration d'un pays quelconque, même d'une Puissance non-mandataire [...]* » (SDN 1945 : 38). Autrement dit, « *Tant qu'ils font partie de la Commission, ils ne doivent pas exercer, dans leur pays, aucune fonction qui les placerait dans la dépendance directe de leur Gouvernement* »⁶. En ce qui concerne la dimension technique, les membres de la CPM doivent avoir des connaissances sur les questions traitées tandis que « *la Commission elle-même peut inviter des conseillers techniques à donner leur avis [...]* » (SDN 1945 : 38).

Ces particularités distinguent radicalement la CPM des autres commissions de la SDN. Pour ces dernières, la majorité des membres sont des ressortissants de pays concernés par les sujets traités et non seulement ces membres peuvent être liés à leurs gouvernements, mais ce lien est reconnu officiellement. Dans les cas des organisations techniques, « *[elles] sont destinées, d'une part, à faciliter la tâche de l'Assemblée et du Conseil, en constituant des sortes de sections techniques, d'autre part, à faciliter aux Etats membres de la Société, par l'établissement d'un contact direct avec leurs représentants techniques dans chaque domaine, l'accomplissement des devoirs internationaux qui leur incombent* » –souligné par nous⁷.

Comptant neuf membres dont quatre provenant des puissances mandataires, la première CPM réunit une majorité de personnes ayant eu dans le passé des hautes responsabilités dans l'administration coloniale –voir l'encadré 2. Pour Pedersen, malgré cette composition a priori consensuelle, « *[...] the strong-minded ex-governors who made up the commission turned out to be much more critical and less tractable than the Council expected* » (2006 : 13). Des démarches originales confirment cette observation. Comme déjà noté, la CPM décide d'auditionner les représentants accrédités des puissances à l'occasion de

⁶ Règlement intérieur de la CPM approuvé par le Conseil, 10 janvier 1922, 12 décembre 1925 et 5 mars 1925.

⁷ Pages 339 dans l'Annexe du compte rendu de la seizième séance, Rapport général de M. Gabriel Hanotaux sur les Organisations techniques « Relations entre les organisations techniques, le Conseil et l'Assemblée de la Société des Nations » dans SDN (1920).

l'examen des rapports annuels. Certaines de ces auditions sont des vraies confrontations autour des questions délicates. La possibilité de faire des enquêtes sur place est également discutée, le membre britannique de la Commission posant quelques objections⁸. Certaines enquêtes auront finalement lieu mais exceptionnellement, la CPM ayant besoin de l'autorisation préalable du Conseil.

Encadré 2. Les membres de la première CPM

« Marquis Theodoli di Sambuci (Italy), [...] a council member of the Bank of Rome, he had served as under-secretary of the Ministry for the Colonies. The PMC's vice-chairman, Daniel Francois Willem van Rees (Netherlands), was a former vice-president of the Council of the Dutch East Indies and secretary general of the Dutch Colonial Institute. Alfredo Freire d'Andrade (Portugal) had served as the governor-general of Mozambique, and later as Portugal's minister of foreign affairs. Jean Baptiste Paul Beau (France) had been the governor-general of French Indo-China. The only woman on the PMC was Anna K.M. Bugge-Wicksell (Sweden), a jurist who had also represented Sweden at the first LoN Assembly. Sir Frederick John Dealtry Lugard (Britain) had a long career as a British colonial administrator, having served as H.C. of the Protectorate of Northern Nigeria, governor of Hong Kong, and governor-general of the British colony of Nigeria. Leopoldo Palacios (Spain) had been a professor of moral and political sciences at the University of Madrid » (Gribetz 2012). Pierre Orts (belge), diplomate, avait une expérience dans l'administration coloniale. Kunio Yanagita (japonais), ancien fonctionnaire, était journaliste et ethnologue, s'opposant à l'assimilationnisme, par exemple (Burkman 2008).

Le décalage, observé par Perderson, entre les profils des membres de la CPM et leur engagement dans leurs missions peut se comprendre par la personnalité de William Rappard et l'effet, plus général, de l'internationalisme de la SDN. Suisse né aux Etats-Unis et ayant une expérience académique dans plusieurs pays, Rappard est un internationaliste convaincu (1938). Il est d'abord directeur de la Section des mandats et devient, en 1925, membre extraordinaire de la CPM. A noter également la présence dans les débats d'un membre de l'Organisation internationale du travail (OIT). Quand aux membres de la CPM, certains se sont exprimés et s'exprimeront individuellement sur les questions coloniale et mandataire, aspirant à en influencer l'avenir⁹. C'est peut-être pourquoi ils endossent plus facilement le rôle d'expert international et un certain détachement par rapport aux intérêts de leurs pays respectifs, sans pour autant abandonner une bonne dose de paternalisme.

Le personnel de la Section des mandats est davantage éloigné de l'expérience coloniale et des pays mandataires. Aucun membre n'y est ressortissant avec l'exception d'un britannique qui reste très peu de temps. Les membres des pays sans empire sont également majoritaires. Avec un fort *turn-over* tout au long de la période, les cadres (hors directeurs) sont un suisse, deux portugais, un britannique, un danois, un uruguayen, un yougoslave, un norvégien et un américain¹⁰. Le premier directeur, fin 1920, est Rappard, comme déjà noté. En 1925, l'italien Vito Catastani prend la direction de la Section, remplacé en 1938 par le

⁸ Pages 123-129, 136 et pages 180-181 dans *CPM. Procès-verbaux de la septième session, 1925*.

⁹ Partisan de l'*indirect rule*, Lugard écrit « The dual mandate in British tropical Africa » (1922), tandis que van Rees publie « Les principes généraux du régime des mandats » en 1928.

¹⁰ Il s'agit d'une petite section : elle démarre en 1921 avec cinq membres, en 1938, ils sont neuf, le nombre maximum ayant été atteint en 1932, avec dix personnes ; *Liste du personnel au secrétariat (1920-1938)*, réf. C 1185 ; Archives de la SDN (ASDN).

suisse Edouard R. de Haller. A la différence de Rappard et de Haller, Catastani a été lié aux affaires coloniales de son pays, l'Italie, qui reste toutefois un pays non-mandataire¹¹.

Comme la CPM, la Section des mandats montre une forte implication dans l'accomplissement de ses missions. Ce n'est pas le cas de toutes les sections de la SDN. La Section des minorités ne tente pas de pousser l'interprétation de ses missions pour les amplifier, ne s'appuie pas sur d'autres leviers tels que les Congrès des nationalités européennes ou ne fournit pas des données officielles sur les populations concernées (Cussó 2013), tandis que la Section des mandats renforce ses capacités en sollicitant les puissances au-delà des rapports officiels et en préparant la critique des statistiques officielles avec des informations complémentaires provenant de la société civile. C'est sont « *les manifestations de l'opinion publique mondiale au sujet de l'institution des mandats* » (SDN 1945 : 40). Selon Rappard, « *En procédant à cette sélection, nous cherchons à ne nous laisser guider que par un seul souci, celui de l'impartialité la plus absolue* » (SDN 1945 : 41).

2.2. Un début de programme statistique : questionnaires, exhaustivité, définitions

Le contenu des rapports annuels des puissances mandataires n'est pas laissé au hasard : « *Dès le début, la Commission s'est attachée à faciliter la préparation de ces rapports [...] en rédigeant, à l'intention des Puissances mandataires, des questionnaires [...]* » (SDN 1945 : 39). Couvrant déjà un nombre important de thèmes (système judiciaire, égalité économique, régime foncier, clauses militaires, travail, enseignement...), le premier questionnaire (1921) comprend une soixantaine de questions. Une partie du contenu varie selon le type de mandat (A, B et C¹²) et d'autres particularités des chartes : l'autonomie locale pour les A ou l'interdiction de l'esclavage pour les C, par exemple. Les demandes statistiques sont limitées, se référant surtout au domaine démographique : migrations, natalité, mortalité, nuptialité¹³. Très vite la CPM refait un questionnaire plus complet, comprenant 125 questions dans la version de juin 1925. Des renseignements chiffrés sur des domaines autres que la démographie sont demandés : santé, travail, éducation ou finances –voir l'encadré 3.

¹¹ *Personnel files* ; ASDN. Quant aux secrétaires, toujours des femmes, elles sont une américaine, une française, trois britanniques, deux suisses, une allemande, une belge et deux italiennes dont une devenue allemande par la suite.

¹² La répartition des territoires fut décidée par le Conseil suprême des puissances alliées. La Palestine, la Jordanie et l'Irak furent attribués au Royaume Uni ; le Liban et la Syrie, à la France (mandats A) ; le Togo et le Cameroun étaient sous une tutelle partagée par ces deux puissances ; la Tanzanie fut attribuée au Royaume Uni, le Rwanda-Urundi, à la Belgique (mandats B). La Namibie fut attribuée à l'Afrique du Sud (mandats C, comprenant les îles du Pacifique). La Nouvelle-Guinée allemande, la Nouvelle-Irlande, la Nouvelle-Bretagne et les Iles Salomon furent attribuées à l'Australie, qui administra également Nauru au nom de l'Empire britannique. Le Japon administra les îles Marianne, Carolines et Marshall, le Nouvelle-Zélande et le Samoa occidental.

¹³ *Questionnaire destiné à faciliter la préparation des rapports annuels des puissances mandataires*, 12 octobre 1921 ; ASDN, Carton R.68 « Étude comparative des questions relatives à l'administration des territoires sous mandat ».

Encadré 3. Quelques questions relatives aux statistiques des mandats

42. [...] A titre d'indication, pourrait-on établir le montant de la contribution des indigènes aux recettes publiques et le montant des dépenses publiques tendant à l'amélioration de la condition des mêmes indigènes (instruction, hygiène publiques, etc.).

61. Prière de fournir un tableau donnant le nombre des écoles des divers degrés, classées par catégorie [...]. Quelle est, dans chaque catégorie d'écoles, la population scolaire inscrite ? Quelle est la moyenne des présences effectives ?

85. Existe-t-il des statistiques sur la morbidité et la mortalité attribuables à ces maladies [endémiques ou épidémiques] ?

105. Prière d'indiquer le nombre des nouvelles arrivées, des rapatriements, des décès et le nombre total des travailleurs [d'outre-mer] présents à la fin de l'année, pour chaque race (hommes et femmes).

123. Quelle est la population du territoire (indigènes, gens de couleur, non indigènes, Asiatiques, Européens ou Américains) ? Les chiffres fournis sont-ils le résultat d'un recensement ou d'une simple estimation ?

124. Prière de communiquer, s'il est possible, des statistiques comparées quinquennales ou décennales de la population.

125. Existe-t-il un courant d'émigration en provenance, ou d'immigration à destination du territoire ? Dans l'affirmative, quelles en sont les causes ? Quels sont les pays de destination et d'origine des émigrants et des immigrants ?

Source : *Projet de questionnaire révisé relatif aux mandats "B" et "C", soumis à la Commission par M. Orts, le 18 juin 1925 ; Archives de la SDN, Carton R.68.*

Officiellement, la Commission s'intéresse surtout aux données socio-démographiques par sa capacité à mesurer le bien-être des indigènes : « *Le meilleur index de la mesure dans laquelle ce bien-être est sauvegardé se trouvera dans les statistiques de mortalité et de morbidité...* » (SDN 1945 : 75). Toutefois, l'idée de faciliter une comparabilité peut être également avancée : du point de vue technique, il est plus aisé de calculer des indicateurs communs à partir des données démographiques qu'à partir de statistiques financières. Pour ces dernières, une harmonisation monétaire préalable est, entre autres, nécessaire.

L'exigence du recueil des données selon des questions identiques implique celle de l'exhaustivité. Une homogénéisation des sources statistiques sur place est ainsi encouragée même si, compte tenu des conditions de collecte, « *Il est évident [...] que [...] les efforts pour dénombrer les populations, établir des services d'état civil, enregistrer les habitants et dresser des statistiques démographiques exactes ou même des estimations approximatives se heurtent à de nombreuses difficultés* ». À l'étendu des territoires, le nomadisme ou les migrations s'ajoute « [...] *la méfiance des indigènes –ils craignent que le dénombrement ou le recensement ait pour but soit de les soumettre à des taxes ou impôts, soit à les astreindre à des travaux ou encore au service militaire* » (SDN 1945 : 76).

Toujours dans la logique d'une collecte d'informations standardisées, l'importance de disposer des définitions communes est rapidement notée. Dans une lettre de 1924, Lugard souligne qu'il s'est fixé sur le fait que « *La Commission des mandats est chargée [...] de veiller à ce que, conformément aux termes du Pacte, les 'abus tels que le trafic de l'alcool' soient supprimés dans les pays sous mandat, et non pas simplement d'exercer une*

‘surveillance rigoureuse’ sur ce trafic. Pour remplir cette obligation, il est indispensable que nous possédions une définition claire de ce que l’on entend par ‘trafic d’alcool’ »¹⁴.

Enfin, d’autres informations sont susceptibles d’apporter des statistiques de manière assez systématique. Ainsi, très centrée sur les questions commerciales (égalité économique), la Section des mandats demande et compile toutes les ordonnances relatives aux importations et exportations. Les ordonnances sont particulièrement détaillées car fixant, par exemple, « [...] *les quantités de cacao originaires du Togo et du Cameroun français qui bénéficieront des détaxes à l’entrée en France pendant l’année 1924* »¹⁵.

Nous avons donc décrit plusieurs des facettes nécessaires à la mise en œuvre d’un programme statistique : la précision des questions ; la recommandation d’une collecte exhaustive selon des dispositions communes minimales (recensement, registre civil) ; la tentative de donner des définitions des sujets mesurés ; la vérification des réponses avec d’autres sources. Mais, comme nous le verrons ensuite, ce principe de programme ne produira pas des traitements statistiques aussi développés que dans l’OEF. C’est le caractère explicite de l’exercice qui apporte d’autres nouveautés.

2.3. Quelques exemples de rapports et de débats : entre critique et instrumentalisation

Quelques-uns des rapports sur la Palestine (mandat A, Grande-Bretagne), la Nouvelle-Guinée (mandat C, Australie au nom de la Grande-Bretagne) et le Cameroun (mandat B, France) constituent une première illustration de la quantité et la variété de statistiques présentées, de leur mise en forme (indicateurs, rubriques, tableaux...) et des explications qui les accompagnent. Très important, cette diversité de territoires permet également de saisir le caractère commun de la démarche. Le seul cas de la Palestine aurait pu laisser penser que la quantification se développe essentiellement pour suivre l’immigration juive tandis que l’exemple camerounais (ou de la Nouvelle-Guinée) montrerait plutôt la centralité de la mesure du travail forcé.

À l’image du premier questionnaire, les premiers rapports sur la Palestine contiennent essentiellement des données démographiques, les autres domaines restant moins quantifiés et/ou de manière plus anecdotique¹⁶. La population est dès le début ventilée selon la religion et la « race ». Des pourcentages peuvent ainsi être présentés : la population musulmane aurait évolué de 78% du total en 1922 à 63% en 1938 (SDN 1945 : 80). Des indicateurs sont également calculés pour la natalité, la mortalité et la mortalité infantile. Il peut être ainsi noté que le taux de mortalité global a connu une diminution de 37% entre 1922 et 1938 (15 décès pour mille habitants en 1938). Le taux de natalité a aussi diminué de 14% (40 naissances pour mille habitants en 1938) –voir, en guise d’exemple, le tableau 1 pour les années 1923-1927. En 1927, la mortalité infantile serait de 116 par mille pour les juifs, de 187 pour les chrétiens

¹⁴ Lettre de Sir Frederick Lugard, 16 mai 1924, adressée à W. Rappard, directeur de la Section des mandats ; ASDN, Carton R.68.

¹⁵ Lettre de W. Rappard, 31 mars 1924, adressée à Pierre Orts ; ASDN, Carton R.68.

¹⁶ *An interim report on the civil administration of Palestine during the period 1st July 1920-30 June 1921.*

et de 217 pour les musulmans¹⁷. Enfin, les mouvements migratoires sont également pris en compte dès 1920. C'est un aspect fondamental pour l'exercice de supervision de la CPM car le mandat pour la Palestine prévoit la fondation d'un foyer pour le peuple juif. Les séries démographiques doivent permettre à la CPM de juger de l'accord entre les politiques de la puissance et la charte les encadrant.

Tableau 1. À partir du *Table of births and deaths for the quinquennial period 1923-1927*¹⁸

Année	Taux de natalité (‰)	Nombre de naissances	Population estimée (m)	Nombre de décès	Taux de mortalité (‰)	Taux de mortalité inf. (‰)
1923	47,41	31 402	662 013	16 994	25,67	184,76
1924	51,31	34 955	681 245	17 672	25,94	184,83
1925	49,31	35 479	719 508	19 611	27,25	188,64
1926	53,47	40 741	761 896	18 620	24,43	163,03
1927	50,35	39 193	778 369	21 806	28,01	200,46

À l'image aussi du questionnaire révisé par la CPM en 1925, les données présentées dans les rapports se développent à partir de 1926 pour les domaines sociaux et économiques. Cependant, le calcul d'indicateurs est plus rare, rendant difficile la présentation de séries temporelles : l'information sur les étudiants dans les écoles techniques en Palestine, par exemple, n'est donnée qu'en nombres absolus. C'est un aspect partagé par les autres rapports, la démographie étant le domaine le plus abouti.

La première partie du rapport sur la Nouvelle-Guinée pour 1923-1924 est un véritable compte-rendu anthropologique des habitants du territoire, avec des moyennes du poids, de la hauteur et du *cephalic index* à l'appuie –sur des échantillons réduits. Ensuite, pour des raisons diverses, le mandataire n'a pas été en mesure de recenser la population totale, qu'il estime pour 1923 à 378 512 personnes hors les *indentured labourers*. Après avoir décrit l'administration et le système judiciaire, le rapport apporte des données plus précises sur un sujet délicat, le nombre de travailleurs recrutés sous la *Native labour ordinance* ainsi que le nombre de décès parmi ces personnes –voir le tableau 2.

Tableau 2. Native labourers recruited under Native labour ordinance during 1923-1924¹⁹

District	Number signed on during year 1923-1924	Number paid off during year 1923-1924	Number employed as 30th June 1924	Deaths 1923-1924	Deserted during year	
					Apprehended	Unapprehended
Rabaul	4439	3361	7526	113	225	236
Kavieng	1345	1345	4404	94	69	39
Kieta	1060	879	2419	67	13	12
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

¹⁷ Page 4 dans *Report by His Britannic Majesty's Government to the Council of the League of Nations on the administration of Palestine and Trans-Jordan for the year 1927*.

¹⁸ Page 4 dans *Report by His Britannic Majesty's ...1927*.

¹⁹ Page 14 dans *Report to the League of Nations on the administration of the territory of New Guineaw from July 1st 1923, to June 30th 1924*. Réf C.452 (g).M.166 (g).1925.VI.

Total	11722	9646	25164	450	456	516
-------	-------	------	-------	-----	-----	-----

Le mandataire calcule ainsi lui-même le taux de mortalité des travailleurs (un *death rate* qui est en fait un pourcentage) pour le présenter dans une série temporelle : il aurait diminué de 2,9% (1921-1922) à 1,8% (1923-1924, données de base reproduites dans le tableau 2). Le mandataire profite pour mettre en avant la supposée amélioration des conditions de travail depuis la reprise de l'ancienne colonie allemande : « *The decrease is attributable to more efficient medical supervision and improved living conditions* »²⁰. Les autres données sociales ou économiques, qu'elles soient insérées dans le texte ou dans l'annexe, ne font pas souvent l'objet de calcul d'indicateurs, ne permettant pas ainsi de saisir les ordres de grandeur. Toutefois, la seule mise en chiffres des politiques amène à un phénomène intéressant : la justification aussi chiffrée d'une situation pouvant être perçue comme négative. Tandis que le nombre d'élèves recevant une instruction par les missions (27 185) est donné sans autre commentaire, le nombre très mince d'élèves indigènes dans la seule école publique élémentaire existante est justifié indirectement par un taux d'échec très élevé²¹. Dans le domaine de la santé, les chiffres ne sont pas non plus rapportés à la population de référence. Des tableaux détaillés sont toutefois montrés pour des cas particuliers d'infections ou d'exams réalisés pour mettre en avant l'activité mandataire.

Signaler les succès et justifier les problèmes font également partie des rapports sur le Cameroun. Dans celui pour l'année 1926, le premier chapitre, consacré à la législation sociale, rappelle la répression de la traite par l'Administration en montrant le nombre de condamnations, 114 en 1922. Pour la question du travail obligatoire, des justifications particulièrement moralisantes préparent la présentation des chiffres sur le travail réquisitionné : « *L'indigène au Cameroun n'est ni plus ni moins indolent que l'indigène des autres régions d'Afrique* » mais le fait de devoir payer l'impôt comme principal moyen « *d'amener, sinon de contraindre, l'indigène au travail* » pose le problème que « [...] *la terre ici est favorable aux paresseux : deux charges de palmiste ou quelques boules de caoutchouc vendues à la factorerie voisine couvrent le montant de la taxe annuelle [...]* »²². Un argument plus proprement statistique est également mis en avant : « *Il est malaisé d'apprécier le nombre de travailleurs sur lesquels l'Administration du Territoire ou les particuliers pourraient compter. Mais il serait imprudent de tabler sur de ressources abondantes de main-d'œuvre. Les chiffres du recensement effectué en 1926 [1 877 115 habitants dont 674 341 hommes hors enfants] en donnent une première raison* »²³. En 1925, sur 6000 ouvriers des chantiers seulement 1300 étaient « volontaires ». Le reste, qu'on appelle des « recrues », aurait été fourni par les circonscriptions du Sud du Cameroun « *voisines des voies ferrées en exploitation, proportionnellement à l'effectif de la population valide de chacune d'elles* »²⁴. La proportionnalité serait, en fait, une réponse à la question 58 du questionnaire pour les mandats B et C, concernant l'autorisation à amener loin de chez eux un nombre excessif de travailleurs recrutés.

²⁰ Page 15 dans *Report to the League ... 1923-1924*.

²¹ Pages 68 et 17 dans *Report to the League ... 1923-1924*.

²² Page 6 dans *Rapport annuel du Gouvernement français sur l'administration sous mandat des territoires du Cameroun. Pour l'année 1926*.

²³ Page 6 dans *Rapport annuel du Gouvernement...1926*.

²⁴ Page 55 dans *Rapport annuel du Gouvernement français sur l'administration sous mandat des territoires du Cameroun. Pour l'année 1925*.

La preuve d'une politique d'égalité économique, exigée par les chartes, est également tentée par le mandataire en commentant les données sur les importations par pays d'origine vers le Cameroun. Les importations de la France représenteraient moins de la moitié du total, 32% en 1925 et 44% en 1926 –voir le tableau 3 ci-dessous. L'augmentation des importations françaises en 1926 découlerait de la diminution de la part de l'Angleterre du fait de « l'élévation du taux de la livre » et non de la volonté de la puissance. Globalement, dans le contexte de l'Afrique Occidentale Française (AOF), les importations étaient majoritairement françaises et aucune justification n'était avancée²⁵. Les statistiques coloniales et mandataires ne sont donc pas forcément très différentes dans le contenu mais elles le sont dans leur présentation, commentaire et usage.

Tableau 3. Cameroun : marchandises importées par pays de provenance pendant l'année 1926²⁶

Pays de provenance	Importations en valeurs (exprimées en francs en principe)	
	1926	1925
France (y compris les colonies françaises)	85 125 017	40 914 157
Angleterre	55 793 063	52 216 370
Etats-Unis	17 719 661	10 159 870
Allemagne	14 111 974	10 756 150
Belgique	11 266 095	6 545 745
Hollande	1 304 913	1 161 499
Autres pays	6 628 331	4 332 562
Total	191 949 054	126 086 353

Du côté des débats autour des rapports, les procès-verbaux sont pleins d'enseignements sur l'importance des chiffres. Les membres de la CPM font des multiples remarques et demandent des éclaircissements, souvent en termes quantitatifs. Dans le débat sur le rapport sur la Palestine de 1927, il est tout de suite noté que les données pour la Trans-Jordanie manquent. Il est également rappelé que la population doit être toujours ventilée par « *religion and race* »²⁷. En ce qui concerne les flux migratoires de personnes juives, un des membres de la CPM voudrait les données par pays d'origine tandis que les chiffres globaux permettent déjà, selon un autre, de se demander si les restrictions constatées sont en accord avec l'Agence juive : « [...] *immigration into Palestine decreased and emigration had increased* »²⁸. Le représentant britannique n'hésite pas à argumenter lui aussi en utilisant des chiffres lors qu'il s'agit de justifier la politique mandataire : « *The immigration figures from 1920 suggested that, if in 1925 the Administration had allowed, say, 25,000 instead of 33,000 Jews to enter Palestine, some of the present [agricultural] difficulties might never have arisen* »²⁹. L'augmentation de la mortalité au cours de la période ne passe pas inaperçue : « *Was there any particular reason for the increase in the death rate ?* ». Une réponse d'ordre

²⁵ Voir par exemple l'*Annuaire statistique de l'Afrique Occidentale française et du territoire du Togo sous mandat de la France. 1936-1937-1938*. Par ailleurs, le total de main d'œuvre réquisitionnée est présenté pour l'AOF, tandis que cette rubrique n'est par renseignée pour le Togo, étant sous mandat (p.123).

²⁶ Page 66 dans *Rapport annuel du Gouvernement...1926*.

²⁷ Page 5 de la *CPM. Minutes of the eleventh session, 1927*. Réf. C.545.M.194.1927.VI.

²⁸ Page 7 de *CPM. Minutes...1927*.

²⁹ Page 8 de *CPM. Minutes...1927*.

technique est donnée : « [...] *the increase was probably more apparent than real. In the earlier years it had been very difficult to enforce the system of registration and notification. The information obtained was, however, becoming more complete each year* »³⁰.

En ce qui concerne les débats sur la Nouvelle-Guinée, en 1926, le taux de recrutement de travailleurs est calculé par un des membres de la Commission qui « [...] *fait observer [...] que plus du onzième de la population totale est constamment employée dans les plantations, en vertu de contrats à long terme* »³¹. Le représentant mandataire argue qu'il y a des contrats de courte durée dans ces statistiques mais le membre de la Commission n'en démord pas : « *M. Orts [...] constate que les travailleurs employés sous le régime des contrats, représentent une grande partie de la population. Cet état de choses ne comporte-t-il aucun inconvénient ?* »³². La représentante de l'OIT fait également état d'une augmentation du taux de mortalité parmi les travailleurs indigènes en 1925 (31 pour mille). L'alimentation procurée par l'administration est mise en question. Le représentant répond, toujours dans une logique quantitative, que « [...] *l'année précédente, le taux de mortalité n'avait été que de 1%, alors que les rations étaient les mêmes* »³³.

Les débats concernant le Cameroun relèvent d'une particularité : les effets d'une critique allemande très active. La CPM utilise des informations complémentaires que l'ancienne métropole a intérêt à mettre en avant : « *Un article du Deutsche Allgemeine Zeitung du 26 août 1924 avançait [...] l'idée que les importantes recettes budgétaires enregistrées au Cameroun n'étaient imputables qu'à une imposition excessive aux indigènes. [L]es statistiques mises en avant estimaient à 57% les ressources fiscales couvertes par les indigènes, alors qu'en 1913, sous administration allemande, ce taux ne s'élevait qu'à 33%* » (Boogaerde 2007 : 64). Ou encore : « *Malgré l'assurance de M. Duchêne que, contrairement à ce qu'avançaient certains articles allemands, l'administration s'attachait à ce que les travailleurs sur tout le chantier [voie ferrée de Doula à Yaoundé] proviennent de cercles proches [...] le taux de mortalité était estimé par le membre du BIT à 8% pour l'année 1925* » (Boogaerde 2007 : 99) –voir également le travail d'Edouard Tshisungu (1970). Les débats sont, enfin, l'occasion de demander des informations pas forcément renseignées dans les rapports. Comme pour la Nouvelle-Guinée, « *Sir F. Lugard désirait connaître la proportion des travailleurs engagés par rapport à la population* » au Cameroun³⁴.

Commun aux débats et aux rapports mandataires est le fait que la statistique est considérée comme étant une représentation neutre de la réalité. Le caractère construit de la quantification n'est pas discuté. Dans les rapports, le texte qui accompagne les chiffres et les tableaux se veut descriptif : la situation démographique est expliquée de manière synthétique et froide. Les cas positifs (diminution de la mortalité) sont mis en avant. Dans les cas négatifs, une justification peut être donnée, sans qu'elle suppose toutefois une remise en question. L'usage des chiffres est ainsi à double tranchant : la puissance *doit* montrer statistiquement les effets de sa politique mandataire tandis qu'elle *peut* également valoriser, voire justifier, les

³⁰ Page 28 de *CPM. Minutes...1927*.

³¹ Page 27 dans *CPM. Procès verbaux de la neuvième session, 1926*. Réf. C.405.M.144.1926.VI.

³² Page 28 dans *CPM. Procès verbaux...1926*.

³³ Page 28 dans *CPM. Procès verbaux...1926*.

³⁴ Page 66 dans *CPM. Procès verbaux...1926*.

supposées bonnes mesures mises en œuvre. Tout ceci face à l'autorité de la CPM qui n'est pas politique dans le sens d'un parlement (avec une opposition, par exemple), mais légale (mandat comme contrat) et morale (mission civilisatrice). Nous pouvons remarquer là l'émergence d'un véritable langage international dans la forme et dans le contenu. L'introduction de statistiques n'est pas accessoire : c'est fondamental pour donner au rendement de comptes et au jugement subséquent une apparence de scientificité. C'est le troisième pilier du regard extérieur sur les politiques des pays qu'est l'évaluation internationale et qui, dans l'ensemble légal-éthique-scientifique, le rend unique. Une question complémentaire peut être ici formulée : le pas vers la comparaison des *politiques mandataires entre elles* a-t-il été franchi ?

2.4. Les études comparatives de la CPM : une émulation explicite

La CPM décide très vite, dans une réunion du 9 août 1922, de « [...] répartir entre ses membres l'étude spéciale et comparative des questions particulières relatives à l'administration des territoires sous mandats »³⁵. Datée du 23 mai 1923, l'*Étude comparative sur l'enseignement dans les territoires sous mandat* est signée par le membre suédois de la CPM, Anna Bugge-Wicksell. Les observations et critiques contenues dans le texte s'appuient sur la quantification, même si rudimentaire –un maximum de données sont évoquées mais peu en forme d'indicateur ou tableau récapitulatif. Les considérations positives sont ainsi chiffrées (« *Après la guerre, sous l'impulsion des autorités françaises, la situation s'améliora rapidement [en Syrie et au Liban]. En janvier 1919, il existait 14 écoles. [...] En mai 1921, il existait 1609 écoles* »³⁶) aussi bien que les points faibles : les écoles publiques sont toujours peu nombreuses et la participation universelle est loin d'être atteinte. Dans ce sens, les données, leur comparabilité et leur rôle dans la planification des objectifs doivent être développés :

« *Vœux. – L'exposé qui précède se fonde sur des indications d'une part trop sommaires et de l'autre, en raison de divergences formelles, trop difficiles à comparer entre elles [...]. Il serait donc à désirer que les rapports sur l'enseignement en Syrie et au Liban, indiquent à l'avenir nettement et avec précision : 1. la répartition par région des écoles [...]; 2. le nombre d'écoles primaires, des écoles secondaires, des universités et des écoles professionnelles ; 3. le nombre des écoles de garçons et celui des écoles de filles ; 4. le programme scolaire des écoles tant primaires que secondaires. En outre, le Haut Commissariat faciliterait singulièrement une juste appréciation des efforts accomplis par les gouvernements pour développer l'enseignement public s'il pouvait faire établir un plan de développement annuel de cet enseignement, jusqu'au jour où l'enseignement primaire aura été introduit partout où il existe une population sédentaire* »³⁷.

Des vœux similaires sont proférés pour la Palestine. Pour le Cameroun : « *Il serait donc à désirer que l'administration [...] voulût bien s'efforcer autant que possible de faire*

³⁵ Lettre de W. Rappard, 10 avril 1923, adressée à Kunic Yanacida, Ancien secrétaire général de la Chambre des Pairs ; ASDN, Carton R.68.

³⁶ Page 3 dans *Étude comparative...* ; ASDN, Carton R.68.

³⁷ Pages 4 et 5 dans *Étude comparative...* ; ASDN, Carton R.68.

comprendre aux indigènes l'intérêt qu'ils ont à envoyer leurs filles à l'école, et qu'elle indiquât, à l'avenir [...] le nombre des élèves filles »³⁸.

Globalement, et malgré l'omniprésence de la quantification, l'aspect comparatif réside davantage dans le fait de montrer les politiques mandataires dans un même document que dans celui d'élaborer des données harmonisées et synthétiques : le lecteur relie lui-même le fait qu'en Syrie-Liban il y a trois universités et qu'en Palestine, aucune. Ces études comparatives sont également des compilations de plus ou moins bonnes politiques qui, mises en avant, supposent un principe d'émulation des puissances mandataires entre elles.

Deux types de quantification internationale peuvent ainsi être définis au sein de la SDN. Le premier produit une statistique très comparable mais qui n'est pas nécessairement accompagnée de textes normatifs. L'émulation est implicite –voir le travail de l'OEF avec l'*Annuaire statistique de la SDN* (Cussó 2012b). L'autre type de quantification se fonde sur des données bien moins harmonisées mais accompagnant des propos qui font référence expresse à la comparaison des politiques mesurées. L'émulation est assez explicite : « *M. Grimshaw [OIT] fait observer que la moyenne de la mortalité [au Cameroun] pour l'année est entre 50 et 60 pour mille ; ce taux est très élevé. Au cours de la session actuelle, il a été dit, à propos d'un autre territoire sous mandat, qu'une mortalité de 30 pour mille avait beaucoup inquiétée l'administration intéressée* » –souligné par nous³⁹. Le fait que la CPM se retrouve dans le deuxième type de quantification peut se comprendre comme le résultat d'une volonté normative claire mais dans la difficulté de développer un programme statistique robuste, par manque de personnel et du fait que les sources des données restent très inégales⁴⁰.

La Section des mandats tentera toutefois, à partir de 1927, de préparer de tableaux statistiques plus systématiques : « *Au cours de sa septième session, la [CPM] avait exprimé le désir que le Secrétariat établît un rapport sous forme de tableaux donnant pour chaque territoire placé sous mandat un certain nombre de renseignements statistiques* »⁴¹. Pouvant être adressés directement aux puissances, ces tableaux récapitulent les données par territoire. Ils permettent à la fois de compléter la supervision discursive et statistiquement ponctuelle des mandats et de croiser des informations dans le temps et, éventuellement, entre territoires. Leur qualité ne sera cependant pas comparable à celle des tableaux de l'*Annuaire statistique*.

Enfin, le but explicitement normatif des statistiques mandataires peut également nous permettre de mieux comprendre l'ambivalence et l'étendue de leurs usages. D'une part, la CPM utilise les données pour critiquer les puissances mandataires qui, à la fois, se soumettent à la demande de ces données et les utilisent pour justifier leurs actions. D'autre part, il arrive que les populations pétitionnaires fassent également référence à la comparaison chiffrée, même si de manière indirecte. Selon la Délégation arabe de Palestine, « *The people of*

³⁸ Page 16 dans *Étude comparative...* ; ASDN, Carton R.68.

³⁹ Page 70 dans *CPM. Procès verbaux...1926*.

⁴⁰ Les données démographiques pour la Syrie et le Liban sont moins complètes que celles pour la Palestine. Les chiffres pour le Cameroun, la Tanzanie ou le Togo sont le plus souvent dérivés des rapports fiscaux. Il n'existait pas des enregistrements fiables des naissances ou des décès, bien que les recensements s'organisent plus systématiquement. Les populations des îles sous mandat C sont long temps estimées, tout au moins en partie.

⁴¹ Note du Secrétaire général, 1928 (jour et mois barrés) ; ASDN, Carton R.2331 « Preparation of Statistical Tables ».

Palestine declare to the whole world that they are not below the Hedjaz, Mesopotamia, Armenia and Syria in development, education and intelligence, and ask the League of Nations and the civilized world to treat them in the same generous and liberal way that other provinces once under the Turkish rule have been treated »⁴². La similitude dans les indicateurs sociaux devrait s'accompagner de l'égalité dans le traitement politique.

2.5. Effets normatifs et pratiques de la supervision des mandats : quelques pistes

Le premier rapport sur la Palestine (1920-1921) note ce qui peut être considéré comme étant un premier effet de la mise en place à la fois du mandat et du questionnaire pour sa supervision : le développement de l'administration statistique. Ainsi, « *A professional statistician was invited to Palestine for a period of six months and has been engaged in placing the statistics of the various departments of the Administration on a sound basis* »⁴³. Le rapport suivant nous indique que « *A census was taken in the month of October. [...] This was probably the first census ever taken in Palestine on a scientific basis* »⁴⁴.

Un deuxième effet de la supervision mandataire peut être celui de l'acculturation à l'évaluation internationale de la part de l'administration. Rappard, en parlant de la Nouvelle-Guinée, note, en 1926, qu'« *Il est souhaitable que les fonctionnaires reçoivent ce rapport [de la puissance à la SDN] en même temps que les procès-verbaux des séances de la Commission des mandats. Ce rapport permettrait aux jeunes fonctionnaires de prendre contact avec l'activité de la Commission* »⁴⁵. En troisième lieu, une « expertisation » des activités peut être également notée : « *Le capitaine Carrodus explique qu'il incombe aux fonctionnaires de district d'inspecter les travailleurs indigènes [en Nouvelle-Guinée], mais que l'administration a jugé utile que leur activité fût contrôlée par un expert connaissant les affaires indigènes et au courant de la nature des abus qui peuvent se produire* »⁴⁶.

Le fait de présenter des exemples à suivre, statistiques à l'appui, dans les études comparatives et dans les procès-verbaux peut avoir comme quatrième effet de légitimer certaines pratiques : l'expérience de quelques « *écoles pour enfants de couleur aux Etats-Unis* » peut être utile « *pour les écoles des territoires sous mandats B et C* »⁴⁷. Un cinquième type d'effet de la supervision mandataire, plus diffus et général, peut être souligné : en 1927, la CPM exprime son souhait que les manuels scolaires utilisés par la Grande-Bretagne soient corrigés car les mandats y sont assimilés à une simple annexion. Il est décidé d'attirer l'attention de la *League of Nations Union* et de les inviter à signaler l'erreur aux auteurs puisqu'il n'existe pas en Grande-Bretagne de manuels scolaires officiels⁴⁸. Enfin, reste

⁴² Page 3 de la lettre de la *Palestine Arab Delegation* adressée au Président du Conseil de la SDN, 11 janvier 1922 ; ASDN, Carton 41 « Meetings of the Permanent Mandates Commission ».

⁴³ Page 13 dans *An interim report...1920-1921*.

⁴⁴ Page 3 dans *Report on Palestine administration 1922*. Il serait également pertinent d'étudier la correspondance entre les autorités ministérielles à Paris (ou Londres) et l'Administration sur place dans les mandats pour tenter de tracer des influences plus explicites dans la production des données. Cela appartiendrait à une autre recherche dans le cadre d'autres archives spécialisées.

⁴⁵ Page 99 dans *CPM. Procès verbaux... 1926*.

⁴⁶ Page 27 dans *CPM. Procès verbaux...1926*.

⁴⁷ Page 181 dans *CPM. Procès verbaux de la dixième session, 1927*. Réf. C.545.M.194.1927.VI.

⁴⁸ Page 27 dans *CPM. Procès verbaux...1927*.

toujours l'effet de la production statistique sur l'autodétermination des peuples des territoires, qui semble faible et/ou difficile à tracer. Toutefois, le fait de posséder une statistique exhaustive n'est-il pas le début d'une existence politique (Anderson *et al.* 1999) ?

3- Éléments de conclusion

Selon notre première hypothèse, la supervision des mandats introduit la première évaluation officielle des politiques des États membres, introduisant une dimension quantitative claire. S'appuyant sur la mission octroyée par le Pacte, la CPM collecte et analyse les statistiques dans la volonté d'asseoir une autorité extérieure aux puissances mandataires. Ces dernières sont supervisées de manière normative parce que comparative, entre autres. La marge de manœuvre de la CPM est limitée mais c'est aussi la seule commission de la SDN qui, tout en gérant des questions directement politiques, fonctionne dans une autonomie formellement supérieure à celles des commissions techniques. Cela rend l'expertise mandataire un cas unique au sein de la SDN.

Notre deuxième hypothèse affirmait que, à partir des chartes et conventions, le caractère à la fois chiffré et « civilisateur » de la supervision des mandats contribue, dans un premier temps, à construire le pouvoir international autour de l'articulation entre technique et éthique. Ces dernières fondent la légitimité universaliste des OI, les États personnifiant les intérêts politiques partisans. Dans un deuxième temps, si pour S. Pedersen « [...] *the mandates system should at best be seen as a discursive arena and not an administrative system* » (2006 : 28), nous pouvons ajouter que ce système n'est pas seulement une arène discursive mais aussi, par sa dimension quantitative, un outil de gouvernement, plus ou moins effectif. Dans l'exercice de supervision, la SDN, qui est au service des États et y dépend dans sa validité ultime, forge un instrument pour les surplomber, tout au moins en partie. La gouvernementalité des statistiques internationales résiderait dans sa capacité à discipliner les administrations supervisées. Dans ce sens, nous avons vu comment l'activité de la CPM suppose l'émergence d'un fonctionnement institutionnel original : la *reddition de comptes* (rapports, débats) selon de méthodes rationnelles (questionnaires, statistiques standardisées) ; la *publicisation* (droit de pétition, accès à la documentation et aux débats) ; l'usage officiel d'informations non-gouvernementales (l'*opinion publique*) ; le fait que les membres de la CPM agissent en tant qu'*experts* (règlement de la CPM) ; l'*émulation* implicite par la comparaison et la mise en avant d'exemples à suivre et, enfin, l'*instrumentalisation* de la supervision par les puissances, pouvant s'interpréter à la fois comme corroborant la mise en discipline (sa tentative) et comme étant un rappel du contrôle ultime que les gouvernements peuvent exercer sur tout processus international.

Enfin, en parallèle au travail de l'OEF et à celui d'autres sections de la SDN, le système mandataire permet de tracer l'origine de la quantification internationale. Celle-ci évolue après la Seconde guerre mondiale, le volet évaluatif prenant de formes originales et étant davantage destiné aux pays du Nord à partir des années 1990. Le rôle de la quantification dans la construction de la légitimité internationale et la capacité des évaluations à contourner les institutions démocratiques (pluralisme) par la combinaison directe entre éthique et savoir chiffré sont ainsi à la fois anciennes et d'actualité, à la base de l'originalité politique des OI.

Références bibliographiques

- Anderson, Margo J. et Stephen E. Fienberg. 1999. *Who counts ? : the politics of census-taking in contemporary America*, New York, Russell Sage Foundation.
- Anghie, Antony. 2004. *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Boogaerde, Charles van den. 2007. *Le Cameroun entre Paris, Genève et Berlin : les relations internationales et le mandat français sur le Cameroun, 1919-1933*, Mémoire de master recherche 2e année, Paris, Institut d'études politiques.
- Burkman, Thomas W. 2008. *Japan and the League of Nations : Empire and World Order, 1914-1938*, Honolulu, T.H., University of Hawai Press.
- Callahan, Michael D. 1999. *Mandates and Empire. The League of Nations and Africa, 1914-1931*, Brighton, Portland, Sussex Academic Press.
- Callahan, Michael D. 2004. *A sacred trust : the League of Nations and Africa, 1929-1946*, Brighton, Portland, Sussex Academic Press.
- Clavin, Patricia et Jens-Wilhelm Wessels. 2005. « Transnationalism and the League of Nations : Understanding the Work of Its Economic and Financial Organization », *Contemporary European History*, 14, n°4 : 465-492.
- Cussó, Roser et Sabrina D'Amico. 2005. « From development comparatism to globalization comparativism : towards more normative international education statistics », *Comparative Education*, vol. 41, n° 2, mai : 199-216.
- Cussó, Roser. 2010. « La quantification internationale à la lumière de la SSP et des Congrès internationaux de statistique : continuités et ruptures », *Journ@l Electronique d'Histoire des Probabilités et de la Statistique (150ème anniversaire de la Société de Statistique de Paris)*, vol. 6, n°2, décembre. <http://www.emis.de/journals/JEHPS/Decembre2010/Cusso.pdf>
- Cussó, Roser. 2012a *Comparer pour mieux régner : histoire et sociologie de la quantification internationale*, mémoire d'HDR, IEP, 268p.
- Cussó, Roser. 2012b. « L'activité statistique de l'Organisation économique et financière de la Société des Nations : un nouveau lien entre pouvoir et quantification », *Histoire et Mesure*, XXVII-2 : 109-138.
- Cussó, Roser. 2013. « La défaite de la SDN face aux nationalismes majoritaires : la Section des minorités et les pétitions irrecevables », *Études internationales*, vol.44, n°1 : pages à déterminer.
- Desrosières, Alain. 1993. *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte/Poche.
- Desrosières, Alain. 2003a. « Comment fabriquer un espace de commune mesure : harmonisation des statistiques et réalisme de leurs usages » in Lallement, Michel et Spurk, Jan (éds.) *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris, CNRS Éditions : 151-166.
- Desrosières, Alain. 2003b. « Entre l'administration et la science : les transformations de l'internationalisme statistique », *Congrès de l'Institut international de statistique*, Berlin, août 2003.

- Drake, Paul (éd.). 1994. *Money doctors, Foreign debts, and Economic reforms in Latin America*, Wilmington, Jaguar books.
- Dubin, Martin David. 1983. « Transgovernmental processes in the League of Nations », *International Organization*, 37 : 469-493.
- Emmett, Tony. 1999. *Popular resistance and the roots of nationalism in Namibia*, Basel, P. Schlettwein.
- Gribetz, Jonathan. 2012. « The question of Palestine before the international community, 1924: a methodological inquiry into the charge of "bias" » <http://www.accessmylibrary.com/article-1G1-275038429/question-palestine-before-international.html>
- Griffin, James, Hank Nelson et Stewart Firth. 1979. *Papua New Guinea: a political history*, Victoria, Heinemann Educational.
- Heacock, Roger. 2004. « Le Système international aux prises avec le colonialisme : les délibérations sur la Palestine dans la Commission permanente des mandats de la Société des Nations » in Méouchy, Nadine et Peter Sluglett (éd.) *Les mandats français et anglais dans une perspective comparative*, Boston, Leiden.
- Kott, Sandrine. 2008. « Une 'communauté épistémique' du social ? Experts de l'OIT et internationalisation des politiques sociales dans l'entre-deux-guerres », *Genèses*, n°71 : 26-46.
- Le Bras, Hervé. 2000. *Naissance de la mortalité. L'origine politique de la statistique et de la démographie*, Paris, Seuil/Gallimard.
- Oyono, Dieudonné. 1992. *Colonie ou Mandat international ? La politique française au Cameroun de 1919 à 1946*, Paris, L'Harmattan.
- Pedersen, Susan. 2006. « The Meaning of the Mandates System : An Argument », <http://aiscibhistory.wikispaces.com/file/view/meaningmandates.pdf>
- Pedersen, Susan. 2007. « Back to the League of Nations », *American Historical Review*, vol. 112, n°4, octobre : 1091-1117.
- Rappard, William E. 1938. « Le nationalisme économique et la Société des nations » dans Asbeck, Frederik Mari van *et al. Recueil des cours*, Paris, Librairie du Recueil Sirey.
- Rosenberg, Emily S. 2003. *Financial missionaries to the world : the politics and culture of dollar diplomacy, 1900-1930*, Durham, N.C., Londres, Duke University Press.
- SDN. 1920. *Actes de la première assemblée. Séances plénières*, Genève, SDN.
- SDN. 1945. *Le système des mandats. Origine, principes et application*, Genève, SDN.
- Tshisungu, Edouard. 1970. *Le contrôle de la Société des Nations et l'évolution des mandats français en Afrique (1918-1939)*, Thèse de doctorat, Strasbourg, Université de Strasbourg.
- Ward, Michael. 2004. *Quantifying the World : UN Ideas and Statistics*, Bloomington, Indiana University Press.
- Wasserstein, Bernard. 1991 [1978]. *The British in Palestine. The mandatory government and the Arab-Jewish conflict 1917-1929*, Cambridge, Oxford, Basil Blackwell.
- Wright, Quincy. 1930. *Mandates under the League of Nations*, Chicago, Chicago University Press.