

Bulletin de la Société d'Histoire de la Guadeloupe



La rétrocession de Saint-Barthélemy à la France ou les premiers pas de la démocratie locale (1878-1884)

Hélène Servant

Number 150-151, May–August–September–December 2008

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1041709ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1041709ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société d'Histoire de la Guadeloupe

ISSN

0583-8266 (print)

2276-1993 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Servant, H. (2008). La rétrocession de Saint-Barthélemy à la France ou les premiers pas de la démocratie locale (1878-1884). *Bulletin de la Société d'Histoire de la Guadeloupe*, (150-151), 73–88. <https://doi.org/10.7202/1041709ar>

Tous droits réservés © Société d'Histoire de la Guadeloupe, 2008

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

Érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

La rétrocession de Saint-Barthélemy à la France ou les premiers pas de la démocratie locale (1878-1884)

Hélène Servant
Conservateur en chef du patrimoine
Directrice des archives départementales de la Guadeloupe¹

Possession suédoise en 1837, la petite île de Saint-Barthélemy ne pouvait, de ce fait, être concernée par le décret de 1837 créant les communes en Guadeloupe. En revanche, son rattachement à la France en 1877-1878 a été cause d'un bouleversement institutionnel, dont l'un des effets fut la mise en place d'une municipalité : ainsi fut créée, par décret ministériel du 27 juillet 1878, la 33^e commune de Guadeloupe², un demi-siècle après la naissance des premières circonscriptions communales.

La nouvelle organisation institutionnelle est venue se greffer sur un tissu préexistant, avec plus ou moins de bonheur ; il serait cependant exagéré de parler de rupture. Néanmoins, l'île qui vivait jusque là dans une relation duelle avec sa métropole, la Suède, par son rattachement à la Guadeloupe, s'est trouvée de fait inscrite dans une relation à trois, et il lui a fallu apprendre à vivre avec ses deux nouveaux partenaires : l'État français et la colonie de la Guadeloupe.

C'est à décrire cette évolution que s'attache la présente communication. Il s'agit moins de comparer deux régimes politiques – français et suédois – que de tenter de souligner les traits marquants du changement, dans leurs aspects positifs autant que négatifs. On dispose pour ce faire

1. L'auteur a quitté ses fonctions au 31 décembre 2007, pour prendre un poste à la direction des archives de France. C'est cependant en tant que directrice des ADG qu'elle a participé à la journée du 7 novembre 2007 et qu'elle y a prononcé cette communication.

2. En 1882, la séparation de la commune des Saintes en deux communes distinctes – Terre-de-Haut et Terre-de-Bas – créa une 34^e commune. Le paysage communal n'a plus évolué jusqu'au 1^{er} janvier 2007, date à laquelle, les deux îles du Nord sont devenues collectivités d'outre-mer. Aujourd'hui, la Guadeloupe est donc ramenée à 32 communes, comme en 1837.

d'un précieux document : le premier registre des délibérations de la commune de Saint-Barthélemy, qui s'étale de novembre 1878 à 1884. Au fil des réunions du conseil municipal, on découvre ainsi comment les nouveaux édiles ont exercé, au mieux des intérêts de leurs concitoyens, les nouvelles responsabilités qui leur étaient dévolues, dans le respect des lois françaises et en partenariat avec leurs interlocuteurs de Basse-Terre et Paris. Un tel registre prend d'ailleurs une valeur exemplaire, dans la mesure où rares sont les communes de Guadeloupe qui, aujourd'hui, conservent encore de tels documents, dont la richesse n'est pourtant plus à démontrer : les procès-verbaux des délibérations du conseil municipal offrent en effet un témoignage exemplaire et de première main sur l'administration locale et ses difficultés.

Après un rappel historique permettant de définir Saint-Barthélemy à la veille de la rétrocession, on s'attachera dans un second temps à retracer les différentes étapes du processus aboutissant à la mise en œuvre des nouvelles institutions dans leur ensemble, pour s'arrêter, dans un troisième temps, sur le fonctionnement de la municipalité dans les premières années qui suivirent la rétrocession de l'île à la France, ce qu'on pourrait appeler, l'apprentissage de la démocratie locale à la française.

I. LE CONTEXTE HISTORIQUE

A. *L'île de Saint-Barthélemy à la veille de la rétrocession*

Occupée dès 1648 par les Français, l'île de Saint-Barthélemy est incluse dans le domaine de la Compagnie des Indes occidentales, dont il suit les vicissitudes. Sol pauvre, climat sec restreignent son potentiel économique. En revanche, elle jouit d'une position stratégique très intéressante et devient rapidement une base pour la flibuste et le commerce interlope. Cédée par la France à la Suède en 1784 en échange d'un droit d'entrepôt à Göteborg, l'île s'enrichit notablement à la fin du XVIII^e siècle en jouant de la guerre franco-anglaise qui fait rage en mer des Antilles. Le statut de port franc donné à Gustavia par le gouverneur Salman Mauritz von Rajalin en 1785 et la neutralité de la Suède dans la coalition européenne contre la France révolutionnaire permettent à l'île de devenir l'une des plaques tournantes du commerce avec les États-Unis. Victor Hugues l'a bien compris, qui envoie un représentant sur place et y fait régulièrement mouiller ses corsaires. Mais,

« la richesse devait disparaître avec la cause qui l'avait produite. L'ouverture des ports, en assurant à tous la liberté de l'échange, fut la ruine des anciens privilégiés, et St Barthélemy fut délaissée. Aujourd'hui, Gustavia offre toujours un port sûr en relâche, mais son commerce s'est réduit à la minime proportion de son exportation et de sa consommation³. »

Au XIX^e siècle, Saint-Barthélemy s'étiolle : ayant cessé d'être un entrepôt profitable aux grandes nations commerciales, elle se replie sur elle-même, vivote de la pêche, d'un peu d'élevage ; le sol n'y étant guère

3. Séance du conseil privé du gouverneur du 22 décembre 1877. ADG, 5 K 104.

propice à la culture de la canne et du coton, elle reste à l'écart de la révolution industrielle qui s'opère autour des années 1840-1850⁴.

Malgré l'exiguïté de son territoire, l'île est divisée en deux paroisses : Gustavia (la ville) et Lorient (la campagne), qui elle-même se subdivise – au plan topographique et non institutionnel – en deux arrondissements correspondant respectivement aux côtes au vent et sous le vent. Sa population, au recensement de 1875, s'élève à 2 874 personnes : 793 à Gustavia, 773 dans « l'arrondissement du Vent » (quartier de Lorient), et 808 dans le quartier sous le Vent, auxquelles il convient d'ajouter une population « flottante » d'environ 500 personnes, non recensées. On note encore un net déséquilibre dans la répartition des sexes : 617 hommes et 401 jeunes gens de plus de 15 ans (1 018 en tout), contre 938 femmes et 417 jeunes filles de plus de 15 ans (1 355 au total), même si la nouvelle génération présente un rapport de proportion moins déséquilibré.

Bien que la Suède soit un pays de la religion réformée, le catholicisme a subsisté comme religion dominante : le recensement ne dénombre que 342 protestants, répartis entre luthériens (13), anglicans (196) et méthodistes (133). Saint-Barthélemy n'a d'ailleurs pas connu la laïcisation de l'état civil⁵, qui continue d'être tenu par les curés des paroisses de Gustavia et Lorient.

Le budget de la commune, à la veille de la rétrocession, montre un déficit très important : les recettes s'élèvent à 11 725,16 F – essentiellement fournis par les droits de douanes, en l'absence d'impôt direct local – alors que les dépenses montent à 80 468,13 F, dont moitié pour la solde des fonctionnaires et l'instruction publique, l'entretien de la batterie représentant l'autre gros poste budgétaire. Il faut donc une subvention suédoise de plus de 68 000 F pour couvrir le déficit. Ainsi que le conclut le rapporteur du projet de nouvelle organisation administrative et judiciaire, lors de la séance du conseil privé du gouverneur du 2 décembre 1877,

« Je ne pouvais le dissimuler, la rétrocession que nous offrait la Suède serait pour la métropole comme pour la Guadeloupe une cause de dépenses sans compensation appréciable en argent. Mais si le traité de 1784 [a] pu faire perdre aux habitants de Saint-Barthélemy leur titre de Français, c'est avec un sentiment d'orgueil bien légitime que j'ai constaté qu'après un siècle d'abandon, les descendants des premiers fondateurs de cette petite colonie conservaient encore comme un apanage de famille le culte du nom français. Aussi la commission n'a pas craint de demander au budget de l'État un sacrifice en rapport avec les besoins de la population de Saint-Barthélemy comme elle n'a pas hésité à réclamer au service local l'inscription à son budget des sommes qui seront nécessaires pour assurer le fonctionnement dans notre nouvelle possession des services qui relèveront de l'administration de la Guadeloupe⁶. »

B. Les modalités du retour à la France

La rétrocession de la colonie suédoise à la France est actée par le traité de Paris du 10 août 1877, conclu entre les deux États, sous réserve de

4. Ce qui ne signifie pas que l'esclavage y soit inconnu ; il y a d'ailleurs été aboli fin 1847, six mois avant l'Abolition générale décrétée par la France le 27 avril 1848.

5. Loi du 20 septembre 1792, promulguée dans la colonie de la Guadeloupe un an après, soit le 21 septembre 1793.

6. ADG, 5 K 104.

l'approbation des habitants de l'île, et selon des conditions détaillées dans un protocole annexe du 31 octobre suivant. La population ayant accepté sans réserve son changement de tutelle métropolitaine, le protocole prévoit pour elle l'acquisition de la nationalité française de plein droit à compter du jour de la prise de possession de l'île par l'autorité française (art. 1), en réservant un droit d'option par déclaration individuelle pour les habitants qui préféreraient garder la nationalité suédoise, valable un an à compter de l'installation du nouveau pouvoir (art. 2). La Suède fait remise à la France de l'ensemble des archives de son ancienne colonie à la France⁷ (art. 3). Au plan financier, le gouvernement français s'engage à verser 80 000 F pour le prix des propriétés domaniales suédoises (art. 5), ainsi qu'une somme de 320 000 F à titre d'indemnité, pour le rapatriement et le pensionnement des fonctionnaires suédois qui ne passeraient pas au service de la France (art. 6).

Reçu par la Chambre des députés le 2 mars 1878, le traité est publié sous forme de loi au *Journal officiel de la République française* le 9 mars suivant ; le 10 a lieu l'échange des ratifications, et la cérémonie de prise de possession officielle par la France a lieu solennellement le 16 mars. À cette occasion, le gouverneur Couturier délivre à la population une vibrante proclamation, pleine d'espoir et d'enthousiasme :

« Habitants de Saint-Barthélemy,

Séparés de la France depuis près d'un siècle, vos pères vous ont légué leur pieux attachement pour l'ancienne patrie, dont vous avez conservé la langue, les mœurs et les souvenirs.

C'est par le mutuel accord des deux puissances amies qui ont successivement possédé votre pays, c'est d'après le vœu librement exprimé de la population que l'île de Saint-Barthélemy est aujourd'hui réunie à la France.

Avec le drapeau qui flotte maintenant sur votre rivage, la République française vous apporte les bienfaits de ses institutions et la protection de ses lois. Tous les droits, toutes les garanties qu'elle assure aux citoyens français sont aujourd'hui les vôtres.

La loi qui consacre votre réunion à la France rattache l'île de Saint-Barthélemy au gouvernement de la Guadeloupe.

Vous pouvez compter sur ma sollicitude la plus vigilante. L'administration de la Guadeloupe emploiera tous ses soins à améliorer votre situation, à augmenter votre bien-être, à répandre dans cette île les biens que procure le règne pacifique de l'ordre, du travail, de la liberté et du progrès. Elle ne saurait avoir l'ambition de vous faire oublier le gouvernement paternel qu'elle vient remplacer ici ; mais elle s'efforcera du moins de ne pas le faire regretter.

En s'inspirant des vues généreuses et libérales du ministre de la Marine et des Colonies, l'administration de la Guadeloupe espère parvenir à gagner par son dévouement la confiance et l'affection de l'honnête et paisible population dont les intérêts lui sont désormais confiés.

Habitants de Saint-Barthélemy,

Vous avez toujours aimé la France : vous lui appartenez aujourd'hui par la nationalité. Unissons donc nos sentiments et nos vœux dans un même élan d'amour pour la patrie commune.

7. Il s'agit des archives, courantes et historiques, qui ont été produites par le gouvernement suédois local, et non des documents de l'administration royale suédoise, toujours conservés à Stockholm. Ces archives ont formé le « fonds suédois de Saint-Barthélemy », actuellement conservé aux Archives nationales d'Outre-mer, malheureusement très dégradé. Une partie a pu être microfilmée et se trouve aujourd'hui accessible sur ce support aux ADG (série 2 MI).

Vive la France !
Vive la République ! »

Dans les mois qui suivent, les administrations, tant parisienne que locale, multiplient les textes officiels – décrets, arrêtés, règlements, décisions – permettant à la nouvelle dépendance de la Guadeloupe de continuer à fonctionner dans son nouveau cadre. Le premier est un arrêté du gouverneur qui porte que la législation actuellement en vigueur dans l'île continuera d'être appliquée dans son ensemble jusqu'à nouvel ordre. Sur place, les personnalités déjà en exercice reçoivent mission de poursuivre leur fonction provisoirement. La mise en place du nouveau cadre institutionnel va prendre six mois. Les premiers témoignages de l'activité de Saint-Barthélemy française arrivent en novembre 1878.

II. LE REMODELAGE INSTITUTIONNEL

A. *Les travaux préparatoires*

Dès 1877, on s'était mis à la tâche dans les bureaux pour préparer au mieux l'intégration de la nouvelle dépendance. Au plan local, puisqu'il est immédiatement acquis que l'île sera rattachée à la Guadeloupe, le gouverneur est chargé de soumettre au ministre de la Marine et des Colonies ses propositions. Il forme pour ce faire une commission *ad hoc* chargée d'élaborer un projet d'organisation judiciaire et administrative de l'île (25 septembre 1877). Celle-ci rend ses conclusions lors de la séance du conseil privé du 22 décembre, par la voix du sieur Aubin, son rapporteur. Le projet de la commission ne nous est pas parvenu, mais le compte-rendu de la séance du 22 décembre⁸ permet de s'en faire une idée assez précise.

Pour rédiger son projet, la commission est allée sur place afin d'apprécier la situation – c'est ainsi que l'on dispose d'un tableau précis pour 1876, en terme de finances, population, institutions, etc. Le premier souci de la commission consiste à vérifier que le changement de régime pourra se faire sans heurt, même s'il faut une période transitoire : il ne saurait être question, en effet, d'instaurer pour Saint-Barthélemy une spécificité législative, incompatible avec son rattachement à la Guadeloupe.

B. *L'administration locale sous régime suédois*

À la veille de la rétrocession, les affaires locales sont gérées par un conseil des doyens, composé de six membres désignés au suffrage universel, et présidé par un conseiller royal. Bien que l'île soit divisée en deux arrondissements ou sections – Gustavia et Lorient – l'administration est unique et siège à Gustavia. Les attributions du Conseil des doyens sont à peu de choses près celles d'un conseil municipal. Il s'occupe de la voirie municipale, de la prison, de la sûreté, de la commodité de la voie publique, du maintien du bon ordre dans les lieux publics, enfin il dresse

8. ADG, 5 K 104. Toutes les citations qui suivent dans ce paragraphe sont extraites de ce compte-rendu, sauf exception, explicitement mentionnée.

le budget, fait les recouvrements et paye les dépenses. Le Conseil des finances, sous la présidence du gouverneur, contrôle le budget de l'île. La loi électorale ne prévoit qu'un motif d'incapacité : l'état de domestique à gages.

Le glissement d'un régime à l'autre semble pouvoir s'opérer sans heurt : peu de changements en termes d'attributions, guère plus au plan électoral. Le Conseil des doyens sera remplacé par le conseil municipal, et comportera seize membres au lieu de six. Le maire, nommé par le gouverneur, prendra la présidence, en lieu et place du conseiller royal.

La commission estime qu'il n'y a pas lieu de diviser l'île en deux communes ; en revanche, l'établissement d'un adjoint à Lorient pour les affaires d'état civil doit être maintenu. La proposition est adoptée par le conseil privé.

C. Des difficultés budgétaires à prévoir

S'inspirant du modèle de Saint-Martin, la commission s'est appliquée à étudier s'il pouvait être transposé tel quel à Saint-Barthélemy, les aménagements à y apporter, pour traduire le tout en propositions chiffrées, les sommes étant à inscrire soit au budget de l'État, soit au budget de la Guadeloupe (souvent appelé « budget du Service local »). D'emblée, la nouvelle colonie se voit donc inscrite dans le schéma institutionnel français à trois niveaux, qui a dominé jusqu'à la décentralisation de 1981-1982.

La commission propose de répartir les charges entre les partenaires, conformément à la loi bien sûr, mais en faisant la part des ressources et des potentialités de chacun, selon le découpage suivant :

- État : financement du service judiciaire (création d'un tribunal de première instance), du culte⁹ (envoi d'un prêtre supplémentaire), de la police de la navigation, de la force militaire (une brigade de gendarmerie), de la santé, soit environ 27 000 F ;
- budget local (Guadeloupe) : paiement des traitements des personnels locaux, règlement de frais matériels divers (loyers, nourriture des prisonniers, etc.), soit un peu moins de 23 000 F ;
- municipalité : fonctionnement local, voirie, entretien des bâtiments communaux, secours aux pauvres.

Le montant de la part de cette dernière n'est pas évalué. Sur ce plan, la commission se montre très discrète, se bornant à observer que « à l'avenir, les ressources de la commune s'augmenteront dans de sensibles proportions par la perception des droits d'octroi de mer. ». Chimère, comme les événements vont bien vite le montrer.

Pour autant, le pouvoir n'est pas dupe et connaît la misère extrême de sa nouvelle possession. Ainsi, dans une dépêche au ministre datée du 28 décembre 1877, le gouverneur réclame un crédit exceptionnel de 4 000 F pour la cérémonie de prise de possession :

« Les habitants de Saint-Barthélemy ont conservé, il est vrai de le dire, le culte du nom français ; mais beaucoup d'entr'eux sont dans une misère

9. À cette date, l'administration des Cultes est encore rattachée au pouvoir. La loi de séparation des Églises et de l'État n'est intervenue qu'en 1905 en métropole, 1911 en Guadeloupe.

extrême, et pour ceux-là, le transfert de la souveraineté doit se traduire par un soulagement immédiat. C'est dans ce but que j'ai ajouté au programme de la fête la distribution de secours en argent¹⁰. »

En marge, la dépêche porte cette annotation : « oui, mais sur quels fonds ? »

L'État se montre malgré tout sensible à la faible capacité financière de sa nouvelle colonie. Lors de la séance du 22 décembre du conseil privé, la commission et le conseil sont tombés d'accord pour que, au moins dans un premier temps, la population ne soit grevée d'aucune nouvelle contribution. C'est l'un des thèmes de la dépêche du gouverneur au ministre du 28 décembre suivant, validé par la réponse du ministre datée du 6 mars 1878¹¹. L'enjeu dépasse d'ailleurs Saint-Barthélemy : les prévisions de dépenses s'élèvent à 21 630 F, pour des recettes qui, on l'a vu, en 1876, n'atteignaient pas les 12 000 F. Si le déficit n'est pas couvert par une augmentation des impôts dans l'île, et si on le reporte sur la Guadeloupe entière, on court le risque d'une contestation générale, alors que « déjà l'opinion publique s'est émue de cette perspective et se préoccupe de la détermination qui sera prise. » Ce qui nous indique d'ailleurs au passage que si les habitants de Saint-Barthélemy ont accueilli avec joie le retour dans le giron français, l'accueil en Guadeloupe a été plus mitigé.

D. La promulgation du statut communal

Le 27 juillet, le décret du président de la République n°7365, « portant que l'île Saint-Barthélemy formera une commune dépendant de la Guadeloupe » est publié au *Bulletin des lois*¹². L'article 1^{er} reprend l'intitulé : création d'une commune dans l'île, rattachée à la Guadeloupe. L'article 2 stipule :

« Le nombre des adjoints et des conseillers municipaux de la commune de Saint-Barthélemy sera fixé provisoirement par un arrêté du gouverneur de la Guadeloupe. L'un des adjoints devra résider à Lorient. »

Ce texte est promulgué dans la colonie par arrêté du gouverneur du 7 octobre suivant¹³, en même temps que quatre autres textes : la loi du 2 mars 1878 portant acceptation du traité du 10 août ; le décret du 18 mars ordonnant son exécution ; deux décrets du 31 août portant création d'un tribunal de première instance à Gustavia et réglant le traitement des magistrats.

Le 11 octobre suivant, le gouverneur prend un nouvel arrêté, nommant une commission municipale de quinze membres pour exercer provisoirement les attributions du conseil municipal, et désignant, toujours à titre provisoire, un maire et deux adjoints, dont l'un exerçant comme

10. ANOM, SG Guadeloupe, c. 2, d. 16, pièce n°4 : lettre du gouverneur au ministre, 28/12/1877 ; ADG, 1 MI 650/1.

11. *Ibid.*, pièce n°9 : projet de réponse du ministre au gouverneur, 02/1878 ; pièce n°13 : lettre du ministre au gouverneur, 6/03/1878.

12. *Bulletin des lois*, 12^e série, partie principale, n°411, p. 495-496 (ADG, 1 K 288).

13. Ce texte officiel, ainsi que tous ceux qui suivent, ont été publiés dans la *Gazette officielle de la Guadeloupe* et dans le *Bulletin officiel de la Guadeloupe* pour l'année 1878, conservés aux ADG respectivement sous les cotes 3 K 70 et 3 K¹ 51.

officier d'état civil à Lorient. L'article 5 prévoit aussi la confection sans délai des listes électorales, pour qu'il puisse être procédé rapidement à des élections du corps municipal. Pour compléter ce dispositif, deux arrêtés des 14 et 28 octobre suivants désignent le percepteur, receveur municipal et des établissements de bienfaisance, et trois membres du conseil municipal pour siéger au bureau de bienfaisance.

Toujours par arrêté (16 octobre 1878), le gouverneur a fixé le délai dans lequel les lois, décrets, arrêtés, règlements et décisions deviendront exécutoires sur l'île à un jour franc après celui où la *Gazette officielle* qui en contient la promulgation sera parvenue à Gustavia.

Depuis la prise officielle de possession de l'île par la France (16 mars), jusqu'à la première réunion de la commission municipale provisoire le 4 novembre 1878, il s'est donc écoulé près de huit mois pendant lesquels la gestion municipale a été interrompue. Encore la première session se limite-t-elle à l'installation de la commission administrative et à l'acceptation du don de 80 000 F par le roi de Suède Oscar II et de la fondation qu'il institue sur l'île¹⁴.

III. L'APPRENTISSAGE DE LA DÉMOCRATIE « À LA FRANÇAISE »

A. *L'apurement du passif*

À l'occasion de sa deuxième et dernière séance de l'année, la commission administrative commence à se pencher sur les problèmes budgétaires. L'interruption des services du bureau de bienfaisance, lors même que l'île compte tant de miséreux, a occasionné une interruption des pensions servies mensuellement par cet organisme. La première décision de la commission municipale consiste donc à voter, à titre d'avance au bureau de bienfaisance, un crédit de 700 F en faveur des indigents.

La commission doit également pourvoir au paiement des créances de la commune, tout règlement ayant été suspendu depuis le 16 mars. Le maire se voit confier la mission de recueillir les factures et de procéder dans les meilleurs délais à leur liquidation. Ce n'est finalement que dans sa séance du 11 février 1879 que la municipalité vote *a posteriori* le budget de 1878, en même temps d'ailleurs que celui de 1879. La comparaison des deux documents témoigne à plus d'un titre de l'évolution qui s'est produite : même s'il est décliné pour la première fois par chapitres et articles, le budget de 1878 présente encore les caractéristiques de l'ancienne période ; il est fondé sur les ressources propres de la commune uniquement, dont on voit combien elles sont limitées (4 600 F). Si malgré tout les dépenses demeurent inférieures (3 834 F), il s'agit moins du résultat d'une politique attentiste (expédition des affaires courantes de mars à fin octobre) que de la non inscription de certaines dépenses effectuées, faute de justificatifs. Les 800 F d'excédent ne peuvent en rien laisser augurer de la suite.

14. Pour cette session et toutes les suivantes citées, voir ADG, 4 E Dépôt 2 : registre des délibérations municipales de Saint-Barthélemy, 1878-1884.

B. *Les budgets communaux à partir de 1879 : la question de l'octroi*

Dès 1879, l'allure du budget se modifie, dans sa présentation comme dans son contenu. L'innovation, c'est qu'il ouvre la porte à la discussion, puisque à côté de la colonne « propositions du maire » figure une autre intitulée « propositions de la commission ». Il faut cependant attendre le projet de budget de 1881 pour que des divergences se fassent jour entre le maire et son conseil.

La deuxième transformation concerne les chiffres : recettes et dépenses triplent en 1879, passant de 4 600 F à 17 300 F, près de 20 000 F en 1880, avant de frôler les 30 000 F en 1881, pour redescendre autour de 20 000 F à partir de 1882. Cette envolée résulte en fait de l'intégration au budget du produit de l'octroi, reversé par le Service local (Guadeloupe). Lors de sa session ordinaire de 1878¹⁵, le Conseil général a voté le régime fiscal spécial de Saint-Barthélemy, rendu provisoirement exécutoire par arrêté du gouverneur du 13 décembre suivant (la sanction par le gouvernement n'intervint qu'en mars 1879). Par son vote, l'assemblée coloniale maintient sur l'île l'absence de tout impôt direct, maintient le statut de port franc et prévoit le reversement intégral du produit de l'octroi de mer, taxe perçue sur les marchandises venant du dehors, après seulement prélèvement des remises revenant aux ayants droit (art. 6). À la commune incombent cependant les frais de perception de l'octroi, y compris le traitement du personnel des douanes attaché au port de Gustavia, soit une dépense de 4 000 à 5 000 F par an.

Dès lors, le budget de la commune repose sur un équilibre fragile : que le produit de l'octroi se révèle plus faible qu'attendu, aussitôt le déficit se creuse, les frais de recouvrement absorbant la quasi totalité du revenu. C'est pourquoi, en décembre 1881, le Conseil général prend au cours de sa session ordinaire une nouvelle délibération, alignant le régime de Saint-Barthélemy sur celui de Saint-Martin. Rendue provisoirement exécutoire par arrêté du gouverneur à compter du 1^{er} janvier suivant, elle fut sanctionnée par décret présidentiel du 29 juin 1882, lui-même promulgué par arrêté du gouverneur le 14 août 1882¹⁶. Désormais, la commune reçoit une part fixe d'au moins 15 000 F chaque année sur le produit global de l'octroi de mer, tout en étant affranchie du droit d'entrée jusqu'alors en vigueur. De cette manière, les recettes annuelles se voient à la fois consolidées et stabilisées, laissant espérer des possibilités de vraie politique locale, plus entreprenante, fondée sur l'investissement.

C. *La difficile maîtrise des dépenses publiques*

Le creusement du déficit dans les toutes premières années de régime français amène petit à petit les autorités à réviser leur position à l'égard du régime fiscal de Saint-Barthélemy. Rappelons que l'île ne connaît aucune taxe directe, que le port est franc, ce qu'a réaffirmé le Conseil

15. Procès-verbaux des sessions du Conseil général. Session ordinaire de 1878, séance du 21 novembre : ADG, 1 N 44. Voir le texte en annexe.

16. On retrouve tous ces textes dans Procès-verbaux des sessions du Conseil général. Session ordinaire de 1881, séance du 16 décembre (ADG, 1 N 51) ; *Bulletin officiel de la Guadeloupe*, 1882 (ADG, 3 K¹ 55), ainsi que le rapport au président de la République dans ANOM, SG Guadeloupe, c. 2, d. 16, pièce n°61.

général dans sa délibération de novembre 1878 précitée. Or, dès 1879, le directeur de l'Intérieur, Eggimann, intervient pour suggérer à la commune de revenir sur cet état de fait, afin précisément de diminuer son endettement ; c'en est fini de la « subvention suédoise » qui venait, en fin d'année, combler le déficit ou presque (68 000 F en 1876). Il faut désormais, que la commune et ses édiles puisent en eux-mêmes les ressources nécessaires à leur existence.

Le 25 mars 1879, Eggimann adresse à la municipalité plusieurs observations sur son budget pour l'année, pourtant voté en équilibre quelques semaines plus tôt. Mais il y manque le traitement du commissaire de police (757 F), et l'on a inscrit en recette une créance de 700 F du bureau de bienfaisance, dont l'état des finances permet de douter qu'elle soit remboursée au cours de l'exercice. Le conseil ratifie à l'unanimité la proposition du maire de créer un droit d'abattage sur les animaux de boucherie, dont il espère récolter 600 F pour l'année. Dans le même ordre d'idée, le Conseil vote aussi la création d'un droit de quai sur le chargement des navires au port de Gustavia, à l'entrée comme à la sortie, dont il espère une recette annuelle de 2 400 F. Moyennant quelques autres aménagements, le budget est ainsi rectifié, avec même une hausse de 1 000 F tant en recettes qu'en dépenses par rapport au projet initial.

Le 4 juillet, sur nouvelle demande du directeur de l'Intérieur, le conseil vote cette fois un droit de consommation de 25 F par hectolitre sur le tafia et de 10 F sur le sucre importé de Guadeloupe. La municipalité cède d'autant plus facilement que ces deux produits ne sont quasiment plus importés à Saint-Barthélemy, du fait de leur qualité médiocre : on leur préfère ceux des colonies étrangères. À l'occasion de la discussion du budget de 1881, le conseil rétablit la taxe sur les chiens, qui existait à l'époque suédoise, en théorie pour éviter la prolifération des chiens errants. On peut néanmoins s'interroger dans la mesure où, fixée à 10 F par tête, cette taxe est inscrite en recette pour 100 F, soit... 10 chiens concernés seulement !

Malgré ces efforts, le déficit se creuse : 610 F en 1878, 2 017 F en 1879, il se monte à 3 700 F dans le projet de budget voté pour 1880, soit un total de 5 778 F, qui excède les ressources propres d'une année. L'ultime solution consiste à faire appel aux deux autres partenaires, la Guadeloupe et la Métropole, pour obtenir une dotation exceptionnelle, en dépit de ce que cela coûte à la fierté des habitants.

D. D'autres sujets de discussions

La gestion des affaires locales ne se borne pas à trouver des ressources par tous les moyens. Du moins, cette quête désespérée de finances traduit-elle le souci réel d'améliorer le bien-être des concitoyens, comme l'avait promis le gouverneur Couturier dans sa proclamation du 16 mars 1878. Au conseil municipal, on s'intéresse donc à des problèmes comme ceux de la voirie : lors de la séance du 31 juillet 1879, le maire soumet à l'assemblée un tableau des chemins de la commune, pour leur classement comme chemins vicinaux, déclarés d'utilité publique :

« ils établissent des communications essentielles aux principales sections de la commune, servent aux besoins de circulation de la majeure partie de ses habitants. Quelques-uns sont, en outre, de la plus grande importance pour l'exploitation des salines. »

La décision est entérinée par arrêté du gouverneur du 10 septembre suivant, qui classe comme chemins vicinaux simples les chemins de Lorient, de la Gande-Saline, du Grand-Fond, de l'Anse-des-Flamands, du Public, de Lurin.

La commune prend également à cœur la question de l'instruction primaire : dès 1879, à l'issue de la présentation du budget de l'année, le maire avait déploré ne pouvoir inscrire aucun crédit à ce sujet :

« M. le Maire exprime ses regrets à la commission de n'avoir pu lui proposer aucun crédit en vue de l'établissement des écoles dans la dépendance. Il en est bien peiné, car l'indispensabilité des écoles primaires est une chose incontestable. Mais comment faire quand on a si peu de ressources à sa disposition ? »

En 1880, lors de la séance du 31 mai, suite au vote du budget, le maire présente une note récapitulant les frais induits par la création de deux écoles, une de garçons et une de filles. L'achat du matériel est évalué à 6 000 F, demandés à la Métropole comme dotation exceptionnelle, tandis que le loyer des logements, estimé à 1 800 F, est demandé à la Guadeloupe, sous forme de subvention annuelle.

« Elle [la commune] a la douleur de voir grandir la jeunesse sans pouvoir lui donner aucune instruction, et elle espère de la bienveillante sollicitude de la Métropole la faveur de lui venir en aide afin de parvenir à cette intéressante institution. »

Un an plus tard, la question semble être résolue, puisque le débat porte cette fois sur le choix des instituteurs et institutrices (séance du 31 mars 1881) : la majorité opte pour des congréganistes, « attendu que ces instituteurs sont plus zélés et dévoués à l'enseignement aux enfants que les instituteurs et institutrices laïques », mais d'autres préféreraient des laïques, « par le motif qu'ils coûteront moins que les institutrices congréganistes, ce qui sera par conséquent plus avantageux à la commune ». On peut penser que le contexte national – débat sur l'école, lois Ferry sur la gratuité de l'enseignement laïc pour tous – a joué dans l'accord de la France pour financer l'instruction à Saint-Barthélemy... même si la commune a finalement opté pour l'enseignement confessionnel ! Du moins cela était-il préférable à un enseignement donné uniquement en anglais dans une possession française.

En revanche, le Conseil se voit obligé de refuser à plusieurs reprises les demandes de subvention présentées par le conseil de fabrique, pour obtenir la réparation du presbytère et du clocher, toujours au même motif : la modicité des ressources communales.

E. L'affirmation de la démocratie locale et l'intégration définitive dans la République

Quelque difficile que soit la situation, le conseil municipal apparaît au fil des séances comme un lieu de débat. Ainsi, si les budgets de 1878 et 1879 ont été votés à l'unanimité, sans discussion, celui de 1880 témoigne de divergences entre le maire et les autres membres, qui s'expriment par des montants différents à tel ou tel article : par exemple, alors que le maire a proposé 3 000 F pour l'achat du mobilier des écoles, la commission vote

5 820 F. On peut voir ici l'expression d'une divergence dans l'emploi des deniers publics, et partant, de la politique globale menée par la municipalité. La discussion autour du choix des instituteurs et institutrices constitue un autre exemple.

Dans un autre ordre d'idée, il serait erroné de penser que le conseil est une simple chambre d'enregistrement des *desiderata* formulés par l'administration de la Guadeloupe : à plusieurs reprises, il refuse de voter les crédits sollicités par le directeur de l'Intérieur : lors de sa séance du 29 septembre 1880, il refuse d'augmenter le taux des licences des cabarets pour l'année suivante, « du fait des faibles consommations de boissons dans l'île » ; et il persiste l'année suivante (séance du 23 juin 1881). Le 4 novembre 1879, il avait déjà refusé au directeur de l'Intérieur le vote d'un crédit de 600 F pour l'organisation définitive du service de distribution des correspondances par des facteurs ruraux dans l'île, estimant que c'était une dépense superflue, vu le faible volume de courriers distribués dans la campagne. Lors de sa séance du 29 septembre 1880, il refuse encore l'établissement dans la colonie d'un atelier de discipline, comme il en existe un à Saint-Martin,

« vu que les seuls travaux auxquels les condamnés pourraient être employés sont le nettoyage et réparation des chemins publics de la campagne, mais ces travaux sont faits par les habitants eux-mêmes et que, quant au nettoyage des rues de la ville, les propriétaires préfèrent d'employer les journaliers qui font le travail par entreprise et à leur satisfaction. »

Les délibérations du Conseil soulignent aussi l'intégration progressive de la commune à la vie de la colonie, et au-delà, à celle de la République. Lors de sa séance du 31 mars 1882, suite à la demande du directeur de l'Intérieur, la municipalité vote un crédit de 300 F pour les travaux d'assainissement de Pointe-à-Pitre. Le 14 août de la même année, elle vote une subvention de 100 F pour l'organisation du concours agricole qui doit se tenir à Basse-Terre en fin d'année, et une autre de 300 F en faveur des victimes de l'incendie des Abymes survenu dans la nuit du 12 au 13 juin précédent.

Enfin, la commune s'intègre à la vie républicaine en adoptant les symboles de la communauté nationale. Le 12 juillet 1880, la municipalité se réunit en session extraordinaire, suite à la lettre du directeur de l'Intérieur lui demandant quelles dispositions elle compte adopter pour célébrer l'anniversaire de la chute de la Bastille. Le président propose un programme modeste en quatre points : élévation d'un mât de cocagne sur l'appontement du gouverneur ; organisation de deux courses dans le port de Gustavia ; décoration et illuminations de la mairie ; tir de trois salves au fort Gustave III, la première le 13 au coucher du soleil, et les deux autres le 14, au lever et au coucher du soleil. Un crédit de 300 F est voté à ces fins. Le 30 décembre suivant, le Conseil s'assemble pour voter un crédit de 150 F, nécessaire à l'achat d'un buste de la République avec piédestal et aux frais de son installation. Célébration de la prise de la Bastille (même si le 14 juillet n'est pas encore fête nationale¹⁷), installation d'un buste de Marianne... autant de symboles forts qui témoignent d'une intégration complète à la vie de la Nation.

17. Il l'est devenu en 1889, pour le centenaire de la prise de la Bastille.

IV. CONCLUSION

Un article de *La Patrie* du 7 juillet 1881 reprochait vivement au gouvernement français de laisser dépérir Saint-Barthélemy. En juillet 1882, le contre-amiral Zédé, commandant la station navale des Antilles, adresse un compte-rendu mitigé de sa visite dans l'île :

« J'ai trouvé l'île dans l'état signalé déjà par mes prédécesseurs, c'est-à-dire tranquille, mais manquant pour ainsi dire de toutes ressources, les habitants vivant au jour le jour ne se livrent à aucune culture ni à aucune industrie¹⁸. »

En 1883, c'est un rapport encore plus sévère qui est adressé à l'administration française par un général de brigade chargé d'une mission d'inspection aux Antilles¹⁹. Doit-on en conclure, avec ces auteurs, que le rattachement de Saint-Barthélemy à la France s'est soldé par un échec et fut une erreur ? Le changement de régime a introduit un nouveau cadre institutionnel, assorti de nouvelles pratiques administratives, impliquant une période de rodage. Ceci dit, un régime politique quel qu'il soit ne peut transformer radicalement les ressources naturelles d'un pays. On peut penser que la commission préparatoire instituée par le gouverneur Couturier avait sous-estimé les faiblesses structurelles de l'île en même temps que surestimé son potentiel économique. Incapable d'exporter des ressources qu'elle ne produisait pas, il lui était difficile d'attirer vers elle le grand commerce transatlantique, et le rôle d'entrepôt qui lui avait fourni sa prospérité à la fin du XVIII^e siècle n'était plus de mise un siècle plus tard. Il a fallu attendre le développement du tourisme dans la Caraïbe pour amorcer un véritable décollage économique, à partir des années 1960.

Néanmoins, l'intégration dans la nation française a apporté à l'île de Saint-Barthélemy un nouveau modèle administratif, politique et judiciaire, et lui a permis de pratiquer en son sein le jeu de la démocratie locale. Dépendance de la Guadeloupe, mais dépendance lointaine, elle a poursuivi un développement spécifique, l'obligeant bien souvent à puiser dans ses propres ressources pour avancer. Il n'est pas impensable, dans ces conditions, de considérer le nouveau statut²⁰ comme l'aboutissement d'un processus entamé plus d'un siècle auparavant, un jour de mars 1878...

18. ANOM, SG Guadeloupe, c. 2, d. 16, pièce n°63.

19. *Ibid.*, pièce n° 70.

20. Suite au OUI massif prononcé par les habitants de l'île lors du référendum du 7 décembre 2003, Saint-Barthélemy (comme Saint-Martin), est devenue collectivité d'outre-mer, régie par l'article 74 de la constitution. Le nouveau statut est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2007. À l'heure actuelle, les nouvelles institutions se mettent en place progressivement, comme cela avait été le cas en 1878.

ANNEXE 1 – BUDGET DE SAINT-BARTHÉLEMY EN 1878

Chapitre 1^{er} – Recettes ordinaires

Art. 1 ^{er}	Revenus, rentes, etc. (appartenant à la commune sur les recettes effectuées du 16 mars au 30 septembre 1878)	2017,74	
	Id. du 1 ^{er} octobre au 3 novembre 1878	586,40	2604,14
Art. 5	Produit des amendes (recettes effectuées du 4 novembre au 31 décembre 1878)	27,93	
Art. 6	Produit de l'octroi (du 4 nov. au 31 déc. 1878)	1889,77	
Art. 9	Produit des licences de cabarets (id.)	48,60	
Art. 10	Produit des expéditions des actes de l'état civil (id.)	20,00	
	Total du chapitre 1^{er}		4590,44

Chapitre 2 – Recettes extraordinaires

Art. 6	Produits divers (du 4 nov. au 31 déc. 1878)	3,60	
	Totaux des recettes		4594,04

Chapitre 1^{er} – Dépenses obligatoires

Art. 1 ^{er}	Entretien des registres de l'état civil (valeur du papier timbré avancée par le Service local pour les registres de l'état civil de 1878 et 1879)		216,00
Art. 5	Frais de bureau, etc. (montant des diverses fournitures faites par M. Blanchet en novembre et décembre 1878)		460,50
Art. 6	Loyers et entretien des hôtels et autres locaux : – fourniture et pose d'un mât de pavillon à l'hôtel de la mairie	50,00	
	– loyer de l'hôtel de la mairie	29,87	
	– fourniture de chaises pour la mairie	200,00	
	– loyer de la maison servant de bureau de l'état civil dans la section de Lorient	18,67	298,54
Art. 7	Traitements, remises et indemnités : – avance des droits d'enregistrement de la prestation de serment des milices comme gardes-champêtres	66,00	
	– traitement des employés municipaux	574,93	
	– remises du chef du bureau des douanes	29,82	
	– frais de tenue des écritures de l'état civil à Lorient	100,80	
	– indemnités acquises à l'occasion du recensement de la population et en vue de son immatriculation par ordre alphabétique	407,50	1179,05
Art. 11	Dépenses diverses obligatoires : dépenses diverses effectuées du 16 mars au 3 novembre 1878		940,54
	Total du chapitre 1^{er}		3094,63

Chapitre 2 – Dépenses facultatives

Art. 3	Subventions à divers titres (avance au bureau de bienfaisance pour assurer le service des secours)	700,00
Art. 6	Dépenses diverses facultatives (fourniture de rafraîchissements à l'occasion des réunions municipales)	39,96
	Total du chapitre 2	739,96
	Total des dépenses	3834,59
	Récapitulation	
	Recettes ordinaires et extraordinaires	4594,04
	Dépenses obligatoires et facultatives	3834,59
	Résultat en excédent	759,45

ANNEXE 2. – EXTRAIT DU PROCÈS-VERBAL DE LA SÉANCE DU
CONSEIL GÉNÉRAL DU 21 NOVEMBRE 1878

« Jusqu'à ce qu'il en soit autrement décidé :

1. Les habitants de l'île de Saint-Barthélemy seront exempts de la contribution foncière (droits sur les loyers des maisons), de la contribution mobilière, de la contribution des patentes et de l'impôt particulier sur les officiers ministériels.

2. Ne seront pas perçus :

- 1° Le droit de sortie sur les denrées du cru de Saint-Barthélemy ;
- 2° Les droits de consommation sur les produits qui y sont soumis à la Guadeloupe, d'après le tableau inséré au tarif des contributions et taxes locales ;
- 3° Le droit de consommation sur les spiritueux ;
- 4° Le droit de licence des distillateurs et des marchands en gros de spiritueux ;
- 5° Les droits sur la délivrance des acquits-à-caution, etc.
- 6° Les droits de douane sur les marchandises étrangères applicables aux denrées similaires de celles de la colonie.

3. Seront admis en franchise à la Guadeloupe les produits du cru et de l'industrie de l'île de Saint-Barthélemy dont l'origine sera certifiée par les expéditions de douanes ; toutes autres marchandises importées de cette île acquitteront les taxes en vigueur.

Les denrées du cru de la Guadeloupe chargées à destination de Saint-Barthélemy seront soumises aux taxes de sortie.

4. Le port de Gustavia jouira d'une franchise absolue de droits de port et de navigation.

En conséquence, ne seront pas perçues les taxes inscrites au tarif des contributions et taxes locales en vigueur à la Guadeloupe sous les titres suivants :

- §8. Droits de navigation et de port.
- §9. Taxes accessoires de navigation

5. Les marchandises importées du dehors à Saint-Barthélemy acquitteront seulement la taxe d'octroi de mer, conformément au tarif annexé à la présente délibération.

Toutes les dispositions en vigueur en matière d'octroi de mer, et spécialement celles des arrêtés des 24 février 1868 et 21 décembre 1877, seront applicables à Saint-Barthélemy.

6. Le produit de la taxe d'octroi de mer sera intégralement attribué à la commune après le prélèvement des remises revenant aux ayants droit.

Seront imputés sur le budget du service local, sauf remboursement sur le produit net des droits d'octroi de mer :

1° Les frais de perception de l'octroi, y compris le traitement des fonctionnaires et agents du service des douanes attachés au port de Gustavia.

2° Les dépenses de l'instruction publique qui sont à la charge des communes.

Il ne sera fait aucun prélèvement au profit de la caisse de réserve des communes.

7. La commune de Saint-Barthélemy sera exonérée de toute contribution aux dépenses de la police générale et des aliénés et des enfants assistés.

8. Le cabotage avec la Guadeloupe et ses autres dépendances ne pourra s'effectuer que par bâtiment français.

9. La faculté de l'entrepôt réel dans les magasins du commerce est maintenue à Saint-Barthélemy et étendue à toutes les marchandises indistinctement. Elle s'exercera sous les conditions et d'après les règles déterminées par l'arrêté local du 11 mars 1868 relatif aux entrepôts particuliers. »