

MANIC.org  
Réseau des Bibliothèques  
Ville de Roussillon-Pétra



MANIOC.org  
Réseau des bibliothèques  
Ville de Pointe-à-Pitre



LIBRAIRIE FÉLIX ALCAN

---

DU MÊME AUTEUR

---

EN PRÉPARATION :

**La France moderne et le problème colonial.**

II. *L'avènement des libéraux, la conquête de l'Algérie, la fin du pacte colonial (1830-1860).* 1 vol. in-8°.

III. *Le nouvel Empire ; les conflits contemporains,* 1 vol. in-8°.

PRÉCÉDEMMENT PARU :

**Bernadotte Roi (1810-1818-1844).** 1 vol. in-8°, 5 fr.

---

**La crise actuelle. Essai de psychologie politique.** 1901, 1 vol.  
in-18 (Plon et Cie, éditeurs).

---

P. Ed: 65

325.31

SCH

# LA FRANCE MODERNE

ET

# LE PROBLÈME COLONIAL

★

LES TRADITIONS ET LES IDÉES NOUVELLES  
LA RÉORGANISATION ADMINISTRATIVE  
LA REPRISE DE L'EXPANSION

(1815-1830)

PAR

**CHRISTIAN SCHEFER**

École des Sciences politiques



PARIS

**FÉLIX ALGAN, ÉDITEUR**

LIBRAIRIES FÉLIX ALGAN ET GUILLAUMIN RÉUNIES

108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 108

1907

Tous droits de traduction et de reproduction réservés.

0256 MANIOC.org

Réseau des bibliothèques  
Ville de Pointe-à-Pitre



## AVANT-PROPOS

---

Le développement parfois prodigieux des entreprises coloniales demeurera, sans nul doute, un des traits saillants de la période contemporaine. En ces vingt-cinq dernières années, tous les territoires restés sans maître ont soudain trouvé des preneurs; petits ou grands, tous les pays qui se sentaient une vitalité suffisante se sont rués au partage du monde. Dans ce vaste mouvement qui transforma la carte du globe, la France sut garantir ses droits et conserver son rang. Elle était mieux préparée, d'ailleurs, que plusieurs de ses rivales. Dès la fin des guerres napoléoniennes, le domaine d'outre-mer que lui avait légué l'ancien régime avait commencé de paraître trop étroit et elle avait dès lors, bien avant que les découvertes africaines vissent provoquer la curée, su prendre pied en Océanie, conquérir toute l'Algérie et la moitié de la Cochinchine. Mais de telles provinces, étendues, continentales et peuplées, s'accommodaient bien difficilement de l'ordre de choses imaginé jadis pour les îles à sucre, restreintes et sans indigènes, et, plus tard, les régions mal explorées du Soudan ou du Congo réclamèrent à leur tour un système administratif nouveau. En outre, dans le pays constamment épris de changements politiques,

les régimes se succédaient et des partis divers s'installaient sans cesse aux affaires apportant avec eux des théories qu'ils se piquaient de faire prévaloir partout. De là, de perpétuels conflits entre les aspirations de plus en plus modernes et les principes coloniaux hérités du passé. Et c'est ainsi que, fréquemment incitée à développer ses domaines lointains, obligée en outre, pour des causes très diverses, à discuter les conditions de leur vie, la France dut, tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, étudier presque sans relâche le problème colonial. Ce problème a des aspects multiples et pose une série de questions successives. Après s'être demandé s'il convient d'acquérir des établissements lointains, il faut, l'affirmative à peine adoptée, déterminer les conditions de la mise en valeur, régler les rapports économiques avec la métropole, trouver la formule du gouvernement. Depuis cent ans, chacun de ces points fut périodiquement examiné chez nous. Dans quelles circonstances et dans quel esprit ; quelles solutions, d'autre part, prévalurent et pour quelles causes, c'est ce que je voudrais essayer de montrer dans les pages qui suivent. Je n'entreprends donc pas un travail sur les vicissitudes intérieures de nos diverses possessions, travail qui, pour être sérieux, exigerait de longs séjours au loin, non plus qu'une étude proprement militaire, économique ou administrative, encore qu'elle doive être un peu tout cela. Négligeant les événements purement locaux, je souhaiterais écrire une histoire de notre politique coloniale, en prenant le mot « politique » dans le sens le plus étendu. Demeurant par la pensée constamment à Paris, pouvant connaître à peu près les renseignements qu'on y recevait au jour le jour des diverses parties du monde, mais m'en tenant strictement à ces seuls renseignements,



je voudrais démêler la façon dont les ministres les interprètent et analyser les mesures ensuite prises soit pour agrandir notre domaine, soit pour combiner son organisation.

Si j'y réussis, j'espère apporter quelque contribution à l'histoire propre des colonies et fournir aussi des indications ou des exemples à qui se complaît dans l'étude de l'évolution générale du pays. Car j'arriverais alors, sans doute, à faire ressortir comment l'ardeur récente pour les expéditions lointaines ne résulta ni d'un caprice ni simplement des circonstances ; à montrer, en effet, comment les entreprises menées à bien par le second Empire ou par la troisième République ne furent souvent que la réalisation de projets dès longtemps étudiés, comment, en un mot, malgré les révolutions qui morcellent notre histoire, des traditions se sont maintenues grâce auxquelles des gouvernements très opposés ont fraternellement collaboré aux mêmes tâches. Quelques autres traits se dégageront peut-être même qui, bien que continuant à se rapporter strictement à l'objet particulier de mon étude, permettront aux lecteurs curieux de les poursuivre, des comparaisons et des conclusions d'un ordre plus général encore. Malgré les illusions fréquentes, nulle maxime politique n'influe que sur le seul objet qu'elle paraît viser ; et si certains des liens parfois très imprévus rattachant les finances aux relations diplomatiques ou le commerce à l'administration pure se distinguent souvent mal dans l'excessive multiplicité des affaires métropolitaines, ces liens s'aperçoivent sans effort dans le domaine plus restreint des affaires coloniales. Enfin, dans ce même champ d'expériences, clairement délimité et relativement vierge, où la crainte électorale du ridicule ne bride pas non plus le législateur, on discerne plus

clairement aussi la vertu de ces principes abstraits que les partis inscrivent en tête de leurs programmes, qui séduisent par leur ingéniosité verbale ou leur générosité théorique et qu'il faut cependant juger d'après leurs conséquences, seules décisives en matière de gouvernement. Les nécessités pratiques finissent d'ailleurs toujours par s'imposer. Contraints d'agir, les théoriciens les plus effrénés s'empressent de compter avec elles, pour peu qu'ils soient intelligents : j'aurai l'occasion d'en produire plus d'un exemple. Et, comme les affaires coloniales ont été, je l'ai dit, régulièrement suivies durant quatre-vingts ans, comme elles mettent d'autre part en jeu tous les éléments qui concourent à la vie d'une nation, nous les verrons exercer peu à peu une influence étendue pour finir par modifier sensiblement la mentalité des hommes d'État français.

Précisément aussi à cause de leur complexité, l'histoire de ces affaires présente des difficultés graves. Sur celles-ci je me garderai cependant d'insister ne voulant point plaider les circonstances atténuantes pour les erreurs ou les faiblesses qui se remarqueront dans mon livre. Tout au plus en pourrais-je prendre texte pour expliquer la méthode suivie. Mais il me semble que si cette méthode est bonne, elle apparaîtra clairement. Seuls les menus détails d'exécution demanderaient peut-être quelques éclaircissements, en particulier le système adopté pour les références. Ce dernier sera donc indiqué dans la note qui va suivre et à laquelle je prie le lecteur de vouloir bien se reporter.

---

# NOTE SUR LES SOURCES CONSULTÉES

---

## I. — DOCUMENTS

### 1° DOCUMENTS MANUSCRITS.

Chaque fois qu'un document se trouve bien à sa place, dans la série dont il fait logiquement partie et que celle-ci est classée chronologiquement, je me borne à indiquer sa date et le dépôt : Archives des Colonies, de la Marine ou des Affaires étrangères. Il convient donc d'indiquer quelles sont, dans ces archives, les séries dont je me suis servi.

AUX ARCHIVES DES COLONIES des trois séries essentielles qui proviennent de l'ancienne direction des Colonies au ministère de la Marine :

Les *Actes du pouvoir souverain* sont les ordonnances ou décisions royales, accompagnées chacune — au moins en principe — du rapport qui l'a précédée. La série est bien classée, mais pour la période qui nous occupe, incomplète des années 1825-1829 dont les pièces se retrouvent d'ailleurs, en partie, dans la série correspondante du ministère de la Marine.

La *Correspondance ministérielle* comprend toute la correspondance au départ. Elle se dédouble souvent et suivant qu'elle émane du bureau du personnel ou du bureau d'administration. C'est à cette dernière seule que j'aurai à renvoyer. Elle est classée à la fois chronologiquement et géographiquement. Chaque année forme un tout, dans lequel les colonies sont séparées des « autres lieux » c'est-à-dire des correspondants métropolitains, et les dépêches adressées à une même colonie sont, en outre, réunies. Le classement est généralement bien suivi.

La *Correspondance générale* comprend :

1° Toute la correspondance reçue des autorités coloniales et qui se présente fréquemment en primata, duplicata et triplicata, accompagnée, en plus, des « résumés » faits pour le service des bureaux ; 2° les lettres reçues des correspondants les plus divers ; 3° les pièces imprimées ou manuscrites jointes à la correspondance des agents ; 4° les rapports, notes de service, documents ou mémoires de provenance quelconque. Étant donné ce mélange et le fait que le classement est très incertain, je spécifierai chaque fois que je renverrai à cette série, en précisant le volume ou le carton. Par contre, la date d'un rapport au roi suffira pour marquer sa place parmi les Actes du pouvoir souverain, comme la date et le destinataire d'une dépêche pour qu'on la puisse retrouver dans la Correspondance ministérielle.

AUX ARCHIVES DE LA MARINE, j'ai consulté la série A conservée au ministère même et, parmi les documents déposés aux Archives Nationales, les séries BB<sup>1</sup>, BB<sup>4</sup> et les procès-verbaux du Conseil d'Amirauté.

La série A qui comprend les actes du pouvoir souverain est composée comme la série correspondante du ministère des Colonies et les pièces qui manquent dans cette dernière doivent être cherchées là.

La série BB<sup>1</sup> comprend des notes et rapports provenant du secrétariat général du ministère ;

La série BB<sup>4</sup> la correspondance des navirés en campagne.

La nature des pièces figurant dans les séries A et BB<sup>1</sup> se ressemblant beaucoup il m'a paru nécessaire de renvoyer expressément à l'une ou à l'autre, mais l'ordre chronologique étant suivi dans chaque série les indications de volume ont paru superflues. Par contre ces indications sont le plus souvent nécessaires pour la série BB<sup>1</sup> classée par région géographique et par escadre.

AUX ARCHIVES DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, je n'ai, de même, indiqué les volumes que pour les *Mémoires et Documents* dont le nom seul indique la composition et pour les *Suppléments* à la correspondance. Pour la *Correspondance*, classée chronologiquement et par pays, la date et l'indication de l'expéditeur ou du destinataire, suffisent en effet, complètement.

La date et la nature de la pièce suffisent également d'habitude pour se retrouver dans les ARCHIVES DES CHAMBRES DE COMMERCE,

notamment dans celles que j'ai plus spécialement consultées. Parmi ces Archives, celles de la Chambre de Marseille méritent une mention particulière, étant extrêmement complètes et admirablement rangées.

Inutile enfin de donner des explications particulières pour les autres documents manuscrits que j'ai encore consultés et que j'indiquerai suffisamment au bas des pages. Ce sont notamment :

AUX ARCHIVES NATIONALES : les procès-verbaux du Conseil des ministres de 1814 ; les documents versés par le ministère du Commerce et plus particulièrement les procès-verbaux du Conseil supérieur du Commerce ;

AU DÉPARTEMENT DES MANUSCRITS DE LA BIBLIOTHÈQUE NATIONALE, divers recueils spéciaux que des circonstances quelconques y ont amenés.

## 2° DOCUMENTS IMPRIMÉS.

La plupart des textes imprimés figurant dans plusieurs recueils je renvoie, autant que possible, au plus facile à consulter. J'ai donc classé les recueils dans l'ordre qui va être dit.

Pour la législation antérieure à 1789 :

ISAMBERT. — *Recueil général des anciennes lois françaises*, Paris, 1822-1833, 29 vol. in-8, dont un de table.

A défaut d'Isambert, je cite les recueils spéciaux :

MOREAU DE SAINT-MÉRY. — *Lois et constitution des Colonies françaises de l'Amérique sous le Vent* (de 1550 à 1785). Paris, 1784-1790, 6 vol. in-4 (Tables.)

DURAND-MOLARD. — *Code de la Martinique*. Nouvelle édition continuée par Dufresne de Saint-Cergues. Saint-Pierre-Martinique, 1807-1814, 5 vol. in-8. (Va jusqu'en 1813, mais continué jusqu'en 1823, sous le même titre, par Aubert-Armand ; Fort-de-France, 1865-1872, 2 vol. gr. in-8, marqués tomes VI et VII. Tables alphabétiques et chronologiques dans chaque volume.)

DELALEU. — *Code des Iles de France et de Bourbon* (jusqu'en 1787), 2<sup>e</sup> édition, Port-Louis, 1826, in-4. — Cf. plus loin, dans la liste des ouvrages celui de Delabarre de Nanteuil.

Pour la législation postérieure à 1789 :

DUVERGIER. — *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, avis du Conseil d'État*. 2<sup>e</sup> édit. Paris, 1834 et années suiv. in-8. Tables générales, dont une notamment pour la période 1789-1830, en 2 vol. La pagination et parfois la répartition des pièces dans les volumes varient suivant les éditions, mais les dates permettent de rétablir facilement la concordance.

Ensuite :

Les *Annales Maritimes et Coloniales*. — Paris, 1809-13 et années suiv., in-8. A partir de 1818 chaque année se divise en deux parties : la première comprend plus spécialement les actes officiels, la seconde est composée de mémoires, rapports et articles divers. Tables annuelles, table générale alphabétique. 2 vol. in-8.

Le *Moniteur* (Tables alphabétiques et chronologiques).

Le *Bulletin des Lois* (Tables alphabétiques).

N'ayant eu qu'à mentionner, et une seule fois, l'un des Bulletins officiels locaux, celui de Bourbon, je ne donne pas ici la liste de ces recueils. On la trouvera dans : Tantet, *Catalogue méthodique de la bibliothèque du ministère des Colonies*. 1905, in-8.

Pour les débats parlementaires :

*Archives parlementaires de 1789 à 1860. Recueil complet des débats législatifs et politiques des Chambres françaises, publiés sous la direction de J. Mavidal et E. Laurent*. 2<sup>e</sup> série, 1800-1860. Paris, 1860-1875. Table générale, 1815-1830, au tome LXI et tables dans chaque volume, celles des tomes XV et XVI réunies dans le tome XVI.

Dans les archives parlementaires figurent les projets de budget. A ceux-ci doivent-être joints :

Pour chacune des années 1820-1830, le *Rapport au Roi, Budget de...*, présenté par le ministre de la Marine et des Colonies et imprimé séparément en un volume in-4 ;

Et, pour la période de 1814-1823, le *Compte rendu au roi, par le ministre de la Marine et des Colonies, des recettes et des dépenses faites pour le service des Colonies sur les exercices 1814-1823 inclus*. Paris, 1827, in-4.

Pour les textes diplomatiques :

DE CLERCQ. — *Recueil des traités de la France*, Paris, 1864 et années suivantes, in-8. (Table générale des 15 premiers volumes au tome XVI).

MARTENS. — *Recueil des principaux traités...* Gottingue, 7 vol. in-8. *Supplément au Recueil des principaux traités*, 4 vol. in-8. *Nouveau Recueil des Traités*, 9 vol in-8... etc. 1 vol. de tables générales (La pagination varie suivant les éditions mais la table générale donne les concordances).

Ne rentrent pas dans les catégories précédentes :

*Copies des pièces des agents du gouvernement français, imprimées en vertu de la proclamation du 11 novembre 1814.* Le Cap-Henri, 1814, in-8.

Ministère du Commerce et des Manufactures. Commission formée avec l'approbation du Roi... pour l'examen de certaines questions de législation commerciale. — *Question des sucres: Exposé.* — *Enquête sur les sucres* (procès-verbaux de la commission). — *Compte rendu de l'enquête et des délibérations de la commission* (M. le C<sup>te</sup> d'Argout, rapporteur). Paris, 1828, fascicules, in-4.

Les autres documents que j'ai eu à citer figurent dans les ouvrages qui vont être énumérés.

## II. — OUVRAGES

(MANUSCRITS OU IMPRIMÉS.)

La présente liste ne vise aucunement à être une bibliographie de notre histoire coloniale pour la période 1814-1830. Elle indique simplement les titres complets, lieux et dates de publication des ouvrages cités dans les notes.

AMÉ. — *Étude sur les tarifs de douane et sur les traités de commerce.* Paris, 1876, 2 vol. in-8.

AVENEL (Vicomte d'). — *Richelieu et la monarchie absolue.* 2<sup>e</sup> édition. Paris, 1895, 4 vol. in-8 (la marine et les colonies dans le tome III).

AZÉMA (Georges). — *Histoire de l'île Bourbon depuis 1643 jusqu'au 20 décembre 1848.* Paris, 1859, 2<sup>e</sup> édition 1862, in-8.

BACHELIER. — *Histoire du commerce de Bordeaux.* Paris, 1862, in-8.

- BALGUERIE STUTTENBERG. — *Lettre de Balguerie Stuttenberg (de Bordeaux) à MM. les Membres du conseil supérieur du Commerce.* Paris, 1821, brochure in-8.
- BALLET (Jules). — *La Guadeloupe. Renseignements sur l'histoire, la faune, la géologie, la minéralogie, l'agriculture, le commerce, l'industrie.* Basse-Terre, 1895-1902, 3 tomes en 5 vol. in-8.
- BAUDEAU (Abbé). — *Introduction à la philosophie économique (Collection des Économistes, Physiocrates, t. II).*
- (BARBÉ MARBOIS). — *Observations sur les votes de quarante et un conseils généraux des départements concernant la déportation des forçats libérés. Par un membre de la Société royale pour l'amélioration des prisons.*
- BEUGNOT. — *Mémoires.* Paris, 1866, 2 vol. in-8; 3<sup>e</sup> éd. 1882 en 1 vol. (je cite cette dernière).
- BENOISTON DE CHATEAUNEUF. — *De la colonisation des condamnés et de l'avantage qu'il y aurait pour la France à adopter cette mesure.* Paris, 1827, in-8.
- BOITEAU (Paul). — *État de la France en 1789.* Paris, 1861, in-8.
- BOIZARD et TARDIEU. — *Histoire de la législation des sucres (1664-1891) suivie d'un résumé général des lois et règlements en vigueur.* Paris, 1891, in-4.
- BOUVET DE LOIZIER. — *Mémoire du général comte de Bouvet sur son administration de l'île de Bourbon pendant les années 1815, 1816, 1817.* Paris, 1819, in-8.
- BOYER-PÉRELEAU. — *Les Antilles françaises, particulièrement la Guadeloupe, depuis leur découverte jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 1825.* 2<sup>e</sup> édition. Paris, 1825, 3 vol. in-8.
- BROGLIE (duc de). — *Souvenirs (1785-1870) du feu duc de Broglie, publiés par son fils.* Paris, 1886, 4 vol. in-8.
- BRUNET (Louis). — *La France à Madagascar, 1815-1895.* 2<sup>e</sup> édition. Paris, 1895, 1 vol. in-12.
- CARAYON (L.). — *Histoire de l'établissement français de Madagascar pendant la Restauration par L. Carayon, capitaine d'artillerie et ancien commandant p. i. de cet établissement.* Paris, 1845, in-8.
- CELLIEZ (M<sup>me</sup>, née de Rossi). — *Historique de l'instruction du chinois qui a été présenté au Roi le 8 octobre 1821.* Blois et Paris, 1822, in-8.
- CHAILLEY-BERT. — *Les compagnies de colonisation sous l'Ancien Régime.* Paris, 1898, 1 vol. in-12.
- CISTERNES (Raoul de). — *Le duc de Richelieu, 1818-1821.* Paris, 1898, in-8.



- COLBERT. — *Lettres, instructions et mémoires, publiés par P. Clément*. Paris, 1861-1882, 8 vol. in-4 en 10 tomes.
- Collection des principaux économistes enrichie de commentaires, de notes explicatives et de notices historiques* (dite *Collection Guillaumin*). Paris, in-8 (Les différents ouvrages qui y figurent sont indiqués au nom de leurs auteurs).
- Colonisation (la) lyonnaise. Rapport présenté par le Comité départemental du Rhône* (Exposition de 1900). Lyon, 1900, in-4.
- CONDILLAC. — *Le Commerce et le gouvernement* (*Collection des Économistes. Mélange d'Économie politique*, t. I).
- CONDORCET. — *Réflexions sur l'esclavage des nègres* (*Collection des Économistes, Mélanges*, t. I).
- CORDIER (Henri). — *Bibliotheca sinica, dictionnaire bibliographique des ouvrages relatifs à l'empire chinois*. Paris, 1893-95, 3 vol. in-8.
- CORDIER (Henri). — *Le Consulat de France à Hué sous la Restauration*. Paris, 1884, in-8.
- CORDIER (Henri). — *Bordeaux et la Cochinchine sous la Restauration*. Dans le *Toung Pao, Archives pour servir à l'étude... de l'Asie orientale*, série II, vol. V (décembre 1904).
- COTTU. — *Le Sénégal, histoire et situation de la Colonie* (*Revue des Deux Mondes*, 15 janvier 1843).
- CULTRU. — *Dupleix, ses plans politiques, sa disgrâce*. Paris, 1901, 1 vol. in-8.
- CUNNINGHAM. — *The growth of english Industry and commerce in modern times*. Cambridge, 1892, in-8.
- DARCY (Jean). — *France et Angleterre. Cent années de rivalité coloniale. L'Afrique*. Paris, 1904, in-8.
- DELABARRE DE NANTEUIL. — *Législation de l'île Bourbon; répertoire raisonné des lois, ordonnances, etc.* Paris, 1844, 3 vol. in-8.
- De la situation des gens de couleur libres aux Antilles françaises*. Paris, 1823, in-8.
- DESCHAMPS (LÉON). — *Histoire de la question coloniale en France*. Paris, 1891, 1 vol. in-8.
- DESCHAMPS (LÉON). — *Les colonies pendant la Révolution. La constituante et la réforme coloniale*. Paris, 1898, 1 vol. in-12.
- Des douanes et des colonies. Observations préliminaires à la discussion de la loi dans les deux Chambres*. Paris, 1822, in-8.
- DISLÈRE. — *Traité de législation coloniale*. 2<sup>e</sup> édition. Paris, 1897, 2 vol. in-8.
- DUBOIS (Marcel) et AUGUSTE TERRIER. — *Un siècle d'expansion coloniale*. Dans la série: *Les colonies françaises*, publiée par la com-

Vous aussi

Note sur les gens de couleur rédigée par le Ministre des Col.  
 3. N (manuscrit) > papier d'Hydr de Nouvelle ; Niles Arg. p. 8735

mission chargée de préparer la participation du ministère des Colonies à l'Exposition universelle de 1900. Paris, 1902, in-8.

(DUBUC et DUBUISSON). — *Lettres critiques et politiques sur les colonies et le commerce des villes maritimes de France adressées à M. Raynal par M\*\*\**. Genève, 1785, 1 vol. in-8.

A *vuvv*  
DUBUC. — *Observations sur la conduite de M. le comte de Vaugiraud*. Paris, 1817, in-4.

ELLIS. — *History of Madagascar*. Londres, 3 vol., 1838, in-8.

FERAND (Charles). — *Histoire de la Calle et des anciennes concessions françaises d'Afrique*. Alger, 1878, in-8.

FLASSAN (de). — *Histoire générale et raisonnée de la diplomatie française ou de la politique de la France depuis la fondation de la monarchie jusqu'à la fin du règne de Louis XVI*. 2<sup>e</sup> édition corrigée et augmentée. Paris, 1811, 7 vol. in-8.

3  
GAILLY DE TAURINES. — *La politique coloniale de la Restauration* (Revue des Deux Mondes, 15 septembre 1895).

GERVAIN (Baronne de). — *Un ministre de la Marine et son ministère sous la Restauration. Le baron Portal* (Non mis dans le commerce). Paris, 1898, in-8.

GIRAULT. — *Principes de colonisation et de législation coloniale*. 2<sup>e</sup> édit. Paris, 1904, 2 vol. in-12.

GROSCLAUDE. — *Le nouveau pacte colonial* (Revue des Deux Mondes, 1<sup>er</sup> mars 1902).

GUIZOT. — *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*. Paris, 1858-1868, 8 vol. in-8.

GUYOT. — *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence civile, criminelle, canonique et bénéficiale*. Paris, 1784-1785, 17 vol. in-4.

HAUSSEZ (d'). — *Mémoires du baron d'Haussez, dernier ministre de la marine sous la Restauration*, publiés par son arrière petite-fille, la duchesse d'Almazan. Paris, 1896-97, 2 vol. in-8.

HOGENDORP. — *Mémoires du général comte van Hogendorp*. La Haye, 1887, 1 vol. in-8.

HUE (Fernand). — *La France et l'Angleterre à Madagascar*. Paris, 1885, in-12.

HULOT (baron). — *D'Entrecasteaux, 1737-1798* (Extrait du bulletin de la Société de Géographie, 1894). Paris, Société de Géographie, 1894, in-8.

HYDE DE NEUVILLE. — *Mémoires et Souvenirs*. Paris, 1888-1892, 3 vol. in-8.

- ISAAC. — *Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner le projet de résolution de M. Isaac, tendant à la constitution d'une commission de dix-huit membres pour l'examen des modifications à introduire dans le régime des colonies et possessions françaises.* Sénat, session 1888, n° 106.
- JULLIANY. — *Essai sur le commerce de Marseille.* 2<sup>e</sup> édition. Marseille, 1842, 3 vol. in-8.
- JURIEN DE LA GRAVIÈRE. — *Souvenirs d'un Amiral.* Paris, 1860, 2 vol. in-12.
- LESUR. — *Annuaire historique universel pour...* Paris, in-8 (Un volume annuel à partir de 1818).
- LE TROSNE. — *Ordre social (Collection des Économistes, Physiocrates, t. II).*
- LEVASSEUR (E.). — *Le système protecteur sous la Restauration; dans la Revue internationale du commerce, de l'industrie et de la Banque, numéro du 31 mars 1902.*
- L'ÈVESQUE aîné. — *Sur les colonies, 15 octobre 1821, par l'Évesque aîné, maire et négociant à Nantes.* Nantes, in-8.
- MAHON-DUFOUGERAY. — *Notes sur Saint-Martin.* Dans les *Archives de Médecine navales*, et reproduites dans le *Bulletin de la Société bretonne de géographie* (mai-juin 1884).
- MALO (Charles). — *Histoire d'Haïti (île de Saint-Domingue), depuis la découverte jusqu'en 1824, époque des dernières négociations entre la France et le gouvernement Haïtien.* Nouvelle édition. Paris, 1825, in-8.
- MALOUET. — *Collection de Mémoires et correspondances sur l'administration des colonies et notamment sur la Guyane française et hollandaise.* Paris, an X, 5 vol. in-8.
- MALOUET. *Mémoires de Malouet, publiés par son petit-fils.* 2<sup>e</sup> édition. Paris, 1874. 2 vol. in-8.
- MARGRY. — *Les Français en Nouvelle-Zélande (Correspondant; numéro du 25 décembre 1860).*
- MARTIN (Robert, Montgomery). — *Statistics of the Colonies of the british Empire in the West Indies, South America, North America, Asia, Austral Asia, Africa and Europe... from the official records of the colonial office.* Londres, 1839, petit in-4.
- Martinique (La) en 1820, ou le républicanisme oligarchique désappointé.* Paris, 1820, in-8.
- MELON. — *Essai politique sur le Commerce (Collection des Économistes, Économistes financiers).*
- MERCIER (Ernest). — *Histoire de l'Afrique septentrionale (berbère),*

*depuis les temps les plus reculés jusqu'à la conquête française (1830).*  
Paris, 1891, 3 vol. in-8.

MERCIER DE LA RIVIÈRE. — *Ordre naturel des sociétés politiques*  
(Collection des Economistes, Physiocrates, t. II).

*Missiones catholicae ritus latini cura S. Congregationis de propaganda fide descriptae in annum 1887.* Rome, Vatican, 1888, in-8. Pas d'autre volume paru en 1905.

MONTESQUIEU. — *De l'esprit des lois.*

MOREAU DE JONNÈS. — *Recherches sur la prospérité des colonies françaises, ses éléments, ses conditions nécessaires et les moyens qui peuvent la faire naître, l'agrandir (sic) et la perpétuer dans les anciens et les nouveaux établissements transatlantiques.* Mémoire couronné au concours de l'Académie des Sciences, Arts et Belles-Lettres de Lyon en 1823. Bibliothèque de l'Académie, 1 vol. manuscrit, petit in-4.

MOREAU DE JONNÈS. — *Le commerce au XIX<sup>e</sup> siècle.* Paris, 1825. 2 vol. in-8.

NAPOLÉON. — *Correspondance de Napoléon I<sup>er</sup>, publiée par ordre de Napoléon III.* Paris, 1858-1869, 28 vol. in-4.

NED-NOLL. — *Histoire de l'armée coloniale.* Paris, 1896, in-8.

NETTEMENT (Alfred). — *Histoire de la conquête d'Alger, écrite sur des documents inédits et authentiques, suivie du tableau de la conquête de l'Algérie.* Paris, 1856, in-8.

*Notices statistiques sur les Colonies françaises, imprimées par ordre de M. l'amiral baron Duperré, ministre secrétaire d'État de la Marine et des Colonies.* Paris, 1837-1840: 4 parties in-8.

*Observations sur l'état actuel de nos colonies dans leurs rapports avec la métropole.* Paris, 1821, in-8.

PAJOT. — *Simple renseignements sur l'île Bourbon.* Paris, 1887, in-12.

PALLAIN. — *Les douanes françaises.* Paris, 1896. 3 vol. in-8.

PARDON. *La Martinique depuis sa découverte jusqu'à nos jours.* Paris, 1877, in-8.

PASQUIER. — *Histoire de mon temps. Mémoires du chancelier Pasquier, publiés par M. le duc d'Audiffret-Pasquier.* Paris, 1893-95. 6 vol. in-8.

PAULIAT. — *La politique coloniale sous l'ancien régime.* Paris, 1887, in-12.

PETIT. — *Droit public ou gouvernement des colonies françaises, d'après les lois faites pour ces pays.* Paris, 1771, 2 vol. in-8.

PIGEONNEAU. — *La politique coloniale de Colbert. (Annales de l'École libre des Sciences Politiques, 1886.)*

- PIGEONNEAU. — *Histoire du commerce de la France*. Paris, 1885-1888.  
2 vol. in-8 (inachevé, le tome II s'arrête à Richelieu).
- PORTAL. — *Mémoires du baron Portal (Pierre Barthélemy d'Albarèdes) grand croix de la Légion d'Honneur, pair de France, ministre de la marine et des colonies et ministre d'État sous les rois Louis XVIII et Charles X, contenant les plans d'organisation de la puissance navale de la France*. Paris, 1846, in-8.
- Précis de l'abolition de l'esclavage dans les colonies anglaises, imprimé par ordre de M. l'amiral baron Duperré, pair de France, ministre secrétaire d'État de la Marine et des colonies*. Paris, 1840.
- Précis sur la colonisation des bords de la Mana, à la Guyane Française, imprimé par ordre de M. l'amiral Duperré, pair de France, Ministre d'État de la Marine et des Colonies*. Paris, 1835, in-8.
- Précis sur les établissements français formés à Madagascar, imprimé par ordre de M. l'amiral Duperré, pair de France, ministre secrétaire d'État de la marine et des colonies*. Paris, 1836, in-8.
- PRENTOUT. — *L'île de France sous Decaen (1803-1810). Essai sur la politique coloniale du premier Empire et la rivalité de la France et de l'Angleterre dans les Indes-Orientales*. Paris, in-8.
- Quelques considérations générales sur les colonies*. Paris, 1821, in-8.
- QUENTIN. — *Mémoire sur la question suivante, mise au concours par la Société d'agriculture, sciences et belles-lettres de Mâcon : Indiquer en remplacement des travaux forcés, une peine, etc... auquel la Société académique a décerné le prix*. Paris, 1828, in-8.
- QUESNAY. — *Maximes du gouvernement (Collection des Economistes, Physiocrates, t. I)*.
- QUESNAY. — *Tableau économique (Collection des Economistes, Physiocrates, t. I)*.
- RAMBAUD. — *Histoire de la civilisation française*, Paris, 1887, 2 vol. in-12.
- RAYNAL. — *Histoire philosophique et politique des établissements et du commerce européen dans les deux Indes*. Genève, 1781, 10 vol. in-8.
- RÉMUSAT (A. de). — *Nouveaux mélanges asiatiques*. Paris, 1828, 2 vol. in-8.
- RICHELIEU. *Mémoires (Tomes XXI, XXII, XXIII de la Nouvelle collection des Mémoires relatifs à l'histoire de France, publiée par MM. Michaud et Poujoulat)*. Paris, 1854, in-8.
- ROUSSET (Camille). — *Un ministre de la Restauration ; le marquis de Clermont-Tonnerre*. Paris, 1885, in-8.

- ROUSSET (Camille). — *La conquête d'Alger*. 2<sup>e</sup> édit. 1880, in-12.
- SALVANDY (de). — *De l'émancipation de Saint-Domingue dans ses rapports avec la politique intérieure et extérieure de la France*. Paris, 1825, in-8.
- SEPTANS. — *Les commencements de l'Indo-Chine française*. Paris, 1887, in-8.
- SILLEM (J.-A.). — *Dirk van Hagendorg (1761-1822)*. Amsterdam, 1890, in-8.
- SILVESTRE (J.). — *La Malmaison, Rochefort, Sainte-Hélène (20 juin-16 octobre 1815)*. Rochefort, 1902, in-8.
- SMITH (Adam). — *Recherches sur la richesse des nations*.
- SOREL (Albert). — *L'Europe et la Révolution française*. Paris, 1904, 8 vol. in-8.
- STAËL (Mme de). — *Considérations sur la Révolution française. Sur les Colonies, opinions de plusieurs négociations de Nantes, présentées à MM. les Membres de la Chambre des députés*. Nantes, décembre 1821, in-8.
- TALLEYRAND. — *Essai sur les avantages à retirer des Colonies dans les circonstances présentes*. Dans les *Mémoires de l'Institut National des sciences et des arts; Sciences morales et politiques*, t. II.
- TRAMOND (J.). — *Le régime commercial des Antilles Françaises au XVIII<sup>e</sup> siècle* (Travail encore manuscrit).
- VAUBLANC (de). — *Du commerce de la France en 1821*. Paris, 1822, in-8.
- VAUGIRAUD (comte de). — *Rapport au Roi sur le gouvernement de la Martinique*, Paris, 1822, in-8.
- VIELCASTEL. — *Histoire de la Restauration*. Paris, 1860-1878, 20 vol. in-8.
- VILLÈLE. — *Mémoires et correspondance du comte de Villèle*. Paris, 1888, 4 vol. in-8.
- VOLTAIRE. — *Correspondance*.
- WELLINGTON. — *The Despatches of field marshal the duke of Wellington, from 1797 to 1818, edited by Lieut. Col. Gurwood*. Londres, 1837, 13 vol. in-8.
- WELLINGTON. — *Supplementary despatches and memoranda of field marshal, Arthur duke of Wellington, edited by his son*. Londres, 1858-1872, 15 vol. in-8.
-

## LIVRE PREMIER

### LE PROBLÈME COLONIAL EN 1815

A la fin de 1815, quand après la paix et le règlement de la liquidation impériale, la France put reprendre le cours de toutes ses destinées, le problème colonial ne se posa pas pour elle dans son intégrité. Son parti était pris sur la question primordiale : elle voulait coloniser, car, à défaut d'autres motifs, la seule dignité suffisait à lui défendre l'abandon des établissements qu'elle recouvrait. Pour ces établissements, un système complet de mise en valeur et de gouvernement existait en outre, toute une législation minutieuse et touffue, appuyée sur un corps de traditions et de doctrines dont l'origine remontait aux premières tentatives d'expansion. En établissant la situation au point de départ de notre étude, ce sont ces lois et ces doctrines traditionnelles qu'il conviendra d'indiquer tout d'abord : pour y parvenir il suffira, du reste, de résumer l'œuvre de l'ancien régime, puis, ayant montré comment les tentatives tumultueuses de la Révolution demeurèrent éphémères, de caractériser brièvement la reconstruction napoléonienne.

En examinant le traité du 30 mai 1814, nous verrons ensuite à quel domaine, de quelle importance et de quelle nature, la France allait pouvoir appliquer son système. Mais, en plus des clauses territoriales, ce même traité en contenait d'autres, d'espèce très différente, qui consacraient sur un point particulier certains des principes généraux de la Révolution. Ces principes gagnaient ainsi du terrain, et nous les verrons ensuite rentrer plus bruyamment en scène par les expériences de la première Restauration et les aventures des Cent Jours. Le récit de ces expériences et de ces aventures complètera donc le tableau de la France coloniale de 1815, et précisera, du même coup, les termes dans lesquels le problème se posait alors entre les solutions traditionnelles et les idées de la France moderne.

---



## CHAPITRE PREMIER

### LES ÉLÉMENTS TRADITIONNELS

- I. — LE « SYSTÈME COLONIAL ». — 1. La définition des colonies.  
— 2. L'esclavage et l'« exclusif ».
- II. — LE GOUVERNEMENT COLONIAL DE L'ANCIEN RÉGIME. — 1. Les organes. — 2. Les tendances.
- III. — LA RÉVOLUTION ET L'EMPIRE. — 1. Les théoriciens révolutionnaires. — 2. Le retour aux traditions.

#### I. — LE SYSTÈME COLONIAL.

##### I.

Désireux de se procurer sans intermédiaires les épices de luxe, achetées jusqu'alors aux Orientaux, des navigateurs s'étaient lancés sur les mers inconnues, vers le début des temps modernes, pour découvrir la route des Indes. Parmi eux figuraient des Français. La route fut trouvée, et, chemin faisant, des contrées imprévues, capables de procurer aussi les denrées rares et les métaux de prix; puis, d'autres pays encore, au climat âpre, dont les richesses bien différentes valaient également d'être exploitées. Tandis donc que des colons s'installaient dans l'Amérique tropicale, où prospèrent les plantes précieuses, d'autres s'en allaient au Canada traquer les bêtes à fourrures, pêcher les poissons surabondants, exploiter les forêts immenses et labourer les terres fer-

tiles. Toutes ces tentatives n'échouèrent point et le gouvernement s'occupa de les encourager. Des entreprises coloniales se trouvaient ainsi engagées quand Richelieu parvint au pouvoir. Il les poursuivit, mais souvent en les transformant. Son action souveraine eut son caractère habituel. Il reprit en sous-œuvre l'édifice commencé, coordonna les premiers travaux, y mit sa marque personnelle et du même coup traça, pour l'avenir, un plan impérieux. Ici, comme en tant d'autres choses, il est le point de départ véritable, et, malgré l'intérêt des premières aventures, l'histoire coloniale française, cohérente et suivie, date de lui seulement.

Son but est politique. Les actes officiels de son temps invoquent fréquemment la nécessité de travailler à la « conversion des sauvages ». Mais les préoccupations ainsi affichées visent simplement peut-être à faciliter des négociations poursuivies avec le Saint-Siège, en tous cas ne tirent jamais à grande conséquence<sup>1</sup> : les efforts se portent volontiers vers des contrées où les sauvages à convertir sont rares, et, dans la pratique, le prosélytisme religieux demeure manifestement à l'arrière-plan. Avant de songer à augmenter le nombre des chrétiens, le Cardinal veut faire dominer son pays sur des rivaux dont il jalouse les ressources et les moyens d'action. Il les voit régner sur mer, grâce à leurs flottes, et tirer des richesses immenses de leurs colonies. En 1626, il affirme donc aux Notables assemblés l'urgence de « remettre la marine en son ancienne di-

1. Voir notamment : *Déclaration pour la formation de colonies aux Indes occidentales* (charte de la compagnie de la Nouvelle-France, dite Canada), mai 1628, préambule ; *Articles accordés par le Roi aux associés de la compagnie des îles de l'Amérique*, 12 février 1635, art. 2 ; *Edit sur l'établissement de la compagnie des îles de l'Amérique*, mars 1642, art. 2. Ces divers textes dans : Isambert, *Anciennes lois françaises*, t. XVI, à leurs dates. On les trouvera également dans : Pauliat, *La politique coloniale sous l'ancien régime*, pp. 185 et suiv. — Sur la portée des clauses signalées ici : Pauliat, *op. cit.*, p. 36 et suiv.

gnité, afin de remettre par elle la France en son ancienne splendeur<sup>1</sup> ». Il souhaite une flotte militaire imposante ; il souhaite du même coup une série de Frances nouvelles où s'installeront des milliers d'émigrants et qui, prospérant et multipliant au delà des océans, assureront à leur mère un accroissement de puissance. Non, toutefois, du seul fait de leur existence. Le xvii<sup>e</sup> siècle naissant ignorait les sentiments confus qui joueront un si grand rôle à la fin du xix<sup>e</sup> siècle ; cet « impérialisme » un peu trouble où l'amour forcené de l'expansion et l'orgueil de race se combinent aux craintes obscures qui poussent aux conquêtes des conquérants inquiets de leur propre vitalité. Richelieu est plus simple. Dans les lettres patentes qui créent en sa faveur la charge de grand-maitre et surintendant de la marine et de la navigation, le Roi, dont il tient la plume, vante l'avantage « d'avoir à bon prix, de la première main, les denrées et marchandises qui sont utiles et commodes et de faire transporter hors du royaume celles dont les voisins et étrangers ne se savent passer », le tout devant être à « l'honneur et grandeur de notre État, profit et accroissement de la chose publique, bien et avantage de nos sujets<sup>2</sup> ». C'est là tout un programme et un programme colonial, bien que le mot ne soit pas prononcé. Seuls, en effet, des établissements lointains pourront fournir, de « première main », ces denrées « utiles et commodes ». De leur fondation résulteront en outre les autres profits désirés. Entre eux et la mère patrie s'établira un double courant d'échanges. Le commerce prospérera et précisément le genre de commerce le plus profitable à la marine marchande, sans laquelle il ne saurait y avoir de marine de guerre.

1. *Mémoires de Richelieu*, année 1627 ; dans la collection de Michaud et Poujoulat, t. XXI, p. 437.

2. Octobre 1626, le texte dans Isambert, t. XVI, p. 194.

Les grandes compagnies de commerce et de navigation sont alors à la mode. Les résultats qu'en obtiennent les Hollandais semblent encourageants, et, en France même, quelques essais ont été faits déjà pour arriver à des succès analogues. Richelieu confie donc l'exécution de ses desseins à des compagnies<sup>1</sup>. Le Roi leur octroie et donne des territoires, parfois immenses, en toute « propriété, justice et seigneurie ». Elles les mettront en valeur à leur gré, partageant librement les terres entre les travailleurs qu'elles y transporteront ; elles auront, pour assurer leurs bénéfices, le monopole du commerce entre leurs domaines et la France ; elles seront enfin libres de gouverner leurs possessions à leur guise, recevant le droit formel d'y mettre « tels capitaines que bon leur semblera<sup>2</sup> ».

Privilèges énormes, sans nul doute, mais qui ne doivent pas faire illusion. Ces compagnies, prétendues privées, apparaissent en fait comme des créations du gouvernement qui provoque leur formation et leur procure des actionnaires par la pression exercée sur les courtisans et les fonctionnaires ou par la distribution de faveurs variées, voire de lettres d'annoblissement. Et les libéralités royales ont, comme de juste, leur contre-partie. Le Roi déclare ne se réserver sur les pays qu'il abandonne que « le ressort et la foi et hommage » mais il exige, en échange, des engagements précis, celui, par exemple, de transporter un nombre donné d'émigrants<sup>3</sup>. Il octroie sous conditions, ce qui suppose un droit de contrôle, d'où découle facilement un droit d'ingérence. Cette ingérence se manifeste presque aussitôt et s'accroît très vite. Les compagnies continuent à nom-

1. Pigeonneau, *Histoire du commerce de la France*, t. II, liv. II, chap. II ; d'Avenel, *Richelieu et la monarchie absolue*, t. III, pp. 208 et suiv.

2. Édits et déclarations : de 1628, art. 3 ; de 1635, art. 6 et 9 ; de 1642, art. 3 et 6. Déjà cités, p. 4, n.

3. Édit de 1635, art. 3.

mer les gouverneurs que bon leur semble et à désigner les magistrats qu'il leur plaît : au-dessus d'eux le roi place des magistrats supérieurs et un gouverneur général qui ne relève que de lui<sup>1</sup>. Ainsi s'affirme hautement la suprématie directe du gouvernement ; ainsi se dégage du même coup le troisième terme, le plus important peut-être de la conception coloniale de Richelieu.

Pour lui, un seul agent : l'État, se dissimulant à peine derrière des intermédiaires qu'il suscite et surveille ; un moyen : le commerce maritime, dont le développement permettra d'atteindre le but constamment poursuivi, à savoir : le « profit et accroissement de la chose publique », par quoi la France, dominant ses rivales, sera remise « en son ancienne splendeur ».

Les successeurs du Cardinal restèrent fidèles à ses principes, mais sans peut-être les comprendre entièrement et perdirent de vue le but supérieur pour s'attacher surtout aux moyens. Ici comme en d'autres domaines, ils appliquèrent un peu machinalement des formules qui, par là même, devinrent sans cesse plus tyranniques et plus étroites.

L'État continue, un temps encore, à s'en remettre en apparence à des compagnies, mais son attitude à leur endroit demeure la même. Il continue à prendre une part active dans leur fondation ; il perfectionne même le recrutement des adhérents et l'on voit maintenant des villes taxées d'office, des corps constitués recevant l'ordre exprès de souscrire<sup>2</sup>. Sa tutelle se fait également plus lourde, son ingé-

1. Édit de 1642, art. 6, Isambert, t. XVI, p. 542 ; *Déclaration* du 1<sup>er</sup> août 1645, le préambule dans Isambert, t. XVII, p. 52, le texte complet dans Moreau de Saint Méry, *Lois et constitutions des colonies françaises*, t. I, p. 59.

2. Girault, *Principes de colonisation*, t. I, p. 145.

rence plus directe et plus régulière. A chaque renouvellement ou concession de privilège, la réglementation se précise et l'administration prétendue privée se rapproche davantage de l'administration publique. Tout se trouve ainsi préparé pour le jour où le pouvoir royal voudra gouverner directement. Quand, en 1674<sup>1</sup>, le Roi replacera les Antilles du Vent sous son entière dépendance, il pourra déclarer maintenir intégralement le règlement administratif de 1671<sup>2</sup>, édicté du temps de la compagnie. Le changement de régime s'effectue ainsi sans secousses, quand il devient nécessaire, et il semble bientôt nécessaire partout. Les mandataires ont été au-dessous de leur tâche, force est donc de les en décharger. On le fait. Certes les compagnies privilégiées ne disparaissent pas complètement. Il s'en forme périodiquement de nouvelles<sup>3</sup> et la plus fameuse comme la plus puissante, la compagnie des Indes, subsistera jusqu'au dernier tiers du XVIII<sup>e</sup> siècle. Mais celle-là même, cantonnée dans le commerce et surveillée de près par les ministres, n'exerce pas librement ses droits souverains<sup>4</sup>. Elle s'effondre enfin à son tour et en reprenant la possession complète des îles de France et de Bourbon qui dépendaient d'elle, le Roi leur peut appliquer sans bouleversement le régime administratif en vigueur aux Antilles<sup>5</sup>.

S'agit-il parfois d'une entreprise nouvelle, c'est au gouvernement aussi que revient presque toujours l'initiative, et il veut, en tous cas, conserver l'entière direction. Talleyrand disait un jour en complétant une assertion assez banale par une maxime d'une originalité singulière : « L'art de

1. Isambert, t. XIX, p. 152.

2. Isambert, t. XVIII, p. 439.

3. On en trouvera une liste dans Chailley-Bert, *Les compagnies de colonisation sous l'ancien régime*.

4. Cultru, *Dupleix*, notamment chap. II.

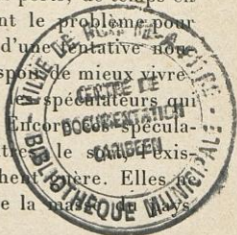
5. Ordonnance du 25 septembre 1766. Nous y reviendrons plus loin, p. 35.

mettre les hommes à leur place est le premier peut-être dans la science du gouvernement, mais celui de trouver la place des mécontents est à coup sûr le plus difficile<sup>1</sup> ». Cet art difficile entre tous, la France façonnée par Richelieu ne le connut jamais, n'en soupçonna même jamais l'importance. Coligny avait essayé de faire coloniser les protestants persécutés<sup>2</sup>. De pareilles tentatives ne seraient plus possibles. A la fin du xvii<sup>e</sup> siècle les protestants français, désireux de sauvegarder leur foi, quittent le royaume pour l'étranger. Ils ne sauraient créer au delà des mers des établissements gardant des liens avec la mère patrie, analogues aux colonies des dissidents anglais. Le gouvernement seul colonise et refuserait de le faire avec l'aide ou pour le profit de ceux qu'il considère en ennemis. Partout où la terre est française l'autorité royale doit prévaloir de même façon et ceux-là seuls sont des sujets qui consentent à l'être selon la mode de la cour.

Le gouvernement entend assumer toute la tâche : la nation la lui abandonne et, aussitôt s'en désintéresse presque complètement. Que ce soit conséquence ou coïncidence, peu importe : le fait demeure. Les colonies préoccupent seulement les colons, les négociants des ports, de temps en temps quelques théoriciens qui étudient le problème pour en déduire des formules ; au moment d'une tentative nouvelle, les gueux qui émigrent dans l'espoir de mieux vivre parfois enfin, aux époques d'agiotage, les spéculateurs qui jouent sur le papier des compagnies. Encore les spéculateurs ne songent-ils qu'au cours des titres, le sort, l'existence même des colonies ne les touchent guère. Elles touchent manifestement pas davantage la nation.

1. *Essai sur les avantages à retirer des colonies nouvelles dans les circonstances présentes.* — Sur cet essai, v. plus loin, p. 82.

2. Expédition de Villegaignon. V. Girault, *Principes de colonisation*, t. I, p. 94 ; Deschamps, *La question coloniale*, p. 25, et les textes cités par eux.



Celui-ci s'inquiète peu de la France d'outre-mer. Ses malheurs ne troublent point et son développement n'est au regard de personne une entreprise vraiment nationale.

Il convient ici, d'ailleurs, de bien préciser les termes. En matière coloniale, l'État ne doit pas être considéré comme un pouvoir représentant et dominant, au même titre, les provinces françaises et les établissements lointains. Si quelque conflit d'intérêt surgit, il sait par avance de quel côté se ranger. Des colons rappelleront parfois que leurs ancêtres s'installèrent « aux isles » de leur seule initiative, sans aucun secours et argueront de ce fait pour réclamer des privilèges. Nul n'admettra de les leur concéder. Sauf peut-être à Saint-Domingue, rien n'a subsisté, en droit, des tentatives indépendantes des premiers aventuriers. Les colonies ont été proprement recrées par Richelieu : on a vu dans quel but. Les compagnies qu'il employa étaient en outre des associations de marchands et de capitalistes métropolitains qui, faisant une affaire, poursuivaient des bénéfices destinés à rentrer dans leurs caisses. Ils s'occupaient du progrès des colonies et défendaient à l'occasion les intérêts des colons, dans la mesure où ces progrès leur assuraient des profits, où ces intérêts cadraient avec leurs intérêts à eux, Français de France. Rien de plus exact dès lors que la formule courante qui déclare les colonies fondées et entretenues *par et pour* la métropole. Or, sur ce point particulier, les gouvernants sont également demeurés fidèles aux traditions reçues. Habitant Paris ou Versailles, ils ne connaissent que la France d'Europe ; c'est naturellement à elle qu'ils pensent tout d'abord, à elle seule qu'ils pensent volontiers. Les possessions d'outre-mer leur semblent uniquement des dépendances. Après avoir été créées *par et pour* la métropole, ces possessions continuent d'être entretenues exclusivement pour elle. Et de là résulte qu'il faut avoir soin d'entendre par « État » un pouvoir strictement métropolitain



en constatant que, jusqu'à la fin de l'ancien régime, la colonisation française demeure, et devient même de plus en plus exclusivement, une œuvre de l'État.

Son caractère mercantile s'accroît également. Aux premières grandes compagnies, toutes de peuplement, succèdent les compagnies de Colbert, essentiellement marchandes<sup>1</sup>. La France possède dorénavant deux types de colonies : celles dites « de culture », où une population européenne surveille la mise en valeur du sol ; celles dites « de commerce », simples agglomérations de factoreries, comptoirs entourés d'un territoire insignifiant. Mais malgré leurs différences radicales, les unes et les autres permettent à la métropole de se procurer « de première main », pour parler comme Louis XIII, les denrées précieuses, cultivées par les colons ou simplement achetées des indigènes. Les unes comme les autres servent de débouchés aux produits de la métropole, soit que les colons les consomment, soit qu'ils les revendent aux peuples voisins. C'est à ce double titre qu'elles intéressent les gouvernants, et l'on prend bientôt soin de spécifier qu'elles ne doivent les intéresser à nul autre. Voici par exemple Montesquieu. Après avoir blâmé l'esprit conquérant et les procédés brutaux des Espagnols, il vante les peuples « plus raffinés » qui trouvèrent que les colonies étaient des « objets de commerce ». Et pour dissiper toute équivoque, il insiste sur ce point : « L'objet de ces colonies est en effet de faire le commerce dans de meilleures conditions qu'on ne le fait avec les peuples voisins<sup>2</sup>. » Montesquieu n'est qu'un écrivain, mais ce sont les mêmes principes que les instructions officielles rappellent aux représentants du

1. Deschamps, *La question coloniale*, pp. 140 et suiv. Pigeonneau, *La politique coloniale de Colbert*, dans les *Annales de l'École des Sciences politiques*, 1886, p. 487.

2. *Esprit des lois*, livre XXI, chap. XXI.

Roi et leur donnent comme règle de conduite. « Les colonies, d'abord occupées au hasard, disent les instructions au marquis de Bouillé qui fut nommé en 1777 gouverneur de la Martinique, formées ensuite sans connaissance de leur utilité, sont devenues des possessions de la plus grande importance. » Cette importance résulte d'ailleurs uniquement de leur objet propre, et cet objet, les mêmes instructions le précisent en ajoutant : « Ce n'est que par le commerce que les colonies sont utiles au royaume<sup>1</sup>. » De grandeur politique de l'État et de lutte contre les puissances rivales, il n'est plus jamais question : tout au plus parle-t-on parfois des services qu'elles rendent à la flotte de guerre en servant de but aux promenades des escadres ou en développant la marine marchande, qui fournit des matelots.

Mais dira-t-on, et l'Inde où Dupleix poursuivit au milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle des desseins d'une immense envergure et nettement politiques ? Ce dernier point n'est pas prouvé ; le fût-il, l'exemple de Dupleix confirmerait encore ce que j'avance. Les travaux de son plus récent historien me paraissent en effet avoir définitivement établi qu'il ne conçut jamais un vaste plan de domination méthodique<sup>2</sup>. Employé d'une compagnie de commerce, envoyé pour commercer dans des établissements purement commerciaux, il voulut avant toute chose réaliser des bénéfices dans des opérations commerciales. Il eut toutefois l'intuition plus ou moins nette de moyens d'action absolument nouveaux, et c'est en cela qu'il montra du génie. Il comprit peu à peu que la puissance matérielle et l'influence politique pouvaient accroître démesurément les profits. Il négocia donc avec les princes, favorisa les uns, combattit les autres, et, poursuivant son jeu au milieu de leurs querelles, grandissant son rôle et

1. Ces instructions sont insérées dans Durand-Molard, *Code de la Martinique*, t. III, p. 281.

2. Cultru, *Dupleix*.

augmentant du même coup ses ressources, se mit en devoir d'assurer à la France une suprématie complète. Les vues étaient justes et l'exécution fut souvent magnifique. Seulement de telles manières de faire ne ressemblaient à rien de connu, si bien qu'à Paris comme à Versailles ministres ou directeurs de la compagnie ne comprirent pas. Dupleix ne s'occupait point de savoir si son œuvre rentrait dans les définitions admises; eux demeuraient strictement fidèles aux principes reçus. Les colonies de commerce « dérogeaient à leur institution si elles devenaient conquérantes ». Ces mots se lisent dans l'*Encyclopédie*<sup>1</sup> et, coïncidence curieuse, dans un volume qui parut en 1753, c'est-à-dire au moment où Dupleix poursuivait ses plus grands desseins. Les possessions confiées à la Compagnie des Indes, étiquetées établissements de commerce, ne devaient servir qu'à faciliter des transactions qui procureraient des dividendes. Dupleix fut désavoué pour avoir voulu les détourner de leur objet propre, et ce désaveu fait éclater dès lors à quel point s'enracinait dans les esprits la conception strictement commerciale.

Au cours du temps cette conception même allait aussi se rétrécissant. En dépit des efforts prodigués au Canada sous un climat analogue à celui de l'Europe, la convoitise des terres à épices subsistait, qui avait déterminé jadis le mouvement colonial. Partiellement éclipsée, un instant, elle reparut bientôt dans toute sa force et s'imposa souverainement. L'histoire du Canada en fournit justement la preuve. Colbert, qui s'en occupa tant, le prisait moins peut-être pour lui-même que pour l'assistance qu'en tiraient les îles tropicales. « Comme Sa Majesté, écrivait-il, a principalement en vue, dans les grandes dépenses qu'elle a faites depuis plusieurs années et qu'elle continue encore celle-ci, l'établissement du

1. Au mot *Colonie*, § V.

commerce réciproque de ces deux parties de l'Amérique, le Canada et les Antilles, il n'y a rien à quoi vous deviez donner plus d'application qu'à fortifier et augmenter les commencements de navigation que les habitants du Canada ont entrepris aux dites îles... étant certains qu'il n'y a point de meilleur moyen pour les mettre à leur aise et pour procurer une augmentation considérable aux Colonies de ce pays-là<sup>1</sup>. » Les derniers mots sont significatifs. En tous cas, la tendance qu'ils me paraissent révéler se manifeste bientôt au grand jour. Les émigrants ne sont guère séduits par un pays où il faut peiner comme en France et labourer pour récolter du blé. Les publicistes, et je parle des plus grands, ne conçoivent pas l'avantage d'une possession pareille. Parmi nos colonies, les Antilles seules sont « admirables » aux yeux de Montesquieu parce qu'« elles ont, dit-il, des objets de commerce que nous n'avons ni ne pouvons avoir » ; et « manquent de ce qui fait l'objet du nôtre<sup>2</sup> ». Rien de cela ne saurait se dire du Canada. Voltaire ne l'aimait pas et chacun connaît la phrase dédaigneuse du personnage de *Candide* sur ces « quelques arpents de neige ». Mais il ne faut pas oublier que Voltaire, pour le mieux décrier, lui opposait une autre région. Il écrivait au comte d'Argental<sup>3</sup> : « Vous devriez bien inspirer au duc de Choiseul mon goût pour la Louisiane. Je n'ai jamais conçu comment on a pu choisir le plus détestable climat du Nord, qu'on ne peut conserver que par des guerres ruineuses et qu'on ait abandonné le plus beau climat de la terre, dont on peut tirer du tabac, de la soie, de l'indigo, mille denrées utiles et faire encore un commerce plus utile avec le Mexique. Je vous déclare que si j'étais jeune et je me portais bien, si je n'avais pas bâti Ferney,

1. Instruction à Talon, intendant, 11 février 1671. *Lettres de Colbert*, éd. Clément, t. III bis, p. 511.

2. *Esprit des Lois*, livre XXI, chap. XXI.

3. Le 1<sup>er</sup> novembre 1760. La lettre dans la *Correspondance*.

j'irais m'établir à la Louisiane. » Le trait final n'est qu'une boutade ; par contre l'argument mérite d'être retenu, car le pontife de Ferney demeurait, malgré ses pirouettes, le représentant le plus considérable de l'opinion « éclairée » d'alors.

Ces idées à peu près universellement admises en France justifient, dans une certaine mesure, et, en tous cas, expliquent la conduite des ministres. Les hommes d'État, même les plus grands, ont rarement le loisir ou l'envie de philosopher pour déduire logiquement leur conduite de prémisses rigoureusement posées. Ces prémisses existent cependant dans leur esprit. Tout système politique découle d'une définition latente et celle-ci dégagée, les faits apparaissent mieux coordonnés et s'éclairent subitement. Puisque les colonies sont de simples dépendances commerciales, quelque chose comme des fermes acquises par la métropole dans un but de spéculation, il est assez naturel en somme que leurs dangers, que leur perte même, ne touchent que médiocrement. On cite le mot d'un ministre de Louis XV qui, supplié de secourir le Canada aux abois, aurait répondu que ce n'est point quand la maison brûle qu'il peut être question des écuries. Authentique, apocryphe ou arrangée, la phrase demeure caractéristique. Les colonies ne sont que des communs ; leur conservation n'a pas, pour le prestige de la couronne, l'importance d'une satisfaction d'amour-propre en Europe. C'est du Canada, d'ailleurs, dont on se soucie le moins, et cela pour les raisons qui viennent d'être dites. Choiseul se vantait d'avoir « attrapé » les Anglais en le leur cédant<sup>1</sup>, ce qui tendrait à faire croire qu'il n'aurait pas épuisé tous les efforts de sa diplomatie pour le leur arracher. Je n'irai certes pas jusqu'à prétendre qu'un pareil état d'esprit explique à lui seul le traité de Paris : les convoitises de nos adversaires et leurs victoires

1. Rambaud. *Histoire de la civilisation française*, t. II, p. 252.

demeurent les facteurs prépondérants. Impossible de ne pas remarquer cependant qu'en dépit de ce traité la France conservait, à la fin de l'ancien régime, des terres à épices et des comptoirs aux Indes, précisément les colonies qui correspondaient le mieux à sa conception traditionnelle.

## 2.

De la nature même de ces colonies et des avantages qu'on en attendait découlaient les procédés employés pour leur exploitation. Aussitôt l'œuvre méthodiquement entreprise, force avait été d'aborder simultanément les multiples problèmes de la colonisation. Car les questions à considérer, découlant de l'essence des choses, se retrouvent les mêmes, dans tous les temps et en tous lieux. Toutes ne se posèrent pourtant pas de la même façon qu'aujourd'hui, et telles qui nous arrêtent purent être réglées par des artifices d'une simplicité primitive ou furent à peine soupçonnées.

Rien à dire, par exemple, des concessions de terres. Il demeurait entendu que le sol devait être remis gratuitement aux nouveaux colons. Tout à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, des spécialistes commencèrent à soutenir que mieux valait le leur vendre<sup>1</sup> : l'opinion était particulière et paradoxale ; elle ne tirait pas du reste à grande conséquence. Les îles peu étendues avaient été bientôt presque entièrement partagées. Dans les colonies plus vastes, telles que la Guyane, les immigrants n'affluaient pas, avides de s'assurer des domaines : la question du régime des concessions demeurait donc, en fait, complètement à l'arrière-plan.

1. Malouet, *Collection de Mémoires sur les colonies*, t. I, p. 136 ; cf. Girault, *Principes de colonisation*, t. I, pp. 187 et suiv.

Il en allait autrement de la question de la main-d'œuvre. De son recrutement dépend en somme, en tous temps et en tous lieux, le succès définitif d'une entreprise coloniale : car, si la région adoptée est déserte ou mal peuplée, il faut amener des ouvriers; si les habitants sont nombreux, il faut, pour s'enrichir, obtenir qu'ils travaillent davantage. La population des contrées choisies pour les établissements de culture était insignifiante ou inutilisable. Les premières compagnies embauchèrent donc et transportèrent des travailleurs. Puis des procédés divers furent essayés pour en augmenter le nombre : ainsi les artisans et gens de métier se voyaient promettre des lettres de maîtrise, ainsi encore le gouvernement s'efforçait de transformer en cultivateurs les soldats libérés de la garnison. Mais ces hommes venant de France ne pouvaient suffire, ni convenir partout. Sous le climat des tropiques, l'Européen supporte mal un labeur un peu rude. Pour défricher un sol d'où monte la fièvre et peiner de longues journées sous un soleil sans pitié, il faut des ouvriers d'une autre race. On les alla chercher sur la côte d'Afrique et, dès le temps de Richelieu, les colonies françaises commencèrent à se peupler d'esclaves. L'esclavage y devint ainsi une institution, et la condition juridique des esclaves, assimilés aux meubles, leurs droits très limités, les droits et les devoirs de leurs maîtres furent réglés par des textes précis, dont le plus fameux était le Code noir des Antilles, un édit de mars 1685 qui servit de modèle pour les dispositions introduites ensuite dans les autres colonies<sup>1</sup>.

La main-d'œuvre servile donna les résultats espérés ; aussi n'en voulut-on plus d'autre et le gouvernement prit des mesures pour qu'elle abondât. La traite, qui assurait les arrivages, devint une industrie privilégiée. Colbert l'en-

1. Isambert, t. XIX, p. 494.

couragea. Une ordonnance du 13 janvier 1672, par exemple, accordait, par tête transportée, une prime de dix livres au négociant, de trois livres au capitaine<sup>1</sup>, et, tout à la fin de l'ancien régime, le système des primes fonctionnait toujours<sup>2</sup>. A cette époque les nègres ne manquaient pourtant pas dans les îles : on en comptait neuf, dix ou douze pour un blanc. Mais l'expérience avait montré que les esclaves ne multipliaient point. Jamais dans les « ateliers » — c'était le terme technique — les naissances ne comblaient les vides des décès. Il fallait donc des renforts incessants. « Des nègres, s'écriait un colon, et des vivres pour les nègres, voilà toute l'économie des colonies<sup>3</sup>. » Des publicistes commençaient, il est vrai, à protester. Montesquieu avait flétri l'esclavage dans *L'Esprit des Lois*<sup>4</sup>. Encyclopédistes et philosophes continuaient l'attaque et Condorcet se préparait à faire paraître un ouvrage entier sur le sujet<sup>5</sup>. Les arguments invoqués ainsi agissaient sur l'esprit public et annonçaient des réformes, sans aboutir pourtant encore à rien de positif. Ils n'ébranlaient ni le gouvernement ni les colons et les plus éclairés de ceux-ci admettaient tout au plus des changements de détail. De fait, ils pouvaient difficilement faire davantage sans consentir à leur ruine. Les îles étaient devenues d'énormes usines agricoles où des légions de noirs, aux effectifs sans cesse complétés, s'épuisaient pour fournir à la métropole les denrées tropicales. Porter atteinte à l'esclavage, soit directement soit en s'en prenant à la traite, c'était désorganiser l'usine et remettre en question la colonisation même,

1. Moreau de Saint-Méry, t. I, p. 259.

2. Voir notamment la Lettre du ministre de la Marine pour l'encouragement de la traite des nègres, du 21 octobre 1787. Durand-Molard, *Code de la Martinique*, t. IV, p. 52.

3. Dubuc, *Lettres critiques à M. Raynal*, p. 54.

4. Livre XV, chap. v.

5. *Réflexions sur l'esclavage des nègres*.



puisque l'esclavage demeurait la seule solution jusqu'alors trouvée au problème primordial de la main-d'œuvre.

Solution critiquable à plus d'un égard, mais pratiquement suffisante et simple. Elle entraîne toutefois des conséquences compliquées. Il arrive que les maîtres accordent la liberté à des esclaves en récompense de leur dévouement, par scrupule de conscience, parfois aussi par affection ; car les planteurs, à même de recruter des harems parmi leurs négresses, se sentent enclins, quand ils les ont rendues mères, à les libérer elles-mêmes et à libérer leurs enfants, esclaves aux yeux de la loi. Ainsi se constitue dans la population une classe nouvelle, libre de droit, serve d'origine, composée exclusivement de « gens de couleur », nègres purs ou descendants de nègres et de blancs, classe qui forcément s'accroît sans cesse et, par cela même, donne des inquiétudes au gouvernement. Et d'abord tout nègre libéré est perdu pour le travail intensif de la terre : il devient une non-valeur coloniale. De là le désir de restreindre les affranchissements. Le maître, propriétaire de son esclave, dans toute la force du terme, se voit défendre de disposer à son gré de sa propriété. Sans parler des droits que le fisc exige, ce sont les représentants du Roi qui peuvent seuls prononcer les affranchissements, d'où résulte qu'ils y peuvent mettre des conditions<sup>1</sup> : ils en mettent et d'autant que des instructions spéciales leur recommandent de ne pas se montrer complaisants<sup>2</sup>. Ce n'est pas tout. Les nègres libérés sont volontiers paresseux et désœuvrés, grâce à la vie facile des pays tropicaux ; à ces dispositions héritées, les mulâtres adjoignent les défauts caractéristiques des métis. Les uns et les autres passent pour peu

1. Ordonnance du 24 octobre 1713. Durand-Molard, t. I, p. 80.

2. Voir, par exemple, une lettre de M. de Castries au gouverneur de la Martinique, du 6 avril 1786. Durand-Molard, t. III, p. 690.

sûrs, turbulents, perpétuellement dangereux en somme pour la paix publique, si bien que des mesures de précaution s'imposent à leur endroit. Et ces mesures les colons les verront prendre d'autant plus volontiers qu'ils confondent mulâtres et nègres dans un même mépris. L'esclavage ne se peut justifier qu'en admettant la supériorité essentielle d'une race sur une autre. Les colons se persuadent de leur suprématie ethnique et, afin d'en convaincre leurs nègres, s'appliquent à la rendre sensible. Ils s'efforcent de constituer une caste véritable. Des textes législatifs déclareront à l'origine que quiconque n'est pas esclave est libre et que tous les hommes libres possèdent des droits égaux<sup>1</sup> : cette logique européenne ne prévaudra jamais. Les usages varieront selon les lieux ; les distinctions s'accentueront aux Antilles plus qu'aux îles de France et de Bourbon, mais partout l'homme de couleur se trouvera relégué dans une condition inférieure et partout des dispositions seront prises pour bien marquer la distance qui le sépare du blanc. De là, malgré les principes généraux, toute une législation spéciale qui finira par s'appliquer même en France et que les habitudes locales renforceront sans discontinuer. Les gens de couleur n'ont pas le droit de porter des armes ; ils ne sauraient contracter mariage avec des blancs ; ils ne peuvent s'assembler sans permission spéciale ; ils occupent dans les lieux publics, dans les théâtres ou dans les églises, des places séparées ; les curés inscrivent leur naissance, leur mariage et leur mort sur des registres particuliers et dans des termes différents, car défense leur est faite, ainsi qu'aux notaires et à tous autres officiers publics, de les qualifier jamais de « sieur ni de dame<sup>2</sup> ». Certaines de ces prescriptions

1. Édit de mars 1685 (Code Noir), art. 59.

2. Voir notamment l'arrêt du Conseil du 5 avril 1778 (Isambert, t. XXV,

se peuvent encore justifier à la rigueur, d'autres paraissent déplorablement mesquines et inutilement vexatoires. Toutes découlent cependant de l'esclavage. Elles affirment la supériorité des blancs ; à ce titre elles paraissaient nécessaires et c'est pourquoi elles étaient considérées comme un des éléments du « système colonial », c'est-à-dire de l'ensemble des règles permettant à la métropole de tirer parti de ses établissements.

Après la mise en valeur par l'esclavage, les rapports commerciaux entre la métropole et les colonies formaient la partie essentielle du « Système »<sup>1</sup>.

J'ai dit que les compagnies d'abord chargées des entreprises coloniales obtenaient le privilège de commercer seules dans les régions qu'elles exploitaient. Les compagnies disparaissant, le commerce des régions réservées devient libre, encore que cantonné dans quelques ports métropolitains, mais, remarquons-le bien, libre seulement pour les Français ; la nation se substitue simplement, en quelque sorte, aux compagnies déchues. Les colonies, en effet, — c'est toujours à ce même point qu'il en faut revenir, — ont été fondées dans un but mercantile et la métropole continue de les entretenir uniquement dans son propre intérêt. Elle veut d'abord se procurer des denrées qu'elle ne produit pas elle-même afin de n'être point tributaire de l'étranger : tout

p. 257,) et les arrêts du Conseil souverain de la Martinique des 6 et 8 novembre 1781 (tous deux dans Durand-Molard, t. III, p. 448). Un résumé minutieux de la législation relative aux gens de couleur est fourni par une *Note* de la Direction des Colonies, de 1828, et que j'aurai occasion de citer plus loin, Liv. III, chap. III, 1, § 2.

1. Voir notamment : Girault, *Principes de colonisation*, t. I, p. 174. et suiv., ainsi que les auteurs cités par lui, parmi lesquels tout spécialement Guyot, *Répertoire de jurisprudence*, aux mots : Colonies, Commerce et Domaine d'Océident. En outre : Tramond, *Le régime commercial des Antilles au XVIII<sup>e</sup> siècle* et Julliany, *Essai sur le commerce de Marseille*, t. III, p. 5 et suiv.

ce que les colonies fourniront devra donc lui être expédié, elle seule ayant droit de revendre à d'autres pays ce qui excéderait ses besoins. Les établissements lointains sont devenus, en outre, des consommateurs en même temps que des producteurs, d'où de nouveaux profits que la métropole entend se réserver encore : elle fait dès lors défense formelle aux colonies d'importer quoi que ce soit qui ne vienne de chez elle. Importations et exportations supposent enfin des transports maritimes, dernière source de bénéfices que les mêmes principes conduisent à monopoliser encore, sans compter qu'en écartant les étrangers est aussi une manière d'empêcher l'introduction frauduleuse de marchandises étrangères ou l'exportation de denrées coloniales vers d'autres ports que ceux de France. Ainsi tout dans les colonies doit être réservé pour la métropole ; tout doit venir de la métropole ; tout doit être transporté par la métropole : ces trois propositions résument le système dit « exclusif », d'un nom qui en marque bien l'esprit.

Dès la seconde moitié du xvii<sup>e</sup> siècle une longue série de règlements en avaient affirmé les principes<sup>1</sup> ; au début du xviii<sup>e</sup>, deux actes fondamentaux visèrent à son application définitive : les lettres patentes d'avril 1717 et celles d'octobre 1727. Aux termes des premières<sup>2</sup>, les armements pour les colonies ne peuvent avoir lieu que dans certains ports désignés où les armateurs doivent prendre l'engagement de faire revenir leurs vaisseaux directement et les marchandises françaises destinées aux îles sont exemptes de droits de sortie tandis que les produits envoyés par celles-ci ne sont pas, en principe, admises à un régime de faveur. Les relations de la métropole et des colonies ainsi réglées, et

1. Le plus important me paraît être le règlement du 20 août 1698, Moreau de Saint-Méry, t. I, p. 599. Il codifie une série de prescriptions antérieures qu'on trouvera également dans Moreau de Saint-Méry.

2. Moreau de Saint-Méry, t. II, p. 557.

réglées, remarquons-le, tout en faveur de la première, restait à éliminer les étrangers. Les lettres patentes de 1727 s'en chargèrent<sup>1</sup>. Pour permettre d'apprécier comment, le plus simple est encore de citer : « Défendons à tous nos sujets, dit le Roi, de faire venir de pays étrangers et des colonies étrangères aucuns nègres, effets, denrées et marchandises pour être introduits dans nos dites colonies, à peine de confiscation des bâtimens et de leur chargement et de mille livres d'amendes contre le capitaine, qui sera en outre condamné à trois ans de galères. Défendons sous les mêmes peines à nos dits sujets de faire sortir de nos dites îles et colonies aucuns nègres, effets, denrées et marchandises pour être envoyés dans les pays étrangers... Les étrangers ne pourront aborder dans les ports, anses et rades de nos îles et colonies, même dans nos îles inhabitées, ni naviguer à une lieue autour d'icelles îles et colonies, à peine de confiscation de leurs vaisseaux, ensemble du chargement et de mille livres d'amende, qui sera payée solidairement par le capitaine et les gens de l'équipage. » Mais ce n'est pas encore assez semble-t-il de proscrire les bâtimens étrangers et de les réputer coupables si les hasards de la navigation les font simplement passer trop près des îles. Le désir de peupler rapidement les colonies y a fait admettre des étrangers qui peuvent acquérir des terres ; toutefois la crainte des fraudes est si vive, le désir de maintenir le monopole métropolitain si intense, que les étrangers, même naturalisés, même propriétaires, « ne pourront être marchands, courtiers et agents d'affaires de commerce en quelque sorte et manière que ce soit à peine de trois mille livres d'amende applicable au dénonciateur et d'être bannis à perpétuité ».

1. Le préambule seul dans Isambert, t. XXI, p. 306 ; le texte dans Moreau de Saint-Méry, t. III, p. 224, et Durand-Molard, t. I, p. 289.

Prescriptions draconiennes, mais conséquences normales du système qui, lui-même, découle logiquement de la conception admise. Or cette conception étant alors sensiblement la même dans les divers pays, l'exclusif ne sévit pas qu'en France. Non seulement l'Espagne, le Portugal ou la Hollande le maintiennent avec rigueur, mais l'Angleterre aussi, qui devait devenir si libérale par la suite. Pour y être demeurés obstinément attachés, nos coloniaux de l'ancien régime ne méritent pas un jugement trop sévère : ils appliquaient correctement des idées à peu près universellement reçues et qui, d'ailleurs, comptent maintenant encore des représentants. Elles ne sont en effet qu'une manifestation particulière du protectionnisme. Les protectionnistes sincères en arrivent tout naturellement à prôner le prétendu « Pacte colonial », à tel point que quelques-uns des plus autorisés proposaient récemment de restaurer, dans une certaine mesure, le système exclusif<sup>1</sup>. Et au premier aspect, ce système, il faut le reconnaître aussi, ne laisse pas non plus de paraître séduisant. Il semble ne point sacrifier les colonies tout en donnant pleine satisfaction à la métropole, et, dans la métropole même, favoriser simultanément des intérêts divers. La combinaison simple et savante qu'avaient imaginée les hommes d'autrefois était destinée à satisfaire tout le monde : colons assurés de vendre leurs récoltes, armateurs assurés de les transporter, consommateurs et industriels métropolitains assurés d'avoir des denrées exotiques et trouvant pour leurs produits un marché privilégié ; le fisc même enfin qu'il ne faut pas oublier. Celui-ci ferait mieux de ne pas intervenir et les colonies étant entretenues pour procurer aux meilleures

1. Grosclaude, *Le nouveau pacte colonial*, Revue des Deux Mondes, 1<sup>er</sup> mars 1902 ; *Proposition de loi* déposée à la Chambre par MM. Méline, Boucher et plusieurs de leurs collègues en 1900, et reproduite dans la *Quinzaine coloniale*, n<sup>o</sup> du 10 décembre 1900, p. 727.

conditions possibles des denrées déterminées, ces denrées devraient arriver en franchise complète. Certainement ; mais il en allait sans doute pour les douanes comme nous verrons dans un instant qu'il en allait pour les impôts : les nécessités financières faisaient taire les principes, et d'autant plus aisément que les droits sur les marchandises coloniales fournissaient des ressources appréciables en outre que l'exclusif permettait d'encaisser aisément, puisque toutes les denrées venant dans la métropole, il était possible d'y percevoir le droit dit du Domaine d'occident, qui était un droit à la sortie des îles et, comme tel, exigible même pour les marchandises destinées à la revente aux étrangers. Chacun se trouvait ainsi avantagé, au moins en théorie ; car, dans la pratique, les combinaisons ingénieuses jusqu'à l'artifice tiennent rarement leurs promesses. Leur précision les rend tyranniques et elles supposent en outre un état d'équilibre difficile à rencontrer, impossible à maintenir.

Sous peine de léser ce que les industriels métropolitains considèrent comme leurs droits incontestables, les colonies ne sauraient rien fabriquer de ce dont elles ont besoin. Le gouvernement put songer un moment à créer des manufactures au Canada et Colbert invitait un intendant à s'en occuper<sup>1</sup>, mais le Canada n'était qu'une colonie bâtarde et d'espèce inférieure. Rien de pareil dans les colonies types. Leur industrie doit se borner à rendre transportables les produits du sol, à convertir par exemple le jus putrescible des cannes en sucre brut, mais sans aller jusqu'à le raffiner<sup>2</sup>. Elles transgresseraient le système en forgeant des outils, en

1. Instructions de Colbert à Talon, intendant, 1665. *Lettres de Colbert*, t. III bis, p. 389.

2. Arrêt du Conseil du 21 janvier 1684 ; Moreau de Saint Méry, t. I, p. 395 ; Durand Mollard, t. I, p. 39. Les colons peuvent seulement pratiquer le « terrage », sorte de purification grossière. Voy. Julliany, *Essai sur le commerce de Marseille*, t. III, p. 192.

tissant des pièces d'étoffes, voire en tannant simplement des peaux. On le leur interdit donc, mettant ainsi de sérieuses entraves à leur prospérité. Il faudrait en outre, pour bien faire, que la production coloniale et la consommation métropolitaine d'une part, d'autre part l'activité industrielle ou commerciale métropolitaine et les besoins coloniaux demeuraient rigoureusement proportionnés. Mais il n'en saurait être perpétuellement ainsi et, pour ne citer qu'un exemple, quand viennent des années de mauvaises récoltes, la métropole se déclare incapable d'expédier les farines que les colonies demandent. Il se peut aussi qu'elle ne produise point tel article indispensable ; il se peut enfin qu'elle le fournisse à des prix plus élevés que tel autre pays, ce qui révèle un nouvel inconvénient. L'obligation d'acheter très cher en France ce qu'ils trouvent à bon compte dans les pays voisins, irrite les colons et, stimulé par l'appât de gros bénéfices, le commerce frauduleux, le fameux « interlope », terreur de la métropole, se développe alors immensément. Par une contradiction vraiment paradoxale, l'exclusif ne saurait être assuré d'un fonctionnement normal que dans l'hypothèse absurde où il deviendrait inutile, s'il n'y avait qu'un pays sur la terre, une métropole unique en tête-à-tête avec ses colonies. La seule existence d'étrangers suffit pour ébranler l'édifice et la concurrence, qu'on voulait écarter, produit ses effets habituels. Des circonstances de temps et de lieu interviennent aussi : tant et si bien que, tout en demeurant convaincus de l'excellence du système, les gouvernants d'ancien régime se trouvèrent contraints d'admettre des infractions successives et notables.

Il va de soi d'abord que les établissements de l'Inde ont besoin d'un régime spécial. Essentiellement destinés à centraliser, pour les expédier en France, les marchandises tirées des contrées environnantes et même de l'Extrême-Orient, ils ne peuvent commercer uniquement avec la métro-



pole. Les îles de France et de Bourbon se trouvent également dans une position particulière, englobées, comme elles sont, dans la concession de la Compagnie des Indes. Lors de la déchéance de cette dernière elles ne rentrent pas dans le droit commun et ni les lettres patentes de 1717 ni celles de 1727 ne leur sont rendues applicables ; elles conservent des franchises spéciales, notamment pour le commerce d'Inde en Inde, c'est-à-dire pour les relations avec les autres colonies d'Asie et les pays d'Extrême-Orient. Le commerce avec les pays et établissements situés à l'Est du cap de Bonne-Espérance et avec le Sénégal se trouve alors soumis aux prescriptions des règlements du 17 août et du 6 septembre 1769. Les marchandises exportées de France ne payent rien à la sortie, les importations ne sont frappées que d'un droit « d'indult » de 5 pour 100, réduit même à 3 pour 100 pour les provenances des îles de France et de Bourbon et les formalités de vérification imposées aux armateurs sont enfin très simplifiées<sup>1</sup>. Ces faveurs considérables se justifiaient, et par le désir d'encourager les armements pour des pays très lointains, et aussi sans doute par l'impossibilité grandissante de maintenir efficacement tout le système de l'exclusif.

Dans le même temps, en effet, la législation des Antilles finissait elle-même par admettre des adoucissements et son évolution, faite d'hésitations et de capitulations successives, souligne les difficultés qu'il y avait à défendre les principes contre les perpétuels démentis des faits et contre les exigences de la politique générale. Les lettres patentes de 1727, par exemple, dont nous avons vu l'intransigeance, déclarent déjà que les négociants français pourront porter des sucres d'Amérique dans les ports d'Espagne et c'est là, semble-t-il, une conséquence de l'alliance scellée par le traité de 1721 ;

1. Guyot, *Répertoire de jurisprudence*, au mot *Inde* où les textes sont reproduits.

elles autorisent en outre les bâtiments français à importer dans les colonies des viandes salées d'Irlande, nourriture avantageuse que nul produit français ne saurait remplacer. Après la guerre de Sept Ans les exceptions durent être multipliées. Les nécessités de la navigation obligeaient les vaisseaux revenant d'îles devenues anglaises à serrer de très près celles qui nous restaient : une lettre royale du 16 décembre 1765<sup>1</sup>, revenant sur les lettres patentes de 1727, déclara donc que leur passage dans les eaux de la Martinique ne pouvait plus être considéré comme un acte de contrebande. La Louisiane et le Canada étaient perdus : or les Antilles étaient accoutumées de tirer du Canada et de la Louisiane des denrées alimentaires et des bois de construction. Elles se plainquirent d'être privées de ressources indispensables et, tandis que les négociants continuaient à prôner les rigueurs de l'exclusif, les habitants des îles le déclaraient insoutenable. Depuis longtemps sourdement opposés l'un à l'autre les deux partis dont le « système » prétendait unir les intérêts se combattaient maintenant avec acharnement. Les sympathies gouvernementales allaient naturellement, en principe, aux négociants qui, dans le conflit, représentaient la métropole et défendaient en outre les doctrines. Mais les colons avaient des appuis à la cour, voire des intelligences dans les ministères<sup>2</sup>. Leurs réclamations enfin étaient incontestablement fondées. Le roi les admit donc, et, le 18 avril 1763, ouvrit certains ports coloniaux aux bâtiments étrangers apportant des marchandises déterminées, bestiaux, bois ou légumes et chargeant, en échange, des sirops et des tafias, c'est-à-dire les sous-produits, encore riches, de la fabrication du sucre<sup>3</sup>. La tolérance des administrations locales ayant, dans la pratique, beaucoup étendu ces faveurs, des réclamations

1. Durand-Molard, t. II, p. 432.

2. Tramond, *Le Régime commercial des Antilles*.

3. Durand-Molard, t. II, p. 191.

se produisirent. Deux arrêts du Conseil des 29 juillet 1767 et 1<sup>er</sup> avril 1768<sup>1</sup> intervinrent alors et déterminèrent soigneusement les conditions de commerce avec l'étranger dans les « ports de privilèges ». Ces arrêts maintinrent néanmoins le principe admis en 1765, à savoir que les ports de privilèges étaient ouverts non seulement aux marchandises, mais même aux bâtiments étrangers, tandis que les lettres patentes de 1727 n'autorisaient l'exportation des sucres pour l'Espagne et l'importation des salaisons d'Irlande que par bâtiments français. Sur ces entrefaites les colonies anglaises d'Amérique s'insurgèrent et le Roi résolut de les soutenir. Les Américains ayant profité plus que tous autres des arrêts de 1767 et 1768, voulurent faire en sorte que les bénéfices qu'ils tiraient du commerce avec nos colonies ne puissent leur être ravis, et c'est pourquoi l'article 30 du traité d'amitié et de commerce du 1<sup>er</sup> septembre 1778 enregistra la promesse de conserver les ports francs « qui ont été et sont ouverts dans les îles françaises d'Amérique, et d'en maintenir la jouissance aux sujets des États-Unis<sup>2</sup> ». Je ne sais si, quand ils acceptèrent cette clause, les négociateurs français en virent toutes les conséquences; ces conséquences en tout cas se dévoilèrent brusquement et apparurent singulièrement fâcheuses, quand, après la paix signée, le gouvernement français voulut régler à nouveau le commerce colonial. Désireux de favoriser la navigation française, il eût aimé revenir aux principes de 1727 et réserver l'importation des diverses marchandises étrangères reconnues indispensables aux bâtiments nationaux; mais il s'aperçut qu'il ne le pouvait plus. Toujours maître évidemment de révoquer ou de modifier ses propres décisions, il n'était plus autorisé cependant à

1. Durand-Molard, t. II, p. 525 et p. 667.

2. Martens, *Recueil*, 2<sup>e</sup> édit., t. II, p. 587.

changer à son gré le régime institué par les arrêts de 1767 et 1768, puisque ce régime se trouvait garanti dans un traité synallagmatique. De là le fameux arrêt du Conseil du 30 août 1784<sup>1</sup> qui, complétant et revisant les dispositions antérieures, détermina les ports d'entrepôts des colonies et spécifia les conditions auxquelles les étrangers y pourraient commercer, ainsi que les droits auxquels ils seraient soumis. Les colonies étaient dorénavant entr'ouvertes, sans retour possible, au commerce étranger, mais entr'ouvertes seulement et ainsi se trouvait établie la formule définitive du système bâtard que les spécialistes appelèrent, dans leur jargon, « l'exclusif mitigé ». Système important à plus d'un titre : il devait subsister de longues années, et survivre aux bouleversements de la Révolution et de l'Empire ; il montre, d'autre part, l'aboutissement et la forme dernière de la politique de l'ancien régime en matière de commerce colonial. Or, il maintient expressément les lettres patentes antérieures et codifie simplement les atteintes que les circonstances ont contraint de porter à la rigueur des principes. Ces principes ne passent pas pour avoir rien perdu de leur vertu et l'exclusif demeure toujours le fondement essentiel du système colonial, car il découle logiquement de la conception qui continue de régner. L'arrêt de 1784 se rattache à tout le passé et ne marque donc aucunement, comme on l'a prétendu parfois, une évolution dans les idées, ni le premier succès des principes libéraux.

Ces principes s'affirmaient pourtant dès cette époque, et avec une force chaque jour croissante. On sait, en effet, le développement que les études économiques prirent au milieu du xviii<sup>e</sup> siècle et comment elles visèrent alors à dégager des doctrines nouvelles. Dans l'*Essai politique sur le commerce*, publié en 1734, Melon justifiait encore les monopoles

1. Isambert, t. XXVII, p. 459.

commerciaux établis, sinon au profit de compagnies, au moins en faveur de la nation entière ; l'exclusif lui paraissait légitime et nécessaire<sup>1</sup>. Vingt ans plus tard de telles idées étaient, pour un théoricien, complètement passées de mode. Tour à tour — et pour ne citer que les noms principaux — Quesnay dans son *Tableau économique* et dans ses *Maximes du gouvernement*<sup>2</sup>, qui parurent ensemble en 1758 ; en 1767, Mercier de la Rivière dans l'*Ordre naturel des sociétés politiques*<sup>3</sup> ; en 1771, l'abbé Baudeau dans son *Introduction à la philosophie économique*<sup>4</sup> ; Condillac, en 1776, dans le *Commerce et le Gouvernement*<sup>5</sup> ; en 1777, enfin, Le Trosne dans son *Ordre social*<sup>6</sup>, réclamaient, avec une éloquence diverse, mais une conviction pareille, l'entière liberté du commerce, tant extérieur, qu'intérieur. Les arguments variaient un peu d'un écrivain à l'autre. Tous s'accordaient cependant pour prétendre assurer le bien-être général ; tous invoquaient l'intérêt immédiat de la nation ; tous ne parlaient que de bénéfices matériels et directs : tous, dès lors, quand ils songeaient aux colonies, admettaient la définition purement mercantile qu'en donnaient les praticiens. De la sorte — et nous verrons par la suite l'importance de ce fait — les économistes se trouvaient, sur la conception primordiale, d'accord avec les défenseurs du système colonial, alors

1. L'*Essai politique sur le commerce* figure dans la *Collection des Économistes*, série des *Économistes financiers* ; voir notamment le chapitre iv, p. 721 et le chapitre vi, p. 727.

2. Tous deux dans la *Collection des Économistes, Physiocrates*, t. I ; voir notamment dans le *Tableau la Cinquième observation* (p. 170) et dans les *Maximes* la maxime XXV (p. 101).

3. *Collection des Économistes, Physiocrates*, t. II, notamment chap. XIII, p. 659 et suiv.

4. *Collection des Économistes, Physiocrates*, t. II, voir notamment le chapitre v, article V.

5. *Collection des Économistes, Mélanges d'Économie politique*, t. I.

6. *Collection des Économistes, Physiocrates*, t. II, notamment chap. vi, p. 955.

même qu'ils combattaient ce système. Car à peine est-il besoin de dire qu'ils le combattaient. Rien de plus opposé à la liberté que l'exclusif. Vanter celle-là revenait à condamner celui-ci. En outre, comme le régime imposé aux îles était un monopole en faveur duquel les arguments demeuraient particulièrement forts, les contempteurs des monopoles se voyaient contraints de s'en prendre spécialement à lui. Tandis donc qu'en Angleterre Adam Smith le critiquait âprement dans ses *Recherches sur la richesse des nations*<sup>1</sup>, des Français, dont, notamment Le Trosne, déclaraient que la libération du commerce colonial profiterait forcément à la métropole aussi bien qu'aux établissements lointains<sup>2</sup>. Ils le déclaraient pour raisons spéculatives, car les économistes d'alors portaient aux abstractions un amour immodéré. Ils proclamaient des dogmes, déduisaient des principes et formulaient des anathèmes, sans guère se soucier des contingences pratiques ni des moyens d'exécution. Aussi leurs théories influaient-elles peu sur les actes des gouvernants, toujours préoccupés de l'exécution, constamment asservis aux contingences, et c'est pourquoi toutes les mesures que nous avons vu prendre au sujet du commerce colonial, en ces dernières années de l'ancien régime, résultèrent de la pression des circonstances, nullement de l'influence d'Adam Smith, de Le Trosne ou de Quesnay.

Les spéculations des premiers économistes conservent cependant une importance considérable pour l'étude que nous poursuivons. Elles fournissent aux appétits de certains intéressés ces justifications doctrinales, si nécessaires dans un pays ratiocineur comme le nôtre ; et ces mêmes considérations doctrinales habituent en outre les indifférents à préférer des solutions nouvelles, déclarées mieux fondées en

1. Livre IV, chap. VII, section 3.

2. *Ordre social*, chap. IX, édition de la *Collection des Économistes*, p. 1011.

justice que les expédients traditionnels. A côté de la théorie officielle dont j'ai marqué les applications, une théorie rivale existe maintenant, dont les conséquences risquent d'être incalculables, le jour où quelques-uns de ses adeptes intran-sigeants se trouveraient au pouvoir. La suppression de l'exclusif serait déjà un bouleversement : mais l'exclusif n'est pas seul en cause. Tout se tient en pareilles matières. Si les colonies ne sont plus de simples dépendances économiques, strictement asservies à la métropole, pourquoi les considérer encore comme des dépendances, à quelque égard que ce soit ? De fait, Le Trosne arrive à découvrir en elles, des parties « de l'empire<sup>1</sup> », et Turgot, cédant à ses convictions économiques en même temps qu'aux réflexions que suggère l'émancipation des États-Unis, en vient à s'écrier : « Sage et heureuse nation qui la première... consentira à ne voir dans ses colonies que des provinces alliées et non plus sujettes de la métropole<sup>2</sup>. »

A quel degré ces tendances, subversives au point de vue économique, l'étaient aussi au point de vue politique, nous l'allons découvrir en examinant rapidement le système de gouvernement colonial que l'ancien régime avait préféré.

## II. — LE GOUVERNEMENT DE L'ANCIEN RÉGIME.

### I.

J'ai dit comment le gouvernement, confié en premier lieu à des compagnies, fut repris ensuite par le pouvoir royal. Toutefois, que celui-ci commande directement ou par inter-

1. *Loc. cit.*, page précédente.

2. *Mémoires au roi sur la guerre d'Amérique* (1776). *Collection des Économistes*, Œuvres de Turgot, t. II, p. 551. Cf. Raynal, *Histoire philosophique des deux Indes*, t. VII, pp. 193 et suiv.

médiaires, l'autorité chargée dans la métropole de veiller sur les colonies demeure toujours la même. Richelieu s'occupa des établissements lointains, en réalité parce que ministre tout-puissant, officiellement en la qualité de « chef et surintendant général de la navigation et commerce de France » que lui conférèrent les lettres royales de 1626, et qui fit de lui le chef unique de la marine, quand l'édit de janvier 1627 supprima la charge d'amiral. L'alliance ainsi scellée entre la marine et les colonies subsista jusqu'à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, voire jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Alliance logique du reste, en un certain sens et surtout à l'origine, mais dont les conséquences diverses devaient à la longue être inégalement bonnes.

Sauf ce point, l'administration coloniale subit au cours de l'ancien régime des modifications nombreuses et qui ne découlent pas simplement de la disparition des compagnies. Les ministres successifs développent et perfectionnent peu à peu les procédés imaginés à l'origine, volontiers par mesures de détails et dispositions spéciales. De là une longue série d'actes réglementant tel point particulier, ne visant que telle possession. Inutile d'insister sur tous, puisqu'il suffit de marquer ici les tendances générales, en précisant simplement le système en vigueur à la veille de la Révolution. Mais ce système même se trouve de ce fait assez difficile à dégager. A la question très simple : comment les colonies étaient-elles gouvernées sous Louis XVI ? nul texte ne répond de façon suffisante. Il faut combiner et distinguer. Un règlement du 24 mars 1763, reprenant ou amendant les dispositions antérieures, organise les Antilles<sup>1</sup>. Une ordonnance du 1<sup>er</sup> février 1766 modifie ce règlement sur certains points, mais seulement pour Saint-Domingue<sup>2</sup>. L'ordon-

1. Durand-Molard, t. II, p. 130. Moreau de Saint-Méry, t. IV, p. 538.

2. Moreau de Saint-Méry, t. V, p. 13.



nance du 1<sup>er</sup> février, largement retouchée, est ensuite rendue applicable aux îles de France et de Bourbon par une autre ordonnance du 25 septembre de la même année<sup>1</sup>. A Saint-Domingue enfin, une nouvelle ordonnance du 24 mai 1775<sup>2</sup> se substitue à la première partie de l'ordonnance de 1766 dont elle laisse subsister le reste. Pour étudier le gouvernement de Saint-Domingue, il faut donc consulter simultanément les ordonnances de 1775 et du 1<sup>er</sup> février 1766, en négligeant le règlement de 1763. C'est au contraire à ce règlement qu'il faut s'en tenir si l'on se transporte à la Martinique, tandis que pour l'île de France l'ordonnance du 25 septembre 1766 suffit. Le tout, bien entendu, sans préjudice d'une série d'actes accessoires ou de coutumes réglant les points de détail. Mais, à considérer les choses d'un peu haut, la succession et l'enchevêtrement des textes manifestent simplement des tâtonnements de forme et laissent apparaître le développement de tendances persistantes; les mêmes idées prévalent constamment partout et les mêmes rouages se retrouvent, en Amérique comme en Afrique ou dans la mer des Indes.

A la tête de chaque colonie, un gouverneur et un intendant<sup>3</sup>. Telles sont au moins les appellations habituelles, car le gouverneur devient en certains cas un « commandant pour le roi » et l'intendant un simple « commissaire-ordonnateur ». Ces différences de titres correspondent à des nuances de hiérarchie: elles ne modifient pas les fonctions;

1. Delaleu, *Code des îles de France et de Bourbon*, p. 1.

2. Moreau de Saint-Méry, t. V, p. 577.

3. Pour l'organisation gouvernementale et administrative, voir surtout, en dehors des textes déjà énumérés, Petit, *Droit public ou gouvernement des colonies françaises*, qui, en dépit de son titre général, ne s'occupe que des Antilles, et, parmi les auteurs modernes, Girault, *Principes de colonisation*, t. 1, pp. 166 et suiv. Des indications peuvent être également cherchées dans Boyer Péreleau, *Les Antilles françaises*; Ballet, *La Guadeloupe*; Pajot, *Renseignements sur l'île Bourbon*.

elles ne modifient pas non plus les rapports des fonctionnaires entre eux. Le gouverneur a constamment le pas sur l'intendant; toutefois, et c'est là le trait essentiel, l'intendant ne dépend point du gouverneur. Ils ne relèvent l'un et l'autre que du roi et du ministre avec lequel tous deux correspondent directement. Le roi leur a confié, à l'un comme à l'autre, le soin de gouverner et d'administrer la colonie et, au moment de leur départ, leur a fait remettre à tous deux des instructions générales, analogues dans la forme à celles données aux ambassadeurs. Chacun d'eux a ses attributions particulières, mais, même sur son domaine propre, aucun ne saurait se débarrasser complètement de la surveillance ou de la collaboration de l'autre et, dans bien des cas, il leur faut en outre agir de commun accord.

Le gouverneur représente le roi. Pour le surplus, des instructions de la fin du xviii<sup>e</sup> siècle spécifient que « tout ce qui a rapport au commandement des armes, à la sûreté intérieure, à la défense des colonies lui appartient de droit<sup>1</sup> ». Chef militaire, il commande les troupes, — « troupes réglées » qui viennent de la métropole et milices qui se recrutent parmi les habitants, — mais, en certains lieux abandonne les détails de ce service à une sorte de lieutenant, le commandant en second. En cas de guerre, il donne des ordres aux bâtiments de la flotte et, si les circonstances l'exigent, réquisitionne les bâtiments marchands. Chargé d'assurer la sûreté intérieure, il règle la police, délivre par exemple les autorisations de départ et surveille les arrivants. Comme rien ne contribue tant au maintien du bon ordre qu'une justice exacte, il inspecte les tribunaux. Défense lui est faite d'intervenir dans leurs jugements, dont l'indépendance serait alors compromise,

1. Instructions au comte d'Entrecasteaux, citées dans : baron Hulot, *D'Entrecasteaux*, p. 41.

mais il peut siéger, comme tenant la place du roi, de façon à contrôler la marche des choses et, s'il y a lieu, signaler les abus.

L'intendant a des fonctions multiples et minutieuses au point que je ne saurais les énumérer. Il est d'abord et de façon générale le chef direct de l'administration civile, voire d'une partie au moins de l'administration militaire. Les services financiers relèvent également de lui. « Tout ce qui concerne la régie administrative, le manie- ment et la distribution des deniers levés au nom de Sa Majesté, ne pourra être réglé et ordonné que par l'inten- dant de la colonie » déclarent les ordonnances de 1766, qui lui confèrent en outre « la connaissance des excès, abus et malversations commises dans le recouvrement des impo- sitions ». Ce n'est pas tout : il intervient lui aussi dans l'ad- ministration de la justice. Présidant de droit le tribunal principal, le Conseil supérieur, auquel je reviendrai dans un instant, il suspend l'exécution des jugements qui lui semblent contraires au service du roi et au bien public. Il exerce même une sorte d'inspection permanente et générale, devant écouter les plaintes et griefs des habitants sur quel- que sujet que ce puisse être pour en informer Sa Majesté et, en attendant, attirer sur tous les points qui lui paraîtraient le mériter l'attention du procureur général et celle du gouverneur.

Sans parler des cas où il lui transmet ainsi des affaires, son rôle de gardien des deniers publics conduit l'intendant à intervenir constamment sur le domaine propre du gouver- neur. Celui-ci, d'autre part, ne saurait jamais se désinté- resser de la situation financière. De là une collaboration forcée. Loin de chercher à la restreindre, les ordonnances s'appliquent volontiers à l'étendre. Elles spécifient que, dans les cas les plus importants, gouverneurs et intendants agiront de concert. A eux deux conjointement revient, par

exemple, le soin d'accorder les concessions de terres, de délivrer les actes d'affranchissements, d'exercer la police ecclésiastique, de dresser chaque année le projet de budget, d'édicter des règlements de police générale. Ils sont réellement dans la colonie un chef en deux personnes et s'ils peuvent correspondre séparément avec le ministère, ils doivent surtout signer ensemble les mêmes dépêches auxquelles ils reçoivent des réponses en forme de « lettres communes ».

Détenteurs de tous les pouvoirs d'administration, les gouverneurs et intendants ne les exercent parfois qu'avec des collaborateurs. A eux et à eux seuls appartient d'assurer la levée des impôts qu'il plaît à Sa Majesté d'ordonner. Oui, en principe, et les choses se passent ainsi aux Antilles du Vent. Aux Mascareignes pourtant l'usage fait consulter quelques habitants notables sur l'assiette et la répartition des taxes. Saint-Domingue jouit en outre à cet égard de faveurs spéciales; les impôts s'y nomment des « octrois », car il est admis que les habitants les doivent librement consentir et de véritables assemblées locales sont réunies à cet effet. D'autre part, en 1759, deux arrêts du Conseil, l'un du 23 juillet pour les îles sous le Vent<sup>1</sup>, l'autre du 10 décembre pour les îles du Vent<sup>2</sup>, avaient établi des chambres mi-parties d'agriculture et de commerce. Des actes postérieurs, notamment le règlement du 24 mars 1763, modifièrent l'organisation de ces chambres et les réduisirent à n'être plus que « d'agriculture ». Composées dès lors de sept colons créoles, entretenant à Paris un député permanent, elles devaient délibérer sur tout ce qui paraîtrait propre à l'amélioration, au progrès et à la sûreté de la colonie. Délibérer seulement : elles n'ont en effet aucun moyen d'action et peuvent simplement soumettre des propositions

1. Moreau de Saint-Méry, t. IV, p. 281.

2. Durand-Molard, t. II, p. 59.

aux gouverneurs et intendants, toujours libres de n'en pas tenir compte, même sans donner leurs raisons. En 1787, enfin, des Assemblées coloniales furent instituées à l'imitation des Assemblées provinciales de France : composées de fonctionnaires, de magistrats et de députés élus, elles reçurent des pouvoirs relativement étendus et certains droits de décision<sup>1</sup>. Mais, quoi qu'en disent les ordonnances qui les établissent, ces assemblées ne procèdent point des organismes préexistants. Elles sont l'annonce d'un temps nouveau et la Révolution survint d'ailleurs avant qu'elles eussent fonctionné normalement. Il ne faut donc point les considérer comme rentrant dans le système de l'ancien régime. A l'époque classique l'indépendance des administrateurs demeure complète et le roi maintient énergiquement le principe de son absolutisme. Cependant, ici encore, des considérations de faits sur lesquels je vais revenir le contraignent à des accommodements, et l'institution des chambres d'agriculture, les consultations de notables à Saint-Domingue ou aux Mascareignes le montrent ménageant les habitants, les mettant à même d'exprimer leurs vœux et leur accordant ainsi une petite part au maniement de leurs affaires.

Cette part, les intéressés la souhaiteraient naturellement plus grande. Ils tâchent donc d'étendre d'abord les attributions des corps chargés de les représenter ; dans le même but et un peu à l'imitation de la France, ils veulent aussi faire jouer un rôle particulier à l'un de leurs tribunaux.

Inutile de résumer ici l'ensemble de l'organisation judiciaire calquée en somme sur celle de la métropole. En dehors de deux tribunaux d'attributions : le « tribunal terrier », qui s'occupe des concessions de terres ainsi que de la voirie, et les « amirautés », qui connaissent notamment des infractions au régime commercial, nous retrouvons partout,

1. Durand-Molard, t. IV, p. 33.

sous des appellations parfois changeantes, des juges royaux de première instance et, au-dessus d'eux, faisant l'office de cours d'appel, des Conseils supérieurs ou souverains. Mais ces derniers ne sont et, surtout, ne veulent pas être uniquement cours de justice. Au temps des compagnies, alors que tout demeurait embryonnaire, leur rôle fut souvent mal défini. Considérés parfois alors comme des conseils de gouvernement, il leur en est resté quelque chose, en dépit de règles posées depuis. Tenant d'autre part aux colonies la place des Parlements français, ils partagent leurs ambitions et, à ce titre encore, prétendent intervenir dans l'administration. Ils élaborent volontiers des règlements ou rendent des arrêts qui empiètent sur les attributions des agents du gouvernement. Chargés d'enregistrer les ordonnances royales, ils ne craignent pas de les modifier : à Saint-Domingue, par exemple, le Conseil supérieur du Cap retouche de sa propre autorité le grand acte organique du 24 mars 1763<sup>1</sup>. Le roi, bien entendu, riposte. Il casse en son conseil les arrêts abusifs, ordonne les enregistrements purs et simples, fait « biffer et effacer des registres » les délibérations factieuses<sup>2</sup>, puis à chaque fois qu'il règle à nouveau le gouvernement des colonies, affirme plus impérieusement que la justice seule appartient aux conseils. Ce qu'il n'admet point du Parlement de Paris, il ne saurait, sauf cas de force absolument majeure, le tolérer des magistrats coloniaux. Et d'autant que les manifestations de ces derniers ne lui déplaisent pas uniquement parce qu'elles attentent à son autorité, mais également parce qu'elles procèdent d'aspirations spéciales, elles aussi très contraires à ses vues.

En luttant contre l'omnipotence royale, les Conseils su-

1. Moreau de Saint-Méry, t. IV, p. 617.

2. Id., *ibid.*

périeurs trouvent autour d'eux des approbations et des appuis. Cela grâce à leur composition même. Celle-ci est réglée vers la fin de l'ancien régime par un acte promulgué dans les principales colonies à divers moments de l'année 1766<sup>1</sup>. Le Roi y spécifie ce qu'il exige des candidats : vingt-sept ans d'âge, avoir fréquenté comme avocat le barreau d'un parlement ou siégé un certain nombre d'années dans des tribunaux, mais ajoute qu'il se réserve de donner la préférence « aux habitants qui auront rempli les conditions prescrites ». Cette addition est le point essentiel et confirme du reste simplement un état de choses acquis. Aux colonies « habitant » signifie propriétaire d'une « habitation », c'est-à-dire planteur. Les Conseils supérieurs ne sont donc composés, en majeure partie, ni de magistrats de carrière ni surtout de magistrats métropolitains, mais de planteurs qui affirment leur droit d'indépendance en tenant à siéger gratuitement. Or, qui sont ces planteurs ? En certains lieux, notamment à Saint-Domingue, beaucoup de domaines appartiennent à des capitalistes ou des grands seigneurs de France qui ne les ont jamais visités. Il n'en est point partout de la sorte et, partout aussi, de nombreux propriétaires vivent sur les terres qu'ils tiennent parfois de leurs ancêtres et dont ils dirigent eux-mêmes l'exploitation. Ainsi s'est constituée dans chaque colonie prospère une aristocratie locale, dont les habitudes diffèrent selon les îles, mais à qui des conditions d'existence et des intérêts analogues donnent des idées et des susceptibilités presque pareilles. Ses membres ne songent qu'à la prospérité de leur colonie, car d'elle seule dépend leur fortune. Ils s'insurgent contre les rigueurs de l'exclusif, le jour où elles les empêchent de nouer

1. Moreau de Saint-Méry, t. V, p. 9 ; Cf. Delabarre de Nanteuil, *Législation de l'île Bourbon* au mot : Régime judiciaire. Le règlement de 1766 ne paraît pas avoir été promulgué à la Martinique et à la Guadeloupe. La composition et les tendances des Conseils supérieurs y étaient cependant pareilles.

avec les contrées voisines des relations plus avantageuses qu'avec la France. Dans l'ordre politique ou administratif ils voudraient voir de même leurs idées ou leurs projets prévaloir sur les règlements élaborés à Versailles. Ils diraient volontiers « les colonies aux colons ». Les Conseils supérieurs, où ils siègent en majorité, représentent et défendent leurs idées et, en refrénant les écarts des Conseils, ce sont ces idées particularistes que le gouvernement combat non moins que des velléités générales d'insoumission. Ce faisant il demeure strictement fidèle à sa doctrine qu'il nous faut maintenant essayer de dégager.

## 2.

Dans l'organisation que je viens de décrire sommairement les divers pouvoirs empiètent les uns sur les autres et les fonctions se confondent. Pareil état de choses, choquant pour nos habitudes modernes, ne déconcertait évidemment personne à une époque qui n'avait pas encore fait un dogme de la séparation des pouvoirs. Rien de plus naturel alors que de voir un administrateur, comme l'intendant, présider une cour de justice, telle que le Conseil supérieur. La situation un peu particulière de ce conseil se justifiait également par l'histoire et l'exemple des Parlements français. Les traditions et l'imitation de la métropole font comprendre, de même, la dualité du commandement : au temps des compagnies, celles-ci désignaient un agent chargé de se concerter avec le gouverneur général nommé par le roi ; gouverneurs et intendants se retrouvent en outre côte à côte dans les provinces françaises ; la marine enfin, dont dépendent les colonies, a l'habitude de placer toujours, parmi les chefs, un administrateur à côté du combattant. L'organisation adoptée pour les colonies s'explique donc bien historique-



ment. Mais le constater ne suffit pas. Cette organisation fut adoptée, maintenue et développée, au moins pendant une période, parce qu'elle offrait les avantages désirés et cadrerait avec le but poursuivi.

Les communications avec les colonies sont, durant les premiers temps, incertaines et lentes : d'où l'impossibilité pour le gouvernement de surveiller et de diriger constamment ses représentants. Aussi craint-il sans cesse de les voir abuser de leur trop grande indépendance. Pour éviter un tel mal, il faut d'abord être informé. Les députés des colonies à Paris rendront à cet égard des services. Ordre est donné, en outre, aux chambres d'agriculture de rédiger un mémoire sur chaque fonctionnaire terminant sa mission. La précaution, très caractéristique, ne saurait toutefois suffire. Le ministère veut être renseigné officiellement, par ses propres agents. Chacun dans ses rapports présentera évidemment les faits à sa guise, mais l'intendant se trouve incité à signaler les actes du gouverneur quand il les désapprouve, et ce, en développant ses raisons. Nul doute qu'il n'use de ce droit qui lui fournit une occasion de se faire valoir, et le gouverneur, de son côté, ne manquera pas d'agir de même à l'égard de l'intendant. L'attitude des Conseils supérieurs, contrecarrant les administrateurs, donnera également des indications. Ces informations diverses et forcément partiales s'ajouteront les unes aux autres, se compléteront, se neutraliseront et, on l'espère du moins, permettront d'avoir une idée à peu près juste, suffisante pour diriger ou réprimer les écarts. Ceux-ci seront d'ailleurs entravés encore par les mélanges d'attributions. L'accord de deux volontés au moins est nécessaire pour les mesures graves, et cet accord s'obtiendra malaisément en cas de visées illégales, puisque chacun peut trouver intérêt à refuser son concours pour dénoncer son collègue. Contraint de laisser à ses représentants une initiative dangereuse à son gré, le pouvoir royal

s'efforce au moins d'en restreindre les effets et compte y parvenir au moyen d'une sorte d'équilibre des pouvoirs.

A ma connaissance, le principe n'est explicitement dégagé nulle part. Des écrivains d'autrefois se bornent à l'indiquer en soulignant quelques-unes de ses applications<sup>1</sup>. Règlement ou ordonnances organiques de 1763, 1766 et 1775 en procèdent cependant de façon certaine bien que, d'un texte à l'autre, son action paraisse s'atténuer. J'ai dit déjà les injonctions plus formelles adressées aux Conseils supérieurs pour les contenir dans leur rôle de magistrats. En comparant le règlement de 1763 avec l'ordonnance de 1775, on découvre de même un évident souci de séparer davantage le gouverneur de l'intendant. Peut-être les progrès de l'école de Montesquieu sont-ils pour quelque chose dans le phénomène. Mais celui-ci dépend aussi, et surtout je crois, des changements survenus dans les situations de fait. Les communications devenues plus fréquentes, les colonies semblent moins éloignées de la France et leur administration se dégage aussi du chaos initial. Tout est prévu, fixé, réglé. Les besoins passent pour exactement connus et chaque affaire trouve des précédents. Inutile dès lors de maintenir un artifice presque superflu. L'évolution n'est pas achevée et le roi ne supprime encore rien complètement. Ses tendances nouvelles sont néanmoins manifestes : il s'efforce de substituer graduellement à l'opposition des divers magistrats ou fonctionnaires leur entière séparation. De ce fait ils cesseront de se contenir et de s'entre-surveiller : qu'importe, si l'on se juge en mesure de les surveiller directement. Simple question de forme d'ailleurs, car le but demeure identiquement le même. Un procédé suranné fera simplement place à un autre, mieux en harmonie avec les idées qui prévalent dans le gouvernement du royaume.

1. Notamment Petit, dans son *Droit public*.

En analysant le système administratif ou judiciaire, j'ai relevé certaines analogies avec l'organisation métropolitaine. Mais d'autres rapprochements encore sont à faire et qui doivent frapper davantage. Quelles lois et quelles coutumes appliqueront les tribunaux ou les cours ? Celles-là mêmes qu'appliquent les cours et les tribunaux de France. Les édits sont formels et prescrivent à tous les magistrats d'outre-mer de juger selon les lois et ordonnances du royaume et selon la coutume de Paris. Il y a, nous l'avons vu, des troupes dans les colonies. Mais les habitants astreints au service militaire sont incorporés dans les milices ; les soldats proprement dits viennent tous d'Europe. Ils ne forment point toujours des corps spéciaux, réservés pour un pareil service : la Martinique ou la Guyane sont parfois des garnisons au même titre qu'un port ou qu'une ville de France<sup>1</sup>. Le gouvernement préférerait ne pas lever d'impôts dans les îles, afin de n'y point obérer les cultures qui sont leur unique raison d'être<sup>2</sup>. Pressé par le manque d'argent il en perçoit cependant : inutile toutefois que les recettes balancent les dépenses. Le trésor métropolitain comblera le déficit. Les établissements lointains sont sans personnalité financière véritable et, à cet égard, comme pour leur défense ou leur législation, rentrent dans l'organisation générale. Le désir de tirer d'eux tous les profits qu'on espère leur fait imposer un régime économique spécial et leur éloignement oblige à les placer sous la surveillance d'un seul ministère, mais une fois admises ces exceptions forcées, rien n'empêche de les soumettre au droit commun. Terres françaises, elles doivent dépendre aussi étroitement de la volonté royale que la Champagne ou la Bourgogne. Le roi ne saurait être moins obéi en un lieu qu'en un autre.

1. Ned Noll, *Histoire de l'armée coloniale*.

2. Voir notamment une lettre de Choiseul qui sera citée plus loin, p. 98.

La dualité du commandement et les mélanges d'attributions n'ont jamais eu d'autre but que de lui permettre d'agir en arbitre suprême et de faire exécuter sa volonté. Et c'est encore de cela qu'il se préoccupe, quand, les circonstances matérielles ayant changé et les prétentions des Conseils supérieurs lui donnant de l'ombrage, il se met en devoir de cantonner chacun dans ses attributions propres. En fait donc les pouvoirs dévolus aux chefs coloniaux par les dernières ordonnances demeurent assez restreints, bien qu'ils paraissent considérables quand on les considère isolément comme je faisais tout à l'heure. L'initiative laissée au gouverneur ou à l'intendant n'implique pas un droit de décision véritable, ni surtout définitive. Quelle que soit la mesure prise, ils peuvent s'attendre à voir le ministre intervenir et les forcer à défaire ce qu'ils avaient fait. Dans beaucoup de cas ils ne règlent aussi que provisoirement. Souvent enfin, très souvent, leur rôle se réduit aux études préparatoires. Ils établissent par exemple de simples projets de budgets et les moindres dépenses ne peuvent être engagées qu'après des mois d'attente, quand elles ont enfin reçu l'approbation suprême. De même pour le reste. De Versailles arrivent en toute matière les solutions impérieuses et les ordres définitifs. Et, au fur et à mesure que le temps marche, ces ordres deviennent plus minutieux car chaque jour qui passe grandit le rôle et accentue l'ingérence de l'autorité centrale.

Appelée ainsi à régler journallement des affaires qui lui parviennent des diverses parties du monde, celle-ci sera naturellement portée à faire prévaloir partout des solutions pareilles, et, pour avoir un type unique, le cherchera tout près. Elle trouvera excellent de voir appliquer aux colonies des lois et des règlements français, mais ira plus loin encore. L'administration de la marine se confond avec celle des colonies. Lors donc qu'il faudra pour ces dernières des modèles, c'est dans les règlements de la marine qu'on les prendra. Les

colonies sont des bateaux, définitivement à l'ancre, qui pourtant n'en demeurent pas moins des bateaux. Point n'est besoin, pour le prouver, d'entrer dans des détails minutieux, de parler d'approvisionnements ou de marchés. Il suffira de rappeler une parole typique. D'Entrecasteaux, marin célèbre et gouverneur notable, déclarait vouloir tout ramener aux règles générales, « lesquelles doivent être les mêmes dans les colonies que dans le service à la mer »<sup>1</sup>. Tous les bateaux sur toutes les mers étant soumis à un régime pareil, une telle manière de voir cadrerait admirablement avec ce désir d'uniformité que je signalais à l'instant. Lui-même s'harmonisait fort bien avec le désir de faire prévaloir les institutions et les lois de la métropole et ce dernier s'accordait admirablement, à son tour, avec la prétention de tout régler à Versailles. Malgré les variations et les fluctuations accessoires, l'administration coloniale de l'ancien régime révèle ainsi trois tendances qui se complètent, se soutiennent et vont toujours se fortifiant : l'imitation de la marine, un désir d'assimilation outrancière et l'amour véhément de la centralisation.

Triple tendance absurde, je le sais. Des établissements qui subsistent grâce au développement de la population laborieuse n'ont rien de commun avec des arsenaux ou des vaisseaux de ligne ; vouloir, à plusieurs milliers de lieues, régler jusqu'aux moindres choses, ne saurait amener que des confusions, et les mêmes lois, enfin, ne se peuvent appliquer quand les conditions de vie diffèrent. Mais inutile d'insister, car nous tenons moins ici à critiquer qu'à comprendre. J'ai montré l'alliance entre la marine et les colonies résultant des attributions mêmes de Richelieu. Une administration et une législation particulièrement adaptées aux colonies ne peuvent, d'autre part,

1. Lettre d'Entrecasteaux du 23 novembre 1787, citée dans Hulot, *D'Entrecasteaux*, p. 42.

résulter que de l'expérience, car leur élaboration suppose des établissements déjà vivaces. Lors de la fondation, il faut bien cependant établir quelque chose, et l'imitation de la mère patrie demeure l'expédient le plus simple. Éviter une assimilation trop grande et l'ingérence trop méticuleuse du pouvoir central revient, en outre, à reconnaître aux colonies une sorte d'autonomie, quelque chose comme des libertés locales, et pareilles libertés ne cadreraient point avec le système de la monarchie définitivement triomphante. Celle-ci tolérait en France des diversités ou des privilèges, mais les tolérait seulement, comme un reste du passé, et cherchait sans cesse à les endiguer. Les transportant dans des pays nouveaux qui étaient ses créations propres, elle eût menti à ses doctrines. Elle eût aussi perdu de vue l'objet spécial des établissements lointains. Ils ont été fondés *par* et *pour* la métropole. Impossible dès lors d'admettre que leurs habitants manifestent trop librement leurs préférences : ce serait tolérer l'opposition de leurs intérêts à ceux de la mère patrie. Les moindres velléités particularistes, comme celles dont témoignent parfois les Conseils souverains, la moindre trace d'autonomie, comme en réclament parfois des colons, risquerait d'ébranler les fondements mêmes du fameux Système, tandis que soumettant les colonies à une domination uniforme et minutieuse, l'ancien régime demeurerait fidèle à la fois à son idéal colonial et à l'ensemble de ses préoccupations.

Cependant, et c'est le dernier trait que je veux retenir, il évitait de pousser les choses à l'extrême, et justement par esprit de tradition. Je viens de rappeler les exceptions et les privilèges admis parfois dans l'administration du royaume. Or, durant la période assez confuse qui suivit la fondation des établissements lointains, au temps des aventuriers indépendants et des compagnies, des situations se sont trouvées créées, dont on jugera par la suite toujours prudent de tenir

compte, à Saint-Domingue notamment. Traditionaliste, comme il l'était, le pouvoir royal s'efforçait de respecter, en une certaine mesure, les positions acquises. Essentiellement pratique, ayant en somme des aspirations plutôt que des principes, il savait tenir compte des faits. Nous l'avons vu à propos du régime commercial où cependant sa doctrine était assise : le même phénomène s'observe à propos du gouvernement.

Un ou deux exemples suffiront à le faire ressortir, en caractérisant du même coup les résultats obtenus. Les colonies sont régies par les lois et ordonnances du royaume et par la coutume de Paris : voilà qui ne donnera peut-être pas satisfaction aux besoins locaux, mais qui promet au moins une législation ordonnée et claire. Écoutez cependant ce qu'écrit, vers 1780, un administrateur colonial de haute valeur<sup>1</sup> : « L'île de Cayenne et la Guyane offrent à peine, en hommes blancs, la population d'un gros village d'Europe; et, en y joignant les nègres, celle d'un bourg de la première classe; cependant depuis 1700 j'ai lu et compté dans les registres du greffe trois cent soixante ordonnances ou règlements du roi, des administrateurs ou du Conseil supérieur. Ce tribunal en a pour sa part rendu soixante et dix sur toutes les parties de la législation et police générale... Toutes ces pièces, ignorées du public et des administrateurs mêmes, qui augmentent aussi la collection chaque année, restaient ensevelies dans la poudre des greffes et ce n'est que depuis quinze jours que j'ai pu commencer à les rassembler par extrait, quoique ce travail eût été commencé dès les premiers jours de mon arrivée. J'ai vu par là que tout ce qui est essentiel avait été dit, prévu et ordonné, contredit, détruit, répété. » Et il ne s'agit là, remarquez-le, que

1. Malouet, *Collection de Mémoires sur l'Administration des colonies*, t. II, p. 16.

d'une colonie secondaire où le mal devait être moindre qu'ailleurs. Le tableau tracé par Malouet peut cependant sembler suffisant. Qui en souhaiterait un plus détaillé n'a qu'à lire les pages qu'un jurisconsulte spécialiste, Petit, a consacrées aux lois dans ce *Droit public des colonies* que j'ai eu occasion de citer déjà. L'étude est documentée, précise, bourrée de dates et de faits, encore qu'incomplète, et donne pour le coup une effrayante idée d'inextricable embroussaillement.

A ce mal, diverses causes. Si les administrateurs coloniaux réglementaient sans scrupules sur des points déjà réglés, c'était, on vient de le voir, souvent à leur insu. Les procédés actuels de publicité n'existaient pas ; il n'y eut d'imprimeurs aux Antilles que dans le deuxième tiers du XVIII<sup>e</sup> siècle. En dehors de l'enregistrement par les Conseils supérieurs, nul moyen de faire connaître la loi. Mais ces enregistrements, s'enfouissant aussitôt dans la poussière des greffes, n'instruisaient ni les magistrats absents, ni ceux des générations suivantes. Ce que les magistrats ignoraient les justiciables l'ignoraient encore davantage. Il arriva également que des textes métropolitains, même essentiels, ne furent pas enregistrés par inadvertance ou par mauvais vouloir. Tant et si bien que le Conseil du roi en vient parfois à légitimer des actes complètement opposés à ces lois, car il était manifeste que les parties avaient ignoré les prescriptions dont on aurait dû leur reprocher la violation<sup>1</sup>. Autre chose : un créancier a le droit de saisir la propriété de son débiteur en observant les dispositions de la coutume de Paris sur la saisie réelle. Mais indépendamment des frais trop élevés, pareille manière de faire entraîne des inconvénients inconnus en France ; tandis que la procédure suit son cours, la propriété quasi abandonnée est

1. Petit, *Droit public des colonies*, t. II, p. 175.



désertée par les nègres et perd ainsi la majeure partie de sa valeur. De là le besoin d'un système particulier et une déclaration du 24 avril 1726 sur les déguerpissements<sup>1</sup>. Des considérations analogues amenèrent de même à réglementer spécialement l'administration des successions vacantes, et un édit du 24 novembre 1781 créa pour y pourvoir des curateurs d'office<sup>2</sup>. Le roi en vient ainsi à édicter lui-même des règles particulières. Il lui faut admettre enfin que les administrateurs tranchent les cas non prévus ou que leur urgence empêcherait de lui soumettre. Cette tolérance rendue nécessaire par les distances ne devait s'appliquer qu'à des objets secondaires. En fait elle entraîne des abus ; fonctionnaires et magistrats coloniaux légifèrent parfois à l'excès. Ils accroissent ainsi la confusion. Seulement, comme ils prennent du même coup des dispositions qui peuvent correspondre exactement aux besoins locaux, comme les conditions où ils se trouvent placés exigent qu'ils aient de tels pouvoirs, force est de se résigner.

Et, de même qu'en matière de législation civile ou de règlements de police, le phénomène s'observe aussi, bien entendu, à propos de l'organisation administrative et du gouvernement politique. En dépit de son désir évident et grandissant de tout régler par lui-même, nous avons vu le pouvoir central laisser aux autorités locales une initiative au moins provisoire. En dépit de son amour de l'uniformité, nous l'avons vu admettre également des exceptions et tenir compte des circonstances particulières. La façon dont il procède en pareil cas est d'ailleurs caractéristique à souhait. Il ne réglemente jamais pour l'amour des formules : la plupart des mesures sont destinées à remédier à des difficultés spéciales en adaptant les dispositions générales aux conditions

1. Durand-Molard, t. I, p. 274.

2. *Ibid.*, t. III, p. 455.

de temps ou de lieux. Le règlement de 1763 visait l'ensemble des Antilles. Il parut convenir aux îles du Vent, mais souleva des difficultés à Saint-Domingue. L'ordonnance de 1766 intervint donc et réorganisa le régime de Saint-Domingue, tandis que le texte primitif survivait à la Guadeloupe comme à la Martinique. Le goût de l'uniformité fit alors souhaiter de soumettre les Mascareignes au système en vigueur en Amérique. On y transporta l'ordonnance de 1766 qui en représentait la forme la plus récente. Mais le roi avait dû reconnaître dans cette ordonnance les privilèges traditionnels des Conseils supérieurs du Cap et de Port-au-Prince. Pareils privilèges n'existaient pas aux îles de France et de Bourbon. Comme ils cadraient assez mal avec les principes de centralisation absolutiste, mieux était de ne pas les y introduire, d'où la suppression brutale d'une trentaine d'articles quand l'ordonnance fut transportée des Antilles aux îles de l'Océan Indien. Là, le système fonctionne à peu près convenablement, tandis qu'à Saint-Domingue surgissent des difficultés nouvelles qui amènent de nouveaux amendements introduits par l'ordonnance de 1775. Les tendances diverses et contradictoires du gouvernement royal aboutissent ainsi à cette multiplicité de textes organiques que je signalais en commençant et qui forme un digne pendant à l'in vraisemblable enchevêtrement de la législation pénale ou civile. Tant et si bien que l'organisation coloniale de l'ancien régime, relativement simple dans ses grandes lignes, relativement claire dans ses aspirations générales, se révèle, dès qu'on l'analyse d'un peu près, terriblement confuse.

Et nul ne sait comment la simplifier. Lentement, au cours du temps, au gré des expériences et des succès, les ministres successifs sont parvenus à préciser leur idéal. Ils savent maintenant ce qu'ils veulent, mais ne savent comment le réaliser. Ils rêvent des colonies de culture très intensive, travaillant sans relâche pour l'unique profit de la métropole.

dépendant par suite très étroitement d'elle, administrées et gouvernées aussi régulièrement que le reste du royaume, c'est-à-dire aussi complètement soumises à l'unique volonté du roi. Seulement, dans la pratique, des obstacles surgissent qui résultent, soit de situations qui se sont spontanément créées, soit de l'éloignement ou de l'état divers des lieux. Et nul n'aurait, à cette époque la présomption de supprimer ces obstacles simplement en les niant. De même donc qu'en matière de commerce ou d'impôts on se résigne aux infractions et aux exceptions, on hésite en matière de gouvernement, on louvoie, on tâtonne, reculant devant les brusques coups d'autorité, s'efforçant pourtant, jour après jour, de mieux concilier les faits et les principes. Et la formule définitive n'étant pas encore dégagée, l'organisation adoptée se modifie sans cesse, évolue constamment et présente, jusque dans sa dernière forme, quelque chose d'incohérent et d'inachevé. Ces défauts mêmes font honneur aux gouvernants d'ancien régime qui agissent partout avec une prudence pareille. Ayant l'habitude comme la tradition du pouvoir, ils ne perdent jamais le sens des réalités pratiques, et, en dépit du dogmatisme de leurs conceptions, demeurent toujours des hommes de gouvernement.

### III. — LA RÉVOLUTION ET L'EMPIRE.

#### I.

Tout autres apparurent les révolutionnaires<sup>1</sup>.

Dès le mois de juin 1789, l'Assemblée nationale se trouva contrainte de s'occuper des colonies. Des députés de Saint-Domingue se présentèrent, réclamant leur admission. Elle

1. Deschamps, *Les colonies pendant la Révolution*.

leur fut accordée. D'autres vinrent ensuite de la Martinique, de la Guadeloupe, de l'Inde et de l'île de France, qui furent accueillis aussi, puisque les premiers l'avaient été. Ainsi se trouvait posé un principe fort grave : le droit pour les colons d'envoyer des représentants siéger parmi ceux des citoyens de la métropole, au même rang, au même titre et avec les mêmes pouvoirs. Nulle distinction politique, dès lors, entre la mère patrie et les établissements lointains. Ceux-ci ne sont plus de simples dépendances. Un décret du 8 mars 1790, reprenant une expression dont certains économistes s'étaient servi quinze ans plus tôt<sup>1</sup>, les déclare parties intégrantes de l'Empire français et proclame qu'ils doivent jouir à ce titre de la régénération qui s'y est opérée<sup>2</sup>. Leur éloignement et les conditions différentes de vie paraissent empêcher cependant de les soumettre exactement au régime commun et le décret invite les Assemblées coloniales à faire connaître leurs vœux. Un an plus tard, fidèle au même principe, la loi constitutionnelle du 3 septembre 1791 stipule que les colonies, parties de l'Empire, ne sont cependant pas comprises dans la Constitution<sup>3</sup>. C'étaient là des prudences et des scrupules qui sentaient encore l'ancien régime. Les successeurs des constituants les perdirent bientôt. La Constitution de l'an III déclara s'appliquer aux colonies<sup>4</sup> et toutes les lois promulguées dorénavant dans la métropole leur devinrent applicables *ipso facto*. La loi du 4 brumaire an VI les divisa en départements et celle du 12 nivôse de la même année les soumit à un système d'administration qui ressemblait étrangement à celui de la France<sup>5</sup>.

1. Voir ci-dessus, p. 33.

2. Duvergier, *Collection complète des lois, décrets et ordonnances*, t. 1, p. 113. Cf. le décret du 28 mars 1790, *Ibid.*, p. 131.

3. Titre VII, art. 8, § 2.

4. Article 6.

5. Duvergier, t. X, pp. 81 et 163.

Entre temps, d'autres actes avaient réglé à nouveau les rapports économiques. La Constituante commença par supprimer les privilèges des quelques compagnies commerciales encore existantes<sup>1</sup>. La Convention confirma par la suppression des compagnies elles-mêmes et la défense d'en fonder de nouvelles<sup>2</sup>. Elle avait déjà fait plus. Le 19 février 1793, Boyer Fonfrède avait déclaré au nom du comité colonial que le système commercial devait changer comme le système politique, que les colonies, « parties intégrantes de la République » ne pouvaient rester soumises à « des règlements oppresseurs », lorsque toutes les autres parties « jouissaient de la liberté illimitée du commerce »<sup>3</sup>. En conséquence de ces affirmations, il déposait un projet qui devint le décret du 26 mars<sup>4</sup>. Celui-ci ouvrait simplement les ports des établissements d'Amérique aux navires américains portant des denrées de première nécessité soigneusement énumérées et les autorisait à charger en plus des sirops et tafias, de très petites quantités de café ou de sucre. Le 11 septembre suivant, les droits sur les marchandises venant des colonies en France ou allant de France aux colonies étaient tous supprimés<sup>5</sup>. La mesure, remarquons-le, n'avait rien d'opposé aux principes anciens. L'acte de navigation, promulgué dix jours après, le 21 septembre, réservait au seul pavillon national les transports entre la métropole et les îles<sup>6</sup>. Cela encore était parfaitement conforme au système classique. Le décret du 26 mars enfin, pour lequel avaient été invoquées des considérations si hautes, se bornait en somme à retoucher un peu l'arrêt de 1784 qu'il

1. 18 janvier et 20 juin 1791. Duvergier, t. II, p. 172; t. III, p. 49.

2. 26 germinal an II, Duvergier, t. VII, p. 141.

3. Réimpression du *Moniteur*, t. XV, p. 502.

4. Duvergier, t. V, p. 214.

5. *Id.*, t. VI, p. 159.

6. *Id.*, t. VI, p. 179.

visait du reste expressément. En dépit de toutes les innovations, l'exclusif donc subsistait, et le titre XII de la loi déjà citée du 12 nivôse an VI allait bientôt confirmer encore ses principales rigueurs.

Par contre, la constitution sociale et les conditions de la mise en valeur se trouvaient profondément bouleversées. J'ai dit la situation faite aux esclaves et aux hommes de couleur ; j'ai dit également les rancunes de ces derniers et les protestations des philosophes. La Révolution exacerba les unes et les autres, car la Déclaration des droits paraissait autoriser toutes les revendications. La Société des Amis des Noirs qu'avaient fondée, en 1787, Brissot, Siéyès et Robespierre accentua sa propagande et multiplia les démarches tandis que la Société de l'hôtel Massiac, où dominaient les colons, s'efforçait de maintenir l'ancien état de choses. Prise entre ces deux courants contraires, connaissant en outre la surexcitation qui régnait aux îles, parmi les planteurs qui craignaient pour leur fortune et parmi les mulâtres qui s'estimaient déjà leurs égaux et parmi les esclaves qui croyaient la liberté prochaine, la Constituante temporisa, éluda le redoutable problème de l'esclavage, reconnut des droits politiques aux seuls hommes de couleurs nés de pères et mères libres, ce qui était une restriction, et n'autorisa leur admission que dans les Assemblées coloniales futures, ce qui était un ajournement<sup>1</sup>. Les colons insistaient pour la reconnaissance officielle d'une classe intermédiaire entre les esclaves et les blancs : elle répondit en beau langage ne pouvoir exclure des droits des citoyens actifs des hommes à qui les lois constitutionnelles assurent ces droits dans l'Empire entier, les citoyens étant « antérieurs à la Société », puis promit que le corps législatif ne délibérerait jamais sur l'état politique

1. Décret du 15 mai 1791. Duvergier, t. II, p. 364.

des gens de couleurs, nés de parents non libres, sans le vœu des assemblées coloniales existantes<sup>1</sup>. Mais, ici encore, les successeurs des Constituants se montrèrent plus logiques et plus hardis. L'Assemblée législative commença par accorder des droits politiques à tous les hommes de couleur, sans réserve ni distinction<sup>2</sup>. Elle prit ensuite position sur le fond même du problème en supprimant les primes accordées à la traite, complément indispensable de l'esclavage<sup>3</sup>. La Convention enfin supprima l'esclavage lui-même, le 16 pluviôse an II<sup>4</sup>, en attendant que la loi du 12 nivôse an VI reconnût officiellement à tous les hommes de couleur les droits politiques des blancs<sup>5</sup>. Inutile d'examiner ici les conséquences qu'entraînèrent ces décisions, puisque nous négligeons l'histoire intérieure des colonies : inutile même d'en discuter les détails ou le mérite ; il suffit d'en dégager la tendance et de remarquer comment ils cadrent avec les autres actes contemporains.

De l'examen de ces divers actes, une remarque se dégage d'abord. Ils n'organisent pas, tant s'en faut, un système complet. Des incertitudes subsistent dans les détails, des lacunes sont frappantes et, pour citer un seul exemple, la loi de nivôse an VI, qui prétend régler le gouvernement, ignore ou néglige nombre de points importants. Mais si la demeure nouvelle n'est manifestement pas achevée, l'ancienne, par contre, est jetée bas. Le long cortège des magistrats et des fonctionnaires royaux s'en est allé : Conseils

1. Exposé des motifs du décret du 29 mai 1791. Duvergier, t. II, p. 396 et suiv. Décret du 15 mai 1792 déjà cité.

2. La Constituante les leur avait accordés en France (décret du 28 septembre 1791, Duvergier, t. III, p. 398), ce qui ne soulevait point de véritables difficultés. Le décret du 28 mars 1792 les leur assurait aux colonies mêmes. Duvergier, t. IV, p. 90.

3. Décret du 11 août 1792. Duvergier, t. IV, p. 297.

4. Duvergier, t. VII, p. 30.

5. Art. 15. Duvergier, t. X, p. 164.

supérieurs, intendants ou gouverneurs ont disparu, et, de tout l'ancien système, l'exclusif seul est demeuré.

L'exception ne doit pas surprendre. Bien mieux, elle confirme, ce me semble, une vérité générale que je me suis efforcé déjà de dégager. Je ne sache pas, en effet, que malgré la hardiesse de leurs vues, les hommes de la Révolution aient jamais trouvé aux colonies une autre utilité que la fourniture des épices précieuses, payées en marchandises métropolitaines. Ils les définissaient, en somme, plus ou moins consciemment, comme les hommes d'ancien régime, gouvernants ou théoriciens. Les uns et les autres s'accordaient, nous l'avons vu, sur le principe et ce n'est qu'en manquant un peu de logique que les derniers s'élevaient contre l'exclusif alors qu'ils ne répudiaient pas la conception étroitement mercantile. Maintenant à leur tour celle-ci, les conventionnels étaient donc parfaitement fondés à se séparer sur ce point des hommes qui demeuraient incontestablement leurs maîtres. Car, dans l'ensemble, ce sont les spéculations des doctrinaires du XVIII<sup>e</sup> siècle qui se réalisent à présent et leur esprit, en outre, domine toujours. Les philosophes précurseurs des philanthropes avaient par exemple flétri l'esclavage et décrété l'égalité des races : les nègres ont été déclarés libres et jouissent partout des mêmes droits que les blancs. Économistes ou philosophes n'avaient jamais songé sérieusement aux colonies alors même qu'ils formulaient des propositions capables de les bouleverser. Quand ils se piquaient de les étudier spécialement, elles leur apparaissaient surtout comme un thème propice aux déclamations et, d'une façon générale d'ailleurs, les cas particuliers et les circonstances de fait ne les impressionnaient point. Ils se sentaient satisfaits, jugeant leurs systèmes fondés en raison pure, en cela proches cousins de Jean-Jacques qui enchaînait comme des théorèmes les affirmations du *Contrat social*. Sur ce point aussi,



les disciples se montrent strictement fidèles. Même s'ils règlent le sort des colonies, jamais ils ne se préoccupent exclusivement d'elles. Les bouleversements de petits établissements si loin situés ne sauraient mettre en péril ni la France ni le gouvernement du jour. Inutile, dès lors, de s'abaisser aux compromissions que les nécessités impérieuses ou l'instinct de la conservation imposent dans les rapports avec les cours d'Europe<sup>1</sup>. Le dogmatisme géométrique n'est contenu par rien et les gouvernants ne se demandent pas si la prétendue vérité de deçà l'Océan ne devient point l'erreur certaine au delà. Il ne peut y avoir « qu'une bonne manière d'administrer, s'écrie Boissy d'Anglas, et si nous l'avons trouvée pour les contrées européennes, pourquoi celles d'Amérique en seraient-elles déshéritées<sup>2</sup> ? » Les habitants des colonies sont Français, partant citoyens, partant en possession de ces droits imprescriptibles « antérieurs à toute société ». Nulle distinction ne saurait subsister entre territoires qui font, au même titre, partie d'un même empire. Entre eux, les relations sont celles « de la nation avec une partie de la nation » ; et leur commerce est « un commerce entre frères<sup>3</sup> ». Aussi les barrières douanières s'abaissent en Europe, en Amérique ou dans les mers d'Asie ; tous les habitants, quelle que soit leur couleur, sont proclamés jouir de la même liberté et des mêmes droits ; la même constitution s'appliquera partout et partout les mêmes lois, et c'est ainsi que l'œuvre coloniale des gouvernements révolutionnaires apparaît pénétrée d'un même esprit, manifeste une même tendance qui se révèle sous la Constituante et la Législative, s'impose sous la Con-

1. Albert Sorel, *l'Europe et la Révolution française*, notamment, t. IV, p. 225.

2. Cité par Girault, *Principes de colonisation*, t. I, p. 196.

3. Exposé des motifs du décret du 29 mai 1791 ; rapport de Boyer-Fonfrède ; cités tous deux plus haut, p. 57 et p. 55.

vention, s'épanouit sous le Directoire et se résume, en somme, dans un désir forcené d'assimilation.

C'était déjà le rêve de la monarchie. Mais, la constitution du pays changée, des désirs identiques font tendre à des résultats différents. Assimiler, c'était naguère imposer strictement l'absolutisme du roi qui ne songeait point à voir dans les colonies autre chose que des dépendances économiques. Considérer maintenant les colonies comme des départements français, c'est leur reconnaître des libertés politiques, qui, à l'usage, se concilieraient mal avec la servitude commerciale. Ce n'est pas tout. La manière importe en politique souvent plus que le fond. Or les législateurs nouveaux ne reprennent aucunement la manière des législateurs d'autrefois. Ils n'admettent point les situations acquises, ne tiennent compte ni des temps ni des lieux. Rompant ainsi avec les méthodes prudentes de l'ancien régime, la Révolution, tout en demeurant fidèle, en un certain sens, aux aspirations d'autrefois, introduit dans notre histoire coloniale un élément nouveau. Elle le fait grâce aux hommes qui dotent la France des libertés politiques. Tous ceux donc qui, par la suite, voudront faire revivre ou développer ces libertés et qui, bien souvent, ne se soucieront nullement des colonies, chercheront cependant, par amour des principes, à reprendre à leur égard l'œuvre d'assimilation intransigeante : par là la tradition révolutionnaire persistera et portera des fruits.

A ce titre, il fallait parler ici des lois de la Révolution, mais à ce titre seulement, et c'est pourquoi point n'était besoin de les analyser en détail. Formidablement théoriques dans leur conception première elles demeurèrent aussi, le plus souvent, à l'état de théories. Dès 1789, les événements d'Europe commencèrent d'avoir aux colonies un retentissement singulier que certaines des mesures prises augmentèrent au point d'amener bientôt d'innombrables excès. A

Saint-Domingue les mulâtres puis les nègres se soulevèrent, ravagèrent les plantations, massacrèrent ou chassèrent les blancs et constituèrent ensuite des gouvernements insurrectionnels, tandis qu'en France, les anciens colons de l'île brusquement passés de l'opulence à la misère, étaient réduits, pour vivre, aux secours du gouvernement<sup>1</sup>. Les Assemblées coloniales issues de l'ancien régime agonisant voulurent jouer à la Constituante ou à la Convention ; les commissaires périodiquement envoyés pour rétablir l'ordre n'y parvenaient guère et les îles de France et de Bourbon, notamment, vécurent plusieurs années durant à l'état de républiques indépendantes. La guerre déchainée en Europe amena aussi parfois l'intervention de l'étranger : les Anglais s'emparèrent des îles et des comptoirs. Si bien que les lois ou les décrets qui continuaient d'être périodiquement promulgués à Paris ne recevaient même pas un commencement d'exécution. Pour songer à les appliquer, il fallait attendre des temps plus calmes ; or avant que ces temps ne fussent venus un gouvernement nouveau surgit dont le premier soin fut d'abolir et ces lois et ces décrets.

## 2.

La constitution consulaire du 22 frimaire an VIII, remplaça les colonies sous le régime des lois spéciales<sup>2</sup>. Cette

1. Loi du 14 mai 1792 accordant des secours aux enfants de colons élevés dans les maisons d'éducation de France ; décrets des 27 vendémiaire et 7 nivôse an III étendant aux colons réfugiés en France le droit aux secours prévus pour les réfugiés des départements envahis par les brigands et autres ennemis de la République ; lois et décrets des 17 frimaire an V, 28 germinal an VII, etc. Duvergier, t. IV, p. 154 ; t. VII, pp. 300 et 356 ; t. IX, p. 244 ; t. XI, p. 194.

2. Article 91.

disposition marquait peut-être la résolution de renoncer à l'assimilation outrancière de la Convention et du Directoire ; elle témoignait surtout, semble-t-il, du désir d'ajourner les difficultés et de ne légiférer qu'en connaissance de cause. Mais ce scrupule même révélait une prudence que la Révolution avait méprisée et l'intention de reprendre des traditions raisonnables. Saint-Domingue était en révolte ouverte ; les îles de France et de Bourbon refusaient également de reconnaître les textes fabriqués à leur intention : il convenait de n'y agir qu'avec précautions, de ramener d'abord l'ordre et l'autorité. Les comptoirs de l'Inde, le Sénégal, la Martinique et Sainte-Lucie étaient aux mains des Anglais : impossible de savoir quand on les recouvrerait ni dans quel état. Là encore des délais s'imposaient donc. Dès le 5 nivôse de l'an VIII, au milieu des hésitations et des tâtonnements inhérents à la prise de possession du pouvoir, le premier Consul avait trouvé le temps d'écrire à l'amiral Ganteaume, président du Conseil d'État réorganisé et l'invitait à préparer un système de gouvernement provisoire pour Saint-Domingue, la Guadeloupe, les îles de France et de Bourbon<sup>1</sup>. Cette hâte s'atténua bientôt et le premier acte d'organisation coloniale, qui parut le 29 germinal an IX, visait seulement la Guadeloupe, unique colonie où la situation parut à peu près normale<sup>2</sup>.

C'était un simple arrêté, malgré les termes formels de la Constitution qui ne parlait que de lois. Le procédé était dès lors significatif et le désir ainsi révélé s'accrut du reste bientôt. La paix générale conclue, les établissements occupés par l'Angleterre sur le point d'être restitués et le moment devenant propice, en outre, pour poursuivre de grands desseins d'expansion lointaine, il fallut s'occuper

1. *Correspondance de Napoléon*, 4470.

2. Duvergier, t. XII, p. 416.

sans délai des colonies. Éclairé sans doute par les difficultés déjà constatées, le premier Consul souhaita le faire entièrement à sa guise, sans formalités gênantes, sans débats, même limités comme ceux d'alors. Un projet fut préparé pour le délier de toute contrainte et, six semaines après le traité d'Amiens, la loi du 30 floréal an X retoucha la Constitution en déclarant, nonobstant toutes dispositions antérieures, les colonies soumises pour dix ans aux « règlements » faits par le gouvernement<sup>1</sup>. Moins de trois mois après, le sénatus-consulte du 16 thermidor qui faisait Bonaparte consul à vie déclarait que le Sénat devait régler dorénavant la constitution des colonies<sup>2</sup>. Mais cette disposition demeura sans effet. Seule la loi de floréal s'appliqua et une série d'arrêtés parurent successivement de prairial an X à germinal an XI, qui complétèrent l'œuvre ébauchée en l'an IX et achevèrent d'organiser le système colonial napoléonien<sup>3</sup>.

Tout était à reprendre puisque la législation révolutionnaire, incomplète et confuse, avait abouti à des résultats déplorable, à moins qu'elle ne fût restée lettre morte et le gouvernement consulaire se trouvait conduit à résoudre d'ensemble le problème colonial. Il l'entreprit résolument. D'abord la mise en valeur. L'esclavage comptait toujours des adversaires passionnés et en Angleterre, où les abolitionnistes menaient une campagne ardente, ils gagnaient chaque jour du terrain, en limitant du reste leur programme provisoire à la suppression de la traite. Mais Bonaparte attachait peu de prix aux doctrines purement humanitaires et ne s'occupait point des idées de l'étranger, sans compter qu'il subissait peut-être, par sa femme, l'in-

1. Duvergier, t. XIII, p. 208.

2. Article 54.

3. Roloff, *Die Kolonialpolitik Napoleons I*, chap. iv. Prentout, *L'île de France sous Decaen*, livre II, chap. III. Boyer-Péreléau, *Les Antilles françaises*.

fluence du monde des colons. La loi du 30 floréal an X, dont je viens de rappeler la disposition constitutionnelle, décida donc : dans toutes les colonies l'esclavage sera maintenu ou rétabli conformément aux lois et règlements antérieurs à 1789, et conséquence naturelle, les lois et règlements de cette même époque régiront à nouveau la traite. La liberté commerciale continuait, elle aussi, à trouver des défenseurs et le mouvement que nous avons vu se dessiner au XVIII<sup>e</sup> siècle se poursuivait. Dans son *Traité d'Économie politique*, qui parut en 1803, J.-B. Say acclimata définitivement en France les idées d'Adam Smith, les précisant parfois ou les renforçant, et, adversaire irréductible de toutes les entraves en même temps qu'incapable de concevoir les colonies sans l'exclusif, conclut impitoyablement à l'inutilité des établissements lointains<sup>1</sup>. Ces déductions forcenées demeurèrent toutefois sans plus d'influence immédiate que les dissertations des physiocrates et le gouvernement persista tranquillement dans la voie où il s'était engagé déjà. Celle-ci avait été déterminée par deux actes. Le premier, un arrêté du 4 messidor an X avait déclaré<sup>2</sup> : « L'arrêté du conseil du 30 avril 1784, concernant le commerce étranger dans les îles françaises d'Amérique, sera exécuté selon sa forme et teneur... » ajoutant que les importations étrangères autorisées par là même aux colonies le seront seulement en se conformant à l'acte de navigation du 21 septembre 1793, c'est-à-dire sous pavillon national ou sous pavillon du pays d'origine. Le second arrêté, daté du 3 thermidor de la même année<sup>3</sup>, avait frappé à nouveau les produits coloniaux français de droits de douane, moins élevés cependant que ceux perçus sur les produits étran-

1. Livre I, chap. XIX.

2. Duvergier, t. XIII, p. 239.

3. Duvergier, t. XIII, p. 252.

gers, et qu'un décret du 1<sup>er</sup> novembre 1810<sup>1</sup> devait d'ailleurs finir par supprimer complètement dans certains cas. Mais cette dernière mesure, prise en l'espèce sous la pression des circonstances, n'avait rien de contraire aux principes. D'autre part, continuer d'admettre, comme on fit, les bâtiments étrangers aux Mascareignes<sup>2</sup> ne faisait que perpétuer l'état de choses d'autrefois. En dernière analyse et abstraction faite de détails ou de nuances de taxation, Napoléon, au sujet du commerce, affirme et son dédain des novateurs et son désir de maintenir l'exclusif en se rattachant étroitement aux procédés de l'ancien régime.

Deux arrêtés du 30 prairial an X<sup>3</sup> et du 3 germinal an XI<sup>4</sup> déterminèrent l'organisation de la justice et la législation, le premier pour les colonies restituées par la paix d'Amiens, le second pour les îles de France et de la Réunion. Ils ne diffèrent que par des nuances de rédaction, l'un et l'autre décidant que les tribunaux seront rétablis sur le même pied qu'en 1789. Toutefois les juridictions inférieures s'appelleront désormais « tribunaux de première instance » et les Conseils supérieurs « tribunaux d'appel ». Or ce dernier changement de nom peut paraître significatif car tout permet d'y voir l'intention d'arriver à cantonner enfin les Conseils dans un rôle strictement judiciaire. Quoi qu'il en soit, ces tribunaux jugeront tant au civil qu'au criminel suivant les formes, lois, règlements et tarifs de l'ancien régime. Cet état de choses ne dura d'ailleurs pas. Au cours des années 1803 et 1805, le Code civil fut successivement promulgué dans les diverses colonies. Il le fut par arrêtés lo-

1. Duvergier, t. XVII, p. 209. Cf. Pallain, *Les douanes françaises*, t. I, pp. 154-155, qui confond d'ailleurs le décret du 1<sup>er</sup> novembre avec un autre du 5 août.

2. Prentout. *L'île de France sous Decaën*, pp. 201 et suiv.

3. Duvergier, t. XIII, p. 230.

4. Id., t. XIV, p. 45.

caux, et ceux-ci tinrent naturellement grand compte des circonstances particulières. Des titres entiers furent « suspendus » ou modifiés profondément, soit à cause de l'esclavage, soit pour ne pas désorganiser brusquement le régime de la propriété en privant les débiteurs de leurs impunités invétérées<sup>1</sup>. Le principe de la réforme subsistait néanmoins. Du coup une bonne partie de la législation monarchique disparaissait, mais cette disparition même consacrait la tradition de la monarchie, car elle maintenait l'unité de législation, accentuait l'œuvre assimilatrice et faisait simplement hériter le Code du rôle naguère dévolu à la coutume de Paris.

Arrivant enfin au gouvernement proprement dit, nous trouvons trois arrêtés : pour la Guadeloupe, celui du 29 germinal an IX déjà cité, pour la Martinique, celui du 6 prairial an X<sup>2</sup>, et pour les îles de France et de la Réunion, celui du 13 pluviôse an X<sup>3</sup>. Malgré des différences parfois notables provenant soit de la situation diverse des colonies visées, soit du développement de la pensée du législateur, tous quatre partent du même principe et témoignent encore d'une prédilection marquée pour l'état de choses ancien. Prédilection avouée du reste. En soutenant devant le corps législatif, comme orateur du gouvernement, la loi coloniale du 30 floréal, Regnault de Saint-Jean-d'Angély avait prononcé l'apologie formelle d'une politique rétrograde<sup>4</sup>, et, bientôt, les autorités coloniales chargées d'appliquer les institutions nouvelles recevront des instructions qui leur diront : « Il n'a pu vous échapper, sans doute, que le gouvernement, éclairé par les déplorables suites des innovations tentées

1. Voir par exemple dans Durand-Molard, t. V, p. 75, l'arrêté colonial du 15 brumaire an XIV, qui, entre autres choses, supprime le titre XIX.

2. Duvergier, t. XIII, p. 213.

3. Id., t. XIII, p. 374.

4. Cité par Prentout, *L'île de France sous Decaen*, p. 99.



dans les colonies, a voulu, en y rétablissant le régime de 1789, les ramener strictement aux mêmes institutions qui jusqu'alors avaient suffi et même contribué à leur prospérité<sup>1</sup>. »

Est-ce à dire que pour le gouvernement, comme pour l'esclavage et le commerce, le Premier consul se borne à ressusciter l'ancien régime ? Il place à la tête de chaque colonie un capitaine général chargé de la défense intérieure et extérieure et lui confère expressément les pouvoirs ci-devant attribués aux gouverneurs. Un peu au-dessous de lui dans la hiérarchie, totalement indépendant néanmoins, un préfet colonial, chargé de l'administration civile et de la haute police, des contributions, des recettes, des dépenses, de la comptabilité, recueille, au dire même des arrêtés, la succession des anciens intendants. Rien de plus net ; nous voilà manifestement ramenés de quinze ans en arrière. Prenons garde pourtant. A côté du capitaine général-gouverneur, du préfet-intendant, surgit un troisième représentant de l'autorité souveraine appelé, selon les lieux, « grand juge » ou « commissaire de justice » et complètement indépendant, tant ~~de l'un que de l'autre~~. A lui de surveiller les tribunaux qu'il présidera quand il le jugera convenable, de s'assurer de la prompte exécution de la justice, de faire des règlements provisoires sur les matières de procédure. La plupart de ces attributions appartenaient jadis à l'intendant, si bien que la formule est exacte qui montre dans le préfet et le grand juge un simple dédoublement de la fonction ancienne. Mais ce dédoublement prend, en fait, une importance décisive. La tendance que nous remarquons à propos de l'appellation des tribunaux

1. Le ministre de la Marine au préfet de la Martinique, 22 fructidor an XIII, cité dans *Observations sur la conduite de M. le comte de Vaugiraud* (par Dubuc), p. 26, note.

s'affirme ici très nettement. La justice se trouve mise à part. Le préfet, fonctionnaire administratif, n'a plus rien à voir avec elle ; le capitaine général ne peut plus, comme les anciens gouverneurs, présider des tribunaux et ainsi se trouve fortement marquée cette séparation des pouvoirs que, dans ses dernières ordonnances, l'ancien régime avait indiquée de façon confuse, sans parvenir à l'imposer. Il était constamment gêné par des situations traditionnelles où s'enchevêtraient toutes les attributions et ne soupçonnait pas, du reste, la puissance du principe nouveau. Libéré par les circonstances, Napoléon, en reconstruisant, se donne garde de revenir aux partages d'autrefois ; il confine chaque fonctionnaire dans sa besogne. Il veut les tenir tous, et directement sous sa main. Il entend, comme de juste, n'être pas moins obéi aux colonies qu'en France et quand son ministre parle en son nom de restaurer l'ancien état de choses, il va sans dire qu'il ne s'agit nullement de revenir aux conflits ni aux insubordinations d'autrefois.

Rien de plus curieux que de comparer, à cet égard, les ordonnances avec les arrêtés nouveaux. Les premières emploient des formules enveloppées, des atténuations, essayent de maintenir l'autorité des gouverneurs sans froisser par trop les Conseils souverains et en ménageant les prétentions ou les habitudes des colons. Les arrêtés consulaires, de moitié moins longs, procèdent par affirmations tranchantes. Rien d'incertain ni de douteux, nul droit de discussion et peu d'initiative ; partout l'affirmation de la puissance souveraine devant qui chacun devra plier, partout la manifestation de la volonté intransigeante qui, dans le même temps et de la même manière, disciplinait la France. L'œuvre entreprise en France s'acheva sans retard et, comme nous le verrons plus tard, ce fut elle qui, en façonnant des administrateurs, finit par aboutir indirectement à la réorganisation coloniale. Celle-ci, en effet, resta provisoirement en

chemin. Les arrêtés consulaires avaient eu beau régler les diverses parties du service, et, sur la place faite rase par la Révolution, prétendu reconstruire l'édifice entier conformément aux aspirations traditionnelles, bien des indications demeuraient incomplètes, bien des détails exigeaient d'être précisés. Les circonstances ne laissèrent pas Napoléon parachever. L'échec de l'expédition de Leclerc contraignit à l'abandon de Saint-Domingue, et les colons qu'on avait invités à retourner chez eux retombèrent en France à la charge du gouvernement<sup>1</sup>. Puis la guerre continentale reprit, absorbant toute l'attention du maître et toutes les ressources du pays. Les possessions lointaines durent bientôt se tirer d'affaire comme elles purent, et, en 1811, la dernière tombait aux mains de l'étranger.

Cependant, au ministère de la Marine, un service subsistait toujours que l'Almanach impérial mentionnait chaque année à son rang. Et ces bureaux, ces quelques employés qui venaient s'asseoir devant leurs cartons verts n'étaient pas brusquement devenus un rouage complètement inutile. Sans parler des broutilles qu'ils pouvaient avoir à régler, leur présence assurait une continuité, manifestait que, dépouillée de toutes ses possessions d'outre-mer, la France gardait cependant une tradition d'expansion lointaine et conservait, avec une législation bien définie et des doctrines très arrêtées, des cadres tout prêts à recevoir des colonies le jour où elle en recouvrerait.

La paix du 30 mai 1814 lui en rendit.

1. Pour des détails plus précis sur ce point voir : *Annales des sciences politiques*, 1901, p. 306.

## CHAPITRE II

### LE TRAITÉ DU 30 MAI 1814

1. Les clauses du traité. — 2. La valeur du domaine.

#### I.

Faisant sa paix avec Louis XVIII restauré, l'Angleterre ne pouvait songer à conserver toutes les colonies qu'elle avait conquises. Peut-être l'intérêt de ses propres planteurs lui faisait-il redouter des annexions trop nombreuses ; peut-être plusieurs de nos établissements lui paraissaient-ils sans valeur<sup>1</sup> ; peut-être aussi ses gouvernants jugeaient-ils préférable de nous laisser des territoires faciles à réoccuper en cas de rupture nouvelle<sup>2</sup> ; peut-être enfin les conditions de la politique générale imposaient-elles une modération relative en refrénant des convoitises qui cadraient mal avec le système officiellement proclamé. Dès le congrès de Châtillon, les alliés avaient demandé le retour aux frontières de 1792 ; la convention préliminaire du 23 avril 1814<sup>3</sup> en posa le principe et celui-ci semblait entraîner la restitution des

1. Liverpool à Castlereagh, cité par Vielcastel, *Histoire de la Restauration*, t. IV, p. 111.

2. Id., *ibid.* Il convient toutefois de remarquer que le document cité est de l'été de 1815.

3. De Clercq, *Recueil des Traités de la France*, t. II, p. 410.

colonies. Mais l'Angleterre ne pouvait, en traitant, se préoccuper uniquement du sort de ses conquêtes lointaines. Ses philanthropes avaient enfin obtenu, en 1807, l'interdiction de la traite des noirs. La mesure mécontentait les planteurs portés, dès lors, à jalouser leurs voisins des autres nations<sup>1</sup>; capable d'augmenter la valeur des esclaves, partant le prix de revient des produits, elle risquait en outre de mettre les établissements britanniques en état d'infériorité vis-à-vis des concurrents étrangers. Les abolitionnistes, d'autre part, se targuaient de sentiments purement humanitaires, prétendaient débarrasser le monde entier du fléau qu'ils avaient extirpé chez eux, et, les considérations religieuses qu'ils invoquaient faisant leur propagande populaire, le ministère, quel qu'il fût, se trouvait obligé de compter avec eux. Des considérations très diverses incitaient ainsi l'Angleterre à rendre universelle la mesure qu'elle venait de prendre. La suppression générale de la traite devenait un des objectifs constants de sa politique et elle entendait profiter de toutes les circonstances pour y travailler. Le rétablissement de la paix avec la France vaincue offrait, à cet égard, une occasion trop excellente pour qu'elle ne s'en servît point et c'est pourquoi le traité du 30 mai 1814 contient des clauses coloniales de deux ordres, les unes visant les restitutions de territoire et les autres le commerce des noirs.

Par un article additionnel au traité principal, le roi de France promet que, dans un délai de cinq ans, il interdirait entièrement à ses sujets de se livrer à la traite<sup>2</sup>. Ce n'est pas tout. Sans doute pour mieux se concilier la faveur des plénipotentiaires britanniques, Talleyrand prit des engagements plus formels encore par une lettre adressée le 27 mai à Castlereagh et qu'il ne communiqua même point à ses col-

1. Wellington, *Supplementary Despatches*, t. IX, p. 150.

2. De Clercq, t. II, p. 426.

lègues du ministère. Le roi, déclara-t-il, apporterait tous ses soins à décourager les tentatives que quelques-uns de ses sujets pourraient vouloir faire pour renouveler la traite sur la côte occidentale d'Afrique et spécialement entre le cap Blanc et le cap des Palmes, c'est-à-dire dans la région où les Anglais prétendaient être parvenus à la réprimer<sup>1</sup>. L'article patent était singulièrement aggravé par une promesse pareille, encore que les termes en fussent suffisamment vagues pour permettre la discussion. Inutile toutefois de déterminer les parages précis auxquels ils se seraient appliqués. Les clauses du traité et la déclaration complémentaire sont importantes parce qu'elles montrent l'apparition, dans notre histoire coloniale, de facteurs inconnus jusqu'alors, parce qu'elles portent une atteinte détournée à l'esclavage, fondement de notre système d'exploitation, parce qu'elles manifestent clairement enfin les visées nouvelles de l'Angleterre qui prétend s'immiscer jusque dans les questions d'ordre intérieur. Mais c'est là tout, car, au bout d'un an à peine, d'autres décisions plus radicales devaient intervenir et ne rien laisser subsister de ces premiers engagements.

Les clauses territoriales devaient recevoir, par contre, leur exécution entière : les possessions qu'elles énumèrent ont formé la base de notre empire colonial actuel ; les incertitudes de leur rédaction ont donné lieu enfin aux premières négociations que nous rencontrerons au cours de notre récit. Il convient donc d'en examiner les termes d'assez près.

L'article 8 du traité<sup>2</sup> porte : « Sa Majesté Britannique, stipulant pour elle et ses alliés, s'engage à restituer les colonies, pêcheries, comptoirs et établissements de tout genre que la France possédait au 1<sup>er</sup> janvier 1792 dans les mers et sur les continents de l'Amérique, de l'Afrique et de l'Asie. »

1. Archives des affaires étrangères, *France*, t. 673, fol. 132.

2. De Clercq, t. II, p. 418.

Sa Majesté Britannique stipule formellement « pour elle et ses alliés » ; néanmoins, et pour plus de clarté, les articles 9 et 10 visent spécialement la Guyane, occupée par les Portugais, et la Guadeloupe dont l'Angleterre a fait don au roi de Suède ; la restitution de l'une et de l'autre se trouve d'ailleurs confirmée encore par le fait qu'en dehors du traité avec l'Angleterre des traités séparés et de teneur identique sont conclus directement avec la Suède<sup>1</sup> et le Portugal<sup>2</sup>. La France, d'autre part, déclare rétrocéder à Sa Majesté catholique, en toute propriété et souveraineté, la partie orientale de Saint-Domingue à elle cédée jadis au traité de Bâle de 1795 et dont elle n'avait, du reste, jamais pris possession. Rien de plus juste, encore, c'est la contrepartie logique des restitutions. Mais la logique disparaît bientôt. Le principe solennellement affirmé comporte des exceptions et l'Angleterre après s'être engagée à restituer tous les établissements que la France possédait au 1<sup>or</sup> janvier 1792 ajoute immédiatement « à l'exception des îles de Tabago et de Sainte-Lucie et de l'île de France et de ses dépendances, nommément Rodrigue et les Seychelles ».

A quoi ces clauses générales correspondent-elles dans la réalité ? Sur bien des points, nulle hésitation possible. En Asie, aux Indes, la France recouvre les possessions qu'elle avait gardées à la fin de la guerre de Sept ans, quand elle renonça sans retour aux projets grandioses de Dupleix : cinq villes, Chandernagor, Yanaon, Pondichéry, Karikal et Mahé, entourées de territoires très restreints ; en outre, à Patna, Cassimbazar, Dacca, Yougdia et Balassore, dans le Bengale, à Mazulipatam sur la côte de Coromandel, à Calicut sur la côte de Malabar et à Surate, le droit à des *loges* c'est-à-dire à des comptoirs, des sortes de factoreries, qui

1. De Clercq, t. II, p. 431.

2. Id., *ibid.*, p. 427.

sans entraîner la souveraineté véritable jouissaient cependant de divers privilèges, du droit de hisser le pavillon, par exemple, et de juridictions spéciales. Dans la mer des Indes la France recouvre de même l'île Bourbon ; en Afrique les établissements du Sénégal ; dans l'Amérique du Nord les îlots de Saint-Pierre et Miquelon ; dans l'Amérique du Sud la Guyane ; aux Antilles enfin : la Martinique ; la Guadeloupe avec ses dépendances, les Saintes, Marie-Galante et la Désirade ; la partie septentrionale de Saint-Martin et la partie occidentale de Saint-Domingue. Cette partie de Saint-Domingue n'est pas expressément visée par le traité. Mais il en règle déjà implicitement la souveraineté en stipulant la rétrocession à l'Espagne de la partie orientale. De plus, un article secret annexé au traité avec l'Angleterre déclare : « Dans le cas où Sa Majesté Très Chrétienne jugerait convenable d'employer quelque voie que ce soit, même celle des armes pour récupérer Saint-Domingue et ramener sous son obéissance la population de cette colonie, Sa Majesté Britannique s'engage à ne point y mettre ou permettre qu'il y soit mis par aucun de ses sujets, directement ou indirectement, obstacle. Sa Majesté Britannique réserve cependant à ses sujets le droit de faire le commerce dans les ports de l'île de Saint-Domingue qui ne serait ni attaqués ni occupés par les autorités françaises<sup>1</sup>. » La clause est minutieuse et précise, la reconnaissance formelle, si bien que, sur ce point aussi, le traité du 30 mai ne prête à aucune ambiguïté.

Il est certain de même que le retour à l'état de 1792 implique la possession des colonies rendues, dans les limites et conditions où elles étaient possédées à cette date. De là, pour certaines, des restrictions notables. Le commerce avec les indigènes, dont la gomme fournit l'article principal, est la

1. L'article secret relatif à Saint-Domingue ne figure point dans les recueils de traités. On en trouvera la minute signée aux Archives des affaires étrangères, *France*, 673, f<sup>o</sup> 258.



seule utilité des établissements du Sénégal ; mais la France ne saurait se le réserver exclusivement, car, au traité de Versailles, du 3 septembre 1783<sup>1</sup>, les Anglais se sont fait reconnaître la liberté de la traite de la gomme sur toute une partie de la côte, notamment à Portendick. Au traité de Paris de 1763<sup>2</sup>, la France a promis de n'élever aucune fortification dans les îles de Saint-Pierre et de Miquelon, non plus que dans ses villes de l'Inde : touchant ces dernières, la clause a été confirmée à Versailles, en 1783, et l'Angleterre en surveillait l'exécution de façon si jalouse qu'il fallut alors des négociations et une mention spéciale du traité pour pouvoir creuser autour de Chandernagor un fossé destiné à l'écoulement des eaux<sup>3</sup>. L'article 12 du traité du 30 mai vient d'ailleurs de confirmer expressément ces clauses. Quant aux relations des établissements de l'Inde avec les possessions anglaises notamment en matière de commerce, elles sont régies par ces mêmes traités de 1763 et de 1783 et par la Convention spéciale du 31 août 1787<sup>4</sup>, qui avait réglé, entre autres choses, le commerce de l'opium, du salpêtre et celui du sel, d'où provenaient une bonne partie des ressources de nos établissements : l'article 2 stipulait que les Français pourraient importer au Bengale une quantité donnée de sel payable à un prix convenu et l'article 3 que la Compagnie des Indes livrerait à l'agent français au Bengale une quantité de salpêtre et l'opium à un prix également fixé. Saint-Pierre et Miquelon, enfin, tirent leur importance de la pêche, soit dans leurs eaux mêmes, soit sur les bancs de Terre-Neuve ; les conditions où cette pêche pourra être pratiquée se trouvent également précisées par une série de traités anciens dont le plus important est celui de 1783.

1. Art. 11. Martens, *Recueil des traités*, t. III, p. 524.

2. Martens, *Recueil*, t. I, p. 104 (art. 6 et 8).

3. Id., *ibid.*, t. III, p. 530 (déclaration annexée au traité).

4. Id., *ibid.*, t. IV, p. 281.

C'est également aux traités du xviii<sup>e</sup> siècle qu'il faut recourir pour déterminer les frontières. Ici, toutefois, les difficultés apparaissent et les incertitudes. Non point, bien entendu, à propos des îles qui nous appartiennent entièrement, non point même au sujet de Saint-Martin ou de Saint-Domingue, partagées avec la Hollande et l'Espagne. La frontière de Saint-Domingue a été déterminée très exactement par le traité conclu spécialement à cet effet le 3 juin 1777, traité qui sanctionne, en la reproduisant mot pour mot la convention signée au Cap, le 28 août 1776, *sub spe-rati* et qui n'était elle-même que la confirmation provisoire de l'arrangement intervenu, le 29 février précédent, entre les commissaires chargés de la délimitation sur place<sup>1</sup>. Quant à la frontière de Saint-Martin, elle a été déterminée par un acte dit « traité du Mont des Accords » et signé dans l'île le 23 mars 1648<sup>2</sup>, puis plus ou moins rectifié par des arrangements pris en 1702, et entre 1775 et 1781<sup>3</sup> : il semble néanmoins que certains points demeurent contestés, mais la colonie est si minime que ces contestations n'entraîneront aucune conséquence : inutile dès lors de les examiner. Au Sénégal, l'étendue de nos établissements a été indiquée au traité de 1783 par lequel l'Angleterre en reconnaissait la possession à la France, mais en termes vagues et de façon fort approximative : une délimitation subséquente était annoncée ; elle n'intervint, je crois, jamais. Pareille opération eût été malaisée et, d'ailleurs, à peu près sans objet. Il s'agit là, en effet, je le rappelais à l'instant, de comptoirs purement commerciaux. Des négociants d'abord, puis des fonctionnaires chargés de les administrer et

1. Martens, *Recueil*, t. II, p. 519.

2. Mahon-Dufougeray, *Notes sur Saint-Martin*, dans les *Archives de médecine navale* et reproduites dans le *Bulletin de la Société bretonne de géographie*, mai-juin 1884.

3. Distère, *Législation coloniale*, t. I, p. 172.

des troupes chargées de les défendre, se sont successivement installés sur divers points de la côte : à Saint-Louis, dans l'îlot de Gorée, à Rufisque, Portudal, Saloum ; à Podor, sur le cours du fleuve que les expéditions de trafic remontent chaque année durant la crue jusqu'au pays de Galam, c'est-à-dire aux environs de Bakel, enfin à Albréda, sur la rivière de Gambie, au milieu des possessions anglaises. Mais précisément parce que ce sont là de simples comptoirs, personne ne s'est occupé de leur constituer un territoire, ni même de les relier. Les pays qui les séparent et les encerrent appartiennent à des peuples absolument indépendants auxquels les négociants payent des tributs annuels. Bien mieux, nos droits sur le sol des points occupés n'ont jamais été clairement définis et comme le traité de 1814 se borne à remettre les choses dans leur état ancien, un écrivain, très au fait des questions coloniales, pourra écrire au début de la Restauration que la France exerce au Sénégal « une espèce de droit de suzeraineté » dont les fondements sont les traités avec l'Angleterre et sa « prépondérance sur les peuples indigènes », ajoutant que « ce serait une grande erreur de confondre cette possession conditionnelle avec la propriété réelle du territoire du pays<sup>1</sup> ». Malgré sa bizarrerie, cette situation, qui montre bien ce qu'était la colonie du Sénégal au moment où nous nous plaçons, ne saurait amener la moindre difficulté puisque le traité nouveau se réfère implicitement aux actes diplomatiques anciens et que l'un de ceux-ci a formellement reconnu nos droits, quelle qu'en soit la nature.

Touchant la Guyane, par contre, le traité de 1814 laisse prévoir des difficultés. Notre colonie est comprise entre la Guyane hollandaise et le Brésil, qui appartient au Portugal ; or, ni d'un côté, ni de l'autre, les limites ne sont précisées.

1. Moreau de Jonnés, *Recherches sur la prospérité des colonies françaises.*

Aucun traité n'est jamais intervenu avec les Pays-Bas et la frontière se trouve déterminée par le simple usage des lieux. Les choses se sont toutefois assez bien arrangées et personne, semble-t-il, ne songe à réclamer. Il n'en va pas de même avec le Portugal. Là pourtant un texte existe, et, au premier abord, formel : l'article 8 du traité d'Utrecht indique, comme limite la rivière Vincent Pinson. Mais chacun interprète à son gré et identifie cette rivière à sa guise. La France entend depuis longtemps aller jusqu'à l'Aragouari et, le Premier consul est arrivé un moment à faire admettre cette prétention. Le traité, conclu à Badajoz, entre la France et le Portugal, le 6 juin 1801, la consacre<sup>1</sup>, et le traité de Madrid, qui se substitue le 29 septembre suivant au traité de Badajoz se montre plus libéral encore en portant la frontière au Carapanatuba<sup>2</sup>, tandis que par les préliminaires de Londres, bientôt suivis du traité d'Amiens, l'Angleterre déclare reconnaître le premier arrangement<sup>3</sup>. Cependant celui-ci même est resté lettre morte. En 1808, le Portugal a solennellement dénoncé tous ses engagements envers nous et, maintenant encore, son plénipotentiaire n'a consenti à signer la paix qu'en y annexant une déclaration où il réserve formellement les droits de son gouvernement<sup>4</sup>. La France de son côté n'ayant aucunement manifesté l'intention de renoncer à faire valoir les siens, le traité de Paris laisse subsister une contestation sérieuse dans l'une de ses clauses précises.

Toutes, en outre, ne le sont pas. « S. M. B. s'engage à restituer les établissements que la France possédait au 1<sup>er</sup> janvier 1792, à l'exception de l'île de France et de ses

1. Art. 4. De Clercq, t. I, p. 436.

2. Art. 4. De Clercq, t. I, p. 456.

3. Article secret des préliminaires ; art. 7 du traité. De Clercq, t. I, p. 467 et p. 485.

4. De Clercq, t. II, p. 428.

dépendances, nommément Rodrigue et les Seychelles. » Que signifie ce « nommément » ? Indique-t-il une énumération complète ou annonce-t-il au contraire de simples exemples ? Dans ce dernier cas d'autres « dépendances » encore se trouveraient cédées. Mais lesquelles ? Des diverses tentatives faites jadis pour s'installer à Madagascar subsistaient, à la fin de l'ancien régime, un petit nombre de postes peu importants qui, sous l'Empire, étaient rendus aux Anglais. Relevaient-ils de l'île de France ? La question demeurerait difficile à trancher, grâce à la complexité de l'ancienne administration coloniale. En un certain sens, l'île Bourbon elle-même aurait pu passer pour dépendre de sa voisine. Il était de notoriété publique pourtant qu'elle nous restait<sup>1</sup>. Peut-être les plénipotentiaires avaient-ils parlé aussi de Madagascar, mais en tous cas aucun engagement n'avait été pris et le traité demeurant muet, la souveraineté des établissements de Madagascar prêtait à discussion : nous verrons par la suite qu'elle fut effectivement contestée.

Clair ou non, tranchant de façon définitive ou réservant les querelles anciennes, le traité ne pouvait viser que les territoires détenus par les parties contractantes. Or en dehors de ceux-ci, en dehors aussi de Saint-Domingue à qui son importance valait les honneurs d'un article additionnel, la France avait eu jadis des établissements d'espèce particulière que ses adversaires n'occupaient point, parfois à cause de leur nature même. Telle, par exemple la « loge » de Moka<sup>2</sup> ; telles surtout les « concessions d'Afrique », comptoirs installés au cours des xvi<sup>e</sup> et xvii<sup>e</sup> siècles sur la côte barbaresque, dont certains étaient protégés par des fortins et qui servaient de base d'opérations pour la pêche du corail. Durant nos grandes guerres, ils avaient été rava-

1. Voir, par exemple, les articles de journaux publiés au lendemain du traité.

2. Prentout, *L'île de France sous Decaen*, p. 340.

grande impression du traité de

gés par les indigènes, abandonnés par nous, puis occupés par les Anglais qui en étaient partis à leur tour. Or ces concessions, comme la loge de Moka, tiraient leur origine exclusive d'arrangements pris avec les princes indigènes<sup>1</sup>. Ces arrangements n'avaient pas été rompus par les conflits avec les souverains européens. Nulle promesse de renoncement n'avait, d'autre part, été faite à personne. Rien n'empêchait dès lors la France de revendiquer à nouveau ses droits anciens, si bien que loges ou concessions doivent être ajoutées à la liste des établissements divers qu'elle possédait virtuellement hors d'Europe au lendemain de la paix.

## 2.

L'appoint toutefois n'est pas considérable et ne saurait modifier la physionomie ou pallier les défauts du domaine proprement colonial. Domaine singulièrement dispersé, d'abord. Séparées souvent par des distances énormes, ses diverses parties ne s'enchaînent point de façon à fournir aux vaisseaux qui vont dans les plus lointaines des relâches commodes dans les plus rapprochées. Les frontières de la Guyane sont, en outre, dangereusement indécises et le Sénégal, avec ses postes espacés et précaires, mérite à peine le nom de colonie. Enfin et surtout l'étendue de ce que possède la France ne peut être mis en balance avec les territoires que détiennent d'autres peuples: les Espagnols d'abord, maîtres de la majeure partie de l'Amérique du Sud et d'archipels entiers en Extrême-Asie; les Portugais souverains du Brésil et d'une partie des côtes d'Afrique;

1. Mercier, *L'Afrique septentrionale*, t. III; un excellent mémoire sur les concessions d'Afrique aux archives de la Chambre de Commerce de Marseille (B. 258).

les Anglais qui, sans parler de nombreuses colonies éparses, ont le Canada et commencent à dominer vraiment les Indes ; les Hollandais enfin qui viennent de perdre le Cap et Ceylan mais conservent encore, outre leurs Antilles et la Guyane, Java, Sumatra, une partie de Bornéo et des îles voisines. La France ne vient qu'au cinquième rang, et, comme le Danemark ou la Suède ne comptent guère, c'est proprement le dernier.

Rien de plus vrai. Il n'en faudrait pas conclure pourtant que la France soit au dernier rang des puissances colonisatrices, ni surtout qu'elle soit à cet égard une puissance de second ordre. Il faut se garder de juger les situations d'autrefois d'après les besoins d'aujourd'hui. La navigation à voile laisse, en un certain sens, plus d'indépendance aux bateaux ; les relâches à point nommé ne sont pas encore imposés par la nécessité périodique de trouver du charbon. Nous vivons maintenant en un temps où les convoitises exaspérées ont poussé les puissances à partager sans délai tous les territoires à peu près vacants en traçant au besoin des frontières fictives sur les cartes encore blanches des pays inexplorés. Rien de pareil au début du siècle passé. De vastes contrées sont laissées sans maîtres, comme d'immenses réserves pour les besoins futurs. Les établissements prospères tentent seuls la cupidité des rivaux. Des frontières incertaines, voire contestées, ne paraissent donc pas un mal bien grave, de même que l'étendue des possessions demeure un élément accessoire dans leur appréciation. Inutile, dès lors, de rechercher la proportion des terres mises en valeur au Canada ou dans l'Amérique du Sud, inutile aussi de se demander ce que deviendra le Brésil dans les bouleversements du Portugal ou de déprécier le domaine de l'Espagne à cause des insurrections qui dominent à la Plata et menacent de triompher en Colombie comme au Mexique. Il ne faut point mettre en balance les terri-

toires immenses d'autres nations et l'exiguïté de nos propres possessions. Pour apprécier équitablement ces dernières, il suffit de se rappeler quelles étaient, de longue date, les doctrines de la France et la nature exacte de ses ambitions. Car, en dépit des révolutions, des expériences et des bouleversements, les idées, à cet égard, n'ont point changé.

Le 5 messidor de l'an V, en séance de l'Institut des Sciences et des Arts, le citoyen Talleyrand, ministre des Relations extérieures, s'en était venu lire un *Essai sur les avantages à retirer des colonies nouvelles dans les circonstances présentes*<sup>1</sup>. Morceau remarquable à plus d'un titre ; qui renferme des maximes profondes, dont j'ai eu occasion de citer l'une, et certaines vues vraiment prophétiques. Impossible d'autre part de contester la valeur du témoignage et de voir dans l'auteur un simple représentant de l'ancien régime. Talleyrand ne fut jamais en retard, et, se trouvant aux affaires, sut toujours exprimer avec une conviction puissante des idées conformes aux principes régnants. Or il estimait que la France devrait, dès la paix rétablie, développer ses établissements lointains et en fonder de nouveaux. Mais où ? « Je pense, répondait-il, qu'on sentira le besoin de s'établir dans les pays chauds, dans des lieux productifs de ce qui nous manque et désireux de ce que nous avons, car c'est là le premier bien des métropoles et des colonies. » Voici, d'autre part, un publiciste de valeur, M. de Flassan. Faisant paraître, vers la fin de l'Empire, en 1811, une deuxième édition « corrigée » de son *Histoire de la Diplomatie française*, qui devait rester classique : il continuait d'y apprécier avec bienveillance les clauses coloniales de 1763<sup>2</sup>. La paix de Paris, disait-il, était tolérable car elle n'imposa pas à la France de « pertes essentielles ». Pour lui, en effet,

1. *Mémoires de l'Institut national des Sciences et des Arts, Sciences morales et politiques*, t. II, p. 288.

2. T. VI, p. 478.



le Canada ne comptait guère, ne procurant au commerce « qu'un bien médiocre avantage » et ne payant pas ses frais. La Louisiane était presque inculte, quoique « dans une belle situation ». Aux Indes enfin, la Compagnie revenait à son état primitif d'association marchande et la France acquérait ainsi le repos. « Elle gagnait tout ce qu'une rivalité impossible à soutenir sur ce point lui faisait perdre en honneur et en argent, et conservait des comptoirs suffisants pour un commerce limité. » Flassan fait bon marché des Indes et du Canada, il regrette un peu la Louisiane parce qu'elle est située sous les tropiques, mais il se console en songeant qu'en matière coloniale le commerce est « le seul point à considérer » et que, sous le rapport du commerce, la situation de la France n'est point « détériorée » car elle possède encore des établissements qui peuvent suffire à ses besoins coloniaux. Or, ces établissements sauvés au traité de 1763 sont à peu près ceux que restitue le traité de 1814, si bien que ce dernier se doit apprécier dans les mêmes termes que Flassan employait pour justifier le premier. Le *Journal des Débats*, par exemple, avoue « franchement » regretter l'île de France, mais, dans l'ensemble, il se déclare satisfait<sup>1</sup>. Et comment ne pas l'être ? En dépit des désastres maritimes et des défaites continentales, la France conserve outre-mer les possessions essentielles. A celles-ci les guerres, les révoltes, l'occupation étrangère ont nui peut-être ; au vrai, on ne sait au juste quel est maintenant leur état. Mais peu importe : quelques années d'efforts remettront tout sur l'ancien pied. Les Antilles ni Bourbon n'ont pu changer de sol ni de climat. Ce sont toujours les îles glorieuses où poussent les cannes et les épices. La Guyane avec ses terres incultes continuera de former une réserve d'avenir et un champ prêt pour les expériences. Les villes et les loges de

1. Numéro du 4 juin 1814.

l'Inde redeviendront les entrepôts d'un commerce fructueux. De même le Sénégal, d'importance capitale, en outre, parce que Gorée est l'entrepôt habituel pour les noirs destinés aux Antilles, tout comme les postes de Madagascar assurent le recrutement des ateliers de Bourbon. Le public ignore, je l'ai dit, la limitation immédiate de la traite consentie par la déclaration explicative du traité et l'article patent qui promet l'abolition complète stipule un délai de cinq ans. C'est plus qu'il n'en faut pour de nouveaux changements et les colons peuvent espérer voir la mesure qu'ils estiment odieuse rapportée avant d'avoir eu son effet. En cinq ans, d'ailleurs, les ateliers seront remontés, les effectifs partout renforcés, et, grâce à une main-d'œuvre rendue surabondante, le domaine colonial mis définitivement en mesure de rendre les services qu'on en attend. Ce domaine est petit soit, mais de premier ordre. Tous les établissements que la France recouvre sont de la meilleure qualité. Ils méritent toujours le qualificatif « d'admirable » que leur décernait Montesquieu parce qu'ils ont des objets de commerce que la métropole ne produit point et, grâce à eux, la France est toujours assurée de se procurer de « première main », comme le voulait Richelieu, les denrées précieuses dont la convoitise l'avait naguère incitée à coloniser.

Ainsi raisonnent nombre de contemporains, fidèles en cela aux traditions. Seulement, le texte même qu'ils commentent de la sorte montre que ces traditions ne sauraient plus désormais régner seules. Peu importe la portée immédiate et pratique des clauses restrictives de la traite. Par elles une atteinte certaine, quoique indirecte, se trouve portée à l'esclavage. Celui-ci a été combattu au XVIII<sup>e</sup> siècle par les publicistes, puis supprimé par les gouvernants de la Révolution au nom de doctrines philosophiques et humanitaires qui condamnent les errements anciens. Ce sont ces principes qui s'imposent maintenant, sous le couvert de

¶ Angleterre, marquant la rentrée définitive, dans le domaine colonial, des doctrines modernes. Triomphant déjà sur tant d'autres terrains elles vont là battre immédiatement en brèche le vieux Système. Car remarquez que leur rentrée est consentie par la France dans l'acte qui reconstruit à son profit un domaine entièrement conforme à l'idéal d'autrefois. La traite, source indispensable de l'esclavage, est proscrite à la suite d'une énumération de colonies uniquement organisées en vue de l'exploitation servile. Le contraste est certain et l'on trouve ici le premier indice du conflit qui va se poser de façon plus complète et plus nette dès que la politique de la première Restauration et les événements des Cent-Jours fourniront aux idées nouvelles des occasions plus variées de s'opposer aux traditions.

---

## CHAPITRE III

### LES FACTEURS NOUVEAUX

- I. — LE PROGRAMME DE 1814. — 1. L'auteur. — 2. Le dessein.
- II. — L'EXÉCUTION. — Les reprises de possession. La traite. Le gouvernement local.
- III. — LES CENT-JOURS. — 1. La politique impériale et les conflits locaux. — 2. La liquidation.
- IV. — LA SITUATION EN 1815. — Ses éléments. Comment le problème se pose.

Venant à rechercher les apports de la première Restauration et des Cent-Jours dans cette situation coloniale en 1815 d'où doit partir notre étude, impossible de continuer à enregistrer simplement les résultats généraux, comme nous avons fait pour l'ancien régime, la Révolution ou l'Empire. Les affaires que nous étudierons par la suite procéderont souvent, sans nulle interruption, de celles qui vont s'engager maintenant : de là, l'obligation d'examiner celles-ci d'un peu près, de montrer les hommes à l'œuvre et d'indiquer le détail des moyens.

#### I. — LE PROGRAMME DE 1814.

##### I.

Des mesures coloniales importantes se trouvèrent prises

sans nul délai, la paix une fois signée, car la chose se fit en partie automatiquement. Les bureaux qui attendaient depuis des années une matière à leur activité se fussent remis d'eux-mêmes en branle, en tout état de cause, du moment qu'on leur annonçait des restitutions de territoires, et, les dossiers sortant des cartons, les affaires suspendues reprenant leur cours, le flot des instructions et des lettres aurait spontanément repris chaque soir le chemin de la « signature ». Mais la paix coïncidait, en outre, avec l'installation d'un régime nouveau. Celui-ci avait à régler son propre fonctionnement, partant à promulguer une loi constitutionnelle, et la constitution ne pouvait négliger les colonies, ne serait-ce que pour spécifier qu'elle ne les concernait pas.

Ce fut ce qui advint. La charte octroyée le 4 juin 1814 déclara dans son article 73 : « Les colonies sont régies par des lois et des règlements particuliers. » Aux « lois spéciales » de la constitution de l'an VIII venaient ainsi s'ajouter les « règlements » de la loi de l'an X<sup>1</sup>. Le sénatus-consulte organique de l'an X ayant modifié la constitution et l'article 4 de la loi de floréal, promulgué seulement pour dix ans, ayant virtuellement cessé ses effets en 1812, ce n'était point proprement maintenir l'état de choses existant en droit. Mais, en 1812, la France ne possédait plus rien hors d'Europe, la disposition du sénatus-consulte organique n'avait d'autre part jamais servi, si bien que la charte rétablissait, en somme, ce qui existait en fait durant la dernière période où l'on s'était occupé des colonies. Autant qu'on en peut juger, ce n'était pas d'ailleurs en vertu d'un système très réfléchi. Le petit comité constitutionnel, chargé de l'élaborer, délibéra consciencieusement sur le début de son œuvre. Mais les souverains alliés souhaitant le voir achever avant leur départ de Paris, il brusqua ses travaux et, en une seule

1. Ci-dessus p. 63.

séance, adopta toute la fin qui comprenait l'article 73<sup>1</sup> ; il semble donc permis de se demander si celui-ci fut sérieusement examiné.

Sa portée, néanmoins, ne s'en trouve pas changée et cette portée est grande. Les lois du royaume ne s'appliquent pas aux colonies, sauf promulgation spéciale et la charte elle-même ne les concerne point. Or cette charte accorde aux sujets de la métropole des droits et des garanties ; elle promet la liberté individuelle, l'intervention d'un jury pour juger les citoyens accusés de crimes, des magistrats indépendants puisqu'ils sont inamovibles. Les colons, eux, n'ont droit à rien de cela. Le gouvernement pourra bien les appeler « à jouir », comme on disait alors, d'un certain nombre de ces « bienfaits » : ce sera pure condescendance. Car la charte maintient une différence essentielle entre les Français des îles et les Français de France. Sans portée sous le règne de Napoléon, partout également despotique, la distinction peut devenir singulière et grave si la monarchie restaurée se montre inégalement libérale suivant les latitudes, et la chose lui serait facile, grâce encore aux termes de la constitution.

Une fois les colonies exclues du régime métropolitain, le problème de leur gouvernement n'est pas résolu. Reste à déterminer quelles autorités légiféreront pour elles. Faudra-t-il des lois que voteront les Chambres ? Suffira-t-il de simples décisions de l'Exécutif ? De quelle nature alors et rendues dans quelles formes ? Autant de systèmes, autant de questions, accessoires peut-être sous un gouvernement personnel, importantes et délicates sous un régime franchement constitutionnel. Les rédacteurs pourtant ne précisent rien et c'est en cela surtout que leur texte semble une solution paresseuse, adoptée pour éviter de prendre parti. Ils parlent

1. Beugnot, *Mémoires*, p. 540.

de « lois », mais sans dire les cas où elles seront nécessaires ; ils emploient le mot « règlement », le plus vague de tous ceux dont ils disposaient. Au sens technique, le règlement n'est guère qu'une mesure d'exécution commentant et appliquant des principes déjà posés. Ce n'est point cela dont il peut s'agir ici. Reste le sens générique. Mais le terme perd dès lors toute précision, ne s'applique spécialement à nulle catégorie d'actes et peut désigner de simples décisions ministérielles aussi bien que des ordonnances royales. Comme d'autre part le droit d'interpellation n'existera pas, les Chambres ne pourront intervenir que par des moyens détournés, le plus souvent illusoires : amendements au budget, par exemple, ou phrases insérées dans l'adresse. Tant et si bien que l'article de la charte, rédigé probablement dans l'intention de ne rien compromettre, aboutit au contraire à un système rigoureux. Le gouvernement n'est nullement enchaîné : il est maître d'agir à sa guise, quand et comme il voudra.

Ces conséquences apparurent dès les premières applications. Rien n'ayant incité à rompre l'union des colonies et de la marine, l'ordonnance du 8 juin qui réorganisa le ministère l'avait donc maintenue<sup>1</sup>. Au ministre de la marine appartenait dès lors l'initiative des mesures qu'il soumettrait à la délibération de ses collègues et à l'approbation du roi. Mais si Louis XVIII avait, pour parler comme Guizot, « de grandes qualités négatives ou expectantes », il n'avait guère de qualités « actives ou efficaces<sup>2</sup> ». Peu capable de diriger, il ne se souciait point des détails et, sauf dans les questions où il portait un intérêt personnel, ne s'occupait que de ce qui s'imposait à lui. Pour le reste, — et les colonies figuraient dans ce reste, — il aimait que l'exposé d'une

1. Duvergier, t. XIX, p. 81.

2. *Mémoires*, t. I, p. 41.

affaire durât juste le temps d'apposer au bas des pièces une signature qui transformait les propositions du ministre en décision royale<sup>1</sup>, c'est-à-dire en une sorte de ces « règlements » auxquels, en matière coloniale, la charte donnait force de lois. D'autre part, si le chef du ministère a publié sur la politique coloniale un très remarquable mémoire que j'ai eu l'occasion de citer<sup>2</sup>, c'était en l'an V, quand le citoyen Talleyrand se souvenait de son récent séjour en Amérique. Depuis, ses préoccupations ont changé et tandis que son habileté grandissait encore, ses vues se sont légèrement rétrécies. De longues années consacrées à disputer avec les cours d'Europe l'ont habitué à ne voir dans l'univers que les chancelleries du continent et la rédaction captieuse d'un protocole, au cours de quelque négociation très classique, prime à ses yeux les profits que nos marchands souhaiteraient réaliser à l'autre bout du monde. La plupart de ses collègues jugent de même, sans compter que dans la confusion de la défaite, après l'effondrement de l'Empire et en pleine élaboration d'un régime nouveau, les esprits se laissent très légitimement absorber par les préoccupations immédiates et pressantes. L'exposé de la situation du royaume, lu à la Chambre le 9 juillet<sup>3</sup>, par l'abbé de Montesquiou, ministre de l'intérieur, ne parle donc des colonies que tout à fait en passant. Malgré la gravité de certaines mesures auxquelles nous allons revenir, il n'en est guère question non plus dans les procès-verbaux des réunions des ministres<sup>4</sup> qui forment alors un conseil véritable, régularisé par une ordonnance du 29 juin<sup>5</sup>. Débarassé des Chambres par l'article de la charte, du roi par

1. Beugnot, *Mémoires*, pp. 477-479.

2. Ci-dessus, p. 82.

3. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XII, p. 132.

4. Aux Archives nationales.

5. Duvergier, t. XIX, p. 9.



l'apathie de celui-ci, des autres ministres par leur indifférence, le ministre de la marine reste maître de régler à sa guise le sort des colonies. Or le portefeuille de la marine s'est trouvé confié à un homme que sa carrière passée, ses travaux antérieurs, ses attaches de famille, ses relations sociales, voire ses intérêts personnels, portent à s'occuper activement des questions coloniales et suivant des principes très arrêtés.

Fonctionnaire de l'administration de la marine sous Louis XVI, préfet maritime d'Anvers, sous l'Empire, puis conseiller d'État, et enfin exilé en Touraine à cause de l'indépendance de ses opinions, le baron Malouet avait rempli avant la Révolution divers emplois à Saint-Domingue et à la Guyane<sup>1</sup>. Député aux États généraux et membre de l'Assemblée législative, il y intervint fréquemment et avec autorité dans les discussions relatives au régime des possessions d'outre-mer. Son intelligence étendue et pratique en avait fait une étude approfondie et il avait résumé ses idées dans un certain nombre d'écrits successivement publiés<sup>2</sup>. Sa compétence en la matière était incontestable et incontestée. Il n'était pas toutefois seulement compétent. Son mariage avec la fille d'un habitant notable de Saint-Domingue lui avait procuré des plantations qui l'enrichirent jusqu'au jour où l'insurrection noire fit de lui un de ces propriétaires dépossédés dont j'ai eu occasion de parler déjà. Sa parfaite intégrité et sa haute droiture ne sauraient être suspectées ; M<sup>me</sup> de Staël l'appelait « l'âme la plus pure qu'elle eût jamais connue<sup>3</sup> ». Force est cependant de remarquer la communauté d'intérêts, les relations de famille ou d'amitié qui le rattachaient au monde des planteurs. Ces liens devaient stimuler encore son zèle, si tant est que la

1. *Mémoires de Malouet*, publiés par son petit-fils.

2. *Mémoires sur l'Administration des colonies*, déjà cités.

3. *Considérations sur la Révolution*, 1<sup>re</sup> partie, chap. XVIII.

chose fût possible. Ils ne pouvaient aussi que la confirmer dans des idées datant de sa carrière coloniale. Le jargon actuel qualifierait Malouet de « colonial » ; il était également ce qu'on appelait, il y a cent ans, un « colon<sup>1</sup>. »

## 2.

*Malouet*

Plein de zèle pour les colonies, Malouet veut d'abord réoccuper sans délai celles que la paix restitue, et les réoccuper toutes. Car, touchant ces reprises de possession une distinction s'impose, et pour l'établissement dont les puissances étrangères nous reconnaissent simplement la souveraineté éventuelle, les choses ne sauraient se passer aussi simplement que pour les territoires dont elles opérèrent la rétrocession. Dans ces derniers, on trouvera des agents portugais ou anglais ayant reçu l'ordre de se retirer ; à Saint-Domingue, par contre, les gouvernements indépendants du nègre Christophe et du mulâtre Pétion. De là des complications probables. Mais Saint-Domingue avait réalisé jadis le type idéal de l'île à sucre ; éblouis encore de sa splendeur passée, ceux qui l'avaient alors connue ne pouvaient admettre son déclin ; les colons dépossédés multipliaient d'autre part les démarches dans l'espoir de recouvrer leurs biens ; les noms de plusieurs d'entre eux, leurs attaches de familles, le fait qu'ils étaient victimes d'une révolution, ne pouvaient que plaider en leur faveur et Malouet avait des raisons personnelles d'être favorable à leur cause<sup>2</sup> ; certains renseignements enfin laissaient sup-

1 « Colon moi-même... », disait-il dans les instructions à Dauxion-Lavaysse, dont il sera parlé plus loin, pp. 105 et 106.

2. A peine Napoléon renversé, ils avaient sollicité le rétablissement des secours supprimés depuis le début de 1813 ; Monsieur le leur accorda le 1<sup>er</sup> mai 1814. Archives des colonies : Rapport au Roi du 7 octobre 1814 ; Beugnot

poser une réoccupation chose relativement facile<sup>1</sup>, sans compter que dans l'ivresse de la Restauration les royalistes s'exagéraient le prestige du souverain légitime au point de croire la seule annonce de son retour capable de désarmer les rebelles insurgés contre l'usurpateur.

A peine la paix rétablie, Malouet organisait donc une tentative pacifique sur Saint-Domingue, en même temps qu'il prenait des mesures pour permettre aux fonctionnaires royaux et aux corps de troupes empruntés à l'armée métropolitaine de réoccuper au plus vite les colonies restituées. Mais la lenteur des communications d'alors ne permettait pas de correspondre constamment pour dicter des ordres au jour le jour : d'où l'obligation de ne faire partir les fonctionnaires que munis d'instructions complètes ; par conséquent, de tout prévoir d'avance. L'activité zélée du ministre n'y faillit point. « L'ordre de choses qui existait dans les colonies françaises de l'Amérique en 1789, relativement au service et à l'administration était le résultat d'une longue expérience sur le régime qui convenait à ces établissements », disait-il dans un rapport du 27 juillet et, après avoir brièvement rappelé les règlements, ordonnances et décisions qui avaient établi cet ordre de choses, il concluait en demandant que lesdits règlements, ordonnances et décisions « fussent désormais la règle de conduite des délégués royaux ». Le roi, approuvant le rapport, en ordonna ainsi, et, quelques jours plus tard, un acte pareil étendit la mesure aux autres colonies<sup>2</sup>. Mesure très grave, jusque dans la

(directeur de la police) à Malouet, 23 mai 1814 (Correspond. générale, Saint-Domingue, carton 85). Vielcastel, *Histoire de la Restauration*, t. II, p. 260.

1. Voir, par exemple, le *Journal des Débats*, n° du 4 juin 1814, article sur les clauses de la paix.

2. Archives des colonies, Rapport au roi et décision du 27 juillet 1814. Ils ne visent que les colonies d'Amérique. Une décision du 31 juillet s'occupait, soit de l'ensemble des autres colonies, soit peut-être simplement de Bourbon. Je n'ai pu en retrouver le texte. Mais comme elle est expressément

forme. La charte a séparé les Français de France et les colons en soumettant ces derniers au seul bon plaisir du gouvernement, or voici que celui-ci creuse davantage encore la séparation. Il affirme bien haut l'absolutisme de son pouvoir en supprimant, par simple décision royale, vingt-cinq années de lois et de décrets et il ressuscite, d'autre part, pour les colons une administration et une législation qui n'ont plus guère d'analogies avec la législation et l'administration métropolitaines. Partout en effet, aux Antilles comme en Afrique, comme dans la mer des Indes, la vieille organisation est rappelée à la vie; les gouverneurs vont reparaître, flanqués des intendants, tandis que Conseils supérieurs, maréchaussées et sénéchaussées recommenceront à juger d'après les textes poudreux épars dans les registres. A cet égard toutefois une exception est faite: le Code civil subsistera où il a été promulgué. Rappelons-nous toutefois, à ce propos, que le Code civil jouait simplement le rôle dévolu naguère à la coutume de Paris et contribuait à simplifier une législation dont, sous l'ancien régime, Malouet lui-même déplorait la complexité<sup>1</sup>. Et comme il s'agit aussi du Code civil amendé par les arrêtés locaux de promulgation, mis en harmonie avec l'esclavage ainsi qu'avec les prétentions des colons<sup>2</sup>, son maintien ne déparera certes point le retour au passé que proclament les décisions royales.

Mais quand on parcourt la liste des agents qui allaient être chargés d'exécuter ces décisions, un fait frappe aussitôt. Si le gouverneur de la Martinique est le vice-amiral comte

visée dans les instructions remises à Bouvet de Lozier (v. pp. 95 et 102), son existence ne saurait faire doute. Sa portée me paraît également certaine, quelle que fût sa teneur exacte, car le Sénégal et les Indes étant des colonies accessibles, l'intention de Malouet de remettre partout les choses sur le pied ancien se trouve suffisamment établie.

1. Voir ci-dessus, p. 149.

2. Voir ci-dessus, p. 166, note 1.

de Vaugiraud, officier de l'ancienne marine royale, soldat de l'armée de Condé, émigré jusqu'en 1814, le poste de commandant en second se trouve dévolu à un colonel, le baron de La Barthe et celui d'intendant à M. Dubuc, qui a rempli, sous l'Empire, les fonctions de député de l'île à Paris. L'intendant de la Guadeloupe est M. de Guilhermy, un royaliste de tout repos; il n'en va pas ainsi alors du gouverneur, Durand de Linois, comte et vice-amiral de l'Empire, ni surtout du commandant en second, l'adjudant-commandant baron Boyer-Péreléau. De même à Bourbon : le commandement pour le roi y revient à M. Bouvet de Lozier, compromis naguère dans la conspiration de Georges; mais voici près de lui, avec le titre de commissaire-administrateur, un ancien fonctionnaire impérial, M. Marchant, expressément choisi — des documents officiels le déclarent — pour donner une satisfaction aux « partisans des idées nouvelles<sup>1</sup> ». La tactique est évidente, le souci d'associer dans toutes les colonies les bonapartistes aux royalistes ne saurait faire doute. A la place de rancunes irréductibles apparaît le désir de ménager toutes les susceptibilités. Aussi bien ne serait-il guère vraisemblable que Malouet, royaliste convaincu sans doute, mais ancien serviteur très correct de Napoléon, instruit des choses et parfaitement judicieux, eût cédé à la tentation mesquine d'effacer simplement les traces de vingt-cinq années d'histoire et la décision qu'il fit prendre se doit expliquer autrement. L'organisation consulaire n'était pas parfaite, nous l'avons remarqué déjà : incomplète et mal équilibrée malgré sa rigoureuse logique, elle n'avait pas eu

1. Vaugiraud, Linois, Guilhermy, Boyer-Péreléau, Bouvet de Lozier figurent dans les divers dictionnaires biographiques. Sur Dubuc voir *les Antilles françaises* de Boyer-Péreléau; sur Marchant, Pajot, *Renseignements sur l'île Bourbon*, p. 342, et les Archives des colonies, notamment un Mémoire sur l'île Bourbon, classé dans la *Correspondance générale, Bourbon*, carton 25.

le temps de faire ses preuves, et, là même où elle s'était trouvé quelque temps appliquée, tout le monde n'en avait pas été parfaitement satisfait : dans un volumineux rapport qu'il venait d'adresser au ministère un ancien fonctionnaire colonial avait fortement insisté pour qu'on y renoncât en invoquant des arguments qui semblent avoir frappé le ministre<sup>1</sup>. Le système de l'ancien régime avait aussi des défauts, certes, mais tous bien connus : une longue expérience avait permis d'apprécier ses ressources et de connaître à fond son maniement. Ce système enfin ne pouvait passer pour définitivement suranné, puisqu'en même temps qu'il introduisait des innovations capitales, Napoléon s'était efforcé comme nous l'avons vu, d'en ressusciter le principal. Malouet faisait simplement un pas de plus. Indépendamment des considérations administratives, ses tendances personnelles l'y incitaient aussi peut-être. Il avait connu les colonies avant 1789, et sans parler de l'affection habituelle aux vieillards pour les souvenirs de leur jeunesse, il lui était sans doute difficile, ne les ayant pas revues, de concevoir pour elles un état de choses nouveau.

Son attitude est donc pareille touchant la mise en valeur. Les abus qu'il constatait naguère dans la conduite des gouverneurs et intendants ne lui paraissent pas suffisants pour renoncer à les rétablir. Les excès de pouvoir de certains maîtres lui ont aussi fait réclamer de longue date une amélioration du sort des esclaves<sup>2</sup> : il demeure néanmoins partisan convaincu de l'esclavage et de ses conséquences, d'accord, du reste, en cela, avec les négociants des ports métropolitains comme avec

1. Archives des colonies, *Correspondance générale, Bourbon*, carton 25. *Mémoire sur l'Administration de Bourbon*, 25 juin 1814, par Marchant, celui-là même dont nous venons de voir la nomination comme commissaire-administrateur. Le mémoire est soigneusement annoté, je crois de la main de Malouet.

2. *Mémoires de Malouet*, t. I, p. 39-41.

des colons des îles<sup>1</sup>. La loi de l'an X l'avait rétabli en ressuscitant le régime d'avant 1789; il ne souhaite à cet égard nulle modification. Il veut, en outre, encourager sérieusement la traite et l'une de ses premières lettres est pour demander à la direction des contributions indirectes si elle est prête à payer de nouveau les primes aux navires négriers<sup>2</sup>. Enfin, quand il examine les conditions auxquelles on pourrait accepter la soumission de Saint-Domingue, il se prononce pour le maintien, même là, d'une rigoureuse séparation des castes<sup>3</sup>. En ce qui concerne le commerce, l'exclusif demeure pour lui hors de discussion. Seulement, — et c'est là le fait digne de remarque, — sur un point où la législation napoléonienne diffère nettement de la législation d'ancien régime, ce n'est pas cette dernière qu'il semble préférer. A la veille de la Révolution les produits des colonies étaient frappés à leur sortie des îles et à leur entrée dans la métropole de taxes douanières assez lourdes. Revenant aux errements de la Convention qui voulait la franchise absolue du commerce, le décret de 1810 a fini par les supprimer. Or, Malouet écrit maintenant : « Je considère comme très vicieuse toute perception de droits dans les colonies sur les importations qui s'y font par la métropole et sur les exportations pour cette métropole », et il demande, en outre, la franchise absolue à l'entrée en France. Il ajoute ensuite « je rejette l'assertion que les colonies doivent suffire à leurs dépenses par des impositions pesant directement sur elles, et je maintiens que ce n'est pas ainsi qu'elles peuvent enrichir le fisc<sup>4</sup> ». On sait pourtant que l'ancien régime ne

1. Archives des colonies; Rapport du 14 août 1814 sur les adresses des Chambres de commerce; rapport du 8 mars 1815 sur la situation des colonies. Vielcastel, *Histoire de la Restauration*, t. II, p. 161.

2. Archives des colonies. Le ministre au directeur des contributions indirectes, 22 juillet 1814.

3. Instructions à Dauxion-Lavaysse. Cf. plus loin pp. 105 et 106.

4. Archives des colonies. Le ministre au ministre des finances, 19 juillet

se faisait pas faute de lever des impôts dans les colonies. Sur ce point encore Malouet fait autre chose que prôner un simple retour au passé. Toutefois prenons garde. L'ancien régime taxait les colonies, oui, mais contraint et forcé, Choiseul l'avait dit expressément en déplorant la nécessité qui le contraignait à des mesures aussi contraires au système colonial<sup>1</sup>. Il en va de même des droits de douane ; eux aussi peuvent passer pour de simples expédients fiscaux. Lors donc que Malouet critique indirectement l'organisation d'autrefois, il n'oppose pas des vues nouvelles aux vues de ses devanciers. Il propose de modifier parfois certaines de leurs solutions, mais au nom de leurs propres doctrines et s'il ne doit pas être tenu dès lors pour un copiste servile, il n'en demeure pas moins, dans toute la force du terme, un colonial d'ancien régime.

Une dernière preuve peut en être donnée. Ayant tout prévu pour les établissements que la France allait reprendre, l'infatigable ministre ne se tint pas encore pour satisfait. « Il est de mon devoir de proposer à Votre Majesté, disait-il dans un rapport, de recueillir à l'avance les documents qui pourraient conduire un jour à recouvrer les avantages perdus ; c'est un but vers lequel nous devons nous diriger avec une attention et une persévérance infatigables : c'est, j'ose le dire à Votre Majesté, le plus essentiel, celui auquel il faut arriver parce que l'indépendance maritime est le seul genre d'indépendance qui puisse nous être contesté avec avantage par une nation rivale, parce qu'enfin, Sire, c'est de cette indépendance que dépend la prospé-

1814. — Cette opinion de Malouet sur les impôts coloniaux a été contestée, notamment à la Chambre en 1815 (*Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XVIII, p. 240 ; t. XIX, p. 219). De tels discours étaient simplement inspirés par les passions du moment et furent immédiatement réfutés. D'autre part, le texte que je viens de citer paraît formel et il serait facile d'en invoquer d'autres.

1. Lettre du 22 mars 1765, dans : Isaac, *Rapport au Sénat... etc.*, p. 48.



rité, l'existence politique de votre Royaume, la gloire, la dignité même de votre trône. Les obstacles sont grands, mais la situation géographique de cette belle France, en nous prouvant qu'ils peuvent être surmontés, nous impose l'obligation de les vaincre. » Il proposait en conséquence l'envoi d'une mission qui, sous couleur de recherches scientifiques, serait chargée d'étudier la situation des États Mahrattes « récemment vaincus mais non encore soumis » et « des royaumes d'Ava, de Pegu et de Cochinchine », dont les intérêts sont « tout à fait opposés à ceux de l'Angleterre<sup>1</sup> ». De pareilles préoccupations étaient hardies au lendemain d'un traité consacrant le triomphe de l'Angleterre ; elles sont aussi très caractéristiques. Les rêves d'avenir de Malouet complètent exactement le programme qu'il se traçait à son arrivée aux affaires et qui se dégage, sans nulle ambiguïté, de ses premières dépêches et de ses premiers actes. Voulant grandir son pays outre-mer, le ministre n'imagine aucun procédé nouveau ni ne songe à tirer parti de quelques-uns des immenses territoires qui demeurent sans maîtres. Son attention se porte immédiatement vers les contrées qui furent la cause première de toute colonisation et il prépare une reprise de l'expansion en combattant dans les Indes l'Angleterre rivale. C'est encore là une survivance, un hommage fidèle à ces traditions de la monarchie, que, dans un but tout politique, Napoléon avait un moment paru vouloir reprendre. Qu'il s'agisse de projets de conquêtes, de mise en valeur ou d'administration, l'inspiration de Malouet vient toujours de la même source. C'est là ce qui fait l'intérêt du programme de 1814 et c'est pour quoi il y fallait insister. Le sort de ce programme va nous permettre d'apprécier en effet la mesure où se peuvent

1. Archives des colonies, Rapport au Roi et décision du 21 juillet 1814. La mission était confiée à M. Leschenault de La Tour, « naturaliste distingué ».

perpétuer encore dans la France moderne les formes coloniales de la France d'autrefois. Car, sur beaucoup de points, c'est des formes seulement qu'il s'agit. Le XVIII<sup>e</sup> siècle s'était efforcé de modeler l'administration des établissements lointains sur celle de la mère-patrie. Celle-ci ayant changé du tout au tout, Malouet fait précisément l'inverse quand il propose de ressusciter gouverneurs, intendants et conseils supérieurs. Il s'écarte ainsi du grand principe d'assimilation qui séduisait déjà l'ancien régime avant d'inspirer les révolutionnaires. Il rompt donc avec une tradition fondamentale, précisément quand il prône le retour au passé, — et la remarque demeure importante, pour paradoxale qu'elle puisse paraître, car seule elle permettra de comprendre le sort réservé aux projets administratifs de la première Restauration.

## II. — L'EXÉCUTION.

Malade à son arrivée au ministère, Malouet cessa tout travail dès la fin d'août, et mourut le 8 septembre. Le directeur des postes, Ferrand, lui succéda à titre intérimaire et, le 2 décembre, Beugnot, directeur de la police, recevait le portefeuille qu'il garda jusqu'aux Cent-Jours. Inutile de discuter ici les mérites de Beugnot ou de Ferrand ni de rechercher leurs idées. Tous deux avaient une certaine habitude des affaires, nulle compétence en matière de colonies. Gens d'esprit l'un et l'autre, ils s'en rendaient sans doute parfaitement compte. Ils laissèrent donc aller les choses. Les bureaux continuèrent de marcher dans la voie où on les avait engagés, simplement peut-être avec plus d'indolence parce que moins stimulés, et l'application du programme de Malouet se poursuivit sans à-coups, après

comme avant sa mort. Avant comme après aussi, des obstacles surgirent qui empêchèrent sa réalisation.

Malouet lui-même ne s'était d'ailleurs jamais fait complètement illusion, et, dès le principe, se résignait à certains sacrifices. Aussitôt après avoir dénoncé l'inconvénient des impôts pesant directement sur les colonies, il capitulait, tout comme les ministres du XVIII<sup>e</sup> siècle, et en termes presque pareils proposait à son tour des mesures qu'il déclarait fâcheuses<sup>1</sup>. Il savait aussi bien que personne combien les déductions de la théorie comptent peu en face de la brutalité des faits. Or, la guerre avait entraîné des dépenses fort lourdes et, en outre, jeté le désarroi dans la plupart des services. Des arriérés énormes existaient dans les dépenses qu'il importait de régler au plus tôt tout en faisant face à des charges accrues. Force était donc de réaliser à la fois des économies et d'assurer des ressources nouvelles : les colonies se prêtaient à l'un et l'autre objet.

Autant que la chose se laisse démêler, elles coûtaient à la fin de l'ancien régime bon nombre de millions tous les ans<sup>2</sup>, et Malouet, quand il prit possession de son ministère commença par en réclamer dix, affirmant qu'il ne pouvait rien rabattre<sup>3</sup>. Six semaines plus tard, mieux au fait, sans doute, de la situation générale, il ne parlait plus que de 2 millions 500 000 francs<sup>4</sup>. Ce fut à peu près cette somme qui finit par être accordée, mais à titre exceptionnel et seulement pour la première année. Le budget rectificatif de 1814 et le budget de 1815 déposés simultanément à la Chambre, le 22 juillet, indiquaient en bloc les crédits récla-

1. Archives des colonies. Le ministre au ministre des finances, 19 juillet 1814.

2. Boiteau, *État de la France en 1789*, p. 281.

3. Archives de la marine (BB<sup>1</sup> 123). Lettre du ministre au Roi, 6 juin 1814.

4. Archives des colonies. Dépêche ci-dessus citée, note 1.

més pour chaque ministère sans nulle répartition entre les divers services<sup>1</sup> et les députés absorbés par des soucis plus pressants, ne demandèrent aucune explication sur les fonds destinés à la marine. Les pièces d'archives et les comptes publiés par la suite ne laissent toutefois aucun doute sur le sort fait aux colonies<sup>2</sup>. La métropole admettait de prendre à sa charge les frais de réoccupation et remettait aux fonctionnaires en partance quelques petites sommes pour parer aux premiers besoins, rien de plus. Chaque gouverneur s'embarquait avec un budget arrêté par le roi et l'ordre de trouver les ressources dans le produit des taxes locales<sup>3</sup>. Le ministère admettait pourtant que les dépenses étaient de deux sortes, celles proprement locales et, d'autre part, les « charges de souveraineté et de protection » qui devaient incomber à la métropole<sup>4</sup>. Mais la distinction demeurait pure théorie; « la nécessité des temps » forçait les colonies à tout payer et le respect des doctrines subsistait simplement dans le désir de ménager les cultures. Des droits de sortie qui ne pèsent pas directement sur elles remplaceraient, par exemple, la capitation des nègres. Ces droits de sortie constituaient, il est vrai, une autre hérésie, mais le traditionaliste Malouet s'en consolait un peu en remarquant que c'était simplement percevoir dans les îles le droit du domaine d'Occident que l'ancien régime percevait dans les ports de France. On n'en était pas, du reste, à une compromission près, puisque, non content d'affirmer hautement que les colonies devraient dorénavant et coûte que

1. *Archives parlementaires*, t. XII, p. 169.

2. *Compte rendu... des recettes et des dépenses faites pour le service des Colonies...*, 1814-1823.

3. Instructions à Bouvet de Lozier, Archives des colonies, *Correspondance générale, Bourbon*, 25. En partie publiées par Bouvet dans le *Mémoire sur son administration*.

4. Archives de la Marine [A]. Rapport au roi du 10 octobre 1814.

coûte se suffire, le gouvernement comptait en outre sur elles pour alimenter le trésor.

A peine les hostilités suspendues et les communications maritimes rétablies, dès le 23 avril, le comte d'Artois avait rendu sous la pression de l'Angleterre<sup>1</sup> une ordonnance qui levait les prohibitions napoléoniennes et fixait les droits d'entrée sur les produits coloniaux<sup>2</sup>. Sans nulle distinction d'origine, car la France ne détenait alors aucun établissement lointain. Maintenant qu'elle allait en recouvrer, force devenait de modifier sans délai ce régime provisoire. Restait à déterminer de quelle manière et dans quelle mesure. Des taxes douanières, notamment sur le sucre, fournissant un impôt commode et de rendement certain, la situation délicate des finances ne permettait pas d'accorder aux possessions françaises cette franchise absolue des envois que rêvaient les théoriciens. Cela reconnu, une compensation pouvait sembler due. Ne convenait-il pas d'assurer aux îles le monopole du marché métropolitain, en y prohibant les denrées étrangères? Sans doute, mais d'autres facteurs entraient alors en jeu. Nul n'osait affirmer que nos colonies diminuées en nombre, épuisées peut-être par la rébellion ou l'occupation étrangère, allaient immédiatement suffire aux demandes. La prudence commandait donc de ne pas repousser entièrement les étrangers et mieux valait, en outre, pour le consommateur français, que les colons ne se trouvassent pas maîtres absolus des cours. De là, des difficultés variées. Une commission interministérielle s'efforça de les résoudre<sup>3</sup> et le résultat de ses travaux fut compris dans le projet déposé le 14 septembre<sup>4</sup>, projet qui légèrè-

1. Vielcastel, *Histoire de la Restauration*, t. I, p. 323.

2. Duvergier, t. XIX, p. 17.

3. Archives des colonies. Rapport au roi et décision du 15 août 1814.

4. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XII, p. 702.

ment retouché par la Chambre devint la loi de douanes du 17 décembre 1814<sup>1</sup>

Seules les dispositions coloniales de cette loi nous intéressent, et, pour saisir leur portée, il suffit de s'en tenir à un article qui, en pareille matière, fournit un exemple généralement suffisant. Le sucre brut français payera 40 francs par quintal, le sucre brut étranger, 60 francs s'il est importé par navires français, 65 francs s'il l'est par navires étrangers. Une gradation analogue est établie pour le sucre terré, c'est-à-dire ayant subi dans les colonies un commencement de purification. Quant aux sucres raffinés, ils sont prohibés. Cette prohibition, ajoutée par la Chambre dont l'intransigeance protectionniste dépasse celle du gouvernement<sup>2</sup>, favorise directement, mais uniquement les raffineurs et les commerçants de France. Seulement, comme en vertu de la doctrine classique, la raffinerie, qui est une industrie, se trouve interdite aux colons, ceux-ci ne sont pas lésés. Ils souffrent des droits d'entrée ; par contre les surtaxes suffiront, on le pense du moins, à écarter du marché les produits étrangers, sauf en cas d'insuffisance des envois français. La marine marchande, dont la prospérité se lie à celle des colonies, trouvera son compte dans les surtaxes de pavillon. Le fisc, enfin, bénéficiera de l'ensemble des taxes. Les intérêts divers que le système colonial se vantait de concilier sont ainsi favorisés tour à tour. Sans doute, les droits sur les produits français cadrent aussi mal avec la rigueur des doctrines que les impôts levés sur les colons. Mais ces impôts ne sont pas plus des innovations que ces droits. En n'exécutant pas strictement sur ces deux points le programme de Malouet on revient simplement à l'état de choses de l'ancien régime qu'il avait

1. Duvergier, t. XIX, p. 284.

2. E. Levasseur, *Le système protecteur sous la Restauration*, dans la *Revue internationale du commerce, de l'industrie et de la banque*, n° du 31 mars 1902.

rêvé d'améliorer, — et la chose est naturelle parce que, maintenant comme autrefois, on s'est heurté au besoin d'argent, qui est un mal de toutes les époques.

D'autres difficultés surgissaient dans le même temps, qui tenaient aux circonstances particulières et nouvelles.

Et d'abord, les reprises de possession ne s'effectuaient point aussi simplement qu'on avait pensé. La faute était, en partie, à la France elle-même. Les divers services semblaient s'attendre les uns les autres ; des hésitations et des flottements se manifestaient de tous côtés — chose assez naturelle d'ailleurs au lendemain de défaites qui venaient de culbuter un régime. Le ministère de la Guerre qui devait fournir les troupes indispensables pour les reprises ne parvenait pas à livrer les détachements au jour dit et, dans les ports mêmes, les préparatifs maritimes traînaient. L'équipement de l'expédition destinée au Sénégal n'avancait point. Il fallut se résigner à scinder l'expédition des Antilles et les commandants en second partirent en avant sans attendre les gouverneurs ni le gros des forces. Seuls les bâtiments destinés à l'île Bourbon devaient prendre la mer à la date primitivement fixée, avec les effectifs et le matériel au complet<sup>1</sup>.

S'agissait-il de Saint-Domingue, c'était autre chose. Là, point de préparatifs militaires, au moins immédiats, puisque le plan était de voir d'abord à provoquer une soumission volontaire des insurgés. Le soin en avait été confié à une mission composée du lieutenant-colonel Dauxion-Lavaysse, de MM. de Medina et Dravermann que des affaires personnelles appelaient dans l'île et qui avaient spontanément offert

1. Archives de la marine (BB<sup>1</sup>). Rapport du 5 mars 1814. Boyer-Péreléau, *Les Antilles françaises*, t. III, p. 301. Bouvet de Lozier, *Mémoire sur son administration à l'île Bourbon*.

leurs services<sup>1</sup>. Ils partaient au début de juillet, par l'Angleterre, arrivaient à la Jamaïque à la fin d'août, écrivaient de là à Pétion pour l'inviter à reconnaître Louis XVIII et Pétion ayant répondu, engageaient des pourparlers en règle. Informé de ce début heureux, le gouvernement prenait une série de mesures significatives : Dauxion-Lavaysse était nommé maréchal de camp ; une somme de deux cent mille francs affectée aux frais de sa mission, enfin — et cela surtout semble très caractéristique — la goélette *Duc de Manchester* arrivant de Saint-Domingue avec des dépêches de Pétion et un chargement de café appartenant à « ce général » devait être considérée, au point de vue du traitement à lui appliquer, comme venant d'une colonie française<sup>2</sup>. A ce moment, toutefois, la situation sur place avait complètement changé, Medina, né dans l'île, avait été arrêté par Christophe comme espion et transfuge, ses papiers saisis, et les instructions de Malouet publiées, qui annonçaient que les nègres, même libres, seraient maintenus très au-dessous des blancs<sup>3</sup>. De là une grande colère contre la France. Pétion lui-même s'était trouvé gêné. Comme il ne s'entendait d'ailleurs pas avec Dauxion-Lavaysse, peut-être trop arrogant, il avait rompu les pourparlers et le gouvernement de Louis XVIII n'eut plus d'autre ressource, une fois instruit de ces faits, que d'atténuer son échec en désavouant ses agents<sup>4</sup>. Il n'abandonnait toutefois pas encore la partie et d'autant moins que la Chambre venait d'affirmer sa sympathie pour les colons dépossédés qui, toujours bien en cour, redoublaient de démarches et de sollicitations<sup>5</sup>. Ces colons souhaitaient une

1. Archives des colonies ; rapports et décision des 20 et 25 juin 1814.

2. Archives des colonies. Rapports au Roi et décisions des 2 novembre et 27 décembre 1814. — Cf. Malo, *Histoire d'Haïti*, chap. XIII.

3. Copie des pièces des agents du gouvernement français imprimées ... en vertu de la proclamation ... du 11 novembre 1814.

4. Malo, *Histoire d'Haïti*, p. 340.

5. Les colons s'efforçaient de stimuler le zèle des ministres, élaboraient



expédition militaire. Les moyens avaient commencé d'en être officiellement étudiés, depuis quelque temps déjà, et, après l'échec de la tentative amiable, le ministère décida, dit-on, d'y recourir sans trop de délai<sup>1</sup>. Mais, et c'est là ce qu'il faut relever surtout, sans compter de multiples difficultés techniques, la France, dans une expédition pareille, risquait de n'avoir pas les mains complètement libres. A Paris, en effet, Wellington avait parlé, de façon plus ou moins précise, des mesures que réclamaient les colons. Jaucourt, qui remplaçait Talleyrand parti pour Vienne, crut devoir alors insister lui-même sur les dangers d'une expédition<sup>2</sup>, sans doute parce qu'il devina chez son interlocuteur une certaine susceptibilité inquiète. A Londres, l'ambassadeur du roi avait été chargé, par précaution, de faire bien préciser le sens de l'article secret de la paix, dans lequel une interprétation trop subtile pouvait découvrir l'autorisation pour les ressortissants anglais de ravitailler les Haïtiens, ce qui eût singulièrement compliqué la tâche de la France. M. de La Châtre n'obtint aucune réponse positive et sortit de l'entretien avec l'impression très nette que le ministère britannique ne cesserait jamais complètement de s'occuper des affaires de Christophe et de Péthion<sup>3</sup>. Le silence embarrassé

des plans et adressaient, en août et septembre, des pétitions aux Chambres. Pairs et députés s'appliquaient alors à bien marquer qu'ils y prenaient intérêt et les députés, notamment, finissaient par saisir le gouvernement. Celui-ci manifestait, de son côté, des dispositions excellentes. Il déposait et faisait voter une loi prorogeant les délais jadis accordés aux colons, par le décret de fructidor an X, pour le paiement de leurs dettes, et dans l'exposé des motifs le roi affirmait que la « restauration de la colonie de Saint-Domingue » était « l'objet constant de sa sollicitude ». *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XII, notamment pp. 240, 342, 639, et t. XIII, notamment pp. 91 et 162; 120 et 291.

1. Malo, *loc. cit.*, page précédente, note 2.

2. Wellington. *Supplementary Despatches*, t. IX, pp. 277 et 297.

3. Archives des affaires étrangères, correspondance avec l'Ambassade de Londres. N'ayant pu retrouver ni les minutes ni les dépêches originales, j'ai

constaté à Londres s'accordait bien avec les insinuations relevées à Paris et le gouvernement français se trouvait averti. Il lui faudrait tenir compte de l'Angleterre même à propos de Saint-Domingue que l'Angleterre pourtant n'occupait point et dont elle avait promis de se désintéresser.

Pour les colonies dont elle accordait la restitution, Malouet avait fait adopter une procédure rapide et simple : les fonctionnaires français devaient partir munis d'ordres venus de Londres et enjoignant aux fonctionnaires britanniques de leur céder la place<sup>1</sup>. Quand les premiers de ces ordres arrivèrent à Paris, on remarqua qu'il ne s'en trouvait point pour la Guyane. À une demande d'explication, les Anglais répondirent que la Guyane ne les regardait pas : le Portugal l'occupait ; c'était à lui qu'il fallait s'adresser. Le ministre du Portugal à Paris, mis en cause, déclara impossible de songer à rien, avant que sa cour eût ratifié le traité ; or, cette cour, qu'on ne l'oublie point, était depuis 1807, non plus à Lisbonne, mais au Brésil. Devant la menace d'un ajournement lointain, le ministère de la marine s'indigna et soutint que « Sa Majesté Britannique ayant déclaré stipuler pour elle et ses alliés » la ratification portugaise était inutile. Il n'obtint rien sinon la vague assurance que Lord Bathurst écrivait à Rio pour appuyer la réclamation<sup>2</sup>.

À propos des colonies détenues par l'Angleterre même, autres causes de retard. D'abord la prétention émise de les restituer seulement quand la France aurait promis d'y accueillir durant quelque temps les bâtiments anglais ; en

dù me contenter toutefois d'un résumé de cette correspondance qui figure dans le volume *Angleterre Supplément 32*, fol. 120 et suiv., bien que ce résumé semble contenir quelques erreurs.

1. Archives des colonies, notamment : le ministre à l'ambassadeur à Londres, 19 juillet ; aux affaires étrangères, 26 août 1814.

2. Archives des colonies. Le ministre aux affaires étrangères, 7 septembre, 12 octobre, 21 octobre, 6 novembre ; au duc de Wellington, 6 novembre 1814.

échange, les bâtimens de commerce français auraient été reçus dès avant la remise. Le ministre de la marine protesta vivement: il tenait à sauvegarder l'exclusif; les précautions étaient prises pour qu'aucune expédition marchande ne partît avant les expéditions officielles et nul droit acquis ne risquait de se trouver lésé puisque les navires anglais en cours de route auraient tout le temps d'arriver<sup>1</sup>. Cette thèse admise, autre incident spécial à l'Inde. Le retour au régime de 1792 devait, nous l'avons vu, replacer nos établissemens sous le régime de la convention de 1787 qui réglait, notamment, le commerce de l'opium. Mais quand notre ambassadeur à Londres en parla, ce fut pour s'entendre répondre que des mesures nouvelles avaient rendu la convention inapplicable. Cela étant, il fallait à tout le moins la remplacer par un autre arrangement. Un agent technique, Desbassayns de Richemont, se rendit donc à Londres et des pourparlers s'engagèrent qui devaient aboutir seulement le 7 mars 1815 à la signature d'une seconde convention<sup>2</sup>. Le départ des bateaux chargés de réoccuper nos villes fut naturellement ajourné de ce fait et un dernier incident diplomatique vint s'ajouter ainsi à tous ceux qui avaient compliqué déjà la question, si simple en apparence, des reprises de possession.

Simultanément, une autre négociation se poursuivait à Paris, d'une portée plus grande et bien plus significative. Toujours, bien entendu, avec l'Angleterre. Malouët voulait, je

1. Archives des affaires étrangères, *Mémoires et documents Amérique, supplément* 27, fol. 1 et suiv. Archives des colonies, le ministre aux affaires étrangères, 17 août 1814.

2. Archives des colonies. Rapport au Roi, 26 avril 1814; le ministre à l'ambassadeur à Londres, 29 juillet et diverses pièces dans la *Correspondance générale, Inde*, 209. Aux Archives des affaires étrangères, de nombreuses pièces permettant de suivre toute la négociation dans le volume, *Angleterre, suppl.*, 23, fol. 8 à 93. — Le texte de la Convention dans de Clercq, t. II, p. 452.

J'ai dit, profiter du délai que le traité mettait à l'abolition de la traite pour favoriser celle-ci et renforcer partout les effectifs d'esclaves<sup>1</sup>. Le gouvernement britannique ne l'entendait pas ainsi. Toutes les raisons qui l'incitaient à poursuivre l'abolition universelle lui faisaient aussi déplorer le moindre retard. Non content du demi-succès qu'il avait obtenu, il reprit donc ses démarches, à peine la paix signée. Wellington alla trouver Louis XVIII auquel le prince régent adressa une lettre personnelle et pressante<sup>2</sup>, tandis que des négociations en règle s'engageaient. Le 6 août, Castlereagh adressait des instructions spéciales à Wellington<sup>3</sup> qui saisit immédiatement Talleyrand. Celui-ci écrivit à son collègue de la marine, le 27 août et le 2 septembre, en lui révélant alors seulement, semble-t-il, l'existence de la déclaration explicative du 27 mai et en proposant, en outre, d'accorder un droit de police aux commandants des croiseurs anglais, c'est-à-dire, en fait, de leur reconnaître le droit de visite<sup>4</sup>. Ferrand répondit le 30 septembre<sup>5</sup>. Chargé de défendre les intérêts des colonies, il ne pouvait oublier que leurs intérêts « exigent d'autant plus impérieusement la plus grande extension et la plus grande activité de la traite, que ce commerce ne doit durer que cinq ans ». Si ces cinq années ne sont pas mises à profit, « la décadence sera rapide ». Pour ce qui est du droit de police à concéder aux Anglais il le déclarait inadmissible. Et d'abord des étrangers ne sauraient exercer un pareil droit sur nos bâtiments : d'autre part il reviendrait à prohiber en réalité la traite, or il n'est pas question de cela : décourager ne veut pas dire supprimer.

1. Voir ci-dessus, p. 97.

2. Wellington, *Supplementary Despatches*, t. IX, p. 176 ; *Despatches*, t. XII, p. 82.

3. Wellington, *Supplementary Despatches*, t. IX, p. 174.

4. Archives des affaires étrangères, France, 673, fol. 132.

5. Archives des colonies, à sa date.

Mais avant que cette fin de non-recevoir fût connue, l'Angleterre avait déjà formulé une autre proposition. Elle demandait l'abolition immédiate et complète en échange d'une compensation : soit une somme d'argent, soit la cession d'une de ses Antilles, non pas Sainte-Lucie, indispensable à garder tant que la France conserverait la Martinique et les Saintes, mais la Trinité. Wellington engagea de nouveaux pourparlers sur ces bases et le 8 octobre, à Vienne, Castle-reagh en écrivait de son côté à Talleyrand<sup>1</sup>. La France refusa péremptoirement un arrangement incompatible avec sa dignité<sup>2</sup>. Cependant Louis XVIII ayant, dans sa réponse au prince régent, admis des restrictions et une abolition graduelle<sup>3</sup>, la négociation put se poursuivre, lente et difficile, du reste, le ministère de la marine disputant le terrain pied à pied. Trois points soulevaient surtout des discussions : la publicité à donner aux intentions du gouvernement français, la nature des mesures à prendre pour décourager les armateurs et la détermination d'une zone où la traite serait interdite. Wellington réclamait la publication d'une ordonnance et des moyens coercitifs pouvant aller jusqu'à la confiscation des bâtiments, Ferrand se bornait à envoyer aux commissaires des ports des instructions secrètes les invitant à user de leur influence sur les armateurs, et comme on lui réclamait une preuve matérielle du bon vouloir de la France, se contentait de fournir une copie de ces instructions. Enfin, si le ministre de la marine se résignait à déterminer sur la côte d'Afrique une zone d'interdiction, il entendait s'en tenir strictement à la déclaration du 27 mai : du cap Blanc au cap des Palmes, rien de plus. Wellington par contre insistait pour substituer au cap des Palmes le cap Formoso. On était donc très loin de s'entendre. Tandis qu'à Vienne, Talleyrand

1. Wellington, *Supplementary Despatches*, t. IX, p. 317, 323.

2. Vielcastel, *Histoire de la Restauration*, t. II, p. 162.

3. Wellington, *Supplementary Despatches*, t. IX, p. 217.

signait la déclaration assez platonique, il est vrai, par laquelle le Congrès réprouvait la traite<sup>1</sup>, Beugnot, à Paris, conservait ses positions en affirmant la quasi-impossibilité d'un accord<sup>2</sup>.

Les représentants de l'Angleterre ne se laissaient pourtant pas de revenir à la charge<sup>3</sup>, trouvant d'ailleurs des auxiliaires jusque dans le gouvernement français. En transmettant à la marine les propositions venues de Londres, le ministère des affaires étrangères laissait clairement apercevoir qu'il les jugeait acceptables et, en faisant parvenir les réponses, il tâchait également d'adoucir leur rigueur. Rien de plus logique. Presque le même jour où il approuvait le rapport arrogant de Malouet sur la nécessité de reprendre en Asie la lutte contre l'Angleterre, Louis XVIII, sans remarquer la contradiction, approuvait aussi les instructions préparées pour le comte de La Châtre envoyé comme ambassadeur à Londres. On y lisait : « La France est, comme puissance, dans une situation qui suffit à ses désirs, tenant sur le continent le premier rang, pouvant aspirer à le partager sur les mers et pouvant se contenter sans peine d'y être au second rang<sup>4</sup>. » Talleyrand affirmait ainsi dès l'abord un certain désintéressement maritime, sachant que c'était la meilleure manière d'endormir les susceptibilités, de conquérir les bonnes grâces et parce que l'entente intime avec la Grande-Bretagne était l'un des articles essentiels de son système du moment. Système parfaitement admissible du reste et qu'il ne saurait être question de discuter ici, mais qui se trouvait avoir des conséquences intéressant directement notre étude. Que ce

1. De Clercq, t. II, p. 450.

2. Archives des colonies. Le ministre au ministre des affaires étrangères, 14 décembre 1814.

3. Wellington, *Supplementary Despatches*, t. XII, p. 217.

4. Archives des affaires étrangères ; Angleterre, supplém. 23, f<sup>o</sup> 9.

fût la note explicative du 27 mai, admettant une zone d'interdiction de la traite, la lettre du roi concédant au prince régent l'abolition graduelle, voire la déclaration théorique de Vienne, le ministre de la marine constatait sans cesse des démarches faites en dehors de lui et dictées par la politique générale. Lié ou embarrassé de la sorte, il n'avait plus les mains libres, même sur des points où il espérait garder sa pleine indépendance d'action. Une puissance étrangère émettait des prétentions ou soulevait des difficultés, non seulement à propos de la remise de nos établissements, mais aussi au sujet de la manière dont nous prétendions en tirer parti et, comme nous estimions avoir besoin de ménager cette puissance, des considérations diplomatiques venaient, en dépit de l'opiniâtreté des spécialistes, compromettre un nouvel article du fameux programme et compliquer jusqu'à l'organisation intérieure de nos établissements<sup>1</sup>.

D'autres difficultés enfin, et d'un autre ordre encore, risquaient également de se produire, au sujet de cette même organisation. Après les nécessités financières, après la politique étrangère, la politique intérieure intervenait. S'appuyant sur la disposition de la charte, le gouvernement avait souhaité administrer les colonies sans collaboration ni contrôle : les chambres seraient consultées simplement

1. Je laisse volontairement de côté, en parlant des difficultés avec l'Angleterre, le mauvais vouloir apporté par les fonctionnaires des Antilles aux agents chargés des reprises de possession et qui a été parfois assez vivement commenté. Il n'y eut là, je crois, que des incidents isolés et purement locaux. Les instructions reçues de Londres devaient tout au plus prescrire de gagner un peu de temps pour permettre à des navires marchands d'arriver. Il est à remarquer, en effet, que rien de semblable ne se produisit à Bourbon ; d'autre part, Lord Bathurst exprima à ce propos ses regrets et le comte de La Châtre les jugea sincères. Archives des colonies : le ministre au ministre des affaires étrangères, 27 novembre 1814. Archives des affaires étrangères. *Mémoires et documents, Amérique*, 27, fol. 14.

quand les intérêts de la métropole entreraient directement en jeu, en matière de douanes par exemple ou de dépenses. Une discussion fut provoquée pourtant, dont nous ne savons à peu près rien, parce qu'elle se déroula dans un de ces « comités secrets » dont les comptes rendus, toujours tronqués, n'ont pas toujours vu le jour. Mais le fait même qu'il y eut discussion révèle un désaccord entre le gouvernement et certains députés. Des manifestations que nous verrons se produire plus tard, également à la Chambre, permettent en outre de supposer que les idées défendues furent sensiblement plus libérales que celles de Malouet, plus conformes aux aspirations modernes. Pour soutenir de pareilles idées, les députés qui s'en faisaient les champions s'efforçaient enfin de grandir leur rôle et d'empiéter sur un domaine que le gouvernement prétendait se réserver. A défaut d'une opposition capable d'en imposer, il y avait là, pour le moins, un avertissement. Il eût été plus net, si l'on avait pu savoir immédiatement que la nouvelle du débat provoquerait dans certaines colonies quelque chose comme un mouvement d'opinion<sup>1</sup>.

L'opinion des colons : un facteur encore et dont le gouvernement ne se préoccupe pas, à moins qu'il ne se tienne assuré de n'avoir pas à s'en inquiéter. Pour tout ce qui touche le gouvernement local, la mise en pratique des décisions de juillet est fidèlement poursuivie. Les instructions remises aux premiers administrateurs révoquent systématiquement l'œuvre de la Révolution comme l'œuvre de l'Empire, à l'exception du Code civil et de quelques détails de perception d'impôt. Elles se réfèrent toujours aux derniers ordres donnés par Louis XVI, et, pour permettre aux représentants de Louis XVIII de s'y conformer, les invest-

1. Voir les allusions faites à la Chambre, comité secret du 21 décembre 1816. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XVII, p. 657.



tissent d'une puissance très étendue, d'autant plus grande qu'aucun acte n'en détermine les limites ni l'usage. Les dispositions des ordonnances anciennes visant le pouvoir législatif des gouverneurs rentreront évidemment en application, mais, en attendant, et précisément pour faire revivre le système de ces ordonnances, gouverneurs et intendants ont toute faculté d'abroger, d'édicter et de régler à leur guise, sans gêne d'aucune sorte ni contrainte véritable, car même soumis à l'approbation royale, leurs actes demeureront exécutoires par provision<sup>1</sup>. De pareils pouvoirs ne devaient naturellement pas rester inemployés. De l'île Bourbon on ne pouvait avoir encore aucune nouvelle, mais on en avait déjà des Antilles et l'on avait appris, par exemple, qu'à la Martinique, une simple ordonnance locale avait abrogé les arrêtés consulaires pour restituer aux tribunaux leurs noms et attributions d'autrefois<sup>2</sup>. La grande œuvre du retour au passé était ainsi commencée : nul ne pouvait dire toutefois qu'elle s'accomplirait sans secousses. Dans ces îles lointaines, où depuis vingt ans s'étaient succédé tant de dominations, légitimes ou non, rien ne prouvait que les esprits ne fermentaient point, qu'épris des nouveautés politiques ils ne tâcheraient point, tout comme les députés, de combattre les vues du gouvernement et que ce fait ne viendrait pas augmenter encore toutes les difficultés rencontrées déjà.

Difficultés nombreuses, on l'a vu, et suffisantes pour expliquer la médiocrité des résultats. Sans parler de l'obstination des nègres haïtiens, ni des complications purement administratives, il avait déjà fallu tenir compte de la pénurie du trésor, lutter contre le mauvais vouloir de puis-

1. Ces pouvoirs des gouverneurs sont particulièrement bien définis dans les ordres qui les révoquèrent et qui seront mentionnés ultérieurement (p. 171) surtout dans une dépêche au gouverneur de l'Inde, du 24 avril 1817.

2. 12 décembre 1814. Duvergier, t. XIX, p. 281.

sances étrangères et constater enfin, en France même, une légère résistance politique. Aussi les ministres, au printemps de 1815, étaient-ils parvenus à reprendre possession, en tout et pour tout, de la Martinique, de la Guadeloupe et de l'île Bourbon ; ils avaient dû sacrifier plus ou moins leurs doctrines et revenir aux compromissions traditionnelles pour régler les questions de finances et de douanes ; ils luttèrent sans savoir s'ils seraient victorieux au sujet de la traite, c'est-à-dire de l'indispensable main-d'œuvre ; ils maintenaient fermement le principe que l'administration locale serait remise sur le pied de 1789, mais rien ne permettait de dire que là encore ils ne seraient pas contraints de transiger. Après dix mois d'efforts, la réalisation du programme de 1814 apparaissait ainsi, très retardée ou fortement compromise, quand un événement se produisit, qui retint dans les ports les bâtiments destinés aux réoccupations, coupa court aux velléités d'expéditions sur Saint-Domingue et bouleversa ensuite les colonies presque autant que la France. Napoléon débarquait de l'île d'Elbe, et, sur le papier précipitamment exhumé des cartons où ils l'avaient enfoui l'an précédent, les scribes de la direction des colonies recommençaient à copier des rapports « à S. M. l'Empereur »... *et* biffant toutefois, dans la formule imprimée, les deux mots «... *et Roi* » qui naguère la complétaient.

### III. — LES CENT-JOURS.

#### I.

Il y eut une politique coloniale des Cent-Jours. Il y eut même deux. Durant la fuite et l'exil de Gand, Louis XVIII et ses conseillers n'oublièrent pas les colonies, et, chose plus invraisemblable encore, tandis qu'il se voyait contraint de

modifier les principes fondamentaux de son gouvernement et de tenir tête à l'Europe, Napoléon trouvait le temps d'y songer aussi. De là, une mesure définitive et grave, de là aussi des ordres contradictoires, expédiés à des autorités locales immédiatement affolées, des conflits de toute sorte, et, en Amérique comme dans la mer des Indes, une longue série d'incidents, rarement tragiques, généralement bouffons. Ce serait malheureusement sortir du sujet de notre étude que de les raconter en détail. Pour faire comprendre les résultats de cette période troublée, il conviendra cependant d'en mentionner quelques-uns<sup>1</sup>.

Le 29 mars 1815, un décret impérial déclara : « La traite des noirs est abolie. Il ne sera accordé aucune expédition pour ce commerce, ni dans les ports de France ni dans ceux des colonies. Il ne pourra être introduit, pour être vendu, dans nos colonies, aucun noir provenant de la traite<sup>2</sup>. » La mesure était décisive. Elle entravait à jamais le peuplement des ateliers, partant, ruinait l'exploitation et portait un coup terrible à la politique qu'avait fait prévaloir Malouet. Celui-ci voulait ranimer nos colonies en y multipliant les travailleurs ; Napoléon remettait tout en question en défendant le recrutement de la main-d'œuvre. A dire vrai, il semble bien qu'en prenant cette décision capitale, l'empereur n'ait que très peu songé à ses conséquences forcées. Il n'ignorait pas l'importance qu'attachait à la question l'Angleterre, qu'il lui fallait détacher de la coalition. Rien ne devait être négligé pour y parvenir et, faite à propos, une concession, même secondaire, pouvait y contribuer. Ce furent donc, selon toute évidence, des considérations de politique purement européenne qui dictèrent la résolu-

1. Vaugiraud, *Rapport au roi sur le gouvernement de la Martinique* ; Bouvet de Lozier, *Mémoire... sur son administration* ; Boyer-Péreléau, *Les Antilles françaises*, t. III, livres XIV ; Azéma, *Histoire de l'île Bourbon*, pp. 264 et suiv.

2. Duvergier, t. XIX, p. 385.

tion. Mais, prise pour un motif ou un autre, celle-ci devait néanmoins produire son effet et c'est ainsi que nous verrons se prolonger, pendant de longues années, les résultats variés, importants et nombreux du premier acte colonial des Cent-Jours.

Le 5 avril, Napoléon écrivait en outre à Decrès, redevenu ministre de la marine, pour lui prescrire d'ouvrir des négociations avec Saint-Domingue, « suivant les principes développés en conseil<sup>1</sup> », vraisemblablement ceux suggérés par un publiciste agité que nous rencontrerons encore par la suite et qui conseillait de reconnaître, dans une large mesure, l'état social résultant de la révolution noire<sup>2</sup>. L'empereur ordonnait aussi de choisir un nouveau personnel colonial destiné à remplacer celui de Louis XVIII. Quelques jours plus tard, il s'impatientait, revenait sur ce point, et répétait sa volonté<sup>3</sup>. Pour des raisons que j'ignore, il changea bientôt d'avis. Les fonctionnaires en charge furent maintenus, comme nous l'allons voir, et simplement invités à se rallier immédiatement à l'empire.

Mais, dans le même temps, d'autres ordres, et contradictoires, étaient aussi préparés. La duchesse d'Angoulême avait écrit de Bordeaux au gouverneur de la Martinique pour l'exhorter à demeurer fidèle à la bonne cause. De leur côté, Louis XVIII et ses conseillers prenaient également des mesures. Des instructions et des pouvoirs furent adressés, durant le court séjour à Lille, également au gouverneur de la Martinique, brusquement chargé du commandement suprême des Antilles, et, le 18 avril, de Gand, au gouverneur de Bourbon. Les instructions se résumaient en ceci :

1. *Correspondance de Napoléon*, 21 770.

2. Archives des affaires étrangères. *Mémoires et documents, Amérique*, 5, fol. 248; projets envoyés à d'Hauterive par Catineau-Laroche. Sur ce dernier, voir ci-dessous, p. 219.

3. *Correspondance de Napoléon*, 21 837.

conserver coûte que coûte les colonies au roi et, comme il était impossible de déterminer d'avance les mesures nécessaires, les gouverneurs, investis de pouvoirs extraordinaires, étaient autorisés à prendre, au moins à titre provisoire, toutes celles qu'ils jugeraient convenables. Dans son zèle, M. de Blacas, qui menait toute l'affaire, n'oubliait personne ; il écrivait même au gouverneur du Sénégal qui n'était naturellement pas à son poste, puisque l'expédition qui devait l'y porter n'était point parvenue à partir.

Les ordres ainsi rédigés de part et d'autre, restait à les faire parvenir. Question délicate, pour l'empereur comme pour le roi. L'un n'avait pas de vaisseaux, puisque tous étaient restés dans les ports de France ; l'autre avait à sa disposition la flotte entière, mais ne pouvait guère l'utiliser, puisque les Anglais surveillaient de nouveau étroitement les côtes. Il fallait donc, de part et d'autre, aviser et s'ingénier. Louis XVIII eut recours à un expédient fort simple : il s'adressa au gouvernement anglais dont il était l'ami. Decrès, de son côté, eut une idée, simple aussi, mais plus inattendue. Sur son ordre formel les navires envoyés aux Antilles et à l'île « Bonaparte » durent se faire passer pour les bâtiments du roi. Et ainsi, tandis que les ordres du roi de France étaient portés par des bateaux anglais, ceux de Napoléon voguaient sous pavillon fleurdelisé<sup>1</sup>.

Malgré la diligence faite, les ordres impériaux ou royaux arrivèrent à destination après la nouvelle des événements. Aux Antilles, on apprit le retour de Napoléon dès le 29 avril ; les premières instructions du roi arrivèrent le surlendemain et celles de l'empereur le 12 juin : à cette date l'armée française se préparait à passer la Sambre pour

1. Archives des colonies, *Correspondance générale, Bourbon*, copie des instructions de Decrès à l'enseigne de vaisseau commandant la mouche n° 29 désignée pour aller à l'île Bonaparte. Cf. Boyer-Pétereau, *Les Antilles françaises*, t. III, p. 348.

marcher vers Waterloo. A Bourbon, où le retour de l'empereur fut connu le 12 juillet, c'est-à-dire vingt jours après son abdication, ses ordres, qui précédèrent de quarante-huit heures ceux du roi, arrivèrent seulement le 26 août. Toutefois ces retards et ces différences de dates importent peu. Pour n'être survenue qu'assez longtemps après les événements d'Europe et n'avoir pas commencé simultanément à Bourbon et aux Antilles, il n'y en eut pas moins, aux Antilles comme à Bourbon, une période qui correspond aux Cent-Jours. Période confuse, d'ailleurs, et dont les incidents varièrent au gré des circonstances locales, mais, dans un lieu comme dans un autre, résultèrent surtout du système d'administration qui venait d'être remis en vigueur et de la façon dont avait été recruté le personnel.

La précaution partout prise d'associer, dans le haut commandement, des royalistes éprouvés à des serviteurs de l'empire, et qui avait témoigné d'intentions fort sages, devenait maintenant déplorable. Partout, en effet, la seule annonce du retour de l'île d'Elbe suffit à réveiller des ressentiments mal assoupis ; les partisans des deux souverains s'opposèrent et, partout, les chefs se trouvèrent divisés. Chose plus grave encore, cette annonce provoqua immédiatement une grande effervescence parmi les marins et les soldats. Pour demeurer maîtres de leurs subordonnés, les deux gouverneurs royalistes séparés par des milliers de lieues, celui de la Martinique et celui de Bourbon, voulurent alors, l'un comme l'autre, assurer des dévouements à la cause royale, par des bienfaits. Vaugiraud commença par accorder, notamment aux officiers de marine, des avancements inouïs. Ensuite, Bouvet de Lozier et Vaugiraud usèrent tous deux de même façon des pouvoirs extraordinaires à eux conférés par le roi et un cyclone de décorations s'abattit sur les îles : vingt-six croix de la Légion d'honneur et quarante-neuf de Saint-Louis à la Martinique et, à Bourbon, vingt-deux croix

de Saint-Louis et trente-sept de la Légion d'honneur<sup>1</sup>.

Cette politique eut d'heureux effets à Bourbon où Bouvet de Lozier montra en outre beaucoup d'énergie. En dépit donc des dissentiments qui s'élevèrent entre lui et l'intendant bonapartiste, le repos de l'île n'aurait pas été sérieusement troublé, si, aux difficultés intérieures, n'était venu s'ajouter un conflit avec l'étranger. Au début de la période des Cent-Jours les rapports du gouverneur de Bourbon et de son collègue anglais de Maurice demeurèrent fort courtois, tout comme en Europe, les relations de Louis XVIII et du prince régent. Survint la nouvelle de la guerre entre la Grande-Bretagne et la France de Napoléon. Le gouverneur anglais, homme résolu qui a laissé un nom dans l'histoire coloniale de son pays, sir Robert Townsend Farquhar, estima sans doute qu'il y avait là une occasion à saisir et que, bien qu'elle n'eût pas reconnu l'Empire, l'île française de Bourbon pourrait être de bonne prise. Au début d'octobre, trois mois et demi après Waterloo, il signifiait à son collègue et voisin une déclaration de guerre et commençait les hostilités en établissant un blocus quand, heureusement pour Bourbon, les nouvelles d'Europe vinrent rétablir la paix.

Aux Antilles, les événements avaient été plus compliqués. Les faveurs prodiguées par le gouverneur de la Martinique n'eurent pas de résultats très appréciables. L'agitation allait croissant parmi les soldats de la garnison ou les équipages des stationnaires et ceux des officiers qui tentaient de s'y opposer n'y parvenaient point. Vaugiraud conclut que la seule manière de pourvoir à la sûreté de la colonie était de la priver de ses défenseurs. Il offrit à tous les soldats leur congé et les moyens d'aller rejoindre l'Empereur : les canonniers et les ouvriers militaires acceptèrent ainsi qu'une partie des hommes du régiment de ligne, le 26<sup>e</sup>. Quant aux

1. Archives de la marine (BB<sup>1</sup>). Rapport au roi du 31 juillet 1816.

bateaux, la frégate l'*Hermione* avait déjà mis à la voile et son commandant la conduisait à New-York où il arbora le drapeau tricolore. Vaugiraud jugea prudent de renvoyer les autres, ne gardant que l'avisos le *Messenger* et la corvette l'*Actéon* : encore cette dernière dut-elle être rattrapée au large par un bâtiment anglais, car l'équipage mutiné faisait route pour la France après avoir emprisonné son commandant. Mais, tous ces renvois effectués, le gouverneur, plus tranquille à certains égards, s'estima, à d'autres, trop peu gardé. Il s'adressa alors au commandant des Antilles anglaises, sir James Leith, et, le 23 mai, conclut avec lui une convention en vertu de laquelle la Martinique fut occupée, le 5 juin, par des forces britanniques, agissant à titres d'alliées du roi de France.

Cette opération eut du retentissement à la Guadeloupe et y hâta sans doute des choses. Là, je l'ai dit, l'intendant seul était royaliste. Le gouverneur, l'amiral de Linois, paraît avoir hésité, louvoyé, attendant peut-être pour prendre le bon vent. Son commandant en second, Boyer Péreleau, se montrait plus ardent et semble avoir été le chef de la faction bonapartiste. La surexcitation de celle-ci, déjà vive, s'accrut à la nouvelle de la Martinique « livrée aux Anglais » et se trouva portée au comble quand arrivèrent les ordres de Napoléon, apportés par le brick l'*Agile* qui hissa le pavillon tricolore. Linois hésitait toujours, penchant plutôt vers la royauté, mais une sorte de petit pronunciamento, à la tête duquel était Boyer-Péreleau, l'entraîna, et le 18 juin, tandis que l'intendant se retirait à la Martinique, la Guadeloupe se ralliait solennellement à l'Empire. Informé de la chose par un navire anglais, Vaugiraud résolut aussitôt d'agir et d'autant plus que par les instructions et les ordres adressés de Lille, le roi avait étendu son autorité sur toutes les Antilles françaises, les lui confiant en quelque sorte, à lui personnellement. Il commença donc, le 28 juin, par des-



tituer Linois, puis la situation du gouverneur rebelle ainsi régularisée, entreprit de le réduire. Il ne pouvait toutefois plus rien par lui-même : ce furent donc les Anglais encore qui se chargèrent de l'exécution. Ils débarquèrent aux Saintes dans la nuit du 5 au 6 juillet, occupèrent Marie-Galante le 18; enfin, le 8 août, attaquèrent les positions de la Guadeloupe même et forcèrent l'île à capituler. Cela fait et la garnison renvoyée en France, ils s'installèrent, mais non plus en auxiliaires de Louis XVIII, comme à la Martinique, en maîtres, par droit de conquête, d'une conquête effectuée sur Napoléon.

## 2.

Tandis que ces incidents se déroulaient aux Antilles, la France était secouée par les événements que l'on sait : à Waterloo succédait l'abdication définitive, Napoléon allait à bord du *Northumberland* et Louis XVIII se voyait restaurer pour la seconde fois. A peine rentré dans sa capitale, au milieu des difficultés et de la confusion générale, il dut sanctionner sans délai des mesures coloniales.

A Gand même, dans la torpeur anxieuse de la petite cour d'exil, le représentant de l'Angleterre l'avait poursuivi de ses réclamations au sujet de la traite. Maintenant, avant même que les négociations de paix fussent engagées, la question était soulevée à nouveau avec une ténacité non moins significative. Dans une conférence tenue à Paris, le 27 juillet, entre les ambassadeurs des alliés, Castlereagh exprimait la crainte que le décret du 29 mars ne passât pour implicitement abrogé par le retour de Louis XVIII. Les observations faites par le ministère français en 1814, ajoutait-il, n'ont plus de portée puisque la traite a été légalement supprimée; la rétablir donnerait prise, notamment

en Angleterre, au reproche plusieurs fois formulé d'encourager toutes les réactions et une démarche collective semblait donc nécessaire pour maintenir la France dans l'esprit de la déclaration de Vienne. Tout le monde approuva, par indifférence, plus que par conviction, et les Anglais, naturellement, se chargèrent de l'exécution<sup>1</sup>. Le protocole de la conférence parle « d'insinuations confidentielles » à faire au roi. Je ne sais ce qu'il en fut. Castlereagh, en tout cas, de plus en plus pressé, écrivit le jour même à Talleyrand pour rappeler les conversations de Gand, déclarer que la traite régulièrement abolie pouvait être rétablie seulement par une ordonnance formelle et laisser entendre que pareille mesure déplairait fort à son gouvernement. Trois jours après, Talleyrand répondait que le roi, « nullement lié par un acte de l'usurpateur, venait pourtant d'ordonner que la traite cessât immédiatement partout et pour toujours<sup>2</sup>. » En effet, « c'était à regret que l'an dernier Sa Majesté en avait stipulé la continuation pendant quelques années encore. Elle ne l'avait fait que parce que, d'un côté, Elle savait qu'il y avait sur ce point en France des préjugés qu'il était alors utile de ménager, et que, de l'autre, on ne pouvait pas assigner avec précision quel temps suffirait pour les détruire. Depuis ils ont été combattus dans plusieurs ouvrages et avec assez de succès pour que Sa Majesté ait aujourd'hui la satisfaction de pouvoir suivre librement son propre penchant, surtout après que des recherches faites avec le plus grand soin ont prouvé que la prospérité des colonies françaises n'étant point compromise par l'abolition de la traite, cette abolition n'était pas contraire aux intérêts de ses sujets, intérêts qu'Elle doit avant tout consulter. Cette satisfaction est accrue par l'idée qu'Elle fait en même temps

1. Martens, *Nouveau Recueil*, t. II, p. 576.

2. Id., *ibid.*, t. II, p. 578.

une chose agréable au gouvernement et au peuple anglais. » Cette réponse est un chef-d'œuvre de rédaction. Impossible, en effet, de mieux masquer la complaisance trop déférente pour les désirs de l'étranger, par une désinvolture plus élégante et des mensonges plus effrontés. Car on perdrait son temps à chercher les écrits ayant provoqué un brusque revirement de l'opinion publique, non plus que les traces de l'enquête montrant les colonies lasses des arrivages d'esclaves. En réalité, rien n'avait changé, sauf que Jaucourt, qui avait reçu le portefeuille de la marine dans le ministère Talleyrand-Fouché, n'était pas capable de prendre les intérêts des colons avec l'âpreté d'un Malouet. Ces intérêts passaient d'ailleurs tous à l'arrière-plan. En signant le décret du 29 mars, Napoléon songeait uniquement aux combinaisons de la politique européenne. Les préoccupations de Talleyrand étaient forcément pareilles et sa dépêche visait uniquement à présenter la résolution prise comme une preuve de sympathie pour l'Angleterre, comme une concession faite à ses désirs, concession qu'elle devrait reconnaître dans la négociation de la paix.

A cet égard, les calculs furent déçus. En dépit de sa souplesse et de ses complaisances, Talleyrand d'abord ne put mener les pourparlers à terme : lui et son compère Fouché durent bientôt céder leurs places. L'Angleterre, d'autre part, ne montra pas une bonne volonté sans limites. A Paris, ses plénipotentiaires souhaitaient bien protéger la France, et cela par crainte de voir la Russie grandir son rôle ; mais à Londres les rancunes et les convoitises l'emportaient sur les calculs politiques, si bien que le gouvernement, poussé par l'opinion publique, prétendait se montrer rigoureux. De là, le caractère ambigu de la paix, notamment dans les clauses qui nous intéressent. Touchant les territoires coloniaux, le Congrès de Vienne avait simplement enregistré un arrangement par lequel le Portugal promettait

de restituer immédiatement la Guyane jusqu'à l'Oyapok, et, pour le reste, entièrement respecté les stipulations de 1814<sup>1</sup>. L'Angleterre, au traité du 20 novembre 1815, n'exigea non plus nulle cession nouvelle, prit simplement acte de l'abolition de la traite et promit la restitution de tous les établissements que nous avait laissés le traité précédent. Seulement, une convention annexe stipulait de lourdes charges financières, notamment la reconnaissance de certaines dettes envers des particuliers, et l'article 16 de cette même convention maintenait les colonies que l'Angleterre détenait encore, en gage entre ses mains, jusqu'au règlement complet<sup>2</sup>. Le gouvernement britannique ne prenait rien et n'infligeait aucune humiliation politique ; soit ; cependant, il ne nous ménageait pas et son âpreté, dont les ministres de Louis XVIII sentirent immédiatement l'amertume, risquait de compliquer encore nos affaires coloniales déjà bien embrouillées.

Le gouvernement avait appris, en effet, les événements des îles. La fidélité et les défections qui s'y étaient manifestées lui parurent d'abord mériter des sanctions. Il reconnut les faveurs prodiguées par les gouverneurs restés fidèles, encore qu'il en jugeât plusieurs stupéfiantes<sup>3</sup> : il envoya Linois et Boyer-Péreléau devant un conseil de guerre et les fit condamner à des peines qu'ils ne subirent du reste jamais. Mais ces punitions ou ces récompenses demeuraient au fond très accessoires, ne pouvant avoir que des conséquences toutes personnelles et limitées. Il en allait autrement des constatations d'ordre général auxquelles conduisaient les troubles qui venaient de se produire, les conflits

1. Articles 106 et 107 de l'Acte final ; de Clercq, t. II, p. 610. Cf. p. 515 pour l'arrangement particulier franco-portugais.

2. De Clercq, t. II, p. 642, pour le traité principal ; p. 675 pour la convention annexe.

3. Rapport du 31 juillet 1816, déjà cité p. 121.

entre fonctionnaires et les mouvements d'opinion. Il fallait bien se demander maintenant si le système de gouvernement adopté pouvait être maintenu, si le retour à l'ancien régime n'était pas une chimère. Le dernier article qui subsistât du programme de 1814 se trouvait fortement ébranlé, et c'était là, avec l'abolition de la traite, le résultat directement colonial des Cent-Jours.

#### IV. — LA SITUATION EN 1815.

Les conséquences principales des Cent-Jours sont bien connues. Clauses onéreuses du second traité de Paris, notamment l'indemnité de guerre et l'entretien d'une armée d'occupation qui l'une et l'autre assombrissaient l'avenir financier ; exaspération des partis politiques, marquée par les extravagances de la Chambre introuvable ou les violences de la Terreur blanche qui témoignaient les unes comme les autres du désarroi des esprits et de l'anémie du pouvoir : toutes ces circonstances matérielles ou morales qui à la fin de 1815 pouvaient faire douter de la France n'ont pas besoin d'être indiquées. Il suffira de rappeler qu'elles doivent rester présentes à l'esprit. Impossible, en effet, d'apprécier au vrai la situation coloniale sans tenir compte de la situation générale du pays. Seules les conséquences diverses et désastreuses qu'avait entraînées le dernier acte de l'épopée impériale permettent de bien évaluer les divers termes de ce bilan sommaire que je dois essayer de dresser maintenant pour résumer ce qui, au moment où commence proprement notre récit, subsistait des apports successivement faits en vue de résoudre le problème colonial, par l'ancien régime, par la Révolution et par l'Empire, par la première Restauration enfin et les Cent-Jours.

La France possède toujours des colonies et les engagements particuliers qui résultent de la convention financière ayant été remplis, elle se voit en droit de les réoccuper immédiatement toutes : cette circonstance même rappelle cependant un fait notable, à savoir qu'une bonne partie du domaine est aux mains de l'Angleterre ou du Portugal et les négociations suivies en 1814 ont montré la jalousie de l'Angleterre qui reste constamment aux aguets.

En l'absence de toute stipulation nouvelle, l'étendue du domaine demeure celle déterminée en étudiant le premier traité de Paris. Sa valeur par contre a sensiblement diminué. Les petites îles à épices dont j'ai dit l'importance dans les idées du temps sont toutes organisées en vue de la main-d'œuvre servile. L'esclave suppose la traite. Or, la traite maintenant interdite aux Français, le système de mise en valeur se trouve fortement compromis.

Les rapports économiques avec la métropole résultent des décisions de Malouet et de la loi de douane de 1814, loi et décisions visant d'ailleurs également à maintenir l'exclusif avec toute la rigueur que les circonstances permettent.

L'organisation politique résulte de la charte qui soustrait les colonies à la législation générale du royaume et de ces mêmes décisions de 1814 qui ont ressuscité les rouages administratifs de l'ancien régime. Mais il n'en va pas de cette résurrection comme du maintien de l'exclusif qui apparaît bien assuré. Avant qu'elle soit parachevée, force est de se demander si elle demeurera possible. L'édifice administratif se lézarde profondément alors qu'on en est encore à le reconstruire, car, pour ne parler que d'un point, les inconvénients anciens de la dualité du commandement et ses dangers nouveaux viennent d'être brutalement rappelés ou révélés par les incidents tumultueux des Cent-Jours.

Ces mêmes événements ont montré l'existence, dans les

colonies de passions politiques nouvelles, capables de renforcer et d'envenimer les vieilles revendications du patriotisme local qui, sans nul doute, subsiste toujours aussi vivace. Et ces passions diverses ne peuvent manquer non plus de trouver en France des échos et des encouragements. Les partis qui se combattent dans la métropole ont beau concentrer leur attention sur des objets immédiats, tous ont cependant, et du seul fait qu'ils se réclament de l'ancien régime ou de la révolution, des idées préconçues et divergentes sur la façon de gouverner les établissements lointains et d'en tirer parti. Certains novateurs, enfin, vont jusqu'à prétendre qu'il ne faudrait pas les gouverner du tout. La vieille conception mercantile demeure incontestée, mais tandis que les partisans des colonies en déduisent la nécessité de l'exclusif, nous avons vu les économistes, adversaires implacables de l'exclusif, conclure à l'abandon des possessions qui passent pour le justifier.

De pareilles outrances sont encore exceptionnelles. Le gouvernement devra tenir compte, néanmoins, des théories pseudo-scientifiques dont elles procèdent et qui gagnent du terrain, comme il devra tenir compte de l'antagonisme des partis politiques, de la jalousie haineuse de l'Angleterre, de la situation troublée du pays ou des embarras financiers. Tous ces facteurs s'imposent impérieusement et leur diversité vient embrouiller étrangement la position du problème. En cette fin de 1815, celui-ci se ramène, en somme à trois questions, mais capitales :

Il s'agit de savoir d'abord quelle part de son activité la France épuisée et meurtrie, mais dégoûtée peut-être des ambitions européennes entend donner aux ambitions coloniales.

Étant donné que l'abolition de la traite et les événements des Cent-Jours ont désorganisé économiquement et administrativement les principaux établissements, il s'agit de

savoir ensuite à quels procédés elle entend recourir et pour assurer la mise en valeur et pour faire régner l'ordre.

En dépit de la complication des circonstances, le ministère du duc de Richelieu, que Louis XVIII venait d'appeler aux affaires, n'allait point tarder à prendre position sur les trois points.

---



## LIVRE II

### LA POLITIQUE DES ARMATEURS

En même temps que les ministres de Louis XVIII examinaient les conséquences de l'abolition de la traite ou étudiaient les problèmes d'organisation locale, ils devaient faire réoccuper celles des colonies qui n'avaient point encore été restituées. Les diverses choses allèrent de front, mais sans beaucoup réagir les unes sur les autres. De là le droit de les disjoindre dans l'intérêt de la clarté. Les reprises de possession sont, nous l'avons vu déjà, des opérations assez spéciale et nous n'en retrouverons plus l'analogue par la suite : mieux vaut, dès lors, les liquider immédiatement. La manière dont elles furent conduites permettra d'ailleurs d'apercevoir les tendances des hommes au pouvoir, tendances qui expliqueront ensuite et les réformes administratives et les moyens imaginés pour suppléer aux arrivages d'esclaves.

---

## CHAPITRE PREMIER

### LE RÈGNE DES BORDELAIS

1. Les reprises de possession. — 2. La politique générale. —
3. Le baron Portal.

#### I.

Revenant à la question des reprises, il faut, pour les raisons connues, séparer de nouveau Saint-Domingue des colonies détenues par des puissances étrangères.

Malouet avait mis beaucoup de hâte à vouloir reprendre Saint-Domingue, à l'instigation surtout des planteurs évinçés et c'était par condescendance ou sympathie aussi pour leurs idées qu'il songeait à y restaurer l'ancien ordre de choses<sup>1</sup>. Mais la France avait à Saint-Domingue d'autres intérêts que ceux des colons. Malgré l'abandon des grandes plantations, le pays était riche encore, plus riche même, en un certain sens, car les bénéfices envoyés jadis aux propriétaires de la métropole se consumaient maintenant sur place. Il continuait d'offrir dès lors un débouché aux marchandises d'Europe, et d'autant plus appréciable que des entrepôts s'y formaient pour alimenter les colonies espa-

1. Voir ci-dessus, pp. 91, 96, et 106 note 3.

gnoles insurgées. Anglais et Américains du Nord profitaient très largement de cette aubaine : les Français, par contre, en étaient exclus. Seul de tous les pavillons celui du souverain légitime n'était pas admis dans les ports de l'île et précisément à cause des revendications de souveraineté.

Pour remédier à cette situation, les ministres français, tout en continuant les faveurs aux colons dépossédés<sup>1</sup>, voulurent étudier une réoccupation de l'île, et en attendant sauvegarder sans nul délai les intérêts du commerce. Pour cela, des mesures de deux ordres : d'une part, l'envoi d'une mission d'exploration, bientôt suivie d'une mission quasi diplomatique ; d'autre part, l'élaboration d'une ordonnance.

Cette dernière fut signée le 27 mai 1816, après plus de six mois de préparation<sup>2</sup>. Elle ne figure, à ma connaissance, dans aucun recueil<sup>3</sup>, et il paraît résulter de lettres ministérielles qu'elle fut envoyée aux administrateurs des ports pour être, par eux, communiquée sous manteau. C'était, en quelque sorte, une ordonnance confidentielle. Son texte même ne permettait guère qu'il en allât différemment. Elle décidait, en effet, que les armateurs français seraient autorisés de nouveau à diriger des expéditions sur Saint-Domingue mais seulement sous pavillon étranger<sup>4</sup>. Ce système de « simulation » avait été officiellement recommandé sous l'Empire<sup>5</sup> quand les croisières anglaises empêchaient

1. Archives des colonies. Rapport et décision ministérielle du 29 août 1815. Reconstitution du comité des colons.

2. Archives des colonies. Le ministre au directeur des douanes, 10 novembre et 22 décembre 1814.

3. On la trouvera à sa date aux Archives des colonies.

4. Archives des colonies. Circulaire aux intendants de la marine, 16 avril 1816 ; le ministre aux Affaires étrangères, 28 juin 1816. A partir de ce moment et durant les années suivantes, de nombreuses autorisations d'armement, sous pavillons suédois, prussien, etc., sont signalées dans la correspondance de la direction des colonies avec la direction des douanes.

5. Archives de la marine (BB<sup>1</sup>), rapport et décision impériale du 3 mai 1815

les communications maritimes. Le procédé restait pourtant délicat à moins d'entente formelle avec les pays dont on empruntait les couleurs et le succès, en outre, exigeait, un certain secret.

Entre temps, le ministère ayant été informé que Pétion paraissait animé de dispositions relativement favorables<sup>1</sup>, le capitaine de vaisseau de Rigny reçut, à la Martinique, l'ordre de rentrer en France en longeant les côtes de Saint-Domingue<sup>2</sup>. Son rapport confirma ce qu'on supposait<sup>3</sup>. Une mission officielle fut alors décidée et confiée à MM. Esman-gart et de Fontanges nommés, à cet effet, commissaires du roi<sup>4</sup>. Ils étaient chargés d'aller négocier avec les autorités de l'île. Mais leurs instructions ne rappelaient en rien celles remises naguère à Dauxion-Lavayne et ils devaient, eux, admettre dans une large mesure les changements accomplis, notamment dans l'organisation sociale.

Néanmoins, et malgré leurs efforts pour faire oublier l'arrogance de leur prédécesseur, malgré l'esprit de conciliation dont ils firent preuve, Christophe refusa de répondre à leurs ouvertures ; Pétion, lui, les reçut avec grande courtoisie, mais n'accepta de traiter que si la France reconnaissait l'indépendance de sa République. C'était un nouvel échec. Cette fois-ci, pourtant, le gouvernement français ne songea plus à l'emploi de la force. Il continua les faveurs aux colons dépossédés dont il avait reconstitué le comité,

qui vise des actes impériaux antérieurs. A propos de la navigation impériale sous pavillon blanc, durant les Cent-Jours, voir l'incident rapporté ci-dessus, p. 119.

1. Archives de la marine (BB<sup>1</sup>), rapport du 7 août 1815.

2. Le 15 décembre 1815. Archives de la marine (BB<sup>1</sup> 395). Comte de Vaugiraud, gouverneur de la Martinique, au ministre, 8 février 1816.

3. Rapport du capitaine de Rigny. Toulon, 20 mai 1816. Archives de la marine (BB<sup>3</sup> 395).

4. Les documents relatifs à cette mission aux Archives des affaires étrangères (*Mémoires et documents, Amérique*, 15).

ne fit rien qui pût laisser croire à un abandon de nos droits, mais rien non plus pour les imposer, et, accordant chaque année de nombreuses autorisations d'armement sous pavillons danois, prussien ou suédois, parut borner son rôle à l'attente des événements.

Ce n'était ni faiblesse ni dédain pour les choses coloniales. La preuve s'en trouve dans la manière dont étaient conduites, juste dans le même temps, les négociations avec l'Angleterre et le Portugal au sujet des colonies que ces puissances détenaient encore. Il s'agissait d'obtenir du Portugal l'exécution des engagements pris à Vienne touchant la Guyane<sup>1</sup>, de l'Angleterre l'abandon immédiat des Antilles réoccupées durant les Cent-Jours et la remise des établissements non rétrocédés à la première Restauration : soit l'Inde, le Sénégal, Saint-Pierre-Miquelon et les postes de Madagascar, ces derniers soulevant d'ailleurs une question assez épineuse. L'éventualité signalée à propos du premier traité de Paris se réalisait, en effet, et l'on apprenait que le gouverneur de Maurice, sir Robert Farquhar, refusait la remise de postes qui, disait-il, faisaient partie des « dépendances » de l'île de France cédées en 1814<sup>2</sup>.

La convention annexée au traité du 20 novembre 1815 avait subordonné la restitution des colonies que détenait l'Angleterre à l'exécution de certains engagements financiers. La condition à peine remplie, avec une hâte très caractéristique, le gouvernement français se mit en devoir de réclamer. « Il s'agit, en premier lieu, d'assurer l'exécution du traité (de paix) en ce qui concerne la restitution de nos colonies » déclaraient les instructions signées le 31

1. Ci-dessus, pp. 125 et 126.

2. Farquhar à Bouvet de Lozier, commandant de Bourbon, 28 juin 1815 ; lettre citée dans une dépêche de la marine aux affaires étrangères, du 17 septembre 1816. Dubois et Terrier, *Un siècle d'expansion coloniale*, p. 144.

décembre 1815 pour le marquis d'Osmond qui allait remplacer à Londres le comte de La Châtre<sup>1</sup>. Et, à peine l'ambassadeur avait-il rejoint son poste, qu'il y recevait de nouveaux ordres plus précis encore et plus complets. « La France exécute fidèlement le traité du 30 novembre » écrivait le duc de Richelieu ; l'Angleterre doit agir de même et il faut insister pour qu'elle nous remette sans retard nos possessions. D'Osmond estimait que la chose irait très aisément. Les pourparlers durèrent cependant plusieurs mois. Il y eut même des difficultés ; remarquons toutefois qui les souleva.

La procédure des reprises demeurait celle arrêtée au lendemain de la première paix. Le ministère français réclama donc les ordres de remise. Mais, quand il les eut, il se montra moins accommodant que ses prédécesseurs de 1814. Il les jugea insuffisants et en demanda d'autres, plus clairs ou plus complets. Ceux-ci obtenus furent, à leur tour, minutieusement examinés, âprement critiqués, et certains au moins, refusés à nouveau. Le ministère des affaires étrangères, interprète de la marine, témoignait d'une méfiance prodigieuse et l'ambassadeur à Londres, se voyait invité à revenir sans cesse à la charge. Il recevait également l'ordre de revendiquer Madagascar avec une fermeté pareille<sup>2</sup>, tandis qu'à Paris la direction des Colonies rédigeait des notes péremptoires pour démontrer que les postes de la grande île ne dépendaient point de l'ancienne île de France et déléguait des commissaires spéciaux qui s'en allaient assiéger l'ambassadeur d'Angleterre<sup>3</sup>. Le cabinet britannique avait commencé par adopter la théorie du gouverneur de Maurice et déclaré les établissements de bonne prise<sup>4</sup>.

1. Archives des affaires étrangères. *Angleterre, supplément* 23, fol. 110.

2. Archives des affaires étrangères. Le ministre à l'ambassadeur à Londres, 26 septembre 1816. Cf. la réponse de l'ambassadeur en date du 1<sup>er</sup> octobre.

3. Dubois et Terrier, *Un siècle d'expansion coloniale*, p. 144.

4. Dépêche du gouvernement britannique au gouverneur de Maurice,

Devant l'assaut qu'on lui livrait maintenant, il changea d'avis, fort galamment du reste ; son représentant à Paris qualifia le droit de la France d'incontestable et sir Robert Farquhar fut invité à effectuer la remise au gouverneur de Bourbon. Entre temps, l'accord s'était aussi fait au sujet des autres colonies, et les expéditions depuis si longtemps retenues dans les ports avaient enfin pu mettre à la voile.

Leur arrivée à leurs destinations respectives fut parfois marquée par des incidents. Dans l'Inde des contestations s'élevèrent au sujet des limites du territoire de Mahé et la question dut être soumise aux gouvernements métropolitains qui ne devaient se mettre d'accord que dix ans plus tard. D'autre part, quand le commandant du Sénégal qui avait embarqué sur la frégate la Méduse parvint à Saint-Louis, exténué et dénué de tout, à la suite du terrible naufrage que l'on sait, il eut à lutter contre la mauvaise volonté et la mauvaise foi des autorités anglaises qui, de longs mois durant, refusèrent d'exécuter avec loyauté les engagements de leur gouvernement<sup>1</sup>. C'étaient là des incidents très fâcheux, sans nul doute, mais de simples incidents. Les ministres anglais ne les déploraient peut-être pas, mais, je le crois du moins, ne les avaient point provoqués. Ils ne sauraient modifier en tous cas la physionomie des négociations poursuivies en Europe et qui demeurent si particulières. Pour des raisons que nous verrons se dégager dans la suite, la France y avait constamment fait preuve d'une ténacité hautaine, assez imprévue chez une puissance si récemment et terriblement vaincue, tandis que l'Angleterre manifestait au contraire une souplesse conciliante peu conforme à ses habitudes.

<sup>2</sup> novembre 1815, citée dans une lettre de Farquhar à Bouvet de Lozier, du 25 mai 1816, Hue, *La France et l'Angleterre à Madagascar*, Annexe III.

<sup>1</sup>. Victor Tantet, *L'expédition de la Méduse* (Revue hebdomadaire, avril 1891).

Restait à tirer la Guyane des mains du Portugal, qui ne voulait pas se montrer accommodant. Les Cent-Jours ayant forcé de laisser à une convention particulière le soin de fixer la date d'exécution des arrangements pris au Congrès de Vienne, il prétendait ne conclure cette convention particulière que si ses prétentions territoriales étaient admises et, pour mieux marquer sa volonté, différerait toujours sa ratification du premier traité de paix, celui du 30 mai 1814. Le duc de Richelieu, ministre des affaires étrangères, avait beau engager des pourparlers à Paris avec le chevalier de Brito qui représentait le Portugal ou s'efforcer d'obtenir que l'Angleterre pesât sur son allié, négociations directes ou tentatives détournées n'amenaient aucun résultat<sup>1</sup>. Les discussions restaient stériles et l'un après l'autre les mois passaient. Quand vint l'année 1817, la patience du gouvernement français commença à se lasser et le 4 juillet le Conseil des Ministres décida d'en finir<sup>2</sup>. Sans préjuger la question territoriale, la colonie serait réoccupée dans les limites provisoirement fixées à Vienne et ce, sans nul souci des dispositions du Portugal. Au cas de résistance des autorités locales, la force les mettrait à la raison. En conséquence, le ministère de la Marine prépara une expédition relativement nombreuse : un vaisseau, deux frégates, une corvette, cinq bâtiments plus petits ; 418 hommes d'infanterie, 242 d'artillerie, plus des armes pour leur adjoindre, le cas échéant, un corps de débarquement de 209 marins et le capitaine de vaisseau Bergeret, à qui fut confié le commandement, reçut le 1<sup>er</sup> août des instructions « très secrètes » détaillant minutieusement les dispositions à prendre en vue

1. Archives des affaires étrangères, *Correspondance, Angleterre*, 1817. Notamment le ministre à l'ambassadeur, 8 mai.

2. Archives des colonies. Le ministre aux affaires étrangères, 12 juillet 1817.



d'une attaque de Cayenne<sup>1</sup>. Mais l'Angleterre s'interposa<sup>2</sup>. Tout en nous faisant entendre qu'elle désapprouvait fort les moyens violents, elle pesait énergiquement sur les représentants du Portugal et ceux-ci comprirent qu'ils risquaient de n'être soutenus par personne, l'Europe étant suivant l'expression de Wellington « dégoûtée » de leur pays<sup>3</sup>. Le 28 août, le chevalier de Brito signa donc une convention promettant d'exécuter dans les trois mois l'article de l'acte final de Vienne<sup>4</sup>. Le 6 septembre, de nouveaux ordres du ministère de la marine modifiaient ceux du 1<sup>er</sup> août, réduisant l'expédition préparée et lui ôtant tout caractère belliqueux<sup>5</sup>. Les vaisseaux mettaient à la voile le 13<sup>e</sup> et avant la fin de l'année les autorités portugaises avaient remis les établissements aux représentants de Louis XVIII. Après plus de trois ans d'efforts et d'incidents, le traité du 31 mai 1814 se trouvait enfin exécuté; toutes nos colonies nous étaient restituées.

En dehors des colonies proprement dites, la France avait possédé, nous l'avons vu, des établissements divers qui contribuaient à son commerce. De ceux-là aussi le gouvernement juge à propos de s'occuper. Des démarches sont faites auprès du bey d'Alger pour faire reconnaître à nouveau nos droits sur les anciennes concessions d'Afrique et bientôt nous nous réinstallons à La Calle où nous songeons même à nous fortifier très sérieusement<sup>7</sup>. Il y avait eu jadis une

1. Archives de la marine (BB<sup>1</sup> 395 bis).

2. Archives des affaires étrangères, *Correspondance, Angleterre*, 1817. Lettre particulière de l'ambassadeur à Londres au ministre, 21 août. Dépêche officielle du même, 15 août. Viecastel, *Histoire de la Restauration*, t. VI, p. 342.

3. *Supplementary Despatches*, t. XI, p. 629.

4. De Clercq, t. III, p. 102.

5. Archives de la marine (BB<sup>1</sup> 395 bis).

6. Archives des colonies. Le ministre aux Affaires étrangères, 25 septembre 1817.

7. Féraud. *Histoire de la Calle*, p. 595.

« loge » de France à Moka : puisqu'elle a existé, il convient qu'elle existe encore et dès les derniers jours de 1815 on s'est préoccupé d'y envoyer un agent qui veillera à faire reconnaître à nouveau tous nos droits<sup>1</sup>. C'est une loge aussi que nous avions autrefois à Surate dont le souverain avait accordé divers privilèges à nos agents. Ces privilèges, il faut en obtenir le renouvellement de l'Angleterre, souverain actuel de Surate. Richelieu en écrit à d'Osmond. Celui-ci multiplie les démarches et M. de Maisonneuve, nommé chef du comptoir le 22 juillet 1817, peut aller prendre possession de son poste. Car s'il a contesté certains de nos droits, fondés sur un traité conclu avec un nabab en 1749, s'il proteste contre notre prétention de hisser le pavillon et s'il refuse d'accorder un *exequatur*, le gouvernement anglais admet les points essentiels et déclare que les commerçants français seront placés sur le même pied que les Anglais. Mais ce n'est pas tout. D'Osmond reçoit de Paris l'ordre de revendiquer la liberté de navigation dans la mer Rouge. Il formule aussitôt une demande très ferme. Le ministre anglais, qui tient la mer Rouge libre pour tout le monde, s'étonne, déclare ne pas comprendre et sollicite des explications. D'Osmond n'en fournit que de très vagues, car il ne sait pas au juste ce qu'il réclame. Et comment le saurait-il, rien ne prouvant que le ministère qui dicte sa conduite ait lui-même des vues bien nettes. Mais l'expression se trouve dans un traité conclu en 1748 avec le nabab de Surate qui semble présenter l'octroi de cette liberté comme une concession. Celle-ci était peut-être purement illusoire, n'importe : il faut réclamer au hasard et, à tout prix, de peur de laisser prescrire un droit de la France et l'ambassadeur, dès lors, se déclarera satisfait seulement quand son interlocuteur,

1. Archives des colonies. Le ministre aux Affaires étrangères, 12 décembre 1815.

complètement ahuri, aura formellement renoncé à toute réserve ou objection<sup>1</sup>.

## 2.

Si j'ai rapporté ce dernier incident, minime en somme, ce n'est assurément point pour y chercher un texte à raileries. Mais le zèle bouillant jusqu'à l'aveuglement dont témoignait ainsi notre diplomatie caractérise assez bien, tout en l'exagérant, la caricaturant même si l'on veut, une tendance fort intéressante du gouvernement d'alors. Celui-ci s'est proposé de rendre au pays la place qui lui convient et ses efforts amèneront au Congrès d'Aix-la-Chapelle la libération anticipée du territoire avec l'entrée dans l'alliance conclue naguère contre nous. Pour grand qu'il soit, un tel résultat semble insuffisant, et, pour arriver à ce résultat même, des manœuvres diplomatiques ne suffisent pas. Un pays fait figure dans le monde en raison de sa puissance et de sa prospérité. Rien ne saurait donc être négligé de ce qui rehaussera la puissance et restaurera la prospérité compromise, par trois années de défaites. Il faut, pour rétablir les finances, stimuler l'agriculture et l'industrie ; recouvrer dès lors toutes les colonies, tous les établissements lointains qui servaient naguère au commerce et qui fourniront encore à nos produits les débouchés nécessaires. L'œuvre sera poursuivie, d'ailleurs, sans hésitations, sans calcul ni sans choix. Tels privilèges obtenus jadis d'un potentat exotique, tels territoires sur lesquels nous avons des droits,

1. Archives des affaires étrangères : *Correspondance d'Angleterre*, 1817, notamment le ministre à l'ambassadeur, 20 mars ; note de d'Osmond à Canning, 24 mars ; l'ambassadeur au ministre, 1 et 15 août. — Archives des colonies. Le ministre aux affaires étrangères, 4 mai 1817 ; au gouverneur de l'Inde, 2 octobre 1817.

sembleraient-ils maintenant sans utilité qu'il conviendrait encore de les revendiquer âprement. Pour justifier son attitude dans l'affaire de la Guyane, le duc de Richelieu écrivait le 8 mai 1817 à son ambassadeur à Londres<sup>1</sup> : « Vous sentez parfaitement, monsieur le marquis... qu'il serait impossible de céder aux demandes du Portugal, moins à cause de l'intérêt réel qu'il y a pour nous à conserver un territoire qui ne peut offrir d'avantages véritables que dans un avenir éloigné, que parce que la dignité du roi et de l'État serait blessée par une concession qui ne serait justifiée par aucun droit quelconque de la part du Portugal. Cette considération est de la plus grande force, car, dans notre situation actuelle, tout acte de condescendance serait pris pour de la faiblesse et nous inviterions en quelque sorte toutes les puissances, même les plus petites, à abuser de la position difficile où les circonstances nous placent passagèrement. » La France est vaincue, soit, mais sa défaite même la rendra plus soucieuse de sa dignité. Sa susceptibilité doit être plus éveillée qu'au lendemain d'une victoire et la moindre renonciation deviendrait par conséquent une faute lourde.

Pareille attitude risque de froisser les puissances avec lesquelles il faut traiter : le gouvernement le sent, mais n'en a cure. En matière de colonies, il ne trouve en face de lui que le Portugal et l'Angleterre : le premier lui semble à peu près négligeable et il ne tient pas particulièrement à ménager la seconde. Son âpreté presque agressive à propos des reprises de possessions en a fourni des preuves ; une autre négociation se rattachant plus indirectement aux colonies en témoigne également. Comme suite aux principes posés à Vienne et dans le second traité de Paris, des conférences s'étaient ouvertes à Londres au mois d'août 1816 pour étudier les moyens de réprimer la

1. Archives des affaires étrangères.

traite<sup>1</sup>. A ce premier objet s'en joignit bientôt un second, et l'on examina également les mesures à prendre pour mettre un terme aux pirateries des barbaresques qui ravageaient la Méditerranée. Pour l'un et l'autre objet, l'Angleterre proposait des dispositions énergiques : le droit réciproque de visite qui permettrait aux navires de guerre de vérifier si les bateaux marchands n'étaient pas négriers et la constitution d'une grande ligne maritime internationale à laquelle chaque pays serait tenu de fournir son contingent. La France fit aux deux projets des objections nombreuses et persistantes, au cours de pourparlers qui durèrent des années. Dans les communications directement échangées entre les deux gouvernements, aux conférences spécialement réunies à Londres ou au Congrès d'Aix-la-Chapelle ; par des manœuvres dilatoires ou des démarches auprès des autres cours, partout et toujours elle s'appliqua à contrecarrer les desseins anglais. Le droit de visite risquerait d'entraîner des abus, « sans compter le danger d'offrir à l'ambition de l'Angleterre un exemple dont elle chercherait plus tard à se prévaloir<sup>2</sup> » et le plan de ligue maritime présenterait de même de graves inconvénients<sup>3</sup>, « soit en fournissant à l'Angleterre de nouveaux moyens d'assurer sa domination sur les mers, soit en blessant la dignité de la France qui serait reléguée au second rang ». Nous avons remarqué déjà toute

1. Quelques pièces relatives à ces négociations dans Martens, *Nouveau supplément*, t. III, p. 48, 51, 83, 84. — Archives des affaires étrangères, *Correspondance, Angleterre*, années 1816, 1817, 1818. Les dates des principales dépêches sont indiquées dans les « résumés » de la correspondance de ces mêmes années (*Angleterre, supplément 33*). Un excellent sommaire de la négociation est fourni par une *Note... lue au conseil du roi*, 1<sup>er</sup> janvier 1818 (Archives des affaires étrangères, *Angleterre, supplément 21*). Voir aussi, dans les mêmes Archives, les instructions remises à M. de Latour-Maubourg, ambassadeur à Londres, 26 mars 1819 (*Angleterre, supplément 23*).

2. Instructions précitées pour M. de Latour-Maubourg.

3. Note précitée pour le conseil du roi.

l'attention que le gouvernement apportait à sauvegarder toujours la dignité de la France, voici qu'une autre considération intervient aussi, non moins importante, et plus caractéristique encore : la France ne saurait admettre que l'Angleterre s'assure l'hégémonie maritime. Le temps n'est plus où Talleyrand déclarait son pays résigné à s'effacer sur les mers et l'âpreté brutale constatée dans les négociations de la seconde paix a provoqué, en outre, un ressentiment qui aiguise les susceptibilités et envenime les froissements de détail. Le ministère français constate que les rapports de bienveillance et de confiance réciproques qui en 1814 existaient entre Paris et Londres n'ont pas été établis et, dans les instructions remises au marquis d'Osmond aux premiers jours de 1816, le duc de Richelieu en est arrivé à discuter les cas les plus extrêmes : si la Grande-Bretagne s'opposait à tout ce qui pourrait « diminuer sa prépotence sur les mers » une lutte deviendrait inévitable pour rétablir « l'équilibre maritime ». Quelques années plus tard, vers 1819 ou 1820, un autre ministre faisait également remarquer à Louis XVIII les « vieilles inimitiés » de l'Angleterre, « son mauvais vouloir continu » et envisageait à son tour l'éventualité d'une guerre <sup>1</sup>. Cette guerre, la France du reste ne serait sans doute pas seule à la soutenir. En 1815, sous le ministère Richelieu, comme plus tard sous le ministère Dessoles-Decaze, on escomptait le concours des autres puissances maritimes que « la prépotence » de l'Angleterre inquiétait aussi : les États-Unis par exemple et notamment la Russie. C'est d'ailleurs, on le sait, du côté de cette dernière que le duc de Richelieu, autant par raison que par tendances personnelles, cherchait systématiquement un appui, orientant ainsi notre politique dans une voie dont plusieurs années durant elle ne devait jamais s'écarter tout à fait.

1. Portal, *Mémoires*, p. 35.

A certains moments, quand il s'agit par exemple de s'assurer à Aix-la-Chapelle l'appui des plénipotentiaires britanniques une complaisance plus grande s'impose<sup>1</sup>, mais elle demeure passagère. Le gouvernement français affirme presque constamment vis-à-vis de l'Angleterre une indépendance entière : nulle considération ne le met dans la nécessité de se plier à ses volontés.

De là, touchant les affaires coloniales, une conséquence notable. Parmi les puissances de l'Europe, certaines n'ont pas de besoins coloniaux ou n'ont, pour coloniser, ni ressources ni marine ; d'autres, comme la Hollande, détiennent des territoires très suffisants ou, comme l'Espagne, ne conservent leurs possessions qu'à grand'peine. Deux seulement sont en mesure de poursuivre au loin une politique ambitieuse : la France, qui, jadis et par accès, fit hors d'Europe de grandes choses, l'Angleterre dont le principal effort s'est définitivement tourné vers les possessions lointaines, la suprématie maritime et la conquête des routes commerciales. Sa situation à cet égard est prépondérante déjà, mais ne lui paraît pas encore définitivement assise ; elle se souvient de nos exploits et la moindre de nos entreprises lui semble dès lors un danger. D'autre part, la France et l'Angleterre sont des puissances européennes fatalement mêlées aux affaires et aux querelles du continent, encore que dans des conditions très différentes : grâce à sa situation insulaire, l'une est libre de s'abstraire plus ou moins de ces querelles ; la France le peut beaucoup moins. Ici toutefois, les deux puissances ne sont plus seules et face à face. Le corps européen se compose d'un certain nombre de membres dont aucun n'est puissant au point de ne pas compter avec les autres. Pour jouer son jeu et sauvegarder ses intérêts, des

1. L'idée est très clairement indiquée dans la *Note* pour le conseil du roi, déjà cité, p. 143.

combinaisons sont donc constamment indispensables et chacun doit s'assurer des partenaires dont il faut, le plus souvent, rémunérer le concours. Toujours pratique, l'Angleterre n'oublie jamais de faire payer le sien. Si donc la France, par nécessité ou par goût, veut lier partie avec elle, il lui faut ménager ses susceptibilités et respecter ses prétentions maritimes. En d'autres termes, la France, pour s'assurer l'appui de l'Angleterre en Europe, doit s'effacer aux colonies. Il va sans dire que, dans la réalité diplomatique, les choses ne se formulent point avec cette brutalité. Le marché ne se trouve énoncé nulle part de façon positive et Talleyrand, en 1814, n'invite pas Malouet à renoncer à ses projets. Mais, estimant avoir besoin des Anglais, il évite de les froisser. Il promet que la France demeurera volontairement au second rang sur les mers ; il cède sur la question de la traite ; il conseille toujours d'accepter les propositions venues de Londres. Maintenant les temps sont changés : en attendant les projets d'expansion auxquels nous arriverons tout à l'heure, la fermeté montrée à propos des reprises de possessions ou de la traite en fournissent déjà les preuves. Tandis que le cabinet britannique affecte une courtoisie d'autant plus conciliante que la cordialité des relations entre Pétersbourg et Paris l'inquiète davantage, le gouvernement français, enhardi par cette même cordialité, se défend de la moindre complaisance et, particulièrement soucieux de la dignité du pays, revendique ses moindres droits avec une opiniâtreté hautaine.

Sauf sur un point : à Saint-Domingue, il témoigne, au contraire, d'une longanimité très particulière. En cela toutefois, nulle contradiction. Et d'abord si l'expédition militaire, seule capable de rétablir notre autorité, ne se prépare point dans nos ports, rien ne saurait pourtant faire croire à un abandon de nos prétentions. Aucune puissance étrangère ne peut se prévaloir des retards apportés.



Si la France se fait âpre et susceptible dans ses relations avec Londres ou Rio de Janeiro, conciliante au contraire dans ses rapports avec Christophe ou Pétion, cela ne regarde qu'elle : ses droits reconnus par les tiers, la question est d'ordre intérieur. Il est manifeste cependant que cette question passe à l'arrière-plan et que le gouvernement n'est plus dans les dispositions de l'année précédente. L'abolition de la traite y est évidemment pour quelque chose car elle rend plus chimérique l'espoir de restaurer les cultures ; les renseignements nouveaux peuvent avoir également dissipé des illusions sur la situation réelle de l'île ; mais ce n'est certainement pas tout. Le ministère du duc de Richelieu se montre moins arrogant dans ses pourparlers avec les insurgés parce qu'il n'est pas imbu à leur égard des préjugés de race au degré où l'étaient Malouet et son entourage. Il se console de ne point replacer la colonie sous l'autorité du roi, parce que les arrangements pris pour permettre de commercer avec elle lui paraissent sauvegarder à peu près suffisamment l'essentiel des intérêts français. Ainsi se manifestent, à propos de cette affaire particulière, deux tendances qu'il faut maintenant analyser. Seulement pour y réussir, des distinctions deviennent nécessaires. J'ai pu jusqu'à présent considérer le gouvernement dans son ensemble, car le désir de sauvegarder sans cesse la dignité nationale est commune aux ministres. Arrivant à des questions techniques, ce sont les hommes plus spécialement chargés des colonies dont il y a lieu de s'occuper surtout.

## 3.

De 1815 à 1821 la politique coloniale de la France fut dirigée par un même homme et c'est en bonne partie cette circonstance qui fait l'unité de la période et lui donne son caractère.

Né en 1765 aux environs de Montauban, d'une vieille famille de noblesse huguenote ruinée par les guerres de religion, Pierre Barthélemy Portal d'Albarèdes vint à Bordeaux quand il eut dix-huit ans, riche d'espérances et d'un bel habit couleur « flamme d'opéra »<sup>1</sup>. Il entra dans une maison de commerce et six ans plus tard en devenait le chef. Premier trait à noter pour apprécier son œuvre : il est négociant et négociant bordelais. Bien posé dans sa ville d'adoption, il attira l'attention de l'Empereur qui discerna son mérite et le fit entrer au Conseil d'État. Là, il s'initia pratiquement au système administratif de l'Empire et c'est un autre fait à retenir également. A la Restauration, Louis XVIII le garda, remarquant : « C'est le seul homme dont tout le monde m'ait dit du bien », et ce fut en qualité de conseiller d'État qu'en juillet 1815 il le plaça pour trois ans à la tête de l'administration des colonies. Ces trois années correspondent à peu près au premier ministère du duc de Richelieu. Durant ce ministère, le portefeuille de la marine fut successivement aux mains du vicomte Du Bouchage, du maréchal Gouvion Saint-Cyr, et de M. Molé. Du Bouchage l'obtint uniquement, sans doute, parce qu'il l'avait eu déjà sous Louis XVI. Brave homme, au demeurant, mais surtout préoccupé de complots bonapartistes, il ne paraît pas avoir été tenu par ses collègues pour une autorité : Richelieu l'appelait « papa Dubouchage »<sup>2</sup>. Gouvion Saint-Cyr et Molé ont laissé plus de traces dans l'histoire. En dépit de leurs talents, ni l'un ni l'autre n'avaient cependant des connaissances spéciales et le jour où Molé s'emporta contre ces ministres « appelés à la marine parce qu'il n'y avait point de place pour eux ailleurs et choisis par

1. Baronne de Gervain, *Le baron Portal*. Cf. les *Mémoires de Portal et Bachelier, Histoire du commerce de Bordeaux*.

2. Le duc Richelieu au comte Decazes, dans Cisternes, *Le duc de Richelieu*, p. 12, note. Cf. Vielcastel, *Histoire de la Restauration*, t. IV, p. 103.

des considérations purement politiques<sup>1</sup> », il eût été en droit d'invoquer son exemple personnel. Homme d'ordre, Gouvion Saint-Cyr travailla à réorganiser le ministère, mais les colonies semblent lui avoir tenu peu au cœur ; de son côté Molé, qui ordonna des réductions et des réformes avec une rudesse brutale qui provoqua de nombreux mécontentements<sup>2</sup>, ne paraît pas avoir eu, à leur égard, des idées très personnelles. Tout permet donc de supposer que pour ce qui concernait ce domaine spécial l'un et l'autre imitèrent le bon M. Du Bouchage et se laissèrent largement conseiller par Portal.

Celui-ci résigna ses fonctions à l'expiration des trois ans convenus, mais élu député par son département natal, au renouvellement d'octobre 1818, il reçut deux mois après, lors de la formation du cabinet Dessoles, le portefeuille de la marine qu'il devait conserver aussi sous le second ministère du duc de Richelieu. Devenu ministre, il s'occupa de tous les services avec une compétence et une activité à laquelle ses divers successeurs se plurent à rendre hommage ; il établit un projet de budget considéré jusqu'à la fin de la Restauration comme le budget normal, introduisit dans notre marine les premiers bateaux à vapeur et dressa le plan de réfection de la flotte qui prépara nos succès maritimes de la guerre d'Orient et de l'expédition d'Alger. Mais en même temps, et cela nous importe surtout, il continuait à surveiller, de très près et par lui-même, les affaires de son ancienne direction. Le vieux fonctionnaire colonial qui l'y avait remplacé, M. Mauduit, ne joua certainement pas le rôle que lui-même avait tenu sous MM. Du Bouchage, Gouvion Saint-Cyr ou Molé. Fréquemment, quand il s'agit de questions délicates, les gouver-

1. Cité à la Chambre, par Labbey de Pompières, *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XXXVIII, p. 745.

2. Vielcastel, *Histoire de la Restauration*, t. VI, p. 231.

neurs sont invités à inscrire sur leurs dépêches la mention : *pour le ministre seul*. La continuité dans les desseins suivis de 1815 à 1821 s'explique dès lors d'elle-même. Ministre ou directeur, ce fut Portal qui durant cette période régla constamment ce qui concernait les colonies et c'est lui qu'il faut tenir pour responsable des tentatives et des mesures que nous allons examiner.

Est-ce à dire qu'il arrêta seul tous les projets et put, pour les réaliser, travailler à sa seule guise? Assurément non. Le roi le tenait en très haute estime; ses collègues, dont plusieurs étaient ses amis, le considéraient fort. Néanmoins, ils intervinrent sans doute, et plus d'une fois, lorsque des principes de politique générale entraient en jeu. Force était aussi de tenir compte des chambres, surtout quand des crédits spéciaux devenaient nécessaires. Directeur ou ministre, Portal eut enfin, pour lui suggérer ses desseins, des collaborateurs variés, parfois des fonctionnaires de son service, plus souvent de ces brasseurs d'affaires ou de ces brasseurs d'idées comme il en rôde tant autour des hommes en place. Dans les cartons des services publics, les lettres, notes ou mémoires venus du dehors s'accumulent en foule étrangement mêlée. Leurs auteurs sont parfois des spécialistes compétents ou de braves gens qui tiennent à faire profiter le gouvernement des lumières qu'ils se croient; plus fréquemment de moins naïfs qui préconisent les entreprises patriotiques dans le secret espoir d'en tirer eux-mêmes plus de profits que le pays. Et si ces consultations ou ces projets demeurent généralement choses insignifiantes ou folles, il s'y rencontre parfois aussi des indications justes et des vues d'une perspicacité singulière. Telle grande entreprise se trouve esquissée de la sorte par un inconnu quelconque, bien avant qu'on n'y ait songé officiellement et il serait naturellement téméraire d'affirmer qu'aucun lien n'unit le projet définitif à l'indication première. Il en va de

la politique et du gouvernement comme de la littérature où un sujet passe et repasse, pensé et repensé par des auteurs divers avant de parvenir à sa forme définitive. Les moindres desseins sont généralement proposés, étudiés, abandonnés plusieurs fois et ceux, destinés à réussir, flottent en quelque sorte dans l'air, le jour où un homme d'État décide de les faire aboutir. C'est à lui qu'en revient alors l'honneur, légitimement du reste et comme l'œuvre de l'écrivain de génie fait oublier les tâtonnements des précurseurs. L'historien ne saurait cependant négliger ceux-ci sans faillir à sa tâche et j'essayerai dès lors, au cours de mon récit, de présenter ceux des collaborateurs de Portal dont j'ai cru déterminer le rôle. Mais, avant d'en arriver là, il est une influence générale qu'il faut mettre : à part, car elle vint d'une collectivité non d'un homme, et en pleine lumière, car elle demeura constante et fut essentiellement caractéristique.

Le port de Bordeaux tenait alors le premier rang dans le commerce colonial. Passant bien avant le Havre, Nantes ou Marseille, il armait à lui seul le tiers des navires expédiés<sup>1</sup>. Tout ce qui concernait les relations avec les colonies touchait donc très directement les armateurs bordelais. Or, devenu homme public, Portal n'avait pas rompu avec son passé ni changé brusquement d'idées. On l'accusa parfois de sacrifier les intérêts généraux à des intérêts particuliers, et de faire rendre des ordonnances pour favoriser tels de ses amis<sup>2</sup>. Pures calomnies à mon avis. Mais armateur bordelais, il continuait nécessairement à comprendre les choses à la façon d'un armateur et d'un bordelais. Les principaux négociants de Bordeaux devaient aux relations anciennes de trouver facilement accueil auprès de lui. Ils n'avaient pas besoin, non plus, de lui adresser de longs mémoires : leurs

1. Tableaux annexés au projet de loi de douanes de 1822. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XXXVI, p. 682.

2. Voir ci-dessous, pp. 228 et 287.

vœux étaient nécessairement les siens et, convaincu de leur légitimité, il ne pouvait manquer de les favoriser. Ce faisant, loin de soulever des protestations parmi ses collègues, s'il les consultait, il trouvait au contraire en eux des appuis.

Le duc de Richelieu avait pour Bordeaux une sympathie spéciale qui devait se manifester par l'abandon qu'il lui fit de sa dotation ; M. Lainé, député de la Gironde, successivement président de la Chambre et ministre de l'intérieur, jouissait d'une situation très haute et d'une influence considérable ; M. Decazes, enfin, qui possédait sur Louis XVIII une influence plus grande encore et succéda à Richelieu dans la direction des affaires, était de la Gironde lui aussi. Bordeaux eut vraiment à cette époque un rôle politique absolument singulier. Rien de surprenant dès lors à ce que son action l'emportât partout où ses intérêts se trouvent directement en jeu et rien de surprenant à ce que nous voyions l'influence des armateurs se substituer maintenant, dans le règlement des questions coloniales, à l'influence des colons que représentait naguère Malouet.

Celui-ci était essentiellement, en outre, un administrateur d'ancien régime, puisque, dès qu'on lui parlait des colonies, ses souvenirs d'avant 1789 effaçaient ce qu'il avait appris en servant l'Empereur. Rien de tel chez Portal dont l'éducation d'homme public s'est faite exclusivement sous l'Empire ; sauf Du Bouchage, qui n'est qu'une apparence, rien de tel non plus chez aucun de ses chefs, collègues ou subordonnés. Dans les bureaux, les vieux employés maintenant ont débuté sous la Révolution. Ancien premier gentilhomme de la Chambre, le duc de Richelieu n'a tenu sous Louis XVI qu'une charge de cour et il est peu disposé à s'intéresser aux menus détails d'administration. Les autres ministres qui s'en occuperaient plus volontiers, Molé, par exemple, ou Lainé n'ont pu, de par leur âge

même, entrer dans la vie publique que plus tard. Quelles que soient leurs préférences ils connaissent par simple ouï-dire la France d'autrefois ; ils sont des représentants de la France nouvelle et le voudraient-ils qu'ils ne sauraient pas se dégager du moule napoléonien plus que ne le saurait Portal. En matière d'administration, celui-ci aura donc encore les mains libres. L'attachement aux principes napoléoniens se concilie très bien du reste, — on en verra la preuve, — avec la préférence accordée aux armateurs sur les colons. Les deux choses se complètent et se renforcent mutuellement. Nous allons donc apercevoir l'influence de l'une et de l'autre dans les premières mesures prises pour parer aux nécessités résultant des Cent-Jours. La question des reprises étant éliminée, reste à remédier aux vices de l'administration qu'ont révélés les derniers événements, et, d'autre part, à étudier les mesures propres à pallier les inconvénients qu'entraîne l'abolition de la traite. Les deux entreprises vont être menées de front. Le désir d'être clair impose pourtant de rompre encore l'ordre chronologique et de fractionner l'exposé.

---

## CHAPITRE II

### LE « SYSTÈME DE 1817 »

- I. — DOTATIONS ET DROITS DE DOUANE. — 1. Les sacrifices de la métropole. — 2. Le régime commercial.
- II. — LE GOUVERNEMENT LOCAL. — 1. La refonte de l'administration. — 2. La portée des réformes.

Commençons par l'administration. Mais ici il faut encore diviser et distinguer. Car le système de gouvernement local n'influe pas forcément sur les relations des colonies avec la métropole et la situation plus ou moins prospère de cette dernière peut les déterminer pour une bonne part.

#### I. — DOTATIONS ET DROITS DE DOUANE

##### 1.

Les Cent-Jours avaient lourdement lésé les finances. Pour les remettre en ordre sans délai, la Chambre fut saisie, le 23 décembre 1815, d'un vaste projet de loi divisé en trois parties distinctes : l'une fixait le budget de 1816, les autres créaient les ressources nécessaires en modifiant le régime des contributions indirectes et le tarif des douanes<sup>1</sup>. Deux de ces projets particuliers intéressaient les colonies :

1. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XV, p. 511.



leur régime commercial dépendait du tarif douanier ; le budget déterminerait l'étendue des sacrifices consentis à leur profit.

Car — premier fait à relever — le gouvernement, malgré le désarroi des finances, voulait des sacrifices en leur faveur. En 1814, conformément à la décision prise de laisser toutes leurs dépenses à leur charge, la métropole avait simplement assumé les frais de réoccupation et d'installation de ses agents. L'année suivante le Trésor royal payait diverses dépenses en prélevant sur les fonds généraux du département de la marine, environ 950 000 francs<sup>1</sup>. Maintenant il semblait nécessaire de faire davantage. Aux Antilles, par exemple, des travaux de première urgence demeuraient en suspens, réfection des ports ou amélioration des chemins, tandis que les transactions se trouvaient gênées par les monnaies dépréciées qui encombraient la circulation. Retirer celles-ci exigeait des ressources accrues, tout comme l'entretien des routes, et les taxes locales avaient été portées, dès le principe, à un taux qui paraissait exagéré<sup>2</sup>. Le ministre écrivait encore à la Martinique le 11 septembre 1815<sup>3</sup> : « Loin de pouvoir consacrer aucun fonds à l'acquittement des dépenses de gouvernement et d'administration dans les colonies, le Roi se voit obligé de compter qu'elles continueront à y pourvoir par leurs propres ressources. » L'avertissement ne devait point se renouveler et rester d'ailleurs de nul effet, car, six semaines plus tard, le gouvernement avait changé d'avis. Un rapport préparatoire sur le budget de 1816 soumis au ministre le 31 octobre 1815 prévit donc des sommes spéciales pour les colonies : 7 millions 700 000 francs, si l'ensemble des crédits de la marine allaient à 54 millions et, s'ils ne montaient qu'à 50, 6 millions

1. *Compte rendu... des dépenses...* 1814-1823.

2. Ci-dessous, pp. 157 et 160.

3. Archives des colonies.

200 000 francs<sup>1</sup>. Puis, sans attendre la décision du parlement, les administrations locales furent avisées de l'envoi d'un secours prélevé sur le prochain budget<sup>2</sup>. La nécessité d'être économes contraignit cependant à réduire les demandes premières et le projet de budget déposé le 23 décembre finit par ne demander pour la marine que 48 millions<sup>3</sup>.

Les députés critiquèrent âprement l'ensemble des propositions gouvernementales et sur certains points les modifièrent radicalement<sup>4</sup>. La marine toutefois trouva grâce devant eux. Le rapport de M. de Corbière reconnut que 48 millions lui suffiraient à peine<sup>5</sup>. A la Chambre, la majorité « ultra » ne les marchandait point, sans doute pour complaire à l'excellent M. Du Bouchage dont l'intransigeance royaliste lui donnait pleine satisfaction, et, après avoir écouté le rapport du comte Garnier qui n'en soufflait pas mot, les pairs, de leur côté, ne firent nulle objection<sup>6</sup>. Le projet gouvernemental divisé simplement par ministère n'avait point indiqué la répartition en chapitres correspondant aux divers services. Les colonies n'avaient donc pas figuré en nom. Mais les états du ministère de la marine révèlent que sur les 48 millions obtenus, 6 devaient leur être spécialement réservés<sup>7</sup>. C'était revenir complètement sur la décision de 1814, affirmer et faire prévaloir un principe opposé. Reconnaisant l'impossibilité pour les colonies de subvenir convenablement à leurs besoins, le gouvernement

1. Archives de la marine (BB<sup>1</sup>).

2. Archives des colonies. Le ministre au gouverneur et intendant de la Martinique, 28 novembre 1815.

3. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XV, p. 529.

4. Rapport de M. de Corbière, cité à la note suivante. Vielcastel, *Histoire de la Restauration*, t. IV, p. 561.

5. Séance du 9 mars 1816. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XVI, p. 442.

6. Séance du 27 avril 1816. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XVII, p. 446-454.

7. *Compte rendu... des dépenses... 1814-1823*.

entend mettre maintenant une partie de leurs dépenses à la charge de la métropole, et, sans distinguer du reste entre les diverses catégories de dépenses, accorde à chaque établissement une « dotation ». Il a dans ce but majoré les demandes de crédit pour la marine. Le parlement vient d'admettre ses demandes. Il a de ce fait seul, peut-être sans le savoir, consacré le système nouveau et c'est là l'importance essentielle pour nous de la loi budgétaire du 28 avril 1816.

Le projet de loi douanière, corollaire du budget, vise expressément à l'augmentation des ressources<sup>1</sup>. Le gouvernement cherche à se procurer 15 millions<sup>2</sup> et propose dans ce but la majoration des droits d'entrée, notamment sur les denrées coloniales. Par exemple, les droits sur les sucres bruts français et sur les sucres bruts étrangers sont respectivement portés de 40 à 45 francs et de 60 à 70 ou 80<sup>3</sup>. Les surtaxes de pavillon instituées par la loi de 1814 sont maintenues et les produits coloniaux continueront aussi d'être accueillis dans tous les bureaux de douane.

Mais, comme en 1814, la majorité est plus protectionniste encore que le gouvernement et les représentants des ports, en particulier, se montrent singulièrement âpres. Leurs mandants, tirant de grands profits du commerce avec les colonies françaises, entendent faire protéger ce commerce le plus possible. Ils se résignent aux droits sur les produits français afin d'équilibrer le budget; par contre et en compensation, ils veulent surcharger le plus possible les produits étrangers dont l'importation ne leur est pas réservée. Les députés des départements maritimes renoncent donc aux principes libéraux et s'allient aux manufacturiers tou-

1. Exposé des motifs présenté par M. de Saint-Cricq, directeur général des douanes. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XV, p. 582.

2. Amé, *Etude sur les tarifs des douanes*, t. I, p. 83.

3. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XV, p. 588.

jours férus de protection. L'alliance résulte-t-elle de marchandages véritables et d'accords positifs ? Je ne sais. Peu importe d'ailleurs. Elle est certaine, cela suffit et conduit dès l'abord la commission de la Chambre à remanier profondément le projet gouvernemental. Le rapport déposé au nom de cette commission par le baron de Morgan, à la séance du 9 mars propose d'adopter les droits sur les sucres français, mais, par contre, de majorer davantage les taxes sur les étrangers, de renforcer considérablement le système de surtaxe de pavillon, enfin de restreindre l'importation des denrées coloniales étrangères par les frontières de terre en réduisant à quatre le nombre des bureaux qui les pourront accueillir<sup>1</sup> : c'est vouloir augmenter l'importation par mer, ce qui ne favorisera pas nécessairement les armateurs français mais favorisera forcément les ports. Ce n'étaient point là les idées de M. Saint-Cricq et de la direction des douanes qui avait préparé le projet. Mais pour les raisons que j'ai dites et surtout dès que les colonies entraient en cause, le ministère était extrêmement bien disposé pour les commerçants des ports. Ceux-ci sollicitèrent peut-être : leurs désirs, en tous cas, furent accueillis et dès que la discussion s'ouvrit à la Chambre, le gouvernement manifesta l'intention de les satisfaire. Il commença par accepter le travail de la commission. Les représentants des ports voulaient aller plus loin encore, MM. Richard (de la Loire-Inférieure), par exemple, ou Pontet qui se déclarait assez hypocritement désintéressé dans la question, n'étant pas négociant, mais qui, élu au scrutin de liste par le département de la Gironde, l'était dès lors par Bordeaux : le ministère ne les combattit point<sup>2</sup> et fit adopter ensuite par les pairs la rédaction des députés<sup>3</sup>. Pleine satisfaction fut ainsi donnée aux inté-

1. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XVI, p. 464-479.

2. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XVII, p. 252.

3. *Ibid.*, t. XVII, pp. 348, 454.

rêts maritimes : les produits étrangers se virent frappés d'une surcharge atteignant en certains cas 33 pour 100 ; les surtaxes de pavillon se trouvèrent renforcées, enfin l'entrée des denrées coloniales autorisée seulement par les ports<sup>1</sup>. Grâce aux alliances parlementaires que j'ai signalées, grâce aussi à la connivence bienveillante du ministère, la loi douanière de 1816 apparaissait, en dernière analyse, faite par et pour les armateurs. Or les mesures prises par le gouvernement, en exécution de la loi budgétaire, faisaient également tourner celle-ci à leur complet profit.

## 2.

Les négociants des ports se plaignaient<sup>2</sup>.

Les événements des Cent-Jours, amenant l'occupation britannique ou rompant simplement les communications avec la métropole, ouvrirent les îles au commerce étranger et les premiers navires arrivant de France trouvèrent les rades encombrées de concurrents. De là des pertes sensibles. L'ordre normal rétabli, d'autres inconvénients se faisaient sentir. Dévoué aux intérêts des planteurs, le ministère de 1814 avait prescrit de remplacer par des taxes douanières les impôts pesant directement sur les cultures. Les gouverneurs obéirent scrupuleusement. Comme les colonies devaient, d'autre part, suffire à leurs besoins, force leur fut de fixer à un taux relativement élevé et droits d'entrée et droits de sortie. Ces derniers pèsent peut-être en fin de

1. Le texte de la loi notamment dans Duvergier, t. XX, p. 343.

2. La Chambre de commerce du Havre au ministre de la marine, 25 janvier, au ministre des Affaires étrangères, 16 février 1816. Archives des affaires étrangères, *Angleterre supplément* 23, fol. 130, 132. Cf. aux Archives des colonies la lettre du ministre aux administrateurs de la Martinique, 28 novembre 1815.

compte sur les consommateurs métropolitains mais qui ne s'en aperçoivent guère et, en tous cas, ne soufflent mot. Les négociants, par contre, protestent. « C'est nous, disent-ils, qui souffrons de ces droits. Nous les payons en embarquant les marchandises ; et même si la vente dans la métropole se fait par la suite à des cours suffisants pour nous rembourser entièrement, ce qui n'a pas toujours lieu, nous avons consenti des avances de plusieurs mois qui grèvent fort nos opérations. Quant aux droits d'entrée, ils nous gênent aussi. Ils restreignent le placement des articles français et leur exagération encourage les fraudeurs. » De fait, ceux-ci étaient nombreux. « Il se fait dans la colonie une contrebande épouvantable, et protégée par ceux-mêmes dont le devoir est de l'empêcher<sup>1</sup> », écrivait le comte de Vaugiraud, et ce qu'il disait ainsi de la Martinique pouvait s'appliquer aussi bien à la Guadeloupe et peut-être même à Bourbon. Très attachés à l'exclusif dans la mesure où il leur réservait le marché de la métropole, les colons ne songeaient qu'à s'en affranchir quand ils voulaient acheter en Amérique à meilleur prix qu'en France. Et quand ils ne songeaient point à favoriser des débarquements clandestins, ils se lamentaient volontiers sur la rareté des vivres, si bien que les gouverneurs s'effrayaient, voyaient la famine menacer et, par des arrêtés en bonne et due forme, ouvraient les ports aux farines étrangères. En cela encore les négociants de Paris, de Nantes ou de Bordeaux pouvaient se prétendre lésés : ils n'y manquaient point et de nouvelles plaintes assaillaient le ministère.

Celui-ci les écouta. Dès la fin de 1815, il invita les autorités locales à essayer de diminuer les droits de douane<sup>2</sup>.

1. Cité dans une lettre du ministre au gouverneur de la Martinique, 2 octobre 1817. Archives des colonies.

2. Archives des colonies. Le ministre aux administrateurs de la Martinique, 28 novembre 1815.

Mais une simple invitation de ce genre ne pouvait avoir d'effet. Avant de priver les colonies de recettes assurées, il fallait leur procurer des ressources équivalentes et la situation précaire des planteurs, particulièrement aux Antilles, ne permettait pas d'en revenir à des impôts directs. Un seul moyen restait donc : recourir aux ressources générales du budget, ce qui revenait à répartir sur l'ensemble des contribuables les conséquences du dégrèvement consenti en faveur de quelques-uns. On s'y résolut, le système des dotations rendant la chose aisée. Dès le mois de juillet 1816, le ministre annonçait l'augmentation des dotations de l'exercice 1817<sup>1</sup> ; en revanche, il prescrivait de réduire considérablement les droits d'entrée et de sortie<sup>2</sup>. Les deux mesures devaient demeurer étroitement liées et c'est là le trait significatif. La métropole se montrait plus libérale, non dans l'intérêt des colonies, mais uniquement pour voir diminuer les taxes qui gênaient les négociants. ✕

La décision prise, les ordres envoyés, une difficulté surgit à laquelle nul ne songeait. Louis XVIII ayant dissous la Chambre introuvable, les élections générales d'octobre envoyèrent à Paris 259 députés nouveaux sur lesquels 80 ou 100 tout au plus pouvaient être considérés comme « ultras »<sup>3</sup>. C'est devant eux que fut déposé, le 14 novembre 1816<sup>4</sup>, le projet du budget de 1817 où la marine figurait pour 50 millions dont 6 expressément destinés aux colonies.

Par l'organe de son rapporteur, Roy, un futur ministre des Finances, la commission refusa énergiquement cette dernière somme. Suivant elle 4 millions suffiraient pour

1. Archives des colonies. Le ministre au commandant de Bourbon, 31 juillet 1816.

2. *Ibid.* Le ministre au gouverneur de la Guadeloupe, 8 novembre ; au gouverneur de la Martinique, 8 novembre ; au commandant de Bourbon, 15 novembre 1816.

3. Vielcastel, *Histoire de la Restauration*, t. V, p. 267.

4. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XVIII, p. 496.

les colonies, 44 pour l'ensemble du ministère de la Marine. Le commissaire du roi proteste alors. M. Duvergier de Hauranne qui représente la Seine-Inférieure, c'est-à-dire Rouen et le Havre appuie ses réclamations. D'autres membres font de même, MM. de Puymaurin, de Sainte-Aldegonde, Begouen, de Cotton, soit par convictions coloniales, soit que leurs opinions politiques leur fassent un devoir de soutenir M. Du Bouchage. Celui-ci intervient lui-même pour offrir une transaction : il renonce au total de 50 millions mais en voudrait au moins 48, et, pour donner plus d'autorité à cette demande, un royaliste pur, M. de Villèle, fait remarquer que le désir du ministre doit être tenu, en pareil cas, pour l'expression de la volonté du roi. Rien n'y fait. Le vote a lieu et, après plusieurs épreuves douteuses, un scrutin par appel nominal assure à la commission une majorité de dix-neuf voix<sup>1</sup>.

La réduction opérée par la Chambre fournissait une occasion de revenir sur la décision prise au sujet des droits de douane coloniaux. Le gouvernement n'y songea même pas. Dans le courant de 1817, il envoya au contraire des instructions très formelles aux gouverneurs qui exécutaient mal les ordres précédents en n'abaissant pas suffisamment les taxes douanières<sup>2</sup> et cela encore caractérise bien ses dispositions. Dans le même temps d'ailleurs il prenait également toute une série de mesures destinées à donner satisfaction aux griefs accessoires des négociants. Les gouverneurs, dit-on, parlent trop facilement de famine pour accueillir les farines américaines : ils sont rappelés à l'ordre. Le gouverneur de la Martinique se voit adresser une verte semonce

1. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XVIII, p. 240; t. XIX, notamment p. 219 et suiv. et p. 239. Cf. le mémoire de la Chambre de commerce du Havre, cité plus haut, p. 159.

2. *Archives des colonies*. Le ministre au gouverneur de la Martinique, 24 juillet 1817.



qui lui remet en mémoire que, même aux époques les plus difficiles de l'ancien régime, ses prédécesseurs n'en prenaient pas tellement à leur aise avec le principe de l'exclusif. Il a permis l'importation de vivres étrangers et, pour les payer, l'exportation des denrées coloniales. Qu'il rapporte son arrêté<sup>1</sup>. La contrebande dont on se plaint également, et non sans cause, semble facilitée par la coupable incurie des douanes. Il faut donc renforcer et réorganiser celles-ci. Des directeurs locaux sont créés qui, munis d'instructions précises et chargés exclusivement de la surveillance de leurs agents, les feront rentrer dans le devoir et paralyseront la fraude<sup>2</sup>. Celle-ci peut être favorisée si le commerce intercolonial se fait trop librement ou si les étrangers sont accueillis sans assez de méfiance. La vieille règle est donc rappelée qui interdit les relations entre établissements soumis à des régimes différents et les bâtiments venant de l'Inde ne devront, sous aucun prétexte, être admis aux Antilles<sup>3</sup>. L'attention des autorités locales est enfin attirée sur les fameuses lettres patentes de 1727 qui interdisent dans les colonies l'exercice du commerce aux étrangers, même naturalisés, même propriétaires : ces dispositions ne sont pas abrogées, il faut veiller à ce qu'elles ne restent pas lettre morte<sup>4</sup>.

Tout ceci concerne l'ensemble des colonies ; mais il en est deux qui ont exigé des mesures particulières et spéciales à chacune. Voici d'abord Bourbon. L'annexion de Maurice par l'Angleterre n'a pas rompu brusquement les habitudes invétérées : les deux îles sœurs éprouvent l'une comme

1. Archives des colonies. Le ministre au gouverneur de la Martinique, 31 juillet 1817.

2. *Ibid.* Le ministre aux gouverneurs de la Martinique, 2 octobre ; de la Guadeloupe, 10 octobre 1817.

3. *Ibid.* Le ministre au ministre de l'Intérieur, 18 décembre 1817.

4. *Ibid.* Le ministre aux gouverneurs des Antilles et au commandant du Sénégal, 23 octobre 1817.

l'autre le besoin de maintenir leurs relations accoutumées, l'une et l'autre veulent continuer à s'approvisionner, notamment en bétail, sur la côte de Madagascar où la France compte recouvrer ses établissements d'autrefois, où l'Angleterre en tous cas continue d'en posséder. Sur la représentation des administrateurs de Bourbon, le gouvernement français voulut donc assurer le commerce entre Bourbon et Maurice d'une part, d'autre part, le commerce de Maurice et de Bourbon avec Madagascar et cela, tout à la fois dans l'intérêt de Bourbon et dans celui des futurs établissements français. Le gouvernement anglais, pressé par le gouverneur de Maurice, souhaitait arriver au même résultat. Une négociation s'engagea donc dès le début de juillet 1816, étroitement liée à celle relative à la rétrocession des établissements de Madagascar<sup>1</sup>. Le ministère des Affaires étrangères en eut la charge, mais elle fut dirigée en réalité par le ministère de la Marine qui adjoignit un agent technique à l'ambassadeur à Londres. Elle se poursuivit lentement, mais sans difficultés trop grandes, bien que le gouvernement britannique eût jugé nécessaire de faire intervenir le Parlement. L'accord paraît avoir été réalisé dès janvier 1817. Les instructions le visant furent adressées aux autorités locales anglaises le 18 mars, mais ce fut seulement le 19 décembre que Louis XVIII signa l'ordonnance qui devait former la contre-partie française de ces instructions<sup>2</sup>. En vertu de cette ordonnance, et en échange des avantages identiques accordés par l'Angleterre, les marchandises venant de Maurice, des Seychelles, de Rodrigue ou des établissements anglais de Madagascar devaient être reçues à Bourbon moyennant un droit maximum de 8 pour 100 en sus des droits payés par les marchandises françaises.

1. Archives des affaires étrangères, *Correspondance, Angleterre*, du 24 juin 1816 au 11 février 1817.

2. Archives des colonies. Rapport au roi et ordonnance.

Les mesures prises pour la Guyane étaient analogues. La Guyane, toujours misérable, avait constamment eu besoin de ménagements. Dès l'ancien régime, les moyens les plus divers avaient été successivement employés pour essayer de lui donner un peu de vie et elle avait bénéficié d'un régime commercial moins rigoureux que celui des Antilles. Ne sachant pas au juste dans quel état d'épuisement il trouverait la colonie en la reprenant, le gouvernement voulut faire quelque chose pour elle et une ordonnance du 23 avril 1817 ouvrit le port de Cayenne au commerce des bâtimens étrangers moyennant le paiement, tant à l'entrée qu'à la sortie, d'un droit de 10 pour 100, les bâtimens français ne payant que 1 pour 100<sup>1</sup>. Ce n'était, à bien prendre, que remettre en vigueur des lettres patentes de 1768. Là encore donc, de même qu'à Bourbon, tout en recourant dans des circonstances nouvelles à des procédés un peu différents, le gouvernement restait, en somme, fidèle aux traditions.

Au surplus, le ministre des Colonies écrivait à cette époque à l'un de ses agents : « La fin qu'on s'est proposée en établissant des colonies, étant essentiellement de favoriser et d'étendre le commerce de la métropole, ce serait un contresens ruineux que de rien tolérer de ce qui peut augmenter le petit nombre de dérogations au régime de l'exclusif, que dans l'intérêt de ces possessions et dans le sien propre, la métropole a consenti en faveur de l'étranger. Favoriser, avec la culture des denrées précieuses et des vivres indigènes nécessaires à la nourriture des esclaves, les goûts et les habitudes utiles à l'agriculture, à l'industrie, aux arts, à la navigation, au commerce de la France ; décourager l'usage des choses que produisent les manufactures rivales des nôtres... tels sont les devoirs des chefs des colonies<sup>2</sup>... »

1. Archives des colonies. Rapport au roi et ordonnance.

2. Instructions à Pichon, envoyé en mission à la Martinique, 10 septembre 1817. Archives des colonies (*Correspondance générale, Martinique*, 126).

Un ministre de Louis XV eût signé des instructions pareilles. Nous allons voir bientôt les doctrines s'altérer, des principes hétérodoxes s'insinuer jusque dans les déclarations officielles et l'origine vraie de ces tendances se démêlera plus aisément si nous précisons bien l'époque de leur apparition première. Constatons donc qu'il n'en est pas encore question. Dans l'été de 1817, la conception purement mercantile domine toujours et l'on en tire des conséquences aussi rigoureuses que jamais. Quatre tanneries s'étant installées à la Martinique, le gouverneur reçoit l'ordre de les fermer, car les colonies doivent servir de débouchés à l'industrie de la métropole et les tanneries portent dès lors atteinte aux principes fondamentaux du système colonial<sup>1</sup>. L'exclusif règne aussi en maître au moment où nous sommes et là encore la date doit être remarquée. Les négociants des ports qui importent les sucres et les épices voient dans le système classique la plus sûre sauvegarde de leurs intérêts. Ils s'y tiennent donc et le gouvernement subit leur influence. Seulement les choses ne vont pas sans quelques difficultés. En voulant maintenir l'exclusif, les ministres se heurtent précisément aux mêmes obstacles que leurs devanciers et les nécessités de faits continuent d'infliger aux principes des démentis pleins d'ironie. Sans revenir sur les cas de la Guyane ou de Bourbon, à peine a-t-on fulminé contre l'importation aux Antilles des farines étrangères, que la récolte manquant en France, le roi prescrit par ordonnance à peu près ce qu'il venait d'interdire aux gouverneurs<sup>2</sup>. D'autre

1. Archives des colonies. Le ministre au gouverneur de la Martinique, 31 mai 1818.

2. Archives des colonies. Rapport au roi et ordonnance du 10 septembre 1817. Vu l'état des récoltes dans le Midi du royaume, les bâtiments français sont autorisés à introduire dans les colonies, jusqu'à la fin d'octobre 1818, les farines qu'ils auront été chercher à l'étranger. On remarquera que l'autorisation vise les seuls bâtiments français ; il n'en allait pas nécessairement ainsi quand les gouverneurs ouvraient les ports de leurs îles.

part, l'absence de ressources risque d'entraver les desseins conçus. « La marotte de nos libéraux, c'est l'économie », disait la duchesse de Broglie<sup>1</sup>. Les libéraux véritables, ou soi-disant tels, ne jouent encore qu'un rôle médiocre dans la Chambre. Néanmoins, le temps n'est plus où la majorité votait aveuglément les crédits demandés par un ministre d'un royalisme inattaquable. Les députés nouveaux discutent, épiluchent et tiennent à faire montre d'une austère parcimonie, surtout quand il s'agit des colonies où ils ne risquent pas de mécontenter des électeurs. En remplaçant la Chambre introuvable par une autre moins absurde, les élections de 1816 ont fortifié le ministère et facilité sa politique générale ; par contre, elles auront peut-être pour effet de gêner sa politique coloniale. Elles ont fait surgir, en tous cas, un obstacle qu'a révélé la discussion du budget de 1817 et que nous allons retrouver en étudiant la réorganisation administrative qui se poursuit depuis quelque temps déjà.

## II. — LE GOUVERNEMENT LOCAL.

### I.

La tâche est assez ingrate, car pareille étude demeure, par définition, rébarbative pour le lecteur. Les lois sans éclat, les dispositions minutieuses et variées qui déterminent les rapports sociaux et enserrant la vie d'un chacun dispensent la fortune, la tranquillité et la joie. Telle d'entre elles aura sur un plus grand nombre d'existences humaines des conséquences autrement durables et profondes que mainte négociation tapageuse, voire que certaines batailles. Mais dans la guerre, où les vies sont directement

1. 2 octobre 1819. *Souvenirs du duc de Broglie*, t. II, p. 95.

en jeu, les moindres épisodes deviennent dramatiques ; avec la fatuité naïve qui les caractérise souvent, les diplomates, d'autre part, croient porter constamment l'univers sur leurs épaules chamarrées et les historiens, flattés de pénétrer avec eux dans les chancelleries cérémonieuses, finissent par l'admettre pour découvrir alors de l'importance à la moindre « note verbale ». La note de service que rédige un chef de bureau sans prestige ne saurait prétendre à pareil privilège, quand même elle contiendrait en germe une réforme féconde. S'agit-il d'administration, il demeure à peu près entendu que les mesures définitives méritent seules une mention. Et pourtant même les lois d'affaires que quelques députés épars votent sans y penser, même les décisions quelconques que le ministre distrait signe sur un coin de table, n'ont pas pris corps spontanément. Un long travail les a souvent préparées, qui seul permet d'en saisir la portée et des tendances s'y manifestent qu'il faut scruter aussi pour comprendre par la suite les actes plus retentissants. Au moment où nous sommes, les fondations premières de notre système moderne d'administration coloniale vont être posées et, toujours on le sait, le plan de l'édifice entier dépend des assises de base. Ce sera là mon excuse, si j'entre maintenant dans des détails qui, de prime abord, pourraient paraître trop minutieux.

Le ministre a fait signer le 29 novembre 1815 une grande ordonnance « concernant la régie et l'administration générale et particulière des ports et arsenaux de la marine<sup>1</sup> ». C'est à bien des égards une simple remise en vigueur de l'ordonnance fondamentale du 27 septembre 1776<sup>2</sup>. Chaque port notamment verra de nouveau la réunion du Conseil d'administration où, sous la présidence du commandant,

1. Duvergier, t. XX, p. 135.

2. Isambert, *Lois de l'ancienne France*, t. XXIV, p. 141.

délibèrent les principaux fonctionnaires, renforcés parfois des directeurs ou sous-directeurs spécialement compétents dans l'affaire en jeu. De même, chaque port aura derechef un contrôleur qui, sans pouvoir rien décider par lui-même, inspectera recettes et dépenses, signalera les irrégularités et transmettra ses observations directement au ministre. Quelque incident particulier montra-t-il l'urgence d'introduire dans l'administration coloniale et ce système de contrôle et des délibérations sur les adjudications et marchés ? Je ne sais, n'en ayant trouvé nulle preuve. La chose est possible. Mais, n'en fût-il rien, que l'amour de l'uniformité invétérée dans les bureaux et le constant désir d'identifier marine et colonies expliqueraient aisément ce qui survint. Peut-être un fonctionnaire quelconque, admirateur de l'ordonnance du 29 novembre, se demanda-t-il pourquoi telles dispositions ne visant pas expressément les arsenaux s'appliquaient simplement en Europe ; il n'en trouva nulle bonne raison ; le ministre consulté non plus et alors furent tout naturellement préparées les instructions spéciales invitant les chefs, des colonies à tirer parti du système renouvelé. Il n'est pas aisé de démêler quel fut l'effet de ces instructions. Le conseil d'administration fonctionna, en tous cas, à Bourbon<sup>1</sup>. Mais la décision prise par le ministère demeure intéressante en dehors même des applications, car nous verrons comment elle montre la persistance d'une tendance ancienne et marque, d'autre part, un acheminement.

Cependant des nouvelles arrivaient des colonies qui révélaient les choses sous un jour parfois fâcheux. A la Martinique, par exemple, M. Dubuc, l'intendant, un colon de vieille race, paraissait prendre à tâche de satisfaire les revendications invétérées des planteurs. Sous sa présidence, le

1. Archives des colonies. (*Correspondance générale, Bourbon, 30*). Code de la Martinique, t. VI, p. 234. (le ministre aux administrateurs, 13 juin 1816).

Conseil supérieur reconstitué grandissait son rôle. Déjà, en 1815, il usurpait les attributions de l'ancienne chambre d'agriculture en désignant un candidat aux fonctions de député de la colonie<sup>1</sup>; maintenant il empiète sur les pouvoirs du ministre. Il écoute l'exposé des dépenses et des recettes et prétend donner son avis en matière de budget<sup>2</sup>. Les gouverneurs aussi abusent un peu partout de la puissance à eux confiée. Pour permettre une réorganisation plus rapide au moment des reprises de possession nous leur avons vu accorder un pouvoir législatif soumis à ratification sans doute, mais fort large et sans contrôle immédiat. Au risque d'augmenter le désordre et de créer des confusions, ils s'en servent sans mesure, à grand renfort d'ordonnances et de proclamations, d'autant plus volontiers peut-être que durant les Cent-Jours les ordres transmis par M. de Blacas ont donné carte blanche pour conserver les colonies au roi.

Ce n'était évidemment là qu'un expédient momentané. Pour plus de sûreté cependant, une ordonnance du roi révoque formellement ces pouvoirs extraordinaires et l'attention des autorités locales est en outre expressément attirée sur le fait qu'ils n'existent plus<sup>3</sup>. Touchant la faculté de légiférer le ministère juge nécessaire de la conserver : les distances sont longues et l'imprévu toujours possible. Il veut toutefois l'entourer de garanties. Par application de l'ordonnance de 1815 sur les ports, les gouverneurs sont obligés de prendre parfois l'avis des principaux fonctionnaires. Rien n'empêche d'appliquer le système à d'autres cas nouveaux. On décide donc que les administrateurs estimant à propos de rendre une ordonnance consulteront obligatoirement un

1. Archives de la marine (BB<sup>1</sup>). Rapport et décision du 18 octobre 1815.

2. Archives des colonies. Le ministre à l'intendant de la Martinique, 31 août 1816.

3. Archives des colonies. Le ministre au commandant de Bourbon, 16 août 1816.



comité de cinq à sept membres où siègeront le procureur général, les autorités compétentes en la matière visée et, s'agit-il d'agriculture ou de commerce, des propriétaires ou des négociants<sup>1</sup>. Les conseils d'administration de la marine se transforment ainsi par extension d'attributions et donnent naissance à un organisme nouveau. D'autre part, l'attitude prise d'un commun accord par l'intendant et par le Conseil supérieur de la Martinique mérite également l'attention et d'autant plus qu'on y voit l'indice d'un état d'esprit répandu. Ce qui se passe là se peut passer ailleurs, sous prétexte de revenir au passé. Qui sait si, dans toutes les colonies, les magistrats colons ne vont pas se ressaisir des privilèges abusifs que l'ancien régime leur avait contestés, si des agitateurs ne voudront pas ressusciter les fameuses et désastreuses assemblées coloniales qui existaient, au moins théoriquement, en 1789? Il faut agir. En même temps donc que Dubuc est spécialement rappelé à l'ordre<sup>2</sup>, le gouvernement invite tous les administrateurs des îles à ne pas prendre dans un sens trop littéral les instructions reçues au départ. Des institutions existaient jadis, dit-on, auxquelles il ne faudrait pas revenir immédiatement, qui, même plus tard, auraient besoin de grandes modifications<sup>3</sup>. C'est, en somme, malgré l'enveloppement des formules, le désaveu de la décision de 1814. Le principe du retour à l'ancien régime est désormais abandonné. Aussi bien, les événements des Cent-Jours et les plaintes qui s'élèvent de toutes parts en montrent les inconvénients. Un royaliste d'aussi bonne trempe que Vaugiraud déclare indispensable de recourir à des pro-

1. Archives des colonies. Le ministre aux gouverneurs de la Martinique et de la Guadeloupe, 27 et 31 décembre; au commandant de Bourbon, 18 décembre 1816; au gouverneur de l'Inde, 24 avril 1817.

2. Archives des colonies. Le ministre à l'intendant de la Martinique, 31 juillet 1816.

3. *Ibid.* Le ministre aux administrateurs de la Martinique et de la Guadeloupe, 26 juillet 1816; au commandant de Bourbon, 31 juillet 1816.

cédés nouveaux<sup>1</sup>. Le gouvernement s'y résout sans peine, car il n'est plus, comme naguère Malouet, uniquement imbu de traditions anciennes et systématiquement favorable aux colons. Les diverses instructions successivement envoyées au cours de 1816 montrent donc à la fois et le désir de tenir le personnel de très près, en réprimant les moindres velléités d'indépendance, et l'intention arrêtée de réformer l'administration locale.

A la fin de cette année 1816, la réorganisation est d'ailleurs commencée. Des propriétaires de Bourbon et des magistrats y ayant longtemps séjourné se trouvaient alors à Paris. Ils sollicitaient des réformes et suggéraient des plans qui parurent judicieux<sup>2</sup>. Bourbon, colonie jusqu'à ce temps secondaire, où les prétentions étaient moins âpres, les passions locales moins exacerbées qu'aux Antilles offrait en outre un excellent champ d'expérience. Le gouvernement se décida donc rapidement et soumit trois ordonnances à la signature du roi. Des deux premières, datées du 13 novembre<sup>3</sup>, l'une modifia l'organisation judiciaire, mais de façon telle que le changement prenait une portée politique et l'autre créa un Comité consultatif d'agriculture et de commerce. Les anciennes juridictions royales et le Conseil supérieur faisaient place à une cour d'appel et à des tribunaux de première instance calqués sur ceux de France ; les fonctionnaires administratifs en seraient écartés et les colons ne pourraient s'en faire un instrument d'opposition ; ils n'y domineraient plus par privilège spécial ; tous les magistrats seraient salariés, tous magistrats de carrière, inamovibles, à l'exception des représentants du ministère public. Quant au comité consultatif, composé de cinq propriétaires d'habitations et

1. Vaugiraud, *Rapport sur le gouvernement de la Martinique*.

2. Archives des colonies. *Correspondance générale, Bourbon*, 33 ; *Rapport au Conseil des ministres*, août 1818.

3. Archives des Colonies, *Rapports au roi et ordonnances*.

de deux commerçants choisis par le roi sur une liste dressée par les administrateurs, il écouterait chaque année un compte rendu de la situation de la colonie, donnerait son avis sur l'assiette et la répartition des contributions et présenterait ses vues sur les moyens d'améliorer les cultures ; il entreprendrait aussi un député à Paris. La troisième ordonnance enfin, datée du 25 décembre, transportait dans l'océan indien le système municipal français, créant des communes avec des maires et des conseils nommés, selon l'importance des lieux, par le roi ou par le commissaire ordonnateur, investis en outre du droit de voter les centimes additionnels mais pouvant simplement proposer les dépenses<sup>1</sup>.

Trois jours après la signature de cette dernière ordonnance, le 18 décembre, le baron Ernouf, député de la Moselle, vint proposer à la Chambre, réunie en comité secret, une humble adresse qui appellerait l'attention de Sa Majesté sur l'incohérence de la législation coloniale et la nécessité de lui donner des bases fixes. Développée, selon l'usage, quelques jours plus tard, le 21 décembre, la motion fut ajournée<sup>2</sup>. Autant qu'on en peut juger d'après un procès-verbal extrêmement vague, comme tous ceux des comités secrets, plusieurs orateurs critiquèrent la législation des colonies et parlèrent même de leur administration, mais sans aller résolument au fond des choses. Le gouvernement, de son côté, devait souhaiter assourdir le plus possible un débat pour lui gênant. Certes la législation coloniale lui semblait digne d'attention : nous le verrons bientôt se préparer à la réformer et, en attendant, il s'inquiétait de l'administration. La motion Ernouf ne nommant aucune colonie visait surtout les plus importantes, c'est-à-dire les Antilles : or, de celles-là précisément, le ministère prétendait maintenant s'occuper<sup>3</sup>.

1. Duvergier, t. XXI, p. 73.

2. Archives parlementaires, 2<sup>e</sup> série, t. XVII, p. 633 et 656.

3. Archives des colonies. Note de la direction des colonies du 26 mars 1817.

Il avait invité les gouverneurs à rédiger des mémoires généraux qui fourniraient des éléments d'appréciation et des études se poursuivaient dans les bureaux inspirées, paraît-il, en bonne partie par un *Essai d'administration intérieure des colonies* qu'avait publié en 1814 un créole de la Martinique, M. Durand-Molard. Les ordonnances du 13 novembre avaient été également envoyées aux administrateurs de la Guadeloupe et de la Martinique les 30 novembre et 7 décembre<sup>1</sup> avec ordre d'examiner, d'accord avec des commissions où entreraient les hommes les plus instruits, dans quelles conditions et dans quelle mesure on les pourrait appliquer en Amérique. Le principe de leur application ne faisait d'ailleurs pas doute car une décision du 22 novembre avait formellement annoncé l'extension à tous les établissements des avantages accordés à Bourbon, notamment des comités consultatifs, preuve manifeste de la bienveillance du roi<sup>2</sup>. Seulement cette bienveillance entendait s'exercer en toute indépendance ; la direction des colonies voulait agir à son heure et à sa guise. Mise en éveil par le débat sur la motion Ernouf qu'elle jugeait « dangereuse », elle repoussait toute collaboration, surtout parlementaire. Prise d'un scrupule constitutionnel, elle se demanda bien un instant s'il ne serait pas bon de faire voter une loi reproduisant l'article 4 de celle du 30 floréal : « Le régime des colonies est soumis pendant dix ans aux règlements qui seront faits par le gouvernement. » On couperait court aux récriminations possibles, comme à l'exigence des députés<sup>3</sup>. Réflexion faite, l'artifice parut inutile, l'article 73 de la charte suffisant, et les Antilles furent réorganisées par simples ordonnances à l'instar

1. Les lettres d'envoi aux Archives des colonies.

2. Archives des colonies. Rapport au roi, 22 novembre 1816 ; le ministre au commandant de Bourbon, 15 novembre 1816.

3. *Ibid.* Note précitée du 26 mars 1817.

de Bourbon. Toutefois les changements n'y furent pas introduits dans le même ordre.

Les querelles continuaient entre gouverneurs et intendants presque aussi violentes qu'aux Cent-Jours. Vaugiraud venait d'envoyer en France un officier spécialement chargé de transmettre ses doléances et ses dénonciations contre Dubuc<sup>1</sup>. Il déclarait la situation intenable et, dans les mémoires rédigés sur les ordres du ministre, réclamait une administration « plus concentrée », c'est-à-dire, pour parler net, l'unification du commandement. La direction des colonies avait songé à une solution analogue dès le mois de septembre 1815<sup>2</sup>. La suppression d'un des combattants mettrait nécessairement fin au combat. Il était entendu, d'autre part, que les anciens conseils supérieurs, pleins d'ambition et de morgue, ne devaient pas renaître ; or, leur rôle diminuant, l'intendant qui les présidait de droit diminuerait aussi et le vieux principe de l'équilibre des pouvoirs s'effondrerait du même coup. Les Chambres enfin venaient dans la discussion du budget de 1817 de montrer leur parcimonie à l'endroit des colonies<sup>3</sup>, d'où l'obligation de réaliser des économies dans l'administration, surtout pour maintenir les dotations dont j'ai marqué l'importance : or, la disparition d'un haut fonctionnaire entraînerait naturellement la disparition de son traitement. Lors donc que sur ces entrefaites il fallut, le 10 juin 1817, choisir le personnel qui allait réoccuper la Guyane, le ministère proposa un chef unique, M. Carra Saint-Cyr, avec le titre de commandant et

1. Archives des affaires étrangères. *Mémoires et documents, Amérique* 26. *Essai sur l'administration de la Martinique, présenté au ministre de la Marine d'après ses ordres du 1<sup>er</sup> octobre*, par M. de Vaugiraud, gouverneur de la Martinique (6 octobre 1816). Du même dans le même volume, un autre mémoire du 23 décembre 1816.

2. Archives des colonies. Note précitée du 26 mars 1817.

3. Ci-dessus, p. 162.

4. Archives des colonies : Rapport au roi, 11 juin 1817.

administrateur pour le roi<sup>1</sup>. Trois mois plus tard, au début de septembre, Vaugiraud et Dubuc, rappelés de la Martinique, étaient remplacés par le baron Donzelot, nommé gouverneur et administrateur, tandis qu'à la Guadeloupe le gouverneur, comte de Lardenoy, prenait le même titre à la suite du rappel de l'intendant<sup>1</sup>. En même temps, des instructions particulières précisaient le rôle des principaux subordonnés du chef unique<sup>2</sup>. Le commandant en second troquait son titre contre celui de commandant militaire, mais sans changer de fonctions. Un commissaire ordonnateur recueillait toute la besogne propre et technique de l'intendant. Nous avons vu déjà l'installation du directeur des douanes : un directeur de l'intérieur se trouvait chargé des détails du service administratif. Le contrôleur enfin continuait à surveiller à l'écart, toujours en communication directe avec le ministère, mais c'était le moment où se dessinait l'évolution qui devait faire du fonctionnaire strictement maritime, issu de l'ordonnance de 1776, l'important personnage colonial que nous verrons par la suite. Il s'occupe, en effet, de toutes les parties du service. Le ministre compare son rôle administratif au rôle du ministère public dans l'ordre judiciaire et il demeure dans le conseil d'administration maintenant que celui-ci devient conseil de gouvernement.

Les principales de ces diverses mesures s'appliquèrent d'abord aux seules Antilles, mais simplement, je crois, par crainte de rappeler trop rapidement de Bourbon un personnel récemment installé. En février 1818, Delaffitte de Courteil et Desbassayns de Richemont étaient donc remplacés à leur tour par un commandant et administrateur, le

1. Archives des colonies. Le ministre au gouverneur de la Martinique, 10 septembre 1817; au gouverneur de la Guadeloupe, même date.

2. Archives des colonies, notamment : le ministre au gouverneur de la Martinique, 2 octobre; au commissaire ordonnateur, au commissaire faisant fonctions de contrôleur, au directeur des douanes, 10 septembre 1817.

3. *Ibid.* Rapport au roi et décision du 25 février 1817.

baron Milius, qui reçut des instructions très analogues à celles récemment envoyées en Amérique<sup>1</sup>. A ce moment, la réorganisation était complète à Bourbon tandis qu'à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Guyane, la réforme des tribunaux et la création des comités consultatifs demeuraient encore en suspens. Toutefois, pour peu de temps.

Envoyées en communication aux Antilles, les ordonnances de novembre 1816 y avaient été accueillies sans faveur. A la Guadeloupe, par exemple, la commission spéciale d'étude réunie sur l'ordre du ministre, protesta non sans violence. Y siégeaient : le gouverneur, l'intendant, le procureur, trois membres du Conseil supérieur et un avocat, et cette composition même explique ses conclusions. Elle ne voulait point d'un comité d'agriculture. Pour représenter et défendre les intérêts de la colonie, le Conseil supérieur lui suffisait. Celui-ci devrait donc être maintenu, mieux encore, renforcé et grandi. Exclusivement composé de propriétaires terriens non rétribués, il recevrait le droit de correspondre avec le ministre, afin de reprendre tout à son aise le rôle des vieux parlements et d'adresser, le cas échéant, des représentations au roi. Les tribunaux de première instance ne sauraient pas, non plus, ressembler à ceux de France. Il n'y faut point plusieurs juges, car force serait alors de les faire venir de la métropole, ce qui, au dire de la commission, ne serait pas sans inconvénient pour le pays<sup>2</sup>. Seulement, les motifs, qui dictaient cette réponse, incitaient précisément le ministre à n'en pas tenir compte. Les négociants se plaignaient des magistrats créoles disposés à donner systématiquement raison aux planteurs. Quant aux Conseils supérieurs, l'in vraisemblance même de leurs pré-

1. Archives des colonies. *Correspondance générale, Bourbon*, carton 33.

2. Archives des colonies. *Procès-verbal des séances d'une commission formée à la Guadeloupe...*, 4 novembre 1817. [*Correspondance générale, Guadeloupe*, t. 78.].

tentions montrait l'impossibilité de les laisser subsister. Après quelques hésitations donc, le gouvernement décida de passer outre aux réclamations des colons et deux ordonnances intervinrent, le 22 novembre 1819, qui étendirent à l'Amérique le système essayé à Bourbon. L'une remplaçait les juridictions existantes par des tribunaux de première instance et des cours d'appel, l'autre instituait des comités consultatifs composés de neuf membres dans les îles et de cinq à la Guyane<sup>1</sup>. La réorganisation était dès lors parachevée. Restaient seuls en dehors les îlots de Saint-Pierre et Miquelon, le Sénégal et l'Inde que leur peu d'importance ou la présence des indigènes condamnaient à un régime spécial. Dans toutes les colonies de culture, c'est-à-dire dans les colonies essentielles, l'organisation d'autrefois avait définitivement disparu et une refonte complète de l'administration locale faisait prévaloir un système sensiblement nouveau.

## 2.

J'ai tenu à montrer avec quelque détail comment s'opéra cette refonte, car les procédés employés furent en eux-mêmes intéressants. Seuls pouvaient y recourir des hommes que la manie des dogmes ou l'instabilité de leur fortune politique ne condamnait pas aux manifestations incessantes comme aux perpétuelles proclamations. Il n'y eut, en effet, aucune de ces affirmations de principes déclarés intangibles, qui dès l'abord flattent les rhéteurs, mais par la suite embarrassent les gouvernants quand l'usage révèle leurs dangers. Praticiens et non doctrinaires, les hommes qui prirent les mesures dont je viens de parler, cédèrent évidemment plus ou moins à leurs tendances politiques générales, mais,

1. Duvergier, t. XXI, p. 310 et 311.



voulant simplement remédier aux inconvénients constatés et non faire prévaloir des principes posés à priori, ils procédèrent par tâtonnements et avec une lenteur relative. Décisions ou ordonnances rédigées sans fracas permettaient constamment les retouches au gré de l'expérience acquise. Continuateurs exacts de leurs prédécesseurs d'ancien régime, qui affectionnaient eux aussi les mesures particulières essayées dans une colonie avant d'être généralisées aux autres, les ministres de Louis XVIII réformaient avec une prudence très avisée que renforçait encore un perpétuel souci des réalités concrètes. De là, la souplesse de leur œuvre. Seulement et du même coup la multiplicité des actes empêche d'apercevoir aisément l'unité de l'ensemble. Il faut donc résumer brièvement cet ensemble avant de vouloir apprécier le caractère essentiel ou la portée de l'œuvre.

En somme, le système est simple. A la tête de chaque colonie un chef unique « commandant » ou « gouverneur », suivant l'importance de l'établissement. Il dirige et surveille tout. Aux Antilles où les garnisons sont plus nombreuses, un commandant militaire s'occupe spécialement des troupes. Partout, quelques hauts fonctionnaires sont placés à la tête des divers services ; leur rang et leurs relations hiérarchiques ne paraissent pas encore très nettement fixés, mais leurs fonctions sont claires et je les ai marquées déjà. Ce sont : le commissaire ordonnateur, le directeur de l'intérieur, le procureur général, ce dernier indépendant en tant que magistrat, mais soumis au gouverneur en tant que chef de l'administration judiciaire. Un conseil assiste le gouverneur : le conseil dit de gouvernement et d'administration où siègent surtout les fonctionnaires, et qui doit l'éclairer sur toutes choses, notamment lorsqu'il s'agit de rendre une ordonnance. Dans les cas exceptionnels où le gouverneur prend des mesures de haute police, notamment pour expulser de la colonie des individus suspects, des magistrats s'adjoignent

aux fonctionnaires et le conseil est alors dit « spécial<sup>1</sup> ». Le contrôleur enfin, en relations constantes avec le ministre, surveille tout le monde, y compris le gouverneur.

Voici pour l'administration proprement dite. Les habitants, d'autre part, interviennent un peu dans la conduite des affaires, grâce au comité consultatif d'agriculture et de commerce qui émet, je l'ai dit, des vœux sur toutes les matières et donne son avis sur les impôts.

La justice enfin est maintenant complètement séparée ; le gouverneur la surveille par l'intermédiaire du procureur général, mais sans pouvoir intervenir dans la formation des arrêts. Aucun fonctionnaire n'a plus le droit, comme jadis l'intendant, de présider un tribunal. Certaines juridictions exceptionnelles ont été maintenues, pour connaître notamment les différends relatifs à l'esclavage ou au régime commercial, mais toutes les affaires ordinaires passent devant des tribunaux de première instance et des Cours d'appel semblables aux cours et tribunaux de la métropole, sauf qu'à la Martinique il n'a pas été possible de salarier les magistrats de la Cour qui tiennent à continuer les traditions des membres de l'ancien Conseil supérieur<sup>2</sup>.

Cette organisation est nouvelle, assurément ; aucun de ses rouages n'est pourtant une création véritable. Le commissaire ordonnateur et le directeur de l'intérieur sont, en somme, une partie de la monnaie de l'intendant ; le commandant en second survit dans le commandant militaire ; les comités consultatifs offrent plus d'une analogie avec les anciennes Chambres qui s'intitulaient, elles aussi, d'agriculture et de commerce. Le contrôleur, lui, vient de la marine comme les conseils de gouvernement et d'administration dont les conseils spéciaux ne sont qu'un cas parti-

1. Boyer-Péreléau, *Les Antilles françaises*, t. I, p. 354.

2. Id. *Ibid.* t. I, p. 393.

culier. Enfin, quand les instructions ministérielles expliquent le rôle des comités consultatifs, c'est aux conseils généraux de la métropole qu'elles les comparent toujours et c'est de France aussi que viennent les tribunaux, sans compter que la réforme projetée de la législation devra viser à mettre les lois coloniales en complète harmonie avec les lois du royaume. Trois sources se découvrent ainsi, où puisèrent les auteurs des réformes encore que très inégalement. Il suffit de peu d'attention pour s'apercevoir que le respect du passé ne leur tient au cœur que très médiocrement. Ils copient la marine par habitude. A bien prendre, l'imitation des choses métropolitaines leur importe surtout. Pour légitimer leurs réformes, ils font observer que l'organisation reprise en 1814 cadrerait avec les institutions de l'ancienne France, non avec celles de la France nouvelle. Les ministres d'avant 89 s'étaient constamment efforcés d'assimiler le gouvernement des colonies à celui des provinces métropolitaines : les ministres de Louis XVIII conservent le même idéal. C'est pour le réaliser qu'ils veulent effacer le disparate créé naguère par l'amour du passé qui dominait Malouet. Et en cela, nul paradoxe, car le respect des traditions n'est point dans l'asservissement aux formules ou aux cadres, mais uniquement dans l'intelligence éclairée de l'œuvre des ancêtres, dans le désir de la poursuivre en restant fidèles à leur esprit.

Résumant lui-même l'œuvre qu'il vient d'accomplir, le ministre déclare qu'il a voulu<sup>1</sup> : « Concentrer dans les mains d'un agent unique la direction supérieure de tous les moyens de gouvernement et d'administration générale ; lui laisser toute l'intensité, toute la latitude de l'action sans qu'elle puisse jamais être empêchée ni contrariée ; pourvoir, en

1. Archives des colonies. Instructions au capitaine Milius, commandant de Bourbon, citées plus haut p. 177.

même temps, à ce que les actes les plus importants de son autorité soient toujours précédés d'une délibération approfondie, entourés de conseils nécessaires et de lumières inévitables; borner les cours et tribunaux aux fonctions judiciaires et leur assurer à cet égard une légitime indépendance. » L'analyse est très fidèle, mais incomplète, car l'administration locale des colonies ne doit point être considérée isolément. Le jour où Dubuc, qui cherchait sans relâche à grandir le rôle des colons, parla de créer à la Martinique une chambre des comptes, le ministre répondit : « Ce serait porter atteinte au système général qui a pour objet de rattacher la colonie à la métropole dans les diverses parties du service<sup>1</sup>. » Rattacher à la métropole, tout est là, en effet.

Ces gouverneurs auxquels le ministre se vante de laisser « toute l'intensité et toute la latitude de l'action » doivent lui en référer avant d'engager les travaux d'utilité publique pouvant entraîner une dépense de plus de deux mille francs<sup>2</sup>. Ils ne décident jamais qu'à titre provisoire et les mesures sont bien prises pour les surveiller constamment. Le contrôleur les contrôle; ils devront, à la fin de leur mission, passer obligatoirement devant un conseil d'enquête<sup>3</sup> et des inspecteurs iront de temps en temps s'assurer sur place de la marche des services. Les procès-verbaux du comité consultatif, voire ceux du conseil de gouvernement, seront transmis à Paris et fourniront des indications au ministre qui ne se privera pas, non plus, de correspondre

1. Archives des colonies. Le ministre aux administrateurs de la Martinique, 20 juin 1816.

2. Archives des colonies. Le ministre au gouverneur de la Martinique et au commandant de Bourbon, 18 décembre; au gouverneur de la Guadeloupe, 27 décembre 1817.

3. Décision royale du 13 août 1817. Citée dans une dépêche du ministre au commandant du Sénégal, 31 décembre 1818 (Archives des colonies). Cf. Boyer-Péreléau, *Les Antilles françaises*, t. I, p. 354.

directement avec les chefs de service. Armée de la sorte, l'administration centrale entend ne point laisser passer la moindre incorrection<sup>1</sup>. La disparition des intendants a balayé sans retour le système suranné de l'équilibre des pouvoirs, mais l'ancien régime à son déclin l'abandonnait déjà, dans l'espoir de centraliser davantage et de maîtriser plus complètement par d'autres moyens. Sur ce point encore, les ministres de Louis XVIII reviennent maintenant à la tradition véritable. Eux aussi veulent centraliser pour maîtriser et surveiller directement et ils y parviennent mieux que leurs devanciers, car ils ont été, pour cela, façonnés à meilleure école. Dans leur manière d'imposer la séparation des pouvoirs, de délimiter les attributions et de hiérarchiser les agents, on reconnaît en effet sans peine l'éducation impériale, en même temps que le désir d'associer les habitants au maniement de leurs affaires dans une mesure « raisonnable » et de canaliser les pouvoirs de police par l'intervention des « conseils spéciaux », montre les préoccupations d'hommes fortement attachés aux « bienfaits de la charte » et libéraux jusqu'à dissoudre la Chambre introuvable.

Mais les réformes ainsi accomplies marquent autre chose encore que la remise en harmonie de l'administration coloniale et de l'administration métropolitaine. Les colons ne s'y trompent pas en réclamant désespérément le maintien de leurs Conseils supérieurs qui incarnent les résistances et les ambitions des possessions lointaines.

Quand il est question, en 1816, d'instituer une sorte d'université à la Martinique, le ministère proteste : il faut se borner, dans les colonies, à l'instruction purement élémentaire ; les études supérieures, voire secondaires, ne doivent

1. Voir, à titre d'exemple, la minutie de certaines questions posées par la commission d'enquête chargée d'examiner la conduite de Bouvet de Lozier. Les procès-verbaux sont à la suite du *Mémoire* de Bouvet.

se faire qu'en France<sup>1</sup> : boursiers du Roi, les fils de colons méritants et soigneusement choisis viendront recevoir dans les collèges de la métropole une culture identique à celle des autres jeunes français<sup>2</sup>. C'est en partie, sans nul doute, pour enrayer la persistance du vieil esprit colon. En tous cas la préoccupation de combattre celui-ci sans relâche est manifeste dans la réorganisation politique. Les comités consultatifs sont à la seule nomination du roi et les Conseils supérieurs disparaissent, où se retranchait naguère l'aristocratie locale. Au moment où la poussée des idées modernes et l'imitation des départements français fait accorder un embryon de représentation locale, il faudrait savoir cependant s'il y a lieu ou non de préparer une sorte d'autonomie analogue à celle que possèdent déjà certaines îles anglaises. La question est grave : l'orientation de notre politique en dépend. Les gouvernants toutefois ne la discernent même pas, dominés qu'ils sont par la crainte des tendances particularistes qui ont créé des embarras à leurs prédécesseurs. Ils ne se demandent même point s'il ne serait pas prudent ou juste de ménager un peu les prétentions. Ils condamnent sans appel, par amour de la domination centralisatrice et d'autant mieux que leurs attaches personnelles leur rendent faciles les exécutions. Aucun lien, en effet, entre eux et le monde des planteurs. Quand ils se veulent renseigner officieusement sur les colonies, ce sont les négociants qui les circonviennent et, à la Chambre même, les représentants des ports forment souvent un des appoints de leur majorité. Les réformes de ces pre-

1. Archives des colonies, rapport et décision du 12 juin 1816. Il est à remarquer que l'interdiction ne s'étendait pas à Bourbon où l'esprit particulariste était moins développé. V. Pajot, *Renseignements sur l'île Bourbon*, p. 231.

2. Archives des colonies. Ordonnances des 17 juillet et 14 août 1816, instituant dans les collèges royaux six bourses en faveur des jeunes créoles de Bourbon et six en faveur de ceux des Antilles du Vent.

miers disciples de l'Empire furent donc grandement facilitées par l'influence prédominante des bordelais et c'est ainsi qu'un lien, tenu sans doute mais positif, rattache la réorganisation administrative aux dotations accordées pour décharger le commerce, voire à la loi douanière de 1816 que les armateurs firent à leur profit.

Tout se tient de la sorte dans l'œuvre accomplie. Le jargon technique de l'époque appelait « système de 1817 » les parties essentielles de la refonte administrative, notamment l'unification du commandement. Le terme mériterait d'être entendu dans un sens plus large. Il y eut système complet, en effet, et toutes les dispositions y rentrent que Portal prit ou laissa prendre pour régler à la fois le gouvernement des colonies et leurs rapports avec la métropole.

---

## CHAPITRE III

### L'EXPANSION

- I. — LA RECHERCHE DE LA MAIN-D'ŒUVRE. — Nègres, Chinois, Indiens, Canariens ou Français ; vieilles colonies ou établissements nouveaux.
- II. — L'EXPANSION COLONIALE. — Madagascar, le Sénégal et la Guyane.
- III. — L'EXPANSION COMMERCIALE. — 1. Les mers d'Asie. — 2. L'Amérique espagnole.

#### I. — LA RECHERCHE DE LA MAIN-D'ŒUVRE.

Le gouvernement de Louis XVIII avait accepté l'abolition de la traite décrétée par Napoléon, à contre-cœur, mais loyalement. Dès novembre 1816, Bouvet de Lozier se voit rappeler de Bourbon pour avoir laissé vendre des esclaves importés et, quinze mois plus tard, en février 1818, le commandant de Gorée subit à son tour le même sort pour une infraction analogue<sup>1</sup>. L'honnêteté des ministres répugnait à violer les engagements pris : l'intérêt de la France prescrivait en outre de les exécuter. Le rapport présenté au Roi à propos de Bouvet le dit en propres termes : le commandant n'eût-il été que négligent, sa négligence serait encore dans l'espèce une faute politique trop grave pour ne point l'im-

1. Archives des colonies. Rapports au roi et décisions des 13 novembre 1816 et 25 février 1818.



prouver avec éclat. Aussi l'ambassadeur à Londres est-il avisé de la révocation à peine prononcée, avec ordre d'attirer sur elle l'attention du gouvernement britannique<sup>1</sup>. Celui-ci ne cesse de multiplier les réclamations qui lui serviront d'arguments en faveur du droit de visite ou de la grande ligue maritime. La France ne veut rien admettre qui attente à sa dignité ou consacre l'hégémonie maritime de l'Angleterre et l'autorité de ses protestations sera plus grande, si nul ne la peut convaincre de duplicité, sans compter que dans le moment où elle poursuit la libération anticipée de son territoire, il devient capital d'affirmer sa fidélité aux moindres engagements. A chaque fois donc que le ministère se dérobe aux propositions britanniques, il leur oppose des mesures intérieures. Rappel de Bouvet de Lozier, ordonnance du 8 janvier 1817<sup>2</sup> et loi du 15 avril 1818<sup>3</sup> qui punissent la traite, révocation du gouverneur de Gorée, ordonnance du 24 juin 1818<sup>4</sup> établissant une croisière sur la côte d'Afrique; le rapprochement serait instructif à faire entre la marche des négociations et ces divers actes d'une rigueur croissante<sup>5</sup>. Fidèle à son jeu, l'Angleterre refuse naturellement de s'en déclarer satisfaite et certains libéraux français à qui leurs opinions imposent de ne se renseigner qu'à Londres les proclament illusoire. Suivant eux, le gouvernement se fait le protecteur des négriers<sup>6</sup>. C'est faux. Les ministres ne se

1. Archives des colonies. Le ministre aux affaires étrangères, 25 janvier 1817.

2. Duvergier, t. XXI, p. 79.

3. Dépôt à la Chambre le 18 mars, rapport le 25, votée sans discussion; votée par les pairs le 31 mars, discussion sommaire. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XXI Le texte dans Duvergier, t. XXI, p. 305.

4. *Annales maritimes*, 1818, 1<sup>re</sup> partie, p. 284.

5. Rapprocher, par exemple, les dispositions législatives qui viennent d'être citées des protocoles de décembre 1817 et février 1818, publiés dans Martens, *Nouveau supplément*, t. III, p. 48, 51, 83, 84. Cf. Vielcastel, t. VI, p. 453.

6. Voir ci-dessous, p. 252.

sont pas brusquement convertis aux doctrines abolitionnistes. Aux plus philanthropes d'entre eux, Portal, par exemple, l'esclavage semble peut-être un mal, mais inéluctable. Au lieu de remettre en liberté les nègres confisqués sur les bateaux saisis par les croisières, ils les maintiennent en servitude et les emploient aux travaux publics, sous le nom de Noirs du roi. Ils ont promis d'interdire aux Français la traite, mais sans que celle-ci leur paraisse monstrueuse et le duc de Richelieu songe très sérieusement à faire approvisionner la Martinique et la Guadeloupe par des négriers espagnols ou portugais<sup>1</sup>. Tous, néanmoins, sont d'accord pour respecter strictement la parole donnée. Quand des infractions surviennent aux colonies où la complicité générale les favorise, ils les condamnent et ordonnent de les empêcher. Ils reculent devant des mesures draconiennes dont la nécessité ne leur est pas encore démontrée et qui risqueraient de provoquer des mécontentements dangereux. Leur correspondance destinée à rester secrète atteste pourtant la droiture de leurs intentions<sup>2</sup>. La traite est supprimée en droit; il faut que bientôt elle le soit complètement en fait; le gouvernement se pique même de la tenir immédiatement pour telle, et de là découle une partie de sa politique.

Les nègres saisis par les croisières sont peu nombreux et la mise en vente étant impossible sous peine de commettre un acte de traite, leur emploi demeure limité. Le dessein de recourir aux négriers étrangers se trouve déjoué par les précautions de l'Angleterre qui par les traités des 28 juillet et 23 septembre 1817 a obtenu des gouvernements espagnols et portugais l'engagement qu'ils permettront seulement à leurs ressortissants d'approvisionner leurs propres

1. Archives des affaires étrangères. Résumé de la correspondance avec Londres, 1818 (*Angleterre, supplément, 33*).

2. Archives des colonies. Voir notamment les lettres adressées en 1818 au ministre de l'intérieur et au garde des sceaux.

possessions<sup>1</sup>. Et comme enfin les naissances des nègres sont partout moins nombreuses que les décès, c'est une véritable crise de l'esclavage qui se prépare dans chaque colonie. Le ministère français le comprend, d'où deux séries de mesures : les unes, secondaires, destinées à retarder ou pallier la crise, les autres qui visent le fond des choses, et, l'esclavage se trouvant compromis, tendent à résoudre de façon nouvelle le problème fondamental de la main-d'œuvre.

Toujours à même d'acheter des travailleurs perpétuellement offerts, les planteurs avaient pris l'habitude d'en gaspiller le labeur d'incroyable façon. Leurs méthodes demeuraient primitives comme leur outillage rudimentaire : ils allaient jusqu'à dédaigner la charrue. Améliorer pareil état de choses augmenterait le rendement de chaque nègre et compenserait un peu le dépeuplement des ateliers. Le gouvernement essaya donc. Une commission spéciale fut nommée qui étudia sans relâche les perfectionnements possibles<sup>2</sup>. Les instruments aratoires furent préconisés et, pour les matières premières, des traitements plus avantageux expérimentés, tel le procédé imaginé par Derosne pour la fabrication du sucre<sup>3</sup>. On cherchait en même temps à stimuler et coordonner les efforts locaux. Un fonctionnaire spécial se vit alors chargé de tout ce qui concernait la culture, le régime des noirs, le commerce et les travaux civils et la création du directeur de l'intérieur, que nous avons rencontré déjà<sup>4</sup>, fut ainsi une conséquence des appréhensions provoquées par l'abolition de la traite.

1. Martens, *Nouveau Recueil*, t. IV, pp. 439 et 494.

2. Archives des Colonies, diverses lettres adressées par le ministre, notamment en 1818 à M. Forestier, « président de la commission ministérielle d'agriculture coloniale ».

3. *Rapport au roi sur le budget de 1825*. Le fait rapporté est de 1817.

4. Ci-dessus, p. 176.

Création de fonctionnaire ou améliorations des méthodes ne pouvaient toutefois suffire. Le dépeuplement des ateliers se continuerait néanmoins et les colonies finiraient par dépérir. Ne se résignant pas à pareille catastrophe, le ministère se mit à l'œuvre. Il fallait coûte que coûte trouver des travailleurs : plusieurs années durant, on en chercha sans relâche et partout. De 1816 à 1821 environ, c'est-à-dire durant le temps où domine Portal, l'activité à cet égard demeure perpétuelle et fiévreuse. Les demandes de renseignements aux consuls comme aux autorités coloniales se succèdent sans arrêt et quiconque paraît ou se dit compétent se voit taxé d'un rapport. Toutes les vues sont accueillies, même les plus déconcertantes ; toutes les pistes sont suivies simultanément : d'où un bouillonnement continu de desseins et d'espérances impossibles à coordonner systématiquement. Il faut essayer cependant d'en donner une idée, car parmi les multiples projets qui passent et repassent ainsi au travers de la correspondance officielle, certains caractérisent bien l'état d'esprit alors régnant, tandis que d'autres laissent entrevoir en germe des systèmes qui se développeront longtemps après.

Voici d'abord, par exemple, le fameux engagement libre. L'abolition de la traite doit-elle entraîner forcément l'abandon de la main-d'œuvre noire ? Rien ne le prouve. Au lieu de relâcher les esclaves saisis à bord des négriers ou de les employer simplement aux travaux publics, le gouvernement anglais les confie aux planteurs, à charge par eux de les affranchir au bout de quatorze ans<sup>1</sup>. Il y a là un principe dont on pourrait tirer parti, en l'étendant. Traitant avec des roitelets africains, qui se chargeraient de les fournir, on obtiendrait facilement des engagés nombreux. La combinaison mérite

1. Archives des affaires étrangères. L'ambassadeur à Londres au ministre, 15 avril 1817.

d'être examinée; on en commence donc aussitôt l'examen<sup>1</sup>. Voici maintenant l'idée de recourir à la main-d'œuvre jaune, qui, elle aussi, réparaitra périodiquement durant tout le cours du XIX<sup>e</sup> siècle. Les Hollandais emploient des Chinois dans les îles de la Sonde, les Portugais viennent d'en introduire au Brésil, les Anglais à la Trinité. Pourquoi ne pas les imiter? On recueille donc des renseignements sur les entreprises étrangères<sup>2</sup> et, en même temps, on prépare le recrutement de Chinois ou d'Indiens<sup>3</sup>. Les habitants des Canaries habitués à un climat torride feraient peut-être d'excellents travailleurs; on en écrit au consul, on en écrit aux gouverneurs<sup>4</sup>. De même parmi les nombreux émigrants qui arrivent chaque année aux États-Unis, n'en est-il pas qui se laisseraient détourner vers les Antilles et la Guyane? La question est examinée, car il importe de ne négliger aucune chance<sup>5</sup>. Un jour même le service des colonies s'aperçoit brusquement que le décret du 19 janvier 1811 n'est pas abrogé, qui prévoyait attribution au ministère de la marine d'un certain nombre d'enfants assistés<sup>6</sup>. Il faut remettre le décret en vigueur, car ces enfants peuvent avec le temps devenir des cultivateurs coloniaux<sup>7</sup>. Les soldats des garnisons pourraient offrir aussi

1. Archives des colonies. Le ministre aux gouverneurs de la Martinique et de la Guadeloupe, 13 octobre 1819 (confidentielles). Cf. la lettre au commandant de Bourbon du 11 août 1819.

2. *Ibid.* Le ministre au consul général à Londres, 23 mars 1818.

3. Voir ci-dessous, pp. 201 et 221.

4. Archives des colonies. Le ministre aux gouverneurs de la Martinique et de la Guadeloupe, 16 février 1820.

5. *Ibid.* Le ministre au ministre de France à Washington, 2 juin 1819.

6. Duvergier, t. XVII, p. 305.

7. Archives des colonies. Le ministre au gouverneur de la Martinique, 5 juin 1820 (confidentielle). Cf. aux mêmes Archives la lettre du 10 octobre 1821 à l'intendant de la marine à Brest : une trentaine d'enfants trouvés, offerts par l'Administration de l'hospice de Brest vont être dirigés sur Cayenne.

des ressources et la combinaison paraîtrait avantageuse à plus d'un titre, car « en attachant le soldat au sol qu'il occupe » on réaliserait une heureuse liaison entre le développement des cultures et la sûreté des établissements. Reprenant donc des tentatives de l'ancien régime et frayant du même coup la route à Bugeaud, le ministère tantôt attire l'attention des autorités locales sur les expériences du colonel Bellangé qui commande la légion de la Guadeloupe, et tantôt rêve d'envoyer en cinq ans à la Martinique, à la Guadeloupe et à Cayenne vingt cinq mille ouvriers et agriculteurs, formés en bataillons, qui achèteraient leur congé du produit de leurs travaux et s'établiraient ensuite sur des terres à eux concédées<sup>1</sup>. La main-d'œuvre pénale pourrait également être utilisée et d'autant mieux que les bagnes sont encombrés. Dès 1816 la direction des colonies songe donc d'elle-même à la déportation et quand, deux ans plus tard, le contre-amiral Willaumez la propose à son tour, Portal renvoie aussitôt son projet à une commission spéciale<sup>2</sup>. Enfin forçats, soldats, enfants assistés, Canariens ou Chinois, ne font pas perdre de vue une autre solution : l'envoi de simples paysans français, solution la meilleure à beaucoup d'égards, et au premier aspect très aisée.

Nombre de français abandonnaient alors leur patrie. La plupart, simplement à la recherche des moyens de subsister ; d'autres, avec la ferme intention de coloniser. Ces derniers étaient, pour beaucoup, les désespérés de la poli-

1. Archives des colonies. Le ministre au commandant de Bourbon, 5 août 1818 ; aux gouverneurs de la Martinique et de la Guadeloupe, 13 octobre 1819 (deux dépêches du même jour, toutes deux confidentielles) au commandant de la Guyane, 2 novembre 1820 : envoi d'un mémoire de M. Bernard, colonel d'artillerie, sur un projet de colonisation militaire de la Guyane.

2. Archives des colonies. Le ministre au commandant du Sénégal, 16 août 1816. Rapport de Hyde de Neuville au roi, du 20 août 1828, cité plus loin, p. 419. Cf. le discours de Laborde à la Chambre des députés, 31 juillet 1822, *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XXVII, p. 768.

tique que les deux chutes successives de l'Empire chassaient, comme font tous les bouleversements sociaux. Mais, alors que les Anglais, en pareille occurrence, fondaient des établissements qui restaient britanniques, les bonapartistes expatriés, eux, s'empressaient de déclarer indépendantes les entreprises qu'ils essayaient en Amérique<sup>1</sup>. Ils ne voulaient dépendre en rien de la monarchie. Leur intelligence et leur activité offraient des ressources très utilisables : fidèle encore sur ce point aux traditions anciennes qui n'admettaient point de colonies de factieux, le gouvernement français cependant n'éprouvait aucun regret à se voir débarrassé d'eux. Il en allait autrement des ouvriers, des cultivateurs que la difficulté de vivre poussait seule au départ. Au dire de certains orateurs de la Chambre que personne ne contredisait, trente mille environ partaient tous les ans. Si bizarre que la chose nous paraisse maintenant, le pays passait pour surpeuplé. Les hommes estimés prévoyants s'inquiétaient des conséquences d'un pareil phénomène et déploraient que la France n'utilisât pas les forces de tous ses enfants. Tant et si bien qu'au moment précis où ils s'ingéniaient à découvrir des travailleurs pour les colonies, les ministres devaient chercher aussi un asile et du travail pour une armée d'émigrants.

Les choses étant ainsi, rien de plus simple, semble-t-il, que de résoudre les deux problèmes l'un par l'autre et d'utiliser les bras disponibles aux endroits où l'on en réclame. Rien de plus simple, en effet. Pourtant, voyons. Voici Bourbon. Chaque bâtiment de commerce y laisse quelques émigrants ; sans ressources assurées, souvent sans aptitudes spéciales, les malheureux ne savent que devenir et bientôt l'île en paraît encombrée<sup>2</sup>. Aux Antilles la situation pour

1. Lesur, *Annuaire historique*, 1818, p. 340.

2. Archives des colonies. Rapport de M. de Rochefort sur la Guyane (*Correspondance générale, Guyane*, 1820).

eux eût été toute pareille. L'abolition de la traite n'a pu transformer brusquement l'organisation économique ancienne, ni surtout les idées des colons. Habités aux esclaves, ceux-ci ne se soucient guère d'employer des ouvriers libres et, à vrai dire, ils ne sauraient souvent comment les employer. Ils n'ont pas non plus envie de voir ces travailleurs s'installer en concurrents, sur des terres à eux concédées. Désireux d'éviter toute fermentation dangereuse, le gouvernement, à chaque projet qui tend à procurer de la main-d'œuvre, invite commandants ou gouverneurs à consulter discrètement les planteurs<sup>1</sup> et il semble, qu'à chaque fois, le résultat de la consultation n'est que médiocrement encourageant. Où prendre d'ailleurs les champs des nouveaux venus? Dans les îles à épices il ne reste plus beaucoup de bonnes terres sans maîtres. Il semble donc difficile de faire accepter aux planteurs des travailleurs qui ne sont pas esclaves et impossible de diriger sur les îles le flot des émigrants.

La situation néanmoins ne doit pas être jugée désespérée. Pourquoi désire-t-on entretenir la vie économique des îles? Uniquement, nous l'avons vu, parce qu'elles fournissent à la France leurs denrées et consomment ses produits, car la doctrine traditionnelle continue d'avoir cours. Cet office toutefois, les îles ne le remplissent qu'imparfaitement. Elles produisent en abondance du sucre; du café insuffisamment, et, pour le coton dont les manufactures ont un si pressant besoin, il faut payer chaque année un tribut de plusieurs millions à l'étranger<sup>2</sup>. D'autres établis-

1. Voir aux Archives des colonies, les diverses dépêches citées plus haut à propos des projets de recrutement de la main-d'œuvre; remarquer que la plupart de ces dépêches sont « confidentielles »; plusieurs portent la mention: « pour vous seul. »

2. Archives des colonies. Le ministre au commandant du Sénégal, 31 décembre 1818.



sements seraient donc utiles, qui viendraient suppléer à l'insuffisance des anciens. Organisés de façon nouvelle, ils accueilleraient le superflu de la population du royaume ; l'esclavage n'y règnerait pas souverainement et leur sort ne dépendrait pas du sien. Rien n'empêcherait dès lors de les développer graduellement et peu à peu ils se substitueraient dans la vie économique du pays aux vieilles îles dont l'abolition de la traite sonne inévitablement le glas<sup>1</sup>. Sans doute les planteurs des Antilles s'indigneront de projets qui les ruineront peut-être. Mais ce ne sont point leurs doléances que le ministère écoute le plus volontiers. Il s'intéresse davantage aux plaintes des négociants qui se préoccupent moins de la provenance des marchandises que de leur abondance et de leur prix. Or, dans l'espèce, la cause des négociants est manifestement celle du pays. Il est inadmissible que celui-ci manque de denrées coloniales ou soit réduit à les demander à l'étranger, chose que Richelieu déjà ne voulait plus admettre. Les sources d'où on les tirait tarissant, on doit s'en assurer d'autres. Et c'est ainsi qu'étudiant le problème de la main-d'œuvre tel que le posait l'abolition de la traite et se heurtant à l'impossibilité de transformer l'exploitation des anciennes colonies, le gouvernement français concluait logiquement à la nécessité de fonder des colonies nouvelles.

Et la nécessité apparaissait si clairement que, dans le public même, les hommes qui savaient réfléchir arrivaient aux mêmes conclusions. Voici notamment le comte Thierry de Hogendorp. Ancien fonctionnaire de la compagnie néerlandaise des Indes, ancien ministre de la guerre du roi Louis, puis, après l'annexion de la Hollande, général dans l'armée française et aide de camp de Napoléon, fort intelligent à coup sûr, cerveau brûlé, d'ailleurs, et caractère difficile, il vit à Paris sans attaches officielles et dans une situa-

1. Archives des colonies. Rapport au roi du 5 avril 1816.

tion assez délicate. Si délicate même et si fausse qu'il se décide bientôt à partir pour le Brésil où il mourra au bout de peu d'années<sup>1</sup>. Mais avant de partir il a consacré ses loisirs de l'hiver de 1815-1816 à rédiger un assez long travail sur le système colonial de la France<sup>2</sup>. Il y développe non sans talent de copieuses considérations théoriques sur les « colonies pures », les « établissements de commerce » et les « possessions territoriales » puis, abordant les questions d'actualité, discute avec beaucoup de force la situation de fait. Les colonies françaises telles qu'elles existent sont insuffisantes et ruinées par l'abolition de la traite; pure chimère que de songer à recouvrer Saint-Domingue, d'ailleurs, y parvint-on, qu'on ne saurait la cultiver. Il faut donc s'appliquer à développer les établissements susceptibles de l'être, ceux dont les frontières restent indécises et les territoires encore inexploités, où se trouve enfin une population suffisamment abondante et docile qui fournirait aux colons la main-d'œuvre. Hogendorp rêve en effet des établissements analogues à celui des Anglais à Sierra Leone ou, plus exactement, à ceux que les Hollandais s'efforcent de créer sur la côte de Guinée. La Guyane ne saurait convenir pour une pareille entreprise. Par contre, toutes les conditions nécessaires se trouveraient réunies si l'on étendait et transformait les factoreries du Sénégal ou mieux encore les postes rudimentaires de Madagascar.

Le mémoire de Hogendorp fut communiqué en manuscrit à diverses personnes, dont un fonctionnaire de la marine, et enfin au duc de Richelieu<sup>3</sup>. Celui-ci le confia à d'Hauterive qui lui en fit un rapport, où tout en combattant les vues de l'auteur, déclarées dangereuses, il insistait

1. *Mémoires du général van Hogendorp*; Sillem, *Dirk van Hogendorp*.

2. Imprimé ensuite sous le titre : *Du système colonial de la France sous les rapports de la politique et du commerce*.

3. Sillem, *Hogendorp*, p. 306.

sur la valeur de l'ouvrage et se montrait particulièrement frappé des projets sur Madagascar<sup>1</sup>. Ce dernier détail est à retenir. Rien d'in vraisemblable en effet à ce que, par une voie ou une autre, le manuscrit lui-même, ou une analyse ou peut-être le rapport à Richelieu, ne soit parvenu jusqu'au Directeur des colonies et, s'il en est ainsi, rien d'impossible non plus à ce que Portal ait remarqué lui aussi le point sur lequel insistait d'Hauterive. Toujours est-il que le rapport de ce dernier est du 26 août 1816 et que peu après une commission était constituée au ministère de la marine pour examiner la possibilité de faire à Madagascar précisément ce que conseillait Hogendorp. S'il n'y a pas là simple coïncidence, l'écrivain hollandais serait un de ces collaborateurs obscurs dont je signalais tout à l'heure l'action, souvent difficile à saisir, mais parfois considérable. En attirant l'attention sur un point négligé ou en précisant des idées encore flottantes il se trouverait avoir exercé une influence sérieuse sur notre histoire coloniale et contribué à déterminer une entreprise qui, après des fortunes diverses, devait aboutir à la fin du siècle à de très grands résultats.

Entre temps et raisonnant exactement de la même façon que Hogendorp, le gouvernement estimait, lui aussi, le Sénégal et la Guyane susceptibles de développement, mais, ne partageant pas à l'égard de la dernière les répugnances du Hollandais, il arrivait à poursuivre simultanément trois grands desseins d'expansion.

## II. — L'EXPANSION COLONIALE.

Le gouvernement français avait instamment réclamé de

1. Archives des affaires étrangères. *Mémoires et documents, Amérique*, 17.

l'Angleterre la remise des anciens établissements de Madagascar<sup>1</sup>. La demande reconnue fondée, la remise ne s'effectua pourtant pas car le gouverneur de Maurice fit alors remarquer que les points par lui détenus n'étaient plus ceux occupés naguère par les Français<sup>2</sup> : libre à nous de réoccuper ceux-ci. Maintenant toutefois que notre dignité était sauvée et l'interprétation du traité hors de question, la chose pressait moins, sans compter que les petits postes d'autrefois, simples factoreries entourées d'une médiocre palissade, courraient chance de ne plus suffire. Aux ambitions commerciales qui seules nous attiraient jadis, d'autres desseins s'ajoutaient en effet, qui réclameraient peut-être des territoires nouveaux.

Les deux îles que la France possédait jadis dans la mer des Indes se complétaient en quelque sorte, n'offrant pas les mêmes ressources. Chacune était riche et fertile, mais l'une seulement possédait un port, qui, dans une certaine mesure, profitait aux deux. Les Anglais gardèrent naturellement la mieux pourvue et on découvrit alors à Paris qu'avec ses rades ouvertes, Bourbon, séparée de l'île de France, ne conservait pas sa valeur. Du même coup les navires français perdaient, en cas de guerre, leur seul point de relâche assuré sur la route de l'Inde et de l'Extrême-Orient. Dès le mois de novembre 1814, le département de la marine se préoccupa d'une situation si fâcheuse et demanda aux Affaires étrangères d'obtenir du congrès de Vienne une rectification du traité de paix qui eût assuré l'île Rodrigue ou quelque port voisin<sup>3</sup> : idée peu raisonnable à coup sûr et dont Talleyrand ne tint vraisemblablement

1. Voir ci-dessus, p. 36.

2. *Précis des établissements français formés à Madagascar*, p. 4. — Archives des colonies, entre autres pièces, la dépêche du 7 mai 1818 au commandant de Bourbon.

3. Archives des colonies. Le ministre à M. de Jaucourt, 5 novembre 1814.

blement nul compte. Plus tard d'autres projets surgirent et, le 27 avril 1818, on voit encore le ministre, frappé des indications fournies par un certain Suasse « ancien navigateur », inviter confidentiellement le gouverneur de Bourbon à envoyer sur la côte orientale d'Afrique un bateau, chargé en apparence de réprimer la traite, mais destiné en réalité à recueillir des renseignements sur Zanzibar<sup>1</sup>. L'exploration n'aboutit à rien. De fait, quand, fidèle à son habitude de ne négliger aucune chance, il ordonnait de l'entreprendre, le ministère ne se dissimulait pas que l'occupation de Zanzibar risquait d'entraîner à des difficultés avec le Portugal ou avec l'Angleterre<sup>2</sup>. A ce moment il espérait déjà du reste trouver ailleurs le port désiré. Madagascar en offrirait peut-être un, et chose intéressante, en même temps les ressources nécessaires pour la fondation de cet établissement de culture auquel l'administration songeait, d'accord avec Hogendorp. La dernière question était précisément à l'étude, confiée à l'examen d'une commission spéciale que présidait M. Forestier, conseiller d'État, vice-président du comité de la marine, ancien chef de division au ministère et spécialiste attitré des choses coloniales<sup>3</sup>.

Cette commission cherchant des renseignements, fit notamment appel à M. Sylvain Roux, ancien agent commercial de France à Tamatave, alors de passage à Paris<sup>4</sup>. Grâce à sa connaissance particulière des lieux Sylvain Roux pouvait fournir des indications précieuses et, de fait, son influence paraît avoir été assez grande sur les débuts de l'entreprise

1. Archives des colonies. Le ministre au commandant de Bourbon, 27 avril 1818 (confidentielle).

2. Archives des colonies, la dépêche précitée du 27 avril 1818. Cf. Carayon, *Histoire de l'établissement français de Madagascar*, p. 11.

3. *Précis des établissements français à Madagascar*, p. 4. — Sauf indication contraire, les indications qui suivent sont tirées de ce même *Précis*.

4. Cf. Brunet, *La France à Madagascar*, pp. 26 à 50.

à laquelle nous arrivons. La commission émit en effet des avis favorables. Elle conclut qu'un nouvel établissement sur la côte orientale de Madagascar était possible, serait avantageux et désigna les endroits. Dans un mémoire remis en son nom le 20 mai 1817, M. Forestier proposait un premier établissement dans la petite île de Sainte-Marie, puis, aussitôt cet établissement suffisamment consolidé, une autre installation à Madagascar même, dans la baie de Tintingue qui paraissait convenir pour un arsenal maritime ; enfin la pénétration progressive vers l'intérieur, au fur et à mesure que les moyens le permettraient. La culture serait assurée par les naturels, qui, soit comme esclaves, soit comme engagés pour quatorze ans, travailleraient sous les ordres de colons envoyés de France. Une première expédition partirait sans délai, qui comprendrait cent vingt de ces colons plus le personnel jugé nécessaire, soit quinze fonctionnaires civils et cent treize officiers et soldats. Quant aux frais, ils étaient évalués pour cette première expédition seule à douze cent mille francs.

★ La somme parut excessive, étant données les charges qui pesaient alors sur la France. Malgré l'insistance de Portal, qui modifia le plan primitif de façon à réduire la dépense des trois quarts, Molé, en septembre 1817, décida l'ajournement de l'entreprise. Une mission d'exploration composée de M. Sylvain Roux, du baron de Mackau, capitaine de frégate, et de divers techniciens dut simplement aller recueillir sur place des renseignements complémentaires. Elle partit presque aussitôt et jusqu'à son retour les projets sur Madagascar demeurèrent naturellement suspendus.

Pendant ce temps les vues sur la Guyane se précisaient. L'insuccès des tentatives anciennes, le souvenir de l'expédition du Kourou notamment, n'étaient point pour arrêter. Au contraire, c'étaient là des précédents et chacun

sait combien une administration bien stylée oublie les échecs encourus dans le plaisir qu'elle éprouve à repasser sans cesse par les mêmes chemins. Le public prétendu compétent jugeait d'ailleurs pareillement : un des plus inlassables coloniaux de la Chambre, M. Laisné de Villevesque estimait urgent d'utiliser les territoires que nous laissions en friche en Amérique<sup>1</sup>. Restait, pour le ministère, à trouver le moyen. Un collaborateur occasionnel le lui suggéra. Créole de l'île Bourbon, entré dans la marine en 1786, commandant la frégate *Amphitrite*, ancienne *Saale*, sur laquelle l'Empereur avait dû en 1815 prendre passage pour les États-Unis, le capitaine de vaisseau Philibert passait pour un officier de valeur<sup>2</sup>. Il revenait de conduire aux Indes l'expédition chargée de la reprise de possession de nos établissements. Peut-être avait-il eu occasion d'étudier particulièrement les procédés des Hollandais aux îles de la Sonde, peut-être était-il au courant des récentes tentatives des Portugais au Brésil, des Anglais à la Jamaïque et à la Trinité. Je ne sais. En tous cas, vers la fin de l'été de 1817, c'est-à-dire au moment où la colonisation de Madagascar se trouvait ajournée, il proposait d'utiliser des Chinois comme ouvriers agricoles, d'abord à la Guyane et plus tard, si besoin était, également aux Antilles. D'Hauterive avait plus ou moins clairement parlé de l'emploi des Chinois dans son rapport sur l'ouvrage de Hogendorp et Forestier également, dans son mémoire sur Madagascar<sup>3</sup>. L'idée flottait donc en quelque sorte dans l'air : raison majeure pour qu'elle fût bien accueillie. Dès le 15 novembre 1817, Forestier remettait un rapport préliminaire favorable au prin-

1. Voir le discours prononcé un peu plus tard par Laisné de Villevesque dans la discussion du budget de 1819. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XXV, p. 20.

2. Silvestre, *La Malmaison, Rochefort, Sainte-Hélène*, p. 88.

3. Voir ci-dessus, p. 196 et p. 200.

cipe<sup>1</sup>. Il présidait ensuite une commission qui examinait les choses de plus près et formulait ses conclusions vers la fin d'avril ou le début de mai 1818. Les 13 et 29 juin une nouvelle commission se réunissait présidée par Portal lui-même. L'entreprise était alors décidée, et Philibert recevait ses instructions. Avec la flûte *la Normande* et la gabarre *la Durance*, armées à cet effet, il se rendrait d'abord à Cayenne où il se concerterait avec le gouvernement; puis à Bourbon où il prendrait des interprètes, s'il s'en trouvait, et examinerait la possibilité d'importer également des Chinois; de là enfin à Java. La plus grande prudence était recommandée pour ne pas éveiller les susceptibilités des autorités hollandaises. Il devrait néanmoins s'aboucher, à Sourabaya, avec un certain « capitaine de Chinois » qu'on lui désignait expressément. Par son intermédiaire, il essayerait d'embaucher les travailleurs destinés à former le premier convoi, en tout cent cinquante hommes et femmes. S'il n'y parvenait point, il se rendrait, en explorant les côtes de l'Indo-Chine, à Macao puis à Canton et là ferait les « derniers efforts » pour remplir sa mission.

En même temps que ces instructions, le service des colonies rédigeait également un règlement minutieux sur les conditions auxquelles le roi admettrait les Chinois à la Guyane et en reproduisait les clauses dans une longue dépêche qui prescrivait au commandant de la Guyane la conduite à tenir. En lisant certaines des recommandations ainsi faites à Carra Saint-Cyr ou certains articles du règlement, impossible de ne pas sourire. Il fallait une candeur peu commune pour prescrire au gouverneur de respecter soigneusement le secret des lettres de ses nouveaux administrés; il fallait aussi des illusions robustes pour s'imaginer

1. Archives des colonies. *Correspondance générale, Guyane*, carton 1820, dossier spécial à cette affaire où se trouvent toutes les pièces ici visées. Cf. dans la *Correspondance ministérielle* la dépêche à Forestier du 4 mai 1818.



que les Chinois, à peine débarqués à Cayenne, écriraient des descriptions tellement enthousiastes, que parents ou amis les voudraient rejoindre en foule. Il y avait quelque illusion également à croire que les Chinois se rendraient à Cayenne aussi facilement qu'à Java ou aux Philippines, où ils allaient depuis des siècles et surtout à supposer qu'ils amèneraient des femmes, l'émigration des chinoises ne se produisant guère que vers des colonies très anciennes, telles précisément que les Philippines ou Java. De même, si le dessein de subordonner les nouveaux venus à un capitaine et à des lieutenants de leur nation se pouvait justifier, l'idée de faire nommer ces officiers par les représentants du roi risquait d'amener des difficultés. Les dispositions arrêtées d'avance à Paris sur les dimensions de leurs maisons et sur la réglementation de la voirie étaient précises, enfin, jusqu'à la puérilité. Néanmoins, et c'est là surtout ce qu'il faut retenir, ces erreurs mêmes n'ont pu être commises que par des hommes assez au courant des choses d'Extrême-Orient. Les observations sur la nourriture, sur les contestations entre Chinois, sur les conditions dans lesquelles interviendra la police française, révèlent une connaissance précise de la vie chinoise, notamment dans les colonies hollandaises et espagnoles. Avant de rédiger les règlements et les instructions, le service des colonies s'est donc bien renseigné. Auprès de qui? Autant que des coïncidences de date permettent de conclure, ce fut sans doute auprès du colonel Schmaltz, dont il nous va falloir examiner maintenant les desseins personnels. Ancien officier dans les Indes néerlandaises, ayant résidé précisément à Sourabaya, où Philibert devait retrouver son « capitaine de Chinois », Schmaltz, devenu commandant du Sénégal<sup>1</sup>, se trouvait en effet à Paris

1. En dehors des dictionnaires biographiques, on peut consulter sur Schmaltz et principalement sur son entrée au service français, en 1814, grâce à la protection de Linois : Boyer-Péreléau, *Les Antilles françaises*, t. III, notam-

dans l'été de 1818, appelé par l'étude des projets relatifs à sa colonie, projets qui promettaient d'ailleurs de bien autres bénéfices que l'introduction à la Guyane de quelques familles chinoises.

Dès 1814, une entreprise s'était formée pour créer des établissements nouveaux dans la région du Sénégal. Aussitôt après les Cent-Jours, le dessein fut repris et la Société coloniale philanthropique voulut, avec le secours des indigènes, cultiver la presqu'île du cap Vert<sup>1</sup>. En mars 1817, elle faisait partir du Havre près de deux cents émigrants<sup>2</sup>. Le gouvernement intervint. Il avait paru s'intéresser d'abord aux premières entreprises<sup>3</sup>, mais déclarait maintenant par la voix du *Moniteur* ne les patronner en rien<sup>4</sup>. Il interdit ensuite de nouveaux convois<sup>5</sup>, enfin, pesa sur le Conseil d'État pour obtenir un arrêt permettant de considérer la Société comme dissoute<sup>6</sup> et de multiplier les précautions pour empêcher une reprise des opérations<sup>7</sup>. Il estimait dangereux d'accumuler sur un seul point un pareil supplément de population, sans doute turbulente, et critiquait en outre la direction. De fait, les promoteurs semblent s'être peu souciés d'assurer l'installation des émigrants, qui, rapidement découragés, abandonnèrent la partie. Vers la même époque, une

ment p. 328, note, mais sans oublier que Boyer-Péreléau est systématiquement hostile.

1. Archives des colonies. Rapport et décision ministérielle du 31 janvier 1815; le ministre au commandant du Sénégal, 8 février 1817.

2. *Ibid.* Le ministre au commandant du Sénégal, 11 août 1817.

3. *Ibid.* Décision précitée (note 1) du 31 janvier 1815. Le ministre au préfet maritime de Rochefort, 8 mars 1815.

4. N° du 17 novembre 1816, p. 1287.

5. Archives des colonies. Le ministre au commandant du Sénégal, 11 avril 1817.

6. *Ibid.* Au garde des sceaux, 27 juin 1817.

7. *Ibid.* Le ministre au commandant du Sénégal, 20 octobre 1817; au consul à Ostende, 31 juillet.

autre affaire encore paraît s'être ébauchée, à qui le gouvernement accorda quelques facilités<sup>1</sup>. Impossible cependant de trouver trace de ses opérations. Sans nul doute, elle non plus ne conduisit à rien. Mais, en dépit de leurs insuccès, ces diverses tentatives méritaient d'être rappelées, car, rapprochées des réflexions à recueillir de-ci de-là chez les personnes s'occupant alors des affaires coloniales, elles montrent comment l'attention se trouvait, à cette époque, attirée vers le Sénégal.

La seule logique conduisait d'ailleurs le gouvernement à s'occuper de lui, puisque les projets d'expansion découlaient de la recherche de la main-d'œuvre. D'où étaient venus, en effet, tous les nègres qui avaient naguère enrichi les Antilles? De la côte occidentale d'Afrique. Comme le disait un peu plus tard Portal, pour justifier ses entreprises, « l'abolition complète et immédiate de la traite », laissait sur cette côte « les esclaves sans emploi et les chefs sans revenus<sup>2</sup> ». Quoi de plus efficace dès lors qu'une entente avec ces chefs dont le concours permettrait de transformer nos factoreries en plantations? Hogendorp venait tout récemment de suggérer l'expédient<sup>3</sup>. Talleyrand y avait songé déjà en l'an VII quand il rédigeait son fameux mémoire, car la suppression officielle de l'esclavage provoquait alors les mêmes difficultés<sup>4</sup>. Coloniser le Sénégal, c'était évidemment donner au grand problème la solution la plus élégante : ne pouvant plus transporter les ouvriers là où se trouvait le travail, on transporterait le travail où se trouvaient les ouvriers.

Le ministère songea d'abord à envoyer une mission

1. Archives des colonies. Le ministre à l'intendant maritime à Rochefort, 16 mai 1816; au commandant du Sénégal, 18 mai 1816.

2. Discours à la Chambre, 4 juin 1819. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XXIV, p. 751.

3. Voir ci-dessus, p. 196.

4. Voir ci-dessus, p. 82.

d'exploration placée sous les ordres d'un officier du génie, Foncin, nommé gouverneur de Gorée<sup>1</sup>. Il changea bientôt d'avis et quand le colonel Schmaltz partit pour reprendre possession de nos établissements, ses instructions, datées du 16 mai 1816, lui prescrivirent d'examiner si le Sénégal se prêterait à la culture « par des mains libres » — ces mots sont à remarquer — des « denrées dites coloniales ». Schmaltz répondit affirmativement et, dans un rapport du 8 juillet 1817, indiqua ses vues<sup>2</sup>. Le gouvernement, vivement frappé, le fit revenir à Paris et l'y retint près d'une année<sup>3</sup>. Il put ainsi, dans des conversations et des mémoires, développer tout à loisir ses projets éblouissants. A l'entendre, en effet, le Sénégal était un pays enchanté. Le long du fleuve, admirable voie de commerce, des terres d'une fertilité inouïe s'étendaient; l'indigo, le coton croissaient spontanément et toutes les autres denrées pousseraient sans peine. Rien à craindre, dans un pays merveilleusement salubre, de ces épidémies meurtrières qui dévastent les Antilles. Les habitants enfin ne protesteraient point; bien mieux, ils sollicitaient le secours « de notre industrie et de nos arts » et rassurés par une protection efficace, par la paix rétablie dans la région, travailleraient joyeusement pour nous. La féerie, on le voit, était complète. Le colonel Schmaltz ne gardait manifestement pas rancune au Sénégal de la catastrophe de *la Méduse* ni des mésaventures de son arrivée à Saint-Louis.

Quant au gouvernement, il ne pouvait qu'accueillir les assertions d'un homme parlant de visu et apportant des renseignements conformes à ceux souhaités. Dès le mois de mai 1818, le projet de colonisation était donc arrêté en

1. Archives des colonies. Rapports et décisions des 29 mars et 5 avril 1816.

2. Ces indications et les suivantes, — sauf indications contraires — d'après les instructions générales du 31 décembre 1818 qui seront citées et analysées plus loin.

3. Archives des colonies. Rapport au roi du 22 octobre 1817.

principe et le ministère, son impatience ne souffrant aucun délai, décidait de passer à l'exécution. Ici toutefois se plaça une légère péripétie. Le total des dépenses, à répartir sur sept années, se montait à plus de onze millions, dont un million pour la première année et près de trois millions pour la seconde. Or, aucun crédit spécial ne figurait naturellement au budget. Mais, en pareille occurrence, nul gouvernement ne s'est jamais trouvé sans expédients. Dans l'espèce, les ministres imaginèrent d'emprunter, en quelque sorte, sur la rente de l'Inde, au trésor 600 000 francs, à la liste civile un million<sup>1</sup>. Le 16 septembre, en l'absence des Chambres, une ordonnance royale accorda ainsi à la marine, en même temps que les fonds exigés par l'expédition du capitaine Philibert, les premières sommes nécessaires pour le Sénégal<sup>2</sup>. Les préparatifs furent dès lors poussés avec activité et, le 31 décembre, le ministre résumait tout le projet en adressant à Schmaltz de très longues instructions définitives qui en dépit de l'ordonnance incohérente et du style lâché, sans analogie avec la classique élégance des mémoires diplomatiques, demeurent, en leur genre, une œuvre remarquable. Plus encore que les instructions relatives aux Chinois de la Guyane celles-ci témoignent d'une étude extrêmement minutieuse des questions. Tout est prévu et discuté avec une sagacité qui semble étonnante à qui songe au peu d'expérience qu'on avait alors, ainsi qu'à l'incertitude des renseignements positifs. Enfin, et ce n'est assurément pas là le moindre intérêt historique, la dépêche ministérielle résume bien les idées coloniales du gouvernement d'alors et laisse apercevoir dans sa politique des tendances assez nouvelles<sup>3</sup>.

1. Archives des colonies. Rapport au roi et décision du 3 juin 1818.

2. Citée dans la discussion parlementaire. (Cf. p. 210).

3. Archives des colonies. Le ministre au commandant du Sénégal, 31 décembre 1818.

Trois expéditions partant de France en 1818 et 1819 porteront au Sénégal un millier d'hommes de troupes et du matériel. Trois fortins, établis le long du fleuve dans les îles de Toddé et de Reffo ainsi qu'à Galam, assureront dans les régions avoisinantes une sécurité complète, première condition indispensable au succès. Les garnisons seront exclusivement fournies d'abord par les troupes envoyées, puis, en partie tout au moins, par des corps indigènes commandés par des officiers et sous-officiers blancs. Ce système avantageux qui permettra de soulager en bien des circonstances les troupes européennes est recommandé avec une insistance digne d'éloges. Au moment où il se préparait à développer considérablement notre colonie africaine et posait, comme nous allons le voir, les premières assises de notre empire actuel, le gouvernement de la Restauration créait l'instrument qui devait nous assurer la possession de cet empire. Pour lui, les corps auxiliaires noirs doivent former avec le temps « la majeure partie de la force publique dans nos établissements d'Afrique ».

En même temps que les emplacements des forts, le gouvernement se fera également céder par les chefs indigènes, moyennant le paiement de « coutumes » ou redevances annuelles, les terres destinées à la culture. Ces terres seront distribuées ensuite gratuitement à des concessionnaires offrant des garanties sérieuses : immigrants français disposant d'un capital d'au moins cinq mille francs; habitants actuels de Saint-Louis et de Gorée; enfin soldats arrivés au terme de leur congé et auxquelles on accorderait des facilités spéciales, les colons militaires jouissant alors, je l'ai dit, d'une faveur particulière. Mais, quels qu'ils soient, tous ces colons auront besoin d'ouvriers; les chefs indigènes en procureront. Dans les traités mêmes de cession des terrains, ils prendront l'engagement de fournir, moyennant rétribution annuelle, les hommes nécessaires pour les cul-

tiver. Ces hommes resteront d'ailleurs leurs sujets. Ils ne seront jamais transportés nulle part comme esclaves et si des différends survenaient entre eux et les colons, un tribunal spécial sera chargé d'en connaître, tribunal analogue au *Lang Rand* de Java, fait remarquer le ministre, car, et toujours grâce à Schmaltz, la direction des colonies prend alors ses modèles en Hollande plus volontiers qu'en Angleterre.

Mais les indigènes ne se borneront point à travailler ainsi sous les ordres et pour le profit direct des Européens. « Beaucoup plus éclairés que leurs sujets, les princes et les chefs du pays paraissent disposés, dit le ministre, à se faire l'instrument des améliorations que nous méditons » et ils « concevront sans doute eux-mêmes la pensée de tirer de leurs sujets le même parti, pour leur propre compte, qu'ils nous en verront tirer pour le nôtre. De son côté, reconnaissant que la récompense suit le labeur et que de nouvelles satisfactions l'attendent pour prix de nouveaux efforts, la masse même des indigènes obéira de proche en proche à l'impulsion donnée ». Quelques mesures assurant la vente à prix raisonnable de toutes les récoltes offertes, suffiront à stimuler son ardeur. Les naturels se civilisant à notre contact acquerront des besoins nouveaux et qui croîtront en même temps que s'augmenteront leurs ressources, si bien que le Sénégal offrira bientôt un immense débouché aux produits français, en même temps qu'il deviendra, pour la France, un immense champ de denrées.

Cette transformation d'une colonie de commerce en colonie de culture entraînait des conséquences diverses. D'abord douanières. Les établissements d'Afrique étaient, tout comme ceux de l'Inde, soumis à un régime particulier. Aucun motif n'existait plus de le leur conserver. L'exclusif y règnera donc désormais et leurs produits devront entrer en France aux mêmes conditions que ceux des

Antilles<sup>1</sup>. La situation du chef devait croître, d'autre part, en même temps que l'importance du pays, sans compter que le gouvernement désirait sans doute récompenser l'un des auteurs du plan sur lequel se fondaient de grandes espérances<sup>2</sup>. Schmaltz fut donc l'objet d'une faveur marquée, et c'est avec un traitement porté de dix-huit<sup>3</sup> à quarante mille francs, qu'au début de 1819, il partit pour rejoindre son poste<sup>4</sup>.

Mais à peine y était-il, et la dernière des expéditions d'hommes et de matériel prévue au projet n'avait pas encore quitté la France que des difficultés se découvraient, tant à Paris que sur place. Les expédients financiers imaginés en 1818 étaient nécessairement temporaires. Il fallut bien demander aux Chambres la ratification des dépenses engagées et les moyens de poursuivre l'entreprise. Aussitôt une opposition se manifesta. Certains députés dont Casimir Périer attaquèrent pour raisons théoriques l'ouverture des crédits par simple ordonnance. D'autres s'en prirent aux desseins eux-mêmes et M. Rodet, usant d'un argument qui, malheureusement, a souvent du succès, déclara l'affaire mauvaise puisque les Anglais nous laissaient l'entreprendre. Portal, au nom du gouvernement, et Lainé, représentant ses amis Bordelais, durent intervenir avec vigueur<sup>5</sup>. Les crédits furent votés, mais avec une mauvaise humeur si évidente que le ministère ne put s'empêcher d'y voir

1. Archives des colonies. Le ministre au directeur général des douanes, 6 janvier 1819.

2. Voir, par exemple les appréciations du marquis d'Osmond, ambassadeur à Londres, notamment dans sa dépêche du 5 mai 1818 (Archives des affaires étrangères).

3. Archives de la marine (BB<sup>1</sup>). Ordonnance de nomination du 25 avril 1816.

4. Archives des colonies. Rapport au roi du 26 octobre 1818.

5. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XXIV, notamment pp. 292, 491 et suiv., 765 et 767.



un avertissement<sup>1</sup>. Il en reçut un second trois jours plus tard. Le 10 juin arrivait le rapport du capitaine de frégate de Meslay qui avait commandé l'expédition chargée de remonter le fleuve pour fonder l'établissement de Bakel<sup>2</sup>. Or M. de Meslay, témoin non moins oculaire que Schmaltz, avait vu le Sénégal sous un tout autre aspect : pays insalubre ; inondations redoutables ; main-d'œuvre problématique, les nègres même esclaves, n'ayant aucune habitude du travail. La conduite de Schmaltz enfin devenait incompréhensible. Il s'était mis à l'œuvre, toujours enthousiaste, mais voici qu'il modifiait le plan convenu : au lieu de compter sur la seule bonne volonté des indigènes, il voulait les contraindre au travail. Il avait été décidé de s'entendre avec les peuplades Peulhs ; au lieu de cela, il traitait avec le chef du Oualo, pays qu'il avait lui-même déclaré peu fertile et avec les Braknas qu'il avait représentés comme tout à fait négligeables. Bref, le terrain des opérations se trouvait déplacé et les indigènes ne nous faisaient évidemment pas l'accueil escompté<sup>3</sup>. Le gouvernement s'en inquiétait, craignant notamment de se voir engagé dans les querelles des peuplades et entraîné par elles dans des guerres : craintes fondées d'ailleurs, car les Maures Trarzas qui se prétendaient des droits sur le Oualo se liguèrent avec les Peulhs, avec les Braknas eux-mêmes, et, dès le mois d'août 1819, ouvrirent les hostilités<sup>4</sup>.

Avant que la nouvelle ne parvint à Paris, le ministère avait résolu de s'éclairer. Dès le 18 juin 1819 il avait écrit

1. Archives des colonies. Le ministre au commandant du Sénégal, 18 juin 1819.

2. La date de réception, d'après le rapport au Conseil des ministres de mai 1820, cité plus loin. L'analyse du rapport dans la dépêche à Schmaltz du 18 juin 1819.

3. Rapport au Conseil des ministres de mai 1820. Archives des colonies. *Correspondance générale, Sénégal*, carton 27.

4. Dubois et Terrier. *Un siècle d'expansion coloniale*, p. 135.

à Schmaltz pour le modérer, au moins provisoirement<sup>1</sup>, et, en septembre, le capitaine de vaisseau de Mackau était envoyé au Sénégal, officiellement pour y étudier la répression de la traite, en réalité pour mener une enquête sur la situation et les ressources de la colonie<sup>2</sup>. Il revint au printemps de 1820. Portal étudia ses conclusions et, vers le milieu de mai, fit, en conseil, un rapport à ses collègues<sup>3</sup>. Il rappelait d'abord les points essentiels sur lesquels s'était édifié tout le projet de colonisation : ressources du pays et salubrité du climat, concours assuré des indigènes, bonnes dispositions notamment des Peulhs, facilités que donneraient les habitants de Saint-Louis et de Gorée en fournissant leurs capitaux et leurs captifs. Or, voici que de rapport en enquête et de déboire en désillusion, le ministre était contraint d'annoncer l'insalubrité du pays, le mauvais vouloir des habitants de Saint-Louis et de Gorée, enfin l'hostilité des indigènes. Que faire dès lors ? Simplement, semblait-il, se garder de renouveler les fautes commises en restreignant un peu les espérances. Tout bien considéré, seule la culture des cotonniers paraît devoir donner des résultats : on se contentera du coton. Schmaltz attribue aux menées anglaises la ligue armée que les indigènes ont formée contre nous. L'hypothèse est vraisemblable, mais il est certain aussi que nous avons préparé le terrain. Il faut donc se hâter de calmer les appréhensions et de désarmer les colères. Pour cela, la colonie recevra d'abord un nouveau chef, étranger aux incidents fâcheux qui se sont produits. Ensuite au lieu d'augmenter les forces militaires comme Schmaltz le demande, on les réduira plutôt. Nous sommes engagés au Oualo, nous y resterons. Inutile seulement de

1. La dépêche dans les Archives des colonies.

2. Archives des colonies. Le ministre au baron de Mackau, capitaine de vaisseau, 13 septembre 1817.

3. Celui cité à la note 3 de la page précédente.

se laisser aller à un étalage de troupes qui paraîtrait une provocation. Nous devons apaiser, tranquilliser, regagner les cœurs, car nous ne pouvons rien sans l'aide des indigènes : le succès dépend de leur bon vouloir... Les ministres adoptèrent toutes ces vues. Schmaltz reçut immédiatement de nouveaux ordres très précis et quelques semaines plus tard, aussitôt trouvé son successeur, il était rappelé<sup>1</sup>.

Entre temps, les 23 et 24 juin, au cours de la discussion du budget, Portal parlait également du Sénégal à la Chambre<sup>2</sup>. Là non plus, il ne dissimulait point complètement les traverses ; ajoutant même quelques traits nouveaux, la difficulté de recruter, par exemple, comme on l'avait espéré, des colons convenables parmi les petits capitalistes. Les lenteurs et les difficultés dépassant de beaucoup toutes les prévisions, le ministre, résigné maintenant à la patience, réduit spontanément les demandes de crédits, mais ne se laisse point aller cependant au découragement. Ni aux députés, ni à ses collègues il ne laisse entrevoir la possibilité d'un abandon complet. Moins brillante, l'entreprise semble encore avantageuse. A lui seul, le coton peut fournir de beaux bénéfices. Les inconvénients et les dangers qu'entraîne ailleurs l'esclavage seront évités par l'emploi de la main-d'œuvre libre. Le principe de la pénétration pacifique enfin, auquel le gouvernement reste inébranlablement attaché, assurera un développement quasi indéfini en même temps qu'il permettra à nos trafiquants d'aller chercher fortune au delà même des territoires où nous dominerons.

Car, derrière les régions où notre influence s'exercera directement, de vastes contrées s'étendent, peu ou point

1. Archives des colonies. Le ministre à M. Le Coupé, nommé commandant pour le roi, 30 juin 1820, envoi de ses instructions (celles-ci manquent) ; à Schmaltz, 3 juillet, lettre de rappel.

2. Archives parlementaires, 2<sup>e</sup> série, t. XXVIII, pp. 661 et 727.

connues, dont la richesse pourtant ne fait doute, car de là viennent une partie des marchandises que les indigènes vendent sur la côte. Le poste établi à Galam facilitera les relations avec les pays du haut fleuve. Il faut pourtant faire plus encore que remonter chaque année jusque-là. Dès le moment où les projets sur le Sénégal prennent corps, le ministère conçoit d'autres visées plus larges dont ne soufflent mot les instructions à Schmaltz qui visent seulement la colonisation pure. Quelques pièces éparses et divers actes permettent toutefois de les apercevoir clairement. A la fin de 1817 un voyageur espagnol, Badia, qui a déjà voyagé en Afrique, se propose d'y retourner : une ordonnance royale lui accorde un subside, car ses explorations profiteront au Sénégal<sup>1</sup>. En 1818, M. de Fleuriau, qui fait à Saint-Louis l'intérim du colonel Schmaltz, envoie Mollien dans l'intérieur. A son retour, en 1819, le gouvernement s'intéresse aux résultats du voyage. Il marque sa satisfaction par des gratifications, des augmentations de traitement et la croix de la Légion d'honneur<sup>2</sup>, cependant qu'à la tribune de la Chambre Lainé salue un émule de Mungo Park et insiste sur l'intérêt pratique des découvertes<sup>3</sup>. Enfin, à la même époque, le ministre de la Marine demande des renseignements sur les menées des Anglais qui songeraient, dit-on, à nouer des relations commerciales avec Tombouctou<sup>4</sup>. Il sait parfaitement que ses entreprises africaines déplairont à l'Angleterre qu'il accuse, nous l'avons vu, d'armer les indigènes contre nous. Pour calmer les récriminations qu'on prévoit, l'ambassadeur du roi a déjà reçu l'ordre d'insister sur le

1. Archives des colonies. Rapport au roi et ordonnance du 20 décembre 1817.

2. Archives des colonies. Rapports au roi et décisions des 28 avril et 1<sup>er</sup> septembre 1819.

3. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XXIV, p. 768.

4. Archives des colonies. Le ministre à l'ambassadeur du roi à Londres, 29 septembre 1819.

caractère philanthropique de notre œuvre, ce qui ne pourra certainement manquer d'embarrasser une puissance qui drape ses convoitises de déclamations humanitaires<sup>1</sup>. La politique générale du cabinet Richelieu lui permet d'ailleurs de se passer de la bonne volonté britannique. Il persévèrera donc, quoi qu'à Londres on puisse dire ou penser. Encore faut-il toutefois ne point se laisser distancer. De là, l'inquiétude que le bruit des visées anglaises sur Tombouctou cause au ministère de la Marine, car on y rêve aussi d'atteindre la capitale mystérieuse. La transformation des établissements du Sénégal doit nous valoir mieux, en effet, que des plantations. Elle fournira une base d'opérations qui permettra de pénétrer dans l'intérieur de l'Afrique, de drainer à notre profit le commerce de contrées que chaque exploration révèle plus riches et c'est cette arrière-pensée constamment maintenue qui achève de donner leur physionomie aux projets sur le Sénégal, projets légèrement diminués à la suite des premières expériences et des premiers déboires mais dont les principes essentiels n'ont pas varié et qui semblent parvenus à leur forme définitive durant l'été de 1820.

En cette même année, le ministère précisait également ses desseins sur Madagascar. Les voyageurs envoyés pour explorer les côtes les avaient parcourues durant les derniers mois de 1818, repris solennellement possession de divers points sans rencontrer d'hostilité chez les indigènes et conclu enfin que Tintingue et l'ilot de Sainte-Marie présentaient bien pour un établissement des avantages très sérieux<sup>2</sup>. Mais tandis qu'ils revenaient, le gouverneur de Bourbon envoyait une garnison à Sainte-Marie, en juin 1819, et faisait à son

1. Archives des colonies. Le ministre à l'ambassadeur du roi à Londres, 27 mai 1818. Cf., aux archives des affaires étrangères, la dépêche de l'ambassadeur du 5 mai 1818.

2. *Précis des établissements français à Madagascar*, p. 7 et suiv.

tour reconnaître la côte. Or, les renseignements qu'il transmitt ensuite à Paris ne s'accordaient aucunement avec ceux de MM. de Mackau et Sylvain Roux. Il déclarait Sainte-Marie et Tintingue à peu près inhabitables et préconisait le choix de Fort-Dauphin. Comme naguère pour le Sénégal le ministre se trouvait donc en présence d'affirmations contradictoires, venant de personnes également autorisées : situation fréquente en matière de politique lointaine, et qui, si elle ne justifie pas toutes les fautes, excuse cependant bien des maladresses et bien des défaillances. En pareil cas les hommes timorés reculent volontiers. Mais le tempérament de Portal ne l'incitait pas aux solutions paresseuses et, bien qu'il ne fût pas encore engagé à Madagascar comme il l'était au Sénégal lors des premiers rapports défavorables, il ne résolut pas simplement de s'abstenir. Une nouvelle commission fut réunie, que présida encore M. Forestier et dont Sylvain Roux fit également partie, ce qui, soit dit en passant, préjugait un peu la solution. Le port de relâche, jugé indispensable, ne pouvait évidemment être établi que sur la côte orientale ; or, sur cette côte un seul point convenait : Tintingue. Cela acquis, y avait-il lieu d'adjoindre à ce port une colonie de culture ? La commission, influencée sans doute par l'ardeur de Sylvain Roux, conclut affirmativement et deux rapports de Forestier, des 25 mai et 2 août 1820 désignèrent de nouveau Sainte-Marie, réclamant toutefois, pour le début, une simple expérience modeste et prudente. Pareille réserve était pour plaire au ministre, surtout au moment précis où une hâte excessive lui créait des ennuis au Sénégal. Il adopta donc les vues de la commission et les fit accepter tant par le Roi que par les Chambres. Un premier crédit de 480000 francs fut inscrit au budget de 1820, afin d'envoyer à Sainte-Marie et à Tintingue une expédition, réduite d'ailleurs au strict nécessaire. Une décision ministérielle du 28 décembre 1820

nomma ensuite Sylvain Roux commandant particulier des établissements français à Madagascar. Des instructions lui prescrivirent « de créer des cultures dans l'île Sainte-Marie, à l'aide des colons militaires que l'expédition y transportait, des noirs travailleurs qui seraient ou loués aux chefs madécasses ou achetés d'eux, et, dans ce dernier cas, déclarés libres immédiatement, moyennant un engagement temporaire de leurs services ; d'encourager la culture des denrées dites coloniales par les indigènes, soit qu'ils s'y livrassent pour leur propre compte, soit qu'ils consentissent à s'en occuper pour le compte des colons français... ; d'attirer par la suite à Sainte-Marie non seulement le trop-plein de la population libre de Bourbon, mais encore les autres immigrants qu'il serait utile d'y appeler ». Tout comme le commandant du Sénégal enfin et précisément dans le même but, le commandant de Madagascar devait « se concilier... l'estime, la confiance et l'amitié des indigènes, de façon à s'insinuer graduellement dans le territoire et dans la population par des mariages avec les filles du pays et par la fusion des intérêts réciproques ».

L'analogie est frappante avec le programme établi pour le Sénégal. Les procédés préconisés se ressemblent fort, les visées s'affirment toutes pareilles. Mais les deux projets ont en commun un autre trait encore. Ils ont beau ouvrir l'un et l'autre de très vastes espoirs, ni l'un, ni l'autre ne répond complètement aux besoins. Ils promettent des colonies dont le développement ne dépendra plus de la traite. Mais ni à l'Ouest ni à l'Est de l'Afrique, il ne semble possible d'assurer rapidement un emploi à tous ces émigrants français que l'on souhaite utiliser. Le ministre a donc jugé nécessaire d'étudier une autre entreprise encore et il a voulu résoudre la dernière partie du problème de la main d'œuvre tout en parvenant à tirer enfin parti de la Guyane.

A cela, en effet, on n'avait toujours pas réussi. Le capitaine Philibert dont j'ai dit l'envoi en mission<sup>1</sup>, n'avait pourtant pas ménagé les efforts. N'arrivant à rien aux îles de la Sonde, il s'était rendu à Canton, où un missionnaire lazaris- tiste avait traduit tant bien que mal une « instruction ré- glementaire pour les Chinois désirant passer à la Guyane<sup>2</sup> », puis à Manille, où il était enfin parvenu à faire des recrues. Sous la monarchie de Juillet, de méchantes langues accu- seront la Restauration d'avoir dépensé plusieurs millions pour procurer deux domestiques au gouverneur de Cayenne. C'est une exagération. Philibert amena en Guyane vingt- sept Chinois et cinq Indiens, des Philippines sans doute, qui escortaient des buffles. Ceux-ci moururent en route ; les Indiens, d'autre part, n'étaient pas prévus au programme. Le gouverneur hésita donc sur ce qu'il en ferait, puis les plaça « à la suite » de l'escadron du train des équipages. Quant aux Chinois, neuf moururent. Les autres « décou- ragés » et affligés par l'absence de Chinoises refusèrent obstinément de travailler<sup>3</sup> si bien qu'il fallut finir par les rapatrier. L'aventure cependant fit un heureux : Kiang- Kiao, fils d'un marchand d'Amoy établi à Manille, et que les documents officiels dénomment Kancao. Promu « chef chinois », il vint à Paris, et y joua une manière de person- nage. Le roi se le fit présenter. Un éditeur lithographia son portrait et avant de le renvoyer dans son pays, quand l'expérience du capitaine Philibert fut définitivement aban- donnée, le ministère de la Marine, pendant près de deux ans, dépensa chaque mois cinq cents francs pour lui faire donner

1. Ci-dessus, p. 202.

2. A la Bibliothèque Nationale, Manuscrits, *Nouveau fonds chinois* 5233. Pour identifier l'auteur et le lieu de la traduction, Cf. Cordier, *Bibliotheca sinica*, t. I, p. 553.

3. *Précis sur la colonisation de la Mana*, p. 27, note. Archives des colonies, le commandant de la Guyane au ministre, 28 octobre 1829.



des leçons de français, d'écriture et de dessin, par une dame<sup>1</sup>.

Mais tandis que le projet du capitaine Philibert échouait ainsi piteusement parmi des incidents d'opérette, un autre projet s'était fait jour, qui avait attiré l'attention bienveillante du ministre : utilisant des Français, il répondait tout à fait aux préoccupations du moment. Projet séduisant d'ailleurs, ingénieux, brillant aussi et grandiose, car il avait pour promoteur l'étonnant Catineau-Laroche. Tour à tour secrétaire général des douanes françaises en Autriche, inspecteur principal des douanes en Illyrie, chef de bureau à la direction de la librairie, secrétaire général de l'Aisne, préfet de ce département, puis grâce à un avancement d'une espèce particulière, sous-préfet de Saint-Quentin, Catineau-Laroche avait encore trouvé le temps de parcourir les États-Unis, les Antilles et quelques régions de l'Amérique du Sud<sup>2</sup>. Et partout, il avait observé, jugé, compris. « De grâce donnez-moi un sujet à traiter », écrivait-il un jour à M. de Rayneval, directeur aux Affaires étrangères<sup>3</sup>. Son inlassable activité éprouvait en effet un irrésistible besoin d'éclairer sans cesse les gouvernants. Les archives du ministère des affaires étrangères conservent ainsi nombre de copieux mémoires qui règlent sans hésitation la question de Saint-Domingue ou le sort des colonies espagnoles<sup>4</sup> et les cartons des Colonies renferment de leur côté de véritables volumes de sa main. Entreprenant, imaginatif, doué

1. Archives des colonies : Rapports au roi des 21 mars 1821, 13 février et 19 octobre 1822. — A. de Rémusat, *Nouveaux Mélanges asiatiques*, t. I, p. 262 ; M<sup>me</sup> Celliez, née de Rossi, *Historique de l'instruction du Chinois qui a été présenté au Roi, le 8 octobre 1821*.

2. *Précis sur la colonisation des bords de la Mana*, p. 5, note.

3. Le 29 mars 1819. Archives des affaires étrangères. *Mémoires et documents, Colombie, Vénézuéla, Nouvelle-Grenade*, 1.

4. Voy. notamment le volume : *Mémoires et documents, Amérique*, 15. J'ai déjà eu occasion de mentionner le mémoire sur Saint-Domingue. Ci dessus, p. 118.

de qualités d'exposition vraiment remarquables, esprit à la fois chimérique et ingénieux, rarement gêné par les faits et possédant pour toutes les difficultés des solutions élégantes, Catineau-Laroche est, sur notre route, le premier échantillon d'un type dont nous retrouverons par la suite maints représentants. Ne s'occupant pas de droit public mais toujours prêt à publier quelque chose, il est publiciste d'après le nouveau sens donné au terme et, comme il a visité les colonies, publiciste colonial. Bonne ou mauvaise, de tels hommes ont généralement une influence. Catineau-Laroche notamment ne pouvait manquer d'en exercer une à l'époque où un ministre entreprenant cherchait de tous côtés des renseignements et des idées. En rapport avec les Affaires étrangères, il le fut bientôt avec la Marine et comme il passait pour spécialiste des choses américaines, ce fut tout naturellement de la Guyane que Portal lui parla<sup>1</sup>. Il était prêt. Le ministre lui avait indiqué ses vues et ses préférences personnelles. Il les adopta vraisemblablement, les amplifia sans nul doute, les amalgama avec ses propres systèmes et au bout de quelques semaines, à la fin d'avril 1819, revint avec un premier mémoire. La possibilité de coloniser la Guyane à l'aide de cultivateurs français y était amplement démontrée et les multiples questions relatives à l'opération minutieusement examinées. De difficultés sérieuses, nulle trace. Il suffirait de prendre des familles françaises, de les installer non sur la côte, où le climat est plus malsain, mais à l'intérieur, dans des endroits où les premiers défrichements auraient été effectués avant leur arrivée, puis de leur fournir, durant les premiers temps, la nourriture et les habits. L'émigration vers les États-Unis étant considérable, les colons ne manqueraient pas. Catineau-Laroche

1. *Précis sur la colonisation de la Mana*. Les divers Mémoires qui y sont cités aux Archives des Colonies, *Correspondance générale, Guyane*.

se contentait pourtant de proposer comme début un envoi de trois cents familles, soit douze cents individus. Leur établissement et leur entretien pendant un an coûteraient 810 000 francs ; il fallait prévoir en plus 250 000 francs de frais d'administration et 58 000 francs pour l'établissement d'un hôpital, au total, une première mise de 1 118 000 francs. Les chiffres étaient précis, les moindres détails indiqués avec une minutie qui semblait garantir une étude approfondie ; le tout enfin se présentait avec une élégance du meilleur aloi, ordonnée, nette et claire. Portal fut dès lors frappé. Il ne renonça pas brusquement à toute autre combinaison : la direction des colonies continua au contraire à en étudier de très variées, songeant, simultanément ou tour à tour, à l'introduction en masses d'engagés libres noirs, d'Indiens, voire de Chinois encore, mais mariés cette fois à des Malaises<sup>1</sup>. Les préférences, cependant, vont de façon manifeste au système de Catineau-Laroche et le baron de Laussat partant sur ces entrefaites pour aller remplacer à Cayenne M. Carra Saint-Cyr, ses instructions lui prescrivirent d'étudier spécialement la combinaison, « car tout ce qu'il y a de désirable en fait de colonisation se trouverait dans le succès de ce plan ».

M. de Laussat fit procéder à diverses explorations, examina, réfléchit, puis, finalement, émit un avis nettement défavorable. Mais, avant que sa dépêche ne parvint à Paris, l'inlassable Catineau-Laroche était rentré en scène, et, dans un gigantesque mémoire daté du 5 juillet 1820, avait développé un nouveau plan. Une compagnie privée se chargerait de tous les frais et, dans les hautes terres déclarées admirablement salubres, installerait en dix ans cent mille cultivateurs français. Portal, de plus en plus décidé à ten-

1. Archives des colonies. Le ministre au commandant de la Guyane, 3 février 1821 (plusieurs dépêches du même jour).

ter quelque chose à la Guyane, venait précisément de faire inscrire à cet effet, au budget de 1821, un crédit spécial de 200 000 francs. Il n'était pourtant pas homme à accueillir sans examen les nouvelles idées de Catineau-Laroche, surtout après les réserves de M. de Laussat. Une commission fut donc constituée qui, après avoir déclaré le projet des plus ingénieux et des plus séduisants, conclut à la nécessité d'une exploration sérieuse de la région proposée. Une mission, dirigée par Catineau-Laroche lui-même, en fut chargée et arriva à Cayenne en octobre 1820. Elle visita pendant trois mois les bords de la Mana, y établit des postes et, au commencement de 1821, fit savoir au ministre que la région parcourue paraissait admirablement propre à recevoir un grand nombre de familles françaises, bien que, cependant, une plus longue expérience parût nécessaire avant de se prononcer définitivement sur la question de la salubrité. Une nouvelle commission fut alors réunie par le ministre et Catineau-Laroche, revenu à Paris, chargé de lui soumettre un dernier projet. Il en rédigea un qui, chose remarquable, ne ressemblait guère à son premier et pas du tout à son second : la compagnie privée disparaissait complètement et aux familles de cultivateurs s'adjoignaient maintenant des « ouvriers coloniaux » recrutés parmi les conscrits de l'armée et organisés en compagnies. Mais pendant ce temps le ministre recevait de M. de Laussat les rapports les plus décourageants : les postes de la Mana étaient ravagés par les maladies, la saison des pluies avait transformé le pays et maintes autres considérations encore faisaient entrevoir l'entreprise projetée comme à peu près impossible. Ainsi que pour Madagascar et que pour le Sénégal, les affirmations des personnes également éclairées se contredisaient. La direction des colonies hésita donc ; la commission chargée de l'éclairer faisait de même et l'affaire demeura en suspens.

Des trois projets que l'administration de Portal avait conçus pour remédier aux conséquences qu'entraînait la suppression de la traite, deux seulement avaient pris corps ; les plus importants d'ailleurs et les plus gros de conséquences.

### III. — L'EXPANSION COMMERCIALE.

#### I.

Nous avons vu le ministère du duc de Richelieu s'efforcer de reprendre possession de tous les postes de négoce établis par l'ancien régime, rétablir la loge de Moka comme celle de Surate et faire revivre les concessions d'Afrique. Un roitelet lointain témoignait-il de dispositions dont pourraient profiter nos trafiquants, rien n'était négligé pour l'encourager et le modeste sultan d'Anjouan fut de la sorte officiellement « complimenté au nom du Roi »<sup>1</sup>. Au Sénégal enfin, comme à Madagascar, les cultures devaient se doubler de tentatives de pénétration économique. Rien de cela toutefois n'était tenu pour suffisant et, en même temps qu'il élaborait ses desseins de colonisation pure, le gouvernement, attentif aux intérêts des négociants maritimes, en venait à poursuivre des plans presque systématiques d'expansion purement commerciale.

Un problème de méthode générale se posait à ce propos. En pareille occurrence, l'ancien régime avait eu presque constamment recours aux monopoles. De grandes compagnies, dûment nanties de la faveur royale, semblaient seules capables de recueillir des bénéfices en pays très

1. Archives des colonies. Le ministre au commandant et administrateur de Bourbon, 3 juin 1818.

lointains. De pareils procédés convenaient-ils encore? Fallait-il que le gouvernement intervint directement, et, pour décider les armateurs aux expéditions hasardeuses, concédât des privilèges particuliers? La question fut examinée dans l'été de 1818, juste au moment où les ambitions coloniales prenaient décidément corps. Tout bien considéré, le ministère pencha vers la négative. Le roi, consulté pour la forme, se rangea aux vues de ses conseillers et il demeura entendu que « le commerce serait abandonné à ses propres inspirations », que rien n'entraverait son indépendance et que les pouvoirs publics se borneraient « à le suivre » pour « le seconder<sup>1</sup> ».

De fait les armateurs, ceux de Bordeaux surtout, montraient une initiative très avisée. Chine, Indo-Chine, Japon, ces contrées immenses et peu connues que baignaient les « mers d'Asie » avaient depuis plusieurs siècles hanté les rêves des négociants occidentaux. Seuls les Portugais à Macao et les Hollandais à De-sima étaient parvenus à y prendre sérieusement pied. Mais les diverses compagnies des Indes y avaient toutes envoyé des navires car leurs populations pressées pouvaient consommer en abondance les marchandises d'Europe et céder en échange des richesses variées et différentes souvent de celles que fournissaient les colonies. A cet égard, la situation au début du XIX<sup>e</sup> siècle demeurait toujours la même. Pour parvenir à se développer, le commerce au long cours devrait se porter vers l'Extrême-Orient. Or, dès 1816, à peine la fin des guerres impériales eut-elle ouvert la mer, la maison Balguerie junior de Bordeaux équipait le navire le *Bordelais* destiné à partir par le cap Horn pour revenir par celui de Bonne-Espérance. L'année d'après d'autres maisons, Balguerie, Sarget et Philippon notamment, armaient à leur tour et directement pour les mers de Chine.

1. Archives de la marine (BB<sup>1</sup>). Rapport au roi et décision du 26 août 1818.

Laisse à ses seules inspirations, le commerce français s'engageait dans la bonne route. Il appartenait simplement au gouvernement, comme il le disait lui-même, de le suivre afin de le seconder.

Cela de plusieurs façons. D'abord en l'éclairant, car les renseignements précis manquaient sur les pays d'Extrême-Asie. Quand partit l'expédition chargée de la reprise des établissements de l'Inde, le capitaine Philibert qui la commandait reçut donc l'ordre de recueillir avec soins toutes les indications dont pourraient profiter les négociants<sup>1</sup>. Le même ordre lui fut renouvelé lorsqu'il alla, dans les conditions que j'ai dites, recruter des Chinois pour la Guyane<sup>2</sup>, et, dans l'intervalle, M. de Kergariou commandant la *Cybèle*, avait rempli une mission pareille<sup>3</sup>. Ces envois de bâtiments de guerre permettaient « de montrer le pavillon du roi » et rappelaient dans ces pays lointains l'existence et la puissance de la France. Mais des manifestations espacées ne vaudront jamais un établissement permanent. La meilleure manière de protéger efficacement les commerçants dans les « Mers d'Asie » eût été d'y prendre officiellement pied. Le ministère y pensa et lors de son second voyage entrepris en vue du recrutement des Chinois, Philibert fut invité à préparer les voies. De son côté le ministère des Affaires Étrangères travaillait aussi. A défaut d'un établissement véritable, ou concurremment avec lui, des défenseurs attitrés de nos commerçants rendraient de grands services. Un consulat avait existé autrefois à Canton, je ne sais si on s'en occupa. Mais on savait que deux Français étaient devenus mandarins en Annam à la cour de l'Empereur Gia-Long<sup>4</sup>.

1. Archives de la marine (BB<sup>4</sup> 395). Instructions pour le capitaine Philibert, 13 avril 1816.

2. Archives des colonies, les pièces déjà citées, p. 202.

3. Septans, *Les commencements de l'Indo-Chine française*.

4. Cordier, *Le Consulat de France à Hué sous la Restauration*.

Le duc de Richelieu écrivit à l'un d'eux, Chaigneau, pour lui demander des renseignements sur les conditions où pourraient trafiquer nos négociants et le prier d'intervenir en leur faveur. Presentant l'importance d'un moyen d'influence qui devait être très employé par la suite, le ministère décida que deux officiers seraient expédiés pour essayer d'entrer eux aussi, au service de Gia-Long : on préparerait ainsi des successeurs à Chaigneau<sup>1</sup>. En attendant celui-ci recevait des preuves répétées de la bienveillance royale : la croix de Légion d'honneur en 1818<sup>2</sup>, celle de Saint-Louis en 1820<sup>3</sup>, et quand, en cette même année, il repartait pour l'Orient après un court séjour en France, le gouvernement montrait clairement quel genre de services il attendait de lui dans l'intérêt du commerce, en le nommant consul à Hué<sup>4</sup>.

Ce n'est pas tout. Le gouvernement voulut encourager de façon plus directe les armateurs à se tourner vers l'Extrême-Orient en même temps que les assurer, dans une certaine mesure, contre les risques d'expéditions aussi hasardeuses. Lors des premiers départs, il fut donc promis qu'à l'exception des tissus, des cafés et des sucres embarqués dans la Chine propre, les marchandises importées paieraient seulement la moitié des droits de douane. Une décision royale du 2 octobre 1817 étendit ensuite les mêmes faveurs à tous les bâtiments qui seraient armés avant le retour des premiers. Enfin, dans un projet de loi douanière déposé sur ces entrefaites, le 14 février 1818, pour compléter et préciser sur quelques points la législation en vigueur, un titre entier fut intercalé, expressément destiné, au dire de M. de Saint-Cricq, même à procurer les « facilités particulières »

1. Archives de la marine (BB<sup>1</sup>). Rapport au roi et décision du 26 avril 1818.

2. *Ibid.*, même rapport.

3. *Ibid.* Rapport au roi et décision, juillet 1820.

4. H. Cordier, *Le Consulat de France à Hué*.



que rendait nécessaire la reprise « de nos anciennes relations avec l'Inde ». Les retours, déjà très avantageux grâce aux réductions de droits, devaient bénéficier en outre d'une prime particulière pouvant atteindre 50 francs par tonneau de mer<sup>1</sup>.

Ces dispositions ne furent à la Chambre des Députés l'objet d'aucune critique sérieuse, la discussion, immédiatement très passionnée, s'étant concentrée sur un seul point. L'Alsace qui avait constamment joui, sous l'Ancien Régime, du privilège de faire librement transiter à travers son territoire les marchandises coloniales étrangères, ayant perdu cet avantage à la suite des guerres révolutionnaires et ne l'ayant pas recouvré à la Restauration, le ministère proposait de le lui rendre. Il jugeait politique de donner satisfaction aux vœux d'une province, avantageux de ramener un courant commercial qui s'était transporté sur la rive droite du Rhin, et pensait enfin que la multiplicité des précautions projetées empêcherait toute fraude préjudiciable aux colons ou aux négociants. Mais ceux-ci se montraient plus méfiants et surtout décidés à ne rien abandonner de ce qu'ils considéraient comme leurs droits. Ils acceptaient volontiers les faveurs nouvelles, obtenaient même de la commission de la Chambre, pour les sucres de Bourbon, une réduction qui favoriserait encore les armements mais refusaient d'admettre que des épices pussent transiter en France sans avoir au préalable passé par leurs magasins. Leurs représentants firent donc masse et, Duvergier de Hauranne en tête, exigèrent la suppression de l'article relatif à l'Alsace. Comme ils invoquaient les principes sacrés du protectionisme, l'alliance que nous avons déjà remarquée se renoua et la

1. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XX, p. 725 et suiv. Les avantages successivement accordés en 1816, 1817 et 1818, au commerce d'Extrême-Orient, sont énumérés dans une note officielle citée par Cordier, *Bordeaux et la Cochinchine sous la Restauration*, dans le *T'oung Pao*, décembre 1904, p. 507.

majorité des députés refusa d'écouter les ministres invoquant les intérêts généraux ou protestant que les ports ne seraient lésés en rien<sup>1</sup>. La clause incriminée ne figura point dans la loi du 21 avril 1818<sup>2</sup> et ce fut seulement un an plus tard que le gouvernement parvint, non sans peine, à la faire voter dans une loi spéciale<sup>3</sup>.

Les ministres ne pouvaient pourtant pas être taxés d'hostilité contre les armateurs. Les diverses mesures prises ou proposées par eux depuis, la loi de 1816 jusqu'aux faveurs particulières accordées au commerce des mers d'Asie, témoignaient au contraire d'une bienveillance si constante qu'elle commençait à provoquer des jalousies. Portal fut accusé formellement, et un peu plus tard à la tribune même des pairs, de les avoir fait prendre pour le seul profit de son ami Balguerrie<sup>4</sup>. Celui-ci protesta<sup>5</sup>. De même Portal<sup>6</sup> qui pouvait d'ailleurs se justifier facilement, car les comptes de douane établissaient que les détaxes avaient profité à d'assez nombreux négociants<sup>7</sup>. Ceux-ci étaient Bordelais pour la plupart, mais très naturellement, car c'est à Bordeaux que se faisaient alors presque tous les armements pour l'océan Indien et il serait absurde de conclure de là à je ne sais quelle complicité louche. Le fait mérite pourtant d'être retenu. Nous avons vu, d'autre part, que, par suite des combinaisons parlementaires, les représentants des ports apportaient un appoint très notable dans la majorité dont le gouvernement

1. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XXI, notamment pp. 334 et 493-Amé, *Étude sur les tarifs des douanes*, t. I, p. 97.

2. Le texte dans Duvergier, t. XXI, p. 403.

3. Amé, *loc. cit.* à la note 1. Duvergier, t. XXI, p. 160.

4. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XXXVII, p. 556 et 632.

5. *Moniteur* du 10 novembre 1821.

6. *Rapport au roi sur le budget de 1822*. — *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XXXVII, p. 561.

7. Discours de M. de Saint-Cricq, directeur général des douanes, à la Chambre des pairs, 24 juillet 1822. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XXXVII, p. 597.

avait besoin pour subsister et qui, en matière économique, l'entraînait parfois plus loin qu'il n'aurait voulu. Du seul fait de sa composition enfin, ce même gouvernement concevait forcément les entreprises lointaines à la façon des Bordelais. Grâce à ces circonstances diverses, les efforts que faisaient ceux-ci se trouvèrent très parfaitement encouragés et de là vient, en partie, qu'ils connurent le succès, tout au moins sur un point. Vingt-cinq expéditions furent en effet, en moins de deux années, dirigées sur l'Extrême-Orient<sup>1</sup> et le développement rêvé du commerce paraissait ainsi s'organiser sur le premier des deux théâtres choisis.

## 2.

Car une autre partie du monde préoccupait aussi dans le même temps et pour le même objet.

Le roi d'Espagne ne parvenait décidément pas à rétablir son autorité dans ses colonies d'Amérique. Refoulées un moment, à la suite de la restauration de Ferdinand VII, les insurrections regagnaient partout du terrain. La vice-royauté de Buenos-Ayres s'organisait définitivement en état libre; Bolivar remportait une série de victoires; en 1819, l'indépendance de la Colombie était proclamée et le Chili enfin, naguère complètement reconquis, se préparait à s'émanciper à son tour.

En présence de tels faits l'Europe ne pouvait rester indifférente et d'autant moins que le roi d'Espagne invoquait son aide. « L'hydre de la Révolution » relevait manifestement la tête; du coup, la légitimité se trouvait en péril. Le tzar qui se croyait son défenseur prédestiné se montrait donc d'une belle intransigeance. Il voulait évoquer

1. Discours de M. de Saint-Cricq, cité à la page précédente, note 7.

l'affaire au congrès d'Aix-la-Chapelle et affirmait ses sentiments en cédant au roi d'Espagne des bateaux qu'un malencontreux hasard avait seul mis hors d'état de naviguer. Rien ne l'empêchait, en effet, de juger l'affaire d'après les seules doctrines : tout cela n'était pour lui que politique pure. Mais des éléments moins théoriques intervenaient aussi dans le problème. Le premier soin des colonies insurgées avait été de s'affranchir du régime de l'exclusif et de convier les étrangers dans leurs ports. Les commerçants anglais s'y étaient précipités et récoltaient de copieux bénéfices. Les en priver eût paru au gouvernement britannique une injustice d'abord, ensuite une folie car c'eût été laisser le champ libre aux Américains du Nord. Très indépendant à l'égard de la Sainte-Alliance et sans sympathie pour les Bourbons d'Espagne, il ne voyait nul dommage à laisser aller les événements et c'est pourquoi il se dérobaît systématiquement, temporisait et faisait des affaires, tandis que la Russie vaticinait et fulminait.

Entre les deux, la France louvoyait quelque peu gênée. Les principes de son gouvernement la rapprochaient plutôt de la Russie, mais elle avait, elle aussi, des armateurs qui commençaient à trafiquer dans l'Amérique du Sud et souhaitaient y gagner davantage. Dès la fin de 1815, ne possédant encore que des renseignements si vagues et contradictoires qu'il jugeait « impossible d'en faire les matériaux d'un plan de conduite quelconque », Richelieu affirmait cependant déjà que si la révolution qui semblait se préparer était inévitable, l'intérêt de la France commandait de ne point laisser l'Angleterre « s'emparer exclusivement du commerce de ces riches contrées<sup>1</sup> ». En dépit donc des réclamations venues de Madrid, des armements avaient été tolérés dans nos ports et les commandants des bâtiments

1. Instructions au marquis d'Osmond, déjà citées. p. 136.

de guerre recevaient l'ordre de se borner à protéger les nationaux en gardant la neutralité la plus stricte entre espagnols et insurgés<sup>1</sup>. Entre temps et durant toute la dernière période de son premier ministère, Richelieu se mêlait sans cesse aux communications qui s'échangeaient entre les chancelleries et souvent même les provoquait. Il ne voulait pas se prêter aux desseins de l'Angleterre qui eût souhaité soit intervenir seule soit que personne n'intervînt. D'autre part, comme au point où en étaient les choses, le rétablissement pur et simple de l'autorité espagnole paraissait inacceptable et chimérique, il s'efforçait de vaincre l'intransigeance de Ferdinand VII que la Russie encourageait, car cette intransigeance faisait le jeu de l'insurrection, partant des Anglais, et, sans relâche, imaginait ou proposait des moyens d'accommodement : propositions de médiation, projets de transaction, ou encore ces combinaisons singulières et mal connues de royaumes créés en Amérique pour des princes de la maison de Bourbon, royaumes qui ménageraient les susceptibilités du roi d'Espagne et empêcheraient la diffusion des principes républicains tout en sauvegardant les intérêts politiques ou économiques de la France, si celle-ci arrivait à désigner les candidats.

Mais rien n'aboutit. En Amérique, au contraire, les événements se précipitaient ; les insurgés continuaient de gagner du terrain, organisaient les pays et cherchaient à s'assurer avec l'Europe des communications régulières. Il devenait donc urgent, vers 1819, de renoncer aux combinaisons hypothétiques pour adopter une attitude précise. Fidèle à sa politique générale, le ministère se devait d'écouter et de favoriser les négociants. Seuls la mesure et les moyens pouvaient prêter à discussion. Trois partis s'offraient.

1. Circulaire du 14 juillet 1818 (citée dans un rapport au roi du 22 août 1821. Archives de la marine BB<sup>1</sup>).

Portal, qui suivait de très près ces affaires, écartait d'entrée le plus radical. Impossible, pour lui, d'aller plus loin que l'Angleterre elle-même et de reconnaître sans délai les nouveaux gouvernements : leur situation n'était pas assez affermie, et, ni en France ni en Europe, l'état de l'opinion ne le permettrait. Fallait-il alors s'arrêter au système opposé et seconder résolument l'Espagne ? On croyait savoir que les habitants de Porto-Rico se verraient sans déplaisir sous la domination française et, pour les encourager, un bâtiment venait précisément d'être envoyé dans leurs eaux. Peut-être des services rendus nous vaudraient-ils la cession de l'île<sup>1</sup>. L'alliance avec Ferdinand VII présenterait dans ce cas des avantages, difficiles à apprécier toutefois, et insuffisants, sans doute, pour compenser les risques, dont celui de froisser très vivement les sentiments de nombreux Français. Mieux valait, dès lors, continuer la neutralité. Seulement, il fallait, dans ce cas, la rendre moins strictement expectante, augmenter nos forces navales dans la mer des Antilles, afin de garantir nos bâtiments marchands contre de soi-disant corsaires qui n'étaient en réalité que des pirates ; enfin envoyer peut-être en Amérique des agents discrets qui tout en procurant des renseignements utiles serviraient également, au besoin, à protéger officieusement notre commerce. L'utilité de pareils agents ne tarda pas, du reste, à se faire plus nettement sentir et, après que l'armistice conclu le 26 novembre 1820 entre Bolivar et le général Morillo, eut marqué un nouveau recul des Espagnols, le ministre de la marine soumit à ses collègues une note

1. Le ministre de la marine au ministre des affaires étrangères, 15 juin 1819. Cf. de la même date les instructions au baron de Bougainville, commandant la flûte *la Seine*. Ces deux documents doivent exister dans les dépôts publics. Je les cite d'après des copies qu'a bien voulu me communiquer une petite-fille de Portal, M<sup>me</sup> la baronne de Gervain, auteur de l'ouvrage que j'ai déjà eu occasion de citer.

examinant la conduite à tenir. La république de Colombie, disait-il, va profiter largement de la trêve : il en faudrait profiter aussi, et, en attendant des agents directement accrédités, ordonner le départ de deux ou trois officiers de marine qui montreraient de l'aptitude pour de telles missions<sup>1</sup>. Ce n'est pas tout. A peu près en même temps, Portal concevait un plan, singulier, chimérique peut-être, en tout cas caractéristique. Se rendant compte que les Français auraient toujours peine à lutter contre la concurrence des États-Unis plus voisins et de l'Angleterre qui naviguait à meilleur marché, il voulait créer dans une partie du Nouveau Monde un courant de sympathie qui, rendant populaires notre langue, nos idées et nos habitudes, ferait du même coup préférer nos marchandises. Le roi de France devrait pour cela se faire céder par l'Espagne la Bolivie, au besoin en l'achetant. Mais au lieu de la garder, il lui accorderait son indépendance, ce qui régularisait ainsi sa situation internationale, provoquerait dès lors sa reconnaissance et, tout en assurant par là même des avantages commerciaux, porterait un coup sensible aux opposants de gauche en prouvant que la monarchie restaurée savait être libérale<sup>2</sup>. Au milieu des colonies espagnoles se trouvait enfin le Brésil, riche lui aussi de productions variées et qui avait cessé d'être une colonie depuis que la cour de Lisbonne s'y était installée. Son commerce était presque entièrement aux mains de l'Angleterre grâce au traité du 19 février 1810. Mais ce traité devenant bientôt revisable, l'occasion allait être propice pour essayer à notre tour de nous assurer des avantages. Le vigilant Portal commença donc de s'en occuper dès la fin de 1820 et durant les premiers mois de 1821

1. Note du 5 février 1821, citée par la baronne de Gervain, *Le baron Portal*, p. 104.

2. Portal, *Mémoires*, p. 57-63.

il adressait à ce sujet toute une série de communications au ministère des affaires étrangères<sup>1</sup>.

En pareille matière ses collègues accueillaient volontiers ses vues, si bien que dans l'organisation des rapports avec l'Amérique du Sud, ses idées semblent avoir constamment prévalu. Comme il le souhaitait, des missions étaient envoyées en Amérique. La mission secrète du naturaliste Le Plée en 1819 ; en 1821, et toujours d'accord avec sa proposition, d'autres missions moins secrètes et confiées en partie à des officiers. Entre temps l'amiral Jurien et le capitaine Roussin se promenaient ostensiblement tout le long des côtes et ne craignaient pas d'entrer en rapport avec les autorités insurrectionnelles<sup>2</sup>. Des renseignements de toute sorte parvenaient ainsi à Paris d'où le ministère s'empressait de les envoyer aux commissaires des ports qui les transmettaient à leur tour aux négociants<sup>3</sup>. Des pourparlers s'engageaient avec le Brésil et nous obtenions, notamment à Pernambouc, un avantage douanier plus considérable que ceux des Anglais<sup>4</sup>. Il n'est pas jusqu'à l'extraordinaire combinaison relative à la Bolivie qui n'ait provoqué une tentative de négociation arrêtée d'ailleurs dès le début par l'intransigeance de l'Espagne. Cet échec ne saurait surprendre ; mais la seule tentative montre le gouvernement à l'affût des chances même les plus faibles, fermement résolu par conséquent, à poursuivre en Amérique un plan d'expansion commerciale pareil à celui qu'il commençait à réaliser

1. Le traité dans Martens, *Nouveau recueil*, t. III, p. 194 ; pour la date de revision voir l'art. 33. Baronne de Gervain, *Le baron Portal*, p. 103-104.

2. Jurien de la Gravière, *Souvenir d'un amiral*, t. II, chap. XIII à XV ; baronne de Gervain, *Le baron Portal*, p. 106 ; Portal, *Mémoires*, p. 56.

3. Voir à titre d'exemple aux Archives de la Chambre de commerce de Bordeaux la délibération du 19 septembre 1821. — La Chambre de commerce du Havre au ministre de l'intérieur, 1<sup>er</sup> décembre 1821 (Archives des affaires étrangères, *Mémoires et documents. Amérique 35*, fol. 148).

4. Baronne de Gervain, p. 104.



dans une autre partie du monde. Ici encore, d'ailleurs, le succès se dessinait, car à croire le Conseil supérieur du commerce, il y eut un moment en 1821, tant au Havre qu'à Bordeaux, sept navires simultanément prêts à partir pour les ports d'Amérique et douze millions de francs engagés dans ces seules expéditions<sup>1</sup>.

Les obstacles étaient cependant plus considérables que pour l'Extrême-Orient où le gouvernement pouvait recourir à des stimulants indirects, d'un emploi singulièrement délicat quand il s'agissait de l'Amérique. Aux négociants qui armaient pour les mers d'Asie il avait accordé des détaxes douanières. Pareille mesure faciliterait grandement les relations avec le Nouveau Monde et d'autant plus que les républiques naissantes laissaient entrevoir des faveurs en échange d'un dégrèvement de leurs produits. Seulement les républiques américaines étaient d'anciennes colonies organisées naguère et mises en valeur comme telles; elles fournissaient par conséquent les mêmes denrées que les îles à épices et l'importance économique de leur émancipation venait précisément de ce que, pour la première fois dans l'histoire du monde, des masses de sucre ou de café se trouvaient librement jetées sur le marché. Dégrevier en France les marchandises du Brésil ou de la Colombie, c'était donc dégrever les produits coloniaux étrangers. Or, les taxes qui frappaient ceux-ci avaient été établies, en 1814<sup>2</sup>, pour accorder aux produits français la protection à eux due, en vertu du système colonial. Cette protection avait été maintenue par la loi de 1816<sup>3</sup>, puis, tout récemment encore sensiblement renforcée, lorsque le ministère, saisi de plaintes justifiées, avait fait voter une loi, promulguée le 7 juin

1. Archives des affaires étrangères, *Mémoires et documents. Amérique 35*, fol. 145.

2. Ci-dessus, p. 104.

3. Ci-dessus, p. 157.

1820 et qui majorait de cinq francs la surtaxe des sucres étrangers<sup>1</sup>. La politique proprement coloniale constamment suivie depuis 1815, condamnait ainsi la moindre faveur dont profiteraient les marchandises américaines; la politique d'expansion commerciale conduisait par contre à leur en accorder. L'œuvre des armateurs s'était déroulée jusqu'alors avec une logique parfaite, ses diverses parties s'enchaînant et se complétant bien; mais voici que vers le début de cette année 1821 qui devrait être la dernière du ministère de Portal, elle aboutissait à une contradiction. Deux routes distinctes s'ouvraient; deux partis s'offraient entre lesquels il devenait obligatoire de choisir, car il apparaissait impossible de continuer à protéger également les négociants et les colons.

Le ministère était du reste le premier à s'en apercevoir et la manière très caractéristique dont il envisageait le problème nous aidera à saisir la signification véritable de son œuvre qu'il nous va falloir apprécier maintenant d'ensemble après l'avoir exposé fragmentairement. Cette critique toutefois ne saurait être entreprise qu'en tenant compte de quelques circonstances spéciales et notamment de certains courants d'opinion qui commençaient à se manifester avec force.

---

1. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XXVI, XXVII et XXVIII; *Amé*, t. I, p. 131 et suiv. Le texte dans Duvergier, t. XXIII, p. 2.

## CHAPITRE IV

### LES TENDANCES NOVATRICES

- I. — LES POLÉMIQUES. — 1. Les hommes d'affaires. — 2. Les politiciens.  
II. — LE BILAN DES ARMATEURS. — 1. Résumé de leur œuvre. — 2. La portée de leurs vues.

Le gros du public français continue à se peu soucier des colonies. Seuls s'en inquiètent, d'une part, les colons et négociants qui en vivent, d'autre part, les politiciens en quête d'effets de tribune. Les arguments de ces derniers, subordonnés à leurs vues sur la politique générale, s'inspirent pourtant un peu des circonstances économiques qui déterminent, presque seules, l'attitude des commerçants et des planteurs. C'est donc par un rapide exposé de la situation du commerce colonial qu'il convient d'aborder ce résumé des opinions alors régnantes dans les milieux spéciaux et dont la connaissance nous permettra d'apprécier plus justement l'œuvre gouvernementale.

#### I. — LES POLÉMIQUES.

##### I.

La situation du commerce apparaîtra très claire, à qui se souvient de deux ou trois faits essentiels.

A la fin de l'ancien régime les marchandises tirées des colonies valaient, année moyenne, 165 millions de francs ; dans ce chiffre, le sucre entrait pour 65 millions, environ 39 pour 100<sup>1</sup>. La culture de la canne, plus avantageuse que les autres, était en progrès : le mouvement s'accroît<sup>2</sup> et sur les 28 millions de marchandises fournies en 1816 par les colonies conservées, le sucre représentait 16 millions ou 57 pour 100. En 1818, les importations totales atteignent 37 millions, celles de sucre 27 : près des trois quarts. Toutes nos possessions cependant n'en produisent pas. Jusqu'au succès de la transformation commencée, les établissements du Sénégal demeurent, comme ceux de l'Inde, de simples comptoirs. A la Guyane, les tentatives faites par Malouet, vers la fin de l'ancien régime, ont très médiocrement réussi et depuis la production a encore sensiblement baissé<sup>3</sup>. A Bourbon enfin, où la culture de la canne est cependant ancienne, la première sucrerie n'a fabriqué régulièrement qu'à partir de 1815 et les exportations commencent à peine en 1818<sup>4</sup>. La production du sucre colonial français se trouve, en fait concentré à la Guadeloupe et à la Martinique qui s'y consacrent à peu près exclusivement.

Elles subviennent d'ailleurs à la majeure partie de la consommation métropolitaine qui est d'environ 50 millions de kilogrammes par an<sup>5</sup>. Le sucre de betterave est toujours quantité négligeable, et il en va presque de même de celui qui

1. Ce chiffre et les suivants calculés d'après les tableaux annexés au projet de loi douanière de 1822 (V, ci-dessous, p. 275). *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XXXVI, p. 679 et suiv.

2. Voir les tableaux publiés pour la Guadeloupe, par Boyer-Péreléau, *Les Antilles françaises*, t. II, appendice.

3. *Notices statistiques*. III<sup>e</sup> partie, pp. 148, 152 note, et 157.

4. Pajot, *Simple renseignements sur l'île Bourbon*, p. 339. *Notices statistiques*, II<sup>e</sup> partie, p. 82.

5. *Enquête de 1828*. Julliany, *Essai sur le commerce de Marseille*, t. III, p. 195.

vient des « mers d'Asie », c'est-à-dire de l'Indo-Chine ou des Philippines, de Bourbon, enfin des établissements de l'Inde qui l'ont acheté aux Anglais : suivant certains spécialistes, 3 ou 4 millions de kilogrammes tout au plus vinrent de là en quatre ou cinq ans<sup>1</sup>. Les sucres proprement qualifiés d'étrangers enfin, ne représentent guère non plus que 15 pour 100<sup>2</sup>. C'est également peu de chose. La seule existence de ces sucres divers crée néanmoins à l'industrie des Antilles une concurrence dont il lui faut tenir compte et provoque, en France, des rivalités ou des conflits.

Car les intérêts en présence sont multiples. Laissons de côté le consommateur auquel on feint de songer mais dont, suivant l'usage, personne ne se soucie sérieusement. Lui non compris, quatre catégories s'aperçoivent. Voici d'abord le fisc qui, nous l'avons vu, trouve dans des droits sur le sucre un impôt idéal, de perception facile et de rendement assuré ; ensuite les colons ; puis les importateurs, négociants métropolitains, généralement armateurs des ports ; enfin les raffineurs, tous en France, qui rendent définitivement propres à la consommation le produit que les planteurs livrent brut ou simplement « terré », c'est-à-dire purifié grossièrement.

Ces raffineurs ne demandent, bien entendu, qu'à raffiner, sans se soucier de la provenance de la matière traitée. Les colons, eux, entendent fournir exclusivement la métropole et désirent en outre vendre cher. Les négociants souhaitent également des cours élevés, mais seulement sur le marché français : ils veulent vendre cher, eux aussi, par contre acheter à bas prix, et enfin ne tiennent aucunement à s'approvisionner dans les seules Antilles. Quant à l'État, il se sent tiraillé. Administration fiscale, il aimerait encaisser le

1. Balguerie Stuttenberg, *Lettre à MM. les membres du Conseil supérieur du commerce* (1821).

2. Balguerie, *Lettre précitée*.

plus possible ; puissance politique, il rêve de ne sacrifier personne et, cédant au protectionisme si fort en faveur, entreprend alors de contenter tout le monde en répartissant des privilèges savamment dosés. De là, l'étrange complexité du régime dont, en parlant des lois de douane, j'ai déjà marqué quelques traits.

L'État songea d'abord à lui ; j'ai dit, en effet, comment la première loi douanière de la Restauration posa le principe, constamment maintenu d'un droit d'entrée sur tous les sucres. Cela fait, le tour était venu des colons, et j'ai dit aussi comment la doctrine même du pacte colonial avait conduit à faire bénéficier leurs produits d'un régime de faveur<sup>1</sup>. Les négociants avaient ensuite réclamé et les ministres, bienveillants à leur égard, accordèrent successivement d'importantes surtaxes de pavillon, l'assimilation de Saint-Domingue aux colonies soumises, puis les avantages au commerce de l'Inde, et, à titre transitoire, au commerce d'Extrême-Orient<sup>2</sup>. Les raffineurs mêmes n'avaient pas été oubliés, et, après que la prohibition douanière des sucres raffinés leur eût réservé le marché national, les marchés étrangers leur avaient été rendus accessibles par l'attribution de primes à l'exportation. Le taux et le système de ces primes se trouvent maintenant déterminés par la loi de douanes du 7 juin 1820<sup>3</sup> qui règle aussi le régime douanier. Quatre origines distinctes sont reconnues pour les sucres : colonies françaises d'Amérique, Saint-Domingue, mers de l'Inde, étranger. Saint-Domingue étant assimilé à une colonie véritable, ils se trouvent soumis à trois régimes, mais les différences de qualité et les clauses de pavillon intervenant, le tarif distingue, en dernière analyse, vingt-quatre catégories. C'est beaucoup. Force a été pourtant d'en

1. Ci-dessus, p. 104.

2. Ci-dessus, p. 104, 133, 157, 227.

3. Ci-dessus, p. 236.

venir là pour ménager les intérêts multiples. Maintenant, chacun a son lot, nul ne semble plus en droit de se plaindre. Beaucoup de gens se plaignent néanmoins.

La plupart, d'ailleurs, avec raison. Le système que je viens de résumer n'avait pas pris corps d'un seul coup. Depuis 1814 trois lois fondamentales s'étaient succédées, escortées d'une série d'actes complémentaires, explicatifs ou annexes. A chaque pas fait, l'œuvre paraissait à peu près définitive ; à chaque fois pourtant quelques mois avaient suffi pour en montrer l'insuffisance. En dépit des précautions prises, un fait brutal intervenait toujours, déjouant les calculs et rendant vaines les garanties : le prix du sucre baissait, régulièrement et constamment. La production croissait sans cesse. Dès 1818, à propos des cultures du Sénégal, Portal faisait remarquer combien les colonies françaises se consacraient trop exclusivement à la culture de la canne<sup>1</sup> : elles s'y adonnaient de plus en plus. Les colonies étrangères faisaient de même, et le libre afflux sur le marché des produits de l'Amérique espagnole venaient encore accentuer le phénomène. Dans ces conditions, la baisse était fatale et devait se produire partout. Les cours fléchissaient à Londres et comme les tarifs les plus savamment protecteurs ne sauraient jamais soustraire complètement un pays à l'influence des grands courants économiques, ils fléchissaient aussi en France. Le sucre qu'on y cotait en 1815, aux environs de 90 francs les 50 kilogrammes, tombait en 1821 à 65, 60, plus bas même, car on citait des marchés conclus entre 50 et 55 francs. Les droits d'entrée déduits, ainsi que tous les divers frais, le prix payé au producteur s'établissait à moins de 30 francs. A ce taux, les planteurs de la Guadeloupe ou de la Martinique travaillaient franchement à perte, suivant les uns, sui-

<sup>1</sup> 1. Instructions au colonel Schmaltz, citées p. 207.

vant d'autres couvraient à peine leurs frais. De leur côté, les négociants se disaient également atteints, la marge des bénéfices devenant insuffisante. Très fâcheuse apparaissait donc la situation du commerce du sucre des Antilles. Or, étant donnée son importance relative que j'indiquais plus haut, c'était pratiquement tout le commerce colonial de la France qui se trouvait souffrir<sup>1</sup>.

D'autre part, les colonies espagnoles sont là, affermissant leur indépendance et cherchant à nouer des relations qui paraîtraient avantageuses aux colons des Antilles comme aux armateurs du Havre, de Nantes ou de Bordeaux. Cet exemple de colonies tropicales qui s'émancipent pour prospérer par elles-mêmes fait aussi rêver tous les exaltés. Les polémistes y cherchent des arguments et des planteurs en viennent à dire qu'agissant comme envers l'esclave dont on ne se soucie plus et auquel on accorde « billet pour aller chercher maître », la France devrait renoncer à ses îles, si elle ne peut leur garantir la richesse. Des vues audacieuses, des considérations politiques, se mêlent ainsi aux difficultés commerciales. Elles les compliquent, font la crise plus aiguë et surtout rendent plus véhémentes les plaintes et plus impérieux les avis.

Car conseils et réclamations s'élèvent sans relâche. *Mémoires.., Réflexions.., Observations.., Notes..*, les brochures surgissent comme par enchantement et le député qui déclarait un jour à la tribune les avoir lues toutes, se

1. Je résume la situation du commerce colonial et les réclamations formulées à son endroit d'après les débats parlementaires de 1821 et de 1822 auxquels je vais revenir et d'après les brochures contemporaines. Parmi ces brochures, excessivement nombreuses et généralement anonymes, celles qui m'ont plus particulièrement servi sont : la *Lettre*, déjà citée, de Balgerie Stuttenberg ; *Quelques considérations générales sur les colonies* ; *Sur les Colonies*, par L'Évesque aîné, maire de Nantes ; *Observations sur l'état actuel de nos colonies dans leurs rapports avec la métropole* ; *Sur les colonies, opinion de plusieurs négociants de Nantes* ; *Des douanes et des colonies*.



vantait d'un haut fait. D'autres moyens encore, et plus directs, sont mis en œuvre pour peser sur les pouvoirs publics. Le gouverneur de la Martinique avait dû autoriser dès 1819 une réunion de créoles notables : elle dépêcha vers la France un émissaire spécial, M. de Cacqueray-Valmènier et, manquant de numéraire, le munit, dit-on, d'amples barriques de sucre dont le prix devait servir à conquérir les bienveillances nécessaires<sup>1</sup>. A Paris même, une sorte de comité de colons s'organisait où siégeaient, entre autres, le duc de Fitz-James, pair de France, le comte de Sesmaisons et M. Revellière, députés, et qui, tout en publiant des opuscules de propagande négociait avec les représentants du gouvernement<sup>2</sup>. Les commerçants, d'autre part, avaient leurs Chambres et leur Conseil supérieur qui rédigeaient des mémoires et adressaient aux ministres des avis officiels. Les deux partis étaient ainsi régulièrement constitués, car, les raffineurs, à peu près satisfaits, se tenant provisoirement à l'écart, deux partis seulement se trouvaient en présence : colons d'un côté, de l'autre négociants métropolitains. A juger en pure théorie ils auraient dû s'entendre, puisqu'une des beautés du système colonial était précisément de les rendre étroitement solidaires. Mais les réalités pratiques se chargent volontiers de démentir les doctrines et, moins encore que d'autres, les combinaisons très artificielles résistent aux accidents. L'équilibre trop savant se rompt à la première crise ; les intérêts si péniblement accordés se séparent alors, se heurtent et font réclamer des remèdes opposés. Ainsi en allait-il au moment où nous sommes et, comme toujours en pareils cas, le parti le plus légèrement atteint aspirait à la liberté en protestant contre les entraves, tandis que les victimes principales demeuraient

1. *La Martinique en 1820*, p. 4.

2. *Des douanes et des colonies*, p. 2 et note.

fidèles aux doctrines et réclamaient un surcroît de protection.

Le mal, disaient les colons, vient des atténuations de l'exclusif. Les concurrences nous écrasent. Et peu nous importe la fin des privilèges scandaleux accordés aux sucres de Saint-Domingue considérés indûment comme sucres français, aux sucres de l'Inde, de Manille ou de Cochinchine auxquels on a consenti des avantages inadmissibles. Un instant éclipsés les sucres de l'Inde reparaitront toujours et ce sont, en réalité, des sucres anglais. Pire encore ; les étrangers n'ont plus besoin d'employer une voie détournée pour venir nous faire tort : l'effondrement des cours rend illusoire la protection du tarif douanier. Les importations étrangères diminuent assurément, mais l'administration a tort d'y voir une conséquence heureuse de la loi de 1820. C'est un simple effet de notre propre misère. Poussés par la nécessité, nous vendons à des cours désastreux et la baisse à laquelle nous nous résignons de la sorte nous permet seule de nous maintenir sur le marché français... De ces affirmations plus ou moins exactes sur l'origine du mal, les colons déduisaient tout naturellement les remèdes. Ici toutefois, ils se divisaient. Certains outranciers, qui n'étaient d'ailleurs ni les moins clairvoyants ni les moins logiques, parlaient de rétablir la traite : et de fait, il est certain que son abolition, faisant monter la valeur des esclaves, devait augmenter le prix de revient. Ils demandaient, en outre, la franchise absolue pour leurs produits, et, comme corollaire la prohibition des étrangers, insinuant que l'exclusif n'avait de raison d'être que si la métropole était exclusivement réservée aux envois de ses possessions. Cette mesure radicale paraissant toutefois aussi impossible à obtenir que le rétablissement de la traite, les colons bien informés n'y insistaient point et se contentaient de demandes atténuées. Le droit de 24 fr. 75 sur les sucres français, disaient-ils, fut établi à une époque où le cours

moyen était de 90 francs. Tout a donc été calculé d'après ce cours. Tant qu'il ne sera pas atteint de nouveau, l'équité et le bon sens s'accorderont à condamner le régime actuel. Puisqu'il semble difficile, notamment pour raisons sociales, de le changer entièrement, il faut essayer de revenir le plus rapidement possible au cours type. Pour cela la prohibition complète des étrangers ne serait pas nécessaire : une simple prohibition conditionnelle et temporaire suffirait, qui jouerait dès que les prix tomberaient au-dessous de 90 francs. D'autre part, au lieu de l'entrée en franchise du sucre français, un simple dégrèvement partiel et également temporaire viendrait indemniser les colons des pertes par eux subies. Mais tout en songent ainsi à leurs relations avec la mère patrie, les colons ne perdaient pas de vue l'Amérique espagnole. Voisins des États nouveaux, ils rêvaient de devenir leurs commissionnaires dans l'approvisionnement des marchandises d'Europe, voire même d'acheter certains de leurs produits pour les revendre en France. C'est aux puissances riches en colonies, disaient-ils donc encore, qu'il appartient de se renfermer en elles-mêmes, car elles peuvent se suffire. Celles dont les établissements sont restreints doivent les faire vivre par d'autres procédés. Voyez les résultats heureux du régime libéral établi par la Suède à Saint-Barthélemy, par le Danemark à Sainte-Croix. Pour arriver à quelque chose d'analogue, il suffirait d'installer dans nos Antilles des entrepôts réels et peut-être l'occasion serait-elle bonne alors pour inaugurer chez elles un régime douanier nouveau qui, tout en accordant une grande préférence aux marchandises françaises n'empêcherait pourtant pas entièrement l'arrivée des étrangères. Pareille combinaison eût ruiné un des termes essentiels du système colonial : elle était prônée cependant par les mêmes hommes qui sous forme de prohibitions et de dégrèvements prétendus temporaires, réclamaient en leur faveur un renforcement de l'exclusif et l'ap-

plication intransigeante des principes. La contradiction n'est d'ailleurs pas pour surprendre puisque les doctrines économiques sont généralement, on le sait, de simples voiles destinés à vêtir la nudité des intérêts.

Pas plus que les colons, les négociants ne discernaient clairement l'origine vraie de la crise. Par exemple, l'un des plus considérables et des plus compétents, Balguerie Stuttenberg, de Bordeaux, se bornait à parler en termes assez vagues de « ces causes qu'il n'est au pouvoir d'aucune puissance de maîtriser ». Par contre, il réfutait avec force toutes les explications des planteurs. Les armateurs qui tiennent à continuer leurs opérations dans les mers d'Asie font sonner bien haut les statistiques établissant l'insignifiance des quantités de sucre importées d'Orient. Ils démontrent de même que le taux des droits protecteurs ne saurait être pour rien dans la crise, car admettre l'insuffisance de ces droits serait justifier de nouvelles surtaxes dont ils ne veulent à aucun prix.

Au fond, ils aimeraient mieux voir détaxer les produits étrangers. A l'inverse des planteurs qui rêvent d'un exclusif qui s'exercerait seulement en France, eux trouvent que les marchandises d'Angleterre ou d'Amérique pénètrent trop facilement dans les îles. A certains, l'arrêt de 1784 paraît bien libéral et tous assurément préféreraient voir rétablir à leur profit un monopole intransigeant. Mais ils reconnaissent la chose impossible, car toujours sous la pression de leurs administrés, les gouverneurs ouvriraient les ports en invoquant le cas de force majeure. D'ailleurs, dût-on parvenir à y faire régner à nouveau un exclusif non mitigé, les Antilles si diminuées n'offriraient plus, malgré tout, que des débouchés restreints. Il faudrait mieux, c'est-à-dire se faire ouvrir l'Amérique elle-même. Des entrepôts à la Martinique et à la Guadeloupe présenteraient pour cela des avantages : et sur ce point les armateurs se peu-

vent accorder avec les colons. Mais l'accord ne dure pas car les colons sont immédiatement distancés par les armateurs qui sapent sans scrupule tous les fondements du vieux système. Ils veulent continuer jusqu'au bout la politique d'expansion commerciale suivie à leur profit. Nous avons vu à quelles difficultés cette politique se heurtait, précisément à propos de l'Amérique et comment son développement exigeait le dégrèvement des produits coloniaux étrangers. Le gouvernement hésitait fort en présence d'une mesure aussi grave et qui ruinerait tout l'ordre de choses établi. Les commerçants perspicaces hésitent beaucoup moins. Dans l'espoir de conquérir de nouveaux champs d'affaires, ils souhaitent voir diminuer la protection accordée aux colonies. Celles-ci dépériront peut-être. N'importe. Qui sait si le moyen le plus simple d'échapper aux déboires de la crise commerciale n'est pas de se tourner résolument vers des pays nouveaux, dût-on délaisser pour cela les îles épuisées?

C'est là au fond, et peut-être sans qu'ils s'en rendent encore nettement compte, le vœu secret de bien des négociants. Et en attendant que cette pensée s'affirme avec la franchise que nous verrons par la suite, elle s'insinue peu à peu, se laisse incidemment apercevoir dans les brochures, et paraît même, en dépit des réticences de langage et des formules précautionneuses, dans certains documents quasi officiels. Les « Membres composant la Chambre de commerce de Bordeaux » sont des hommes pondérés et qui entendent observer une réserve très diplomatique quand ils se donnent l'honneur d'écrire à Son Excellence Monsieur le Secrétaire d'État. Lui ayant fait observer cependant que les colonies ne sauraient fournir de suffisants débouchés et qu'il est injuste de sacrifier en leur faveur les immenses avantages qu'offrirait à la navigation française d'autres relations plus fructueuses, ils proposent une com-

binaison qu'ils déclarent eux-mêmes intermédiaire entre le système existant et un abandon complet. Les ports des îles et des ports de France seraient très largement ouverts ; en France les produits des Antilles, aux Antilles les produits français ne jouiraient guère que du traitement des plus favorisés ; débarrassés du protectionisme outrancier les armateurs pourraient se lancer, tandis que, grâce à des droits de douane sagement calculés, les finances de la Martinique et de la Guadeloupe redeviendraient prospères au point de n'avoir plus besoin des dotations métropolitaines<sup>1</sup>.

Tout se tient, en effet, et bien que MM. les Membres composant la Chambre de commerce de Bordeaux semblent avoir eu, quoique hommes d'affaires, l'esprit singulièrement chimérique, ils devaient forcément ne point limiter leurs projets aux simples questions de négoce. La première chose à faire, remarquent certains, est de réformer la législation locale ; si les affaires commerciales sont tellement chanceuses aux Antilles, c'est souvent parce que le créancier ne peut faire saisir les biens du débiteur. C'est aussi, opinent d'autres, parce qu'en dépit des réformes les magistrats sont toujours nombreux, qui appartiennent aux vieilles familles créoles et jugent systématiquement en faveur des planteurs : les îles sont la proie d'une oligarchie ; il la faut briser en commençant par l'organisation judiciaire. D'une façon plus générale enfin, les colons des Antilles ont de si maigres profits parce que l'écart se trouve insuffisant entre le prix de vente du sucre et son prix de revient ; il faudrait diminuer celui-ci ; pour cela, réduire les impôts, partant restreindre les besoins publics ou, en d'autres termes, transformer l'administration. Et c'est ainsi que par un enchaînement fatal, les victimes directes de la crise

1. Archives de la Chambre de Commerce de Bordeaux. La Chambre au ministre de l'Intérieur, 29 décembre 1820.

commerciale, après avoir discuté sur les prix du sucre et les tarifs douaniers, abordent par le détail les grandes réformes que rêvent ces théoriciens et ces politiques dont il me reste maintenant à rapporter les divers avis.

Le mieux est d'aller simplement les écouter là où ils s'expriment avec le plus de véhémence et peut-être de franchise : je veux dire à la Chambre des députés. Entrons-y donc.

## 2.

La séance du mercredi 27 juin 1821 vient de s'ouvrir. Le procès-verbal adopté au milieu de l'inattention habituelle, Ravez, qui préside, annonce la suite de la discussion du budget : Ministère de la marine ; chapitre XI, Colonies. L'indifférence continue. Dans son rapport, lu le 9 mai, Bourrienne a félicité Portal, et, sauf une légère réduction sur l'administration centrale, recommandé l'adoption de toutes ses demandes<sup>1</sup>. Dans la discussion générale, La Fayette critiqua bien un peu le taux des besoins coloniaux<sup>2</sup> ; parlant sur l'ensemble des crédits de la marine, le 25 juin, Villemain formula bien de même quelques réserves, tandis que M. Terneaux, qui fabrique des draps sans parvenir à les vendre aux colons, faisait entendre des doléances<sup>3</sup> ; mais rien de cela ne fut grave, et le seul député qu'on ait encore entendu sur le chapitre XI, M. Duhamel, s'est contenté d'accumuler les chiffres pour réclamer la conquête de Saint-Domingue<sup>4</sup>. En somme, tout se passe le plus tranquillement du monde. Les débats un peu spéciaux sont d'ailleurs lénitifs et la discussion reprend maintenant

1. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XXXI, p. 324.

2. *Ibid.*, *ibid.*, p. 756.

3. *Ibid.*, t. XXXII, p. 338 et p. 341.

4. *Ibid.*, *ibid.*, p. 380.

sur le ton compassé des lectures académiques, au milieu d'un calme qui frise peut-être l'ennui<sup>1</sup>.

Beugnot parle le premier. Son ignorance technique n'est pas moindre qu'au temps où il était ministre des Colonies, mais il siège au centre gauche et représente assez exactement cette partie de la Chambre qui a derrière elle une notable partie du pays. Son argumentation toute de principes a donc chance d'être goûtée par beaucoup et c'est pourquoi il la faut écouter avec soin. Les projets de budget ont été développés depuis le début de la Restauration et les députés savent ainsi que sur les crédits demandés par la marine, 2 millions 600 000 francs serviront aux dotations des Antilles. Beugnot propose de refuser cette somme. Il pose d'abord le vieil axiome classique : les colonies fondées pour enrichir la métropole, puis énumère complaisamment les sacrifices qu'elles exigent : sacrifices directs que représentent les dotations, sacrifices indirects tels que les réductions consenties sur les droits de douane ; sacrifices plus indirects encore qui sont des manques à gagner, la protection accordée à leurs produits empêchant les relations fructueuses avec les nouveaux États d'Amérique. Les charges l'emportent sur les profits, donc réduction nécessaire des charges. Beugnot cependant se pique d'équité. Il veut ménager les colonies en même temps que la métropole. Celle-ci supprimera la dotation des Antilles ; celles-là se verront soulager du fardeau de l'exclusif. Obligées de faire face à leurs dépenses, elles auront le droit de les régler à leur gré et de suggérer des réformes dans leur législation ou leur gouvernement.

Le comte de Villèle répond au comte Beugnot et combat l'amendement. Reprenant la série des arguments consacrés

1. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XXXII, p. 410 et suiv. Compte rendu de la séance donnée par le *Journal des Débats*.



et des assertions classiques, il insiste sur les profits que les colonies procurent au commerce, tant d'importation que d'exportation. Certes elles peuvent suffire aux frais de leur gouvernement propre. Mais, à côté de ces dépenses particulières qui les intéressent seules, d'autres dépenses nécessitent et justifient les subventions. A l'administration locale, « intérieure », s'oppose « l'administration extérieure ». Impossible d'abandonner cette dernière qui resserre les liens entre la métropole et les établissements lointains pour garantir dans ceux-ci « les intérêts de celle-là ». Y renoncer, reviendrait à renoncer aux colonies, à renoncer tout au moins aux avantages positifs qui sont leur raison d'être, puisque livrées à elles-mêmes rien ne les empêcherait plus de régler leur situation douanière à leur gré.

Villèle est un officier de l'ancienne marine royale qui, surpris par la Révolution dans l'île Bourbon, y a séjourné, acquis des intérêts et s'y est marié enfin avec la fille d'un planteur, M<sup>lle</sup> Panon Desbassayns, la sœur de ce Desbassayns de Richemont, que nous avons vu charger de diverses missions<sup>1</sup>. Villèle est donc un « colon » au même titre que Malouet, mais un de ces colons de Bourbon qui, soumis à un régime plus doux, éloignés en outre de l'Amérique insurgée, sont moins outrés dans leurs idées que les colons des Antilles et plus enclins à s'entendre sans arrière-pensée avec les armateurs de Bordeaux qui équipent pour la mer des Indes. Pour sa part, il a toujours fortement appuyé le programme naval de Portal et celui-ci, constatant son influence grandissante, a contribué à obtenir du roi qu'il l'appelle au Conseil comme ministre sans portefeuille<sup>2</sup>. Associé ainsi au gouvernement, très en vue à la chambre et compétent en matière coloniale, Villèle avait une autorité particulière pour réfuter Beugnot.

1. *Mémoires de Villèle*, t. I, chap. II, III et IV.

2. Portal, *Mémoires*, p. 42 ; Pasquier, *Mémoires*, t. V, p. 62.

Sa réfutation est d'ailleurs intéressante à plus d'un titre. Quelque obscurité subsiste dans ses considérations sur « l'administration intérieure » qui peut être payée par les colonies et sur « l'extérieure » dont la métropole doit se réserver la charge. Les termes sont assez impropres et la pensée demeure manifestement incapable de se dégager. On discerne cependant la réapparition d'un principe que nous avons déjà vu mentionné<sup>1</sup> et qui est gros de conséquences. Une fois bien établi que les dépenses coloniales se ramènent à deux objets qui intéressent très inégalement la métropole, il suffira de définir clairement les deux catégories pour aboutir à la distinction essentielle et féconde entre les dépenses locales et les dépenses de souveraineté. C'est précisément ce que Villèle devenu ministre fera lui-même bientôt et son discours de juin 1821 peut passer de la sorte pour la première annonce d'une de ses réformes qui ont duré. En outre, et ici nous n'avons plus besoin d'anticiper sur l'avenir, il a dans sa réponse singulièrement élargi le débat. L'amendement visait les Antilles, il a riposté par une défense générale des colonies. Ce n'est point simple artifice parlementaire. En apparence bien circonscrit, défendu avec une grande douceur de forme, l'amendement de Beugnot ouvre, en réalité, la porte à des renonciations illimitées. Dans la passe d'armes très courtoise qui vient d'occuper la première partie de la séance, c'est toute l'organisation coloniale, c'est la conservation des colonies qui se sont trouvées mises en question.

Voici maintenant Benjamin Constant à la tribune, sous le prétexte de défendre un autre amendement : la suppression des crédits relatifs au Sénégal. Aussitôt la discussion s'envenime, car il apparaît, dès les premiers mots, que, là encore, la portée réelle du débat va dépasser de beaucoup

1. Ci-dessus p. 201.

les termes de la proposition. Benjamin Constant est en train de se créer, en matière coloniale, une véritable spécialité. Très liés ensemble, en dépit de la bizarrerie du lien qu'a créé entre eux M<sup>me</sup> de Staël, le duc de Broglie et lui se complètent en quelque sorte. Le duc entend consacrer une partie de sa vie à l'abolition complète de la traite et se vantera d'y avoir trouvé le thème du plus long discours que les pairs eussent jamais entendu ; Benjamin, de son côté, ne manquera désormais nulle occasion d'en parler aux députés et c'est à son propos précisément qu'il veut chercher querelle au ministère. Car c'est toujours là son premier souci. Les circonstances et son caractère même l'ayant confiné dans le rôle d'éternel opposant, des convictions quelconques lui servent avant tout d'armes d'attaque. Agressif, agité, rancunier et hargneux, il trouve alors le moyen d'être virulent en posant des questions courtoises et de déchaîner la tempête en réprouvant ce que personne ne défend. Sa tactique, dans l'espèce, consiste à rendre le ministère solidaire des actes de quelques criminels. Une nouvelle loi répressive de la traite avait été promise, dit-il, pourquoi n'est-elle pas encore déposée ? Son utilité est flagrante cependant, et pour le prouver il cite des dates et des faits. Seulement, cédant à une tendance fréquente chez les libéraux éperdus d'admiration irréfléchie pour la grande nation libérale, lui qui refuse créance aux ministres français, accepte sans contrôle les assertions des ministres britanniques. Ceux-ci ont réclamé de nous des mesures plus énergiques : de telles mesures sont donc indispensables. Les négriers prennent tous des précautions minutieuses pour cacher leur trafic ; c'est évidemment que le gouvernement les encourage. Bien mieux, il les imite. Affirmant avec une belle assurance un fait notoirement faux, à savoir que les Anglais libèrent les esclaves confisqués sur mer, Benjamin Constant flétrit le procédé qui fait de ces malheureux des noirs du roi.

Amplifiant démesurément un tel système dont les applications restent forcément exceptionnelles, il s'écrie : « Malgré les promesses, les traités, les ordonnances royales, la traite se fait au profit du gouvernement », puis, avec la logique des tirailleurs parlementaires, conclut que jusqu'au dépôt d'une loi sur la traite il faut refuser les crédits demandés pour le Sénégal, où la colonisation doit se poursuivre non à l'aide d'esclaves, mais en civilisant les nègres laissés libres.

Dans la pratique d'alors, l'impression des discours dépendait d'une décision expresse de la Chambre. Tandis que Benjamin Constant regagne sa place, ses amis de gauche clament donc : « L'impression, l'impression. » La droite proteste et M. Dudon y crie que le discours est un des plus inconvenants qui aient jamais été prononcés. La gauche riposte, notamment par la bouche de Manuel, et prétend qu'il renferme des choses utiles à recueillir pour le gouvernement. Enfin l'on vote par assis et levés : la gauche en masse pour, la droite et le centre droit contre ; toujours courageux le centre gauche s'abstient. L'impression est refusée ; le gouvernement dont l'honneur avait été déclaré engagé dans l'affaire l'emporte, et le calme revient tandis que Portal explique pourquoi une autre loi sur la traite semble prématurée.

M. Laisné de Villevesque remplace le ministre à la tribune. M. Laisné de Villevesque est un professionnel des questions coloniales. Il les connaît et les choses qu'il dit méritent par conséquent l'attention. Malheureusement il se les raconte à lui-même. Sa voix porte si peu qu'à moins de prêter une attention très particulière ou de siéger tout près de l'hémicycle, il est difficile de l'entendre ; à vrai dire d'ailleurs personne ne l'écoute et la plupart des députés se contentent de lui regarder tourner ses feuillets sans même se douter qu'il trace un tableau violent de la situation des hommes de couleur, proteste contre l'oppression des blancs, critique

âprement le régime des esclaves, bref, instruit le procès d'une partie essentielle du système colonial. Il ne s'en cache du reste point. Ses phrases ampoulées associent « les ruines et les tombeaux de Saint-Domingue » aux « agitations du Mexique » comme aux « révolutions du Brésil » et il montre ces révolutions, ces agitations et ces ruines criant en chœur « que l'ancien système des métropoles pour régir leurs colonies, que l'ancien système colonial enfin, ne peuvent plus dorénavant subsister, avec leurs désordres et leur abus, dans leur inflexible immobilité ». C'est le trait de la fin. M. Laisné de Villevesque cesse de tourner des feuillets. Suivant la politesse d'usage, quelques voix demandent l'impression, personne ne proteste, et pour cause ; l'impression est ordonnée.

Après un discours du directeur général des douanes, M. de Saint-Cricq, vantant avec force chiffres, les avantages du régime commercial et un autre de M. Boscal de Réal affirmant au contraire que les colonies n'ont plus de salut que dans la prohibitions des sucres étrangers et le dégrèvement des sucres français, Manuel reparait à la tribune et la Chambre qui écoutait placidement les dissertations économiques redevient houleuse. L'orateur reprend, en effet, l'attaque de Benjamin Constant. Le ministre de la marine lui a paru tout à l'heure trop indulgent. Il faut, sans délai, une répression impitoyable de la traite : la prudence l'exige, aussi bien que l'humanité, car ne point modifier radicalement l'état social de nos colonies risquerait d'amener leur perte. Songez que les blancs demeurent une minorité infime, en regard des esclaves et des hommes de couleur. Or, lorsque tant de changements mémorables ont eu lieu autour de nos établissements, comment ne pas reconnaître le danger qui les menace si l'on s'obstine plus longtemps à traiter les noirs et les hommes de couleur libres comme on l'a fait jusqu'à présent. Les colons le comprendront d'eux-mêmes quand la traite

sera abolie réellement, « car forcés alors de chercher toutes leurs ressources dans la population actuelle de la colonie, ils sentiront la nécessité d'adoucir le sort de leurs esclaves pour parvenir à les attacher au sol qu'ils arrosent de leurs sueurs. Ils sentiront qu'il ne faut plus les condamner à mort pour cause de désertion, qu'il ne faut plus leur couper les jarrets ni les condamner au fouet pour des fautes plus légères... » A ces mots murmures et protestations couvrent le discours. « C'est affreux, à l'ordre » clame la droite où MM. de Cayrol, Dudon et de Sesmaisons s'agitent particulièrement. M. Duvergier de Hauranne s'indigne aussi : « Vous allez faire assassiner les blancs... » M. de Peyronnet demande : « Voulez-vous secouer sur la Martinique et sur la Guadeloupe les torches qui ont incendié Saint-Domingue... » et M. de Lameth s'écrie au milieu du tapage : « M. Laisné de Villevesque en a dit bien davantage et la Chambre a ordonné l'impression de son discours... » — « Nous ne l'avons pas entendu », répond la droite. — « Il fallait écouter, riposte la gauche, écoutez encore... » Mais Manuel essaie en vain de dominer le tumulte. La droite proteste contre ses paroles, la gauche contre les protestations de la droite et après avoir distribué d'impuissants rappels à l'ordre Ravez constate, avec une mélancolie toute présidentielle, l'impossibilité de délibérer. Désespérant de maintenir la liberté de la tribune, il se penche vers l'orateur, parlemente et obtient qu'il n'insiste point. Un calme relatif revient et en dépit de quelques interruptions Manuel peut achever. Il écourte d'ailleurs et, recommandant de livrer à une investigation complète l'organisation des colonies, flétrit simplement la contre-révolution de Bonaparte, accentuée par la Restauration : la situation des îles est en contradiction avec la Charte ; il faut donc une législation nouvelle ; à la Chambre de la faire, car le régime des ordonnances « n'est pas aussi doux pour les peuples qu'il est commode pour les ministres ».

Après cette dernière attaque, la discussion est manifestement finie, toutes les critiques ont été formulées, les adversaires ont épuisé leurs arguments et quand Lainé, ministre sans portefeuille, aura magistralement résumé le débat, la Chambre votera, sans tempêtes nouvelles, les crédits demandés par le gouvernement. Mais le fait que les assauts successivement menés par les diverses nuances de l'opposition resteront ainsi sans effets pratiques, ne leur ôte pas toute importance. Cette dernière des discussions parlementaires coloniales engagées sous le ministère de Portal résume complètement les diverses opinions qui ont cours dans le monde politique, comme les suspicions ou les incertitudes que le système suivi par les amis des armateurs y provoque ou y laisse subsister. A cet égard, Manuel a marqué nettement le caractère très général du débat lorsque, dans la dernière phrase du dernier réquisitoire, il a revendiqué pour la seule Chambre élue le droit souverain de légiférer.

Et entre tous les députés qui viennent de déblatérer à propos des colonies, malgré la variété des terrains choisis ou la différence des styles, un lieu existe, positif. Tout à l'heure, lors du vote sur le discours de Benjamin Constant, le doucereux centre gauche s'est réfugié dans l'abstention pour ne point désavouer ouvertement des outranciers dont la violence le choque, dont les hardiesses l'épouvantent, qu'il excommunierait s'il était le maître, mais qu'il doit ménager tant qu'il ne s'est pas hissé jusqu'au pouvoir. Des doctrinaires rengorgés dans leur pondération aux aventuriers de la gauche avancée, ce n'est, en un certain sens, qu'une question de degré. Les uns comme les autres, bien qu'à des rangs divers, ils marchent dans cette grande troupe qui, dès le lendemain des Cent-Jours a commencé de se rallier dans la confusion générale, qui voit des recrues la rejoindre sans cesse, qui s'affirme davantage à chaque renouvellement de la Chambre, et commence ainsi à pren-

dre maintenant la figure d'un parti véritable qu'il faut qualifier simplement de libéral, pour être certain de ne pas exclure une quelconque de ses petites chapelles. Tous y figurent, en effet, qui, consciemment ou non, se réclament de la Révolution : champions de ces libertés politiques que connaît l'Angleterre et que 1789 avait promises ; dévots de l'Empereur qui contraints de renoncer aux ambitions dynastiques veulent défendre pour le moins l'œuvre intérieure de Napoléon ; bons bourgeois de France enfin, à qui le régime importe peu, mais qui veulent sauvegarder le patrimoine matériel ou moral, recueilli naguère dans les dépouilles des ordres privilégiés. Fonctionnaires, officiers ministériels, industriels ou banquiers, ceux-ci rêvent et préparent le règne des classes moyennes, en apportant dans le Parlement les habitudes de leur vie privée qui leur font discuter les demandes des ministres comme les comptes de leurs fournisseurs. Aussi seront-ils toujours prêts à s'escrimer, ainsi que nous le leur avons vu faire dès 1817, sur le budget des colonies : seuls les bénéfices pécuniaires et directs importent à ces excellents comptables dont les préoccupations, limitées au cercle habituel de leurs affaires, ne sauraient s'étendre aux entreprises lointaines. Les bonapartistes n'y trouvent pas davantage leur compte, car ce sont les champs d'Europe qui doivent voir les revanches militaires où se déchireront ces traités de 1815, déjà jetés en injure à la Restauration. Une de ces confusions de mots dont le rôle est si grand en politique impose en outre à tous les libéraux des sympathies pour la liberté commerciale et quiconque se pique de doctrine ne saurait enfin demeurer insensible aux dogmes des économistes qui dressent des bilans si captieux et démontrent par des jeux d'écriture que les îles à épices ne servent plus à rien. Mais la négation même implique un système et juger les colonies inutiles conduirait, en bonne logique et dans les circonstances données, à une politique



coloniale. Pourtant parmi les députés qui viennent d'entasser les critiques et les projets de réformes, les uns ne cherchent qu'une manière d'embarrasser le gouvernement, d'autres qu'un thème à considérations abstraites et ceux qui possèdent des notions très précises préfèrent encore leurs discours aux conséquences pratiques qu'ils pourraient avoir. Supplé de renoncer à l'impression de sa diatribe, suffisante pour provoquer des troubles dans les Antilles, Laisné de Villevesque n'y consentira naturellement point puisque seules les craintes électorales demeurent capables de brider un vrai parlementaire français. Tout ce que nous venons d'entendre n'est donc que pure logomachie. Il ne s'en trouve pas moins que les discours des novateurs parlementaires aboutissent, presque malgré leurs auteurs, à un programme véritable et qui prend de l'importance parce qu'il renforce ou complète celui développé par les plus radicaux des négociants. Raisonnant chacun à leur manière et sur des prémisses différents, Beugnot et la Chambre de commerce de Bordeaux finissent, en effet, par s'accorder. Ils concluent l'un et l'autre à un bouleversement du gouvernement local et à la disparition de l'exclusif. Les reproches de Manuel ou de Laisné de Villevesque ne tendent d'autre part à rien moins qu'à ruiner le principe même de l'esclavage. Et c'est ainsi que les polémiques que la crise commerciale provoque ou enveniment, en somme, à faire ouvertement proposer l'abolition du vieux système colonial, et, par voie de conséquence, l'octroi aux possessions lointaines d'une véritable autonomie.

## II. — LE BILAN DES ARMATEURS.

### I.

Cette dernière prétention, le gouvernement ne paraît

toujours disposé à l'admettre, ni quant au fond, ni quant à la procédure.

Même dans les brochures qui ne formulent que des exigences modérées, négociants et colons insistent sur l'incohérence de la législation, tandis que les négociants dénoncent en outre la partialité des magistrats coloniaux. Ce sont certainement là plaintes justes aussi le ministère s'occupe-t-il de l'un et l'autre objet. A peine signée l'ordonnance de 1819 instituant aux Antilles des tribunaux calqués sur ceux de France, la direction des colonies admettait déjà que la pratique soulèverait de sérieuses difficultés car elle exigerait un personnel plus nombreux qu'il ne paraissait possible d'envoyer et surtout de recruter sur place si l'on voulait, comme de juste, des hommes parfaitement sûrs<sup>1</sup> ; quant à la législation dont le chaos était depuis longtemps officiel, la même ordonnance de 1819 avait posé le principe de sa refonte. Cette refonte a été maintenant entreprise, en même temps que la recherche des expédients propres à résoudre le problème des juges. Les gouverneurs ont reçu dès 1820 de longues instructions confidentielles appelant à leur zèle et à leur ingéniosité<sup>2</sup> ; un commissaire de justice, le baron de Lamardelle est parti en mission spéciale, puis, après son retour en 1821, une commission vient de s'atteler à l'adaptation des codes<sup>3</sup>. Car, remarquons le bien, il s'agit simplement de cela. Les codes seront retouchés pour satisfaire aux besoins locaux, mais très modérément et c'est ici que les divergences commencent à se manifester entre les vues officielles et celles de certains réformateurs bénévoles. La commission

1. Archives des Colonies. Le ministre au gouverneur de la Martinique, 9 février 1820.

2. *Ibid.* Le ministre au même gouverneur, 8 janvier 1820.

3. Les procès-verbaux de cette commission dans les papiers de Lamardelle à la Bibliothèque Nationale, manuscrits, *Nouvelles Acquisitions françaises*, 6447-6448.

de revision dit restreindre son œuvre pour éviter de donner à des ordonnances une extension de législation qui prêterait aux critiques. Pareille précaution est peut-être un hommage rendu à la légitimité de la puissance parlementaire mais elle manifeste aussi et surtout l'intention persistante de ne pas laisser intervenir les Chambres.

Ce n'est pas tout. Il en faudra venir peut-être pour les tribunaux de première instance à un juge unique assisté de simples notables : n'empêche que l'idéal demeure aussi d'une organisation judiciaire aussi rapprochée que possible de celle de la France<sup>1</sup>. Sur ce point encore le principe subsiste que posait l'ordonnance de 1819 pour les Antilles après l'avoir reçu de l'ordonnance de 1816 pour Bourbon, qui elle-même la tenait de la longue lignée des actes impériaux, républicains ou royaux. Ce maintien des visées d'assimilation n'est pas pour déplaire à tous les opposants. Sans doute ; certains néanmoins s'en offensent et les conseillers à la cour de la Martinique s'efforcent nonobstant de perpétuer le Conseil supérieur. Le gouvernement consent tout juste, alors, à ne leur point imposer de traitement. Il ne veut pas entendre parler du droit de remontrance<sup>2</sup> et, en cela, le principe d'assimilation n'est d'ailleurs pas seul à prévaloir. Les habitants de la Martinique aussi ont pétitionné pour voir augmenter les droits de leurs représentants ; se rencontrant avec les libéraux ils souhaiteraient un conseil de département, ou une Chambre d'agriculture, une assemblée enfin qui parlerait plus librement et plus haut : on leur répond en célébrant le comité consultatif, dont le roi grandira certainement le rôle aussitôt et « autant » qu'il se pourra, c'est-à-dire, ajoute la dépêche officielle, dans la mesure qui ne compromettra point la paix intérieure des colonies et n'y

1. Dépêches citées page précédente, notes 1 et 2.

2. Archives des colonies. Le ministre au gouverneur  
8 janvier et 9 février 1820.

naira pas non plus à « l'efficacité de l'autorité première <sup>1</sup> », en d'autres termes, à la prééminence entière de la métropole. Toutes les réformes que nous avons précédemment analysées avaient eu pour but de l'assurer et c'est à elle que l'on songe encore en s'appliquant à parfaire l'œuvre entreprise. Quand Portal qui continue à dominer pour toutes ces questions techniques se retirera avec le duc de Richelieu avant d'avoir achevé sa tâche, il pourra se rendre la justice d'avoir jusqu'au bout travaillé dans le même esprit. Les réclamations qui s'élèvent lui font simplement désirer une solution plus rapide des points demeurés en suspens. Le gouvernement, si ses jours se prolongeaient assez, modifierait peut-être le recrutement de tribunaux et préciserait la législation. Mais qu'on ne lui vienne point parler de cette sorte d'autonomie que suggèrent plus ou moins clairement les théoriciens du genre de Beugnot, certains praticiens de Bordeaux ou les colons impénitents. Elle eût découlé tout droit du développement des anciennes résistances ou convoitises locales et le ministère des armateurs entend rester fidèle au système dit de 1817 qui a eu précisément pour but de briser ou d'asservir les unes et les autres.

Demeuré très ferme dans ses intentions au sujet de l'administration politique, le gouvernement hésite par contre à propos du commerce, sans apercevoir ou sans avouer la difficulté qu'il y aurait peut-être à se montrer intransigeant sur l'un des points et conciliant sur l'autre. Ses idées ont changé depuis le moment où en 1817, nous l'entendions affirmer l'incontestable préexcellence de l'exclusif. Il connaît trop bien les errements du négoce et lui porte un intérêt trop direct pour se dissimuler la gravité de la crise ou ne point se hâter d'y vouloir remédier. Aussitôt donc que les plaintes se font précises et très vives, il provoque une longue

1. Archives des colonies. Le ministre au même gouverneur, 9 février 1820.

suite de délibérations et de rapports superposés. Cette fois encore, comme lorsqu'il s'agissait de prendre parti au sujet de Madagascar et de la Guyane ou de perfectionner l'agriculture coloniale, une commission spéciale est d'abord constituée, en janvier 1820, à qui le problème est posé d'ensemble, franchement; elle devra examiner le régime commercial des Antilles et pour mieux souligner encore l'importance des intérêts en jeu, le ministre tient à présider lui-même tout au moins la séance d'installation. Cette commission fractionne la besogne, nomme des rapporteurs, les écoute, délibère et finalement, après huit mois d'études aboutit à un rapport général. Le Conseil supérieur du commerce le reçoit, et délibère lui aussi. Ce n'est pas tout. Le 8 novembre les principales Chambres de commerce, saisies par circulaire du ministre de l'Intérieur, reçoivent communication des documents de nature à les éclairer et sont invitées à leur tour à donner des avis. La plupart ne se dérobent point et c'est alors que la Chambre de Bordeaux, après avoir répondu aux questions précises qui lui sont posées se hasarde à formuler les idées révolutionnaires que j'ai signalées déjà<sup>1</sup>.

A Paris cependant, le Conseil supérieur continuait de délibérer. Il étudiait les premières réponses de province et conseillait l'ouverture définitive des îles aux farines étrangères, simplement soumises à un tarif différentiel. Il s'en tenait ainsi à un point particulier, mais s'y montrait radical, et, pour saper l'exclusif par fragments, ne l'en savait pas moins. La proposition de la Chambre de Bordeaux, proposition qui tendait à jeter d'un seul coup ce même exclusif à bas, n'était donc pas pour le scandaliser. Il la jugea au contraire très digne d'examen et, tandis qu'une commission nouvelle était instituée pour l'examiner spécia-

1. Ci-dessus, p. 248.

lement, invitait le ministère à la soumettre aux autres Chambres<sup>1</sup>. Le ministère s'exécuta sans répugnance<sup>2</sup> et cela encore est à noter. A peine réunie, la commission spéciale estima qu'il ne suffisait plus de discuter des amendements partiels ; le gouvernement pensa de même et, à l'inverse de ce qui se passait pour l'organisation politique, se montra influencé par les récriminations et les avis. Au fur et à mesure que la crise se prolonge et que les polémiques s'aigrissent il se convainc, en effet, de la nécessité plus urgente de scruter les principes mêmes du régime commercial. Il veut considérer librement et comparer tous les systèmes que l'intérêt peut suggérer soit aux négociants, soit aux colons. En un mot, et comme le ministre de l'Intérieur le dit dans un jargon qui fait peu d'honneur à ses commis, le temps, à son avis, est venu d'examiner « s'il est de l'avantage de la navigation et de l'industrie d'adhérer fortement au système des droits de douane qui réservent aux denrées de nos colonies une préférence presque exclusive des rapports que nous offrent les autres pays de production, ou si, sans le préjudice des colonies, c'est-à-dire en les indemnisant par un autre régime, il nous tournerait à compte de modifier les tarifs qui, en quelque sorte, circonscrivent dans deux îles tout le commerce maritime de la France<sup>3</sup> ».

Mais ceci nous ramène exactement, qu'on le remarque, à la constatation faite à propos de l'expansion commerciale et des colonies espagnoles. Je relevais la contradiction entre la

1. Archives des Colonies ; le ministre à M. Forestier, 5 janvier 1820. Procès-verbaux du conseil supérieur du commerce, aux Archives Nationales. Archives de la Chambre de Commerce de Marseille : le ministre à la Chambre, 8 novembre 1820. Archives de la Chambre de Commerce de Bordeaux : la Chambre au ministre, 29 décembre 1820.

2. Archives de la Chambre de Commerce de Marseille ; le ministre à la Chambre, 10 mars 1820.

3. Archives de la Chambre de Commerce de Marseille ; le ministre à la Chambre, 23 mai 1820.

politique d'expansion commerciale et le maintien de l'antique système<sup>1</sup>. Cette contradiction le ministre l'avoue à son tour, en insistant sur les conséquences qu'entraînent les événements d'Amérique. Voici un certain temps déjà que des dépêches officielles ont suggéré des changements à l'exclusif<sup>2</sup> et dans son discours du 27 juin à la Chambre<sup>3</sup>, Lainé a aussi parlé de le modifier. Maintenant, l'acuité de la crise commerciale venant encore compliquer les choses, l'essentielle gravité du problème est proclamée et l'on commence à songer aux actes. Étant donnée, en effet, la date à laquelle nous verrons déposer un projet de loi douanière, point de doute que l'étude de ce projet fût commencée dès 1821. C'est là, toutefois, la seule chose qui se puisse affirmer : il faudrait retrouver les travaux préparatoires de la loi pour être en mesure de savoir si le ministère Richelieu-Portal était arrivé à formuler une solution précise et encore ces travaux ne feraient-ils toujours connaître que des intentions qui n'auraient pas la même signification que des actes. La seule conclusion formelle est donc que, touchant le commerce, tout se trouve mis en suspens. Les préférences se laissent cependant deviner et le seul fait que la discussion est largement ouverte va nous permettre de mieux apprécier la portée de l'œuvre coloniale des armateurs.

## 2.

De 1816 à 1821, l'organisation des colonies a été par eux complètement refondue. Le gouvernement local s'est trouvé transformé, les pouvoirs mieux séparés ont permis de faire

1. Ci-dessus, p. 235.

2. Archives des Colonies. Le ministre au ministre de l'Intérieur, 31 août 1820.

3. Ci-dessus p. 257.

disparaître les tribunaux anciens et, en dehors des retouches inévitables, il ne manque plus que des lois claires dont l'élaboration se poursuit activement. Dans le même temps des efforts persévérants ont tendu à grandir le patrimoine de la France. Sans parler de l'expansion commerciale, sur le terrain positif des colonies, celles qui restaient en jachère ont commencé d'être utilisées. Touchant la Guyane, aux expériences restreintes succèdent maintenant de grands projets d'ensemble qui, pour dire vrai, demeurent encore à l'étude, mais au Sénégal, mais à Madagascar les résolutions positives ont conduit à l'exécution. Ces établissements nouveaux sont mis en valeur par des procédés nouveaux aussi, tandis que dans les îles anciennes des mesures variées sont prises et des études se poursuivent pour parer à la menaçante pénurie des esclaves. Une sollicitude non moins grande se porte enfin sur les relations économiques avec la métropole et, là encore, le problème se trouve résolument attaqué.

La solution néanmoins reste terriblement incertaine. On peut remarquer de même que, pour la Guyane, les Chinois ont piteusement échoué, tandis que les projets de Catineau-Laroche flottaient dans un brouillard encore plein de chimères. On peut remarquer aussi qu'au Sénégal, il a fallu renoncer aux illusions premières et qu'à Madagascar, les choses ne vont, non plus, ni vite ni facilement. Les colonies nouvelles se développent avec peine; les vieilles, qui demeurent fidèles à la main-d'œuvre servile, n'ont rien vu découvrir qui puisse leur garantir la vie. Et si les recherches se poursuivent maintenant avec hâte en vue d'un nouveau système commercial, c'est parce que toutes les mesures prises n'ont pas empêché la situation de devenir intolérable, parce qu'une crise économique sévit, et tellement rude qu'elle peut entraîner des conséquences politiques. Cela encore ne saurait passer pour un succès et vraiment les résultats positivement



obtenus ne semblent en rapport ni avec la suite ni avec la multiplicité des efforts.

L'œuvre poursuivie de 1816 à 1821 apparaît extrêmement intéressante cependant à qui en dégage le caractère. Telles de ses parties sont secondaires ou mesquines, prises en elles-mêmes, et très considérables, en tant qu'elles posent les premières assises de monuments futurs. Des choses se sont trouvées faites alors sur lesquelles nul ne reviendra plus. Nous avons vu comment la refonte de l'administration se rattachait au passé en renouant les traditions un instant méconnues ; elle prépare également l'avenir, car le pays étant pour très longtemps encore féru de domination centralisatrice, les rouages ébauchés en 1816 et 1817, perfectionnés par les successeurs, baptisés de noms plus pratiques, subsisteront dans les vieilles îles. Et quand aujourd'hui encore nous voyons la tache énorme que la couleur de la France fait sur les cartes d'Afrique, il ne faut pas oublier qu'elle rayonne autour des deux points d'attaque choisis jadis par le baron Portal. La modeste occupation de Sainte-Marie a donné définitivement pied à Madagascar ; en substituant des territoires aux factoreries du Sénégal, on marquait la nécessité de faire prévaloir notre influence dans l'intérieur du continent et le ministre indiquait ainsi la route que devaient suivre nos explorateurs et, longtemps après, nos soldats. Dans la conquête que ceux-ci entreprirent à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle les troupes noires ont joué un grand rôle : il leur avait été assigné dès les instructions remises à Schmaltz en 1818. Pour confuses qu'elles soient souvent, incomplètes et peu cohérentes, les idées essayées afin de parer au déficit de la main-d'œuvre esclave ne sont pas non plus toujours absurdes : en dépit des insuccès de la première expérience plus d'une était appelée à revenir en honneur, si bien qu'à ce point de vue encore, l'œuvre de la Restauration à ses débuts semble digne d'attention. Elle l'est, par les germes qui

s'y révèlent; également par les tendances novatrices qu'elle décèle et auxquelles la crise du commerce colonial fournissait l'occasion de s'affirmer très nettement.

Cette crise, les gouvernants d'alors n'en sont aucunement responsables, nous l'avons vu. Elle provoque à la Chambre des débats si violents, simplement parce que le parti libéral, imbu en matière coloniale des raisonnements révolutionnaires, se reconstitue, tient à s'affirmer en toute occasion et d'autant plus volontiers dans l'espèce que les doctrines captieuses des économistes lui fournissent des arguments étiquetés libéraux et d'apparence séduisants. Ces déclamations et ces manifestations ne sont qu'affaire de politique générale. Quant à la crise elle-même dont pâtiennent négociants et colons, qu'on cherche son unique origine dans l'émancipation de colonies espagnoles ou qu'on veuille faire intervenir aussi les conséquences indirectes de l'abolition de la traite, l'extension du commerce en Asie, voire les modifications du marché européen, toujours on arrivera à y voir le résultat d'une grande transformation économique qui substitue à un état de choses suranné, un état de choses plus moderne et qui, comme toutes les transformations de ce genre, ne s'accomplit pas sans à-coups douloureux.

Les ministres sont au nombre des clairvoyants qui comprennent cette situation et jugent, avec raison, que les vieux moules et les formules anciennes sont sans utilité parmi des circonstances changées. Ils préconisent la main-d'œuvre libre, favorisent l'expansion commerciale et, pour remédier à la crise du sucre, étudient une réforme radicale du régime commercial : tout cela n'est, en somme, que préparer l'effondrement définitif du vieux système : en cela encore, ils sont des précurseurs et plus ingénieux et plus hardis que tels autres qui se croient bonnement à l'extrême avant-garde. Après avoir dressé de petits bilans, additionné les chiffres et montré que le débit des colonies l'emporte sur

leur crédit certaines gens s'écrient : « Renonçons à nos colonies. » Ces prétendus novateurs se montrent étrangement retardataires. Car leur raisonnement repose entièrement sur les prémisses dont on avait naguère tiré le système colonial qu'ils flétrissent et ils s'obstinent à ne voir dans les établissements lointains, comme on faisait au xvii<sup>e</sup> siècle, que des fermes ou des magasins destinés à procurer de première main les denrées que l'Europe ne produit pas.

On peut cependant concevoir de façon moins étroite le commerce colonial, — l'Angleterre en témoigne qui trouve profit à ses relations avec le Canada — et l'on peut aussi chercher dans les colonies des avantages moins directement mercantiles. Quand, dans la séance de la Chambre que j'ai racontée, Lainé dut répondre aux attaques des statisticiens hargneux, il refusa de discuter leurs chiffres et de mettre en question la conservation des colonies. Pour lui, la France en possédant se doit de les conserver et de les rendre prospères, sans mesurer les sacrifices et quand elle n'y trouverait que « l'honneur de maintenir sur quelques points du globe sa langue et sa religion<sup>1</sup> ». Quelques semaines plus tard, en rédigeant le rapport sur son dernier projet de budget, Portal affirme à son tour qu'il ne faut pas voir seulement dans les colonies des sources de productions recherchées et des marchés privilégiés. Elles sont un instrument de fortune publique, sans doute, mais aussi de puissance. Elles offrent des points de relâche à la marine militaire ou marchande, des points d'appui pour les forces de terre ou de mer : « ce sont des « leviers agricoles, commerciaux et politiques » des « moyens d'influence extérieure dans toutes les parties du monde<sup>2</sup> ». Faire des colonies les instruments de la puissance politique et de l'influence extérieure, on n'y avait que rarement

1. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XXXII, p. 431.

2. *Rapport au roi sur le budget de 1822*.

pensé, je crois, depuis le temps lointain où le Cardinal y songeait. Ce n'est pourtant pas un simple retour à ses idées qui se prépare. Il ne s'agit plus maintenant d'atteindre à l'influence et à l'accroissement de force par l'unique développement du commerce qui, d'abord, enrichirait le pays. Le mercantilisme, au contraire, semble désormais insuffisant; des moyens moins directement intéressés se substituent à lui. La religion, voire la diffusion de la langue, apparaissent comme des procédés d'action politique et l'existence des colonies passe pour engager l'honneur du pays. Rien de cela n'était admis dans la période classique de l'ancien régime et s'il serait naturellement téméraire d'affirmer que nous en rencontrons maintenant la première expression, il demeure que des idées nouvelles commencent d'avoir cours. Elles sont très incertaines encore, parfois contradictoires. Mais du moment qu'on ne se borne plus à balancer des comptes par le doit et l'avoir, peut-on espérer trouver jamais, en pareille matière, des doctrines parfaitement logiques? L'impérialisme de nos jours n'est-il pas souvent incohérent? Et ce sont précisément des aspirations, des sentiments tout modernes que nous commençons à voir se dégager. De là, l'intérêt capital de la période que nous achevons et qui les a vus prendre corps. De là aussi l'explication des tendances novatrices observées dans la conduite de la politique coloniale. Elles devaient se produire fatalement, puisque sous l'influence des circonstances, des réflexions individuelles et de la marche générale des idées, la conception même des colonies était en train de se transformer. Lentement, sans nul doute, et je le répète, de façon encore confuse : de façon certaine cependant, et, il est plus que probable qu'on eût entendu bientôt le gouvernement affirmer des doctrines complètement inconnues, si les amis des Bordelais, sans nulle attache avec le monde des planteurs, si Portal notamment, fussent demeurés quelques temps encore au pouvoir.

Mais on sait qu'ils le quittèrent, quand, en décembre 1821, le duc de Richelieu remit sa démission au roi. Le renouvellement partiel d'octobre avait, sur quatre-vingt-huit députés, envoyé à la Chambre soixante membres de la droite pure et la situation parlementaire du cabinet était, de ce fait, très ébranlée. A quel point, le débat sur l'adresse le révéla dès le début de la session. Le discours du trône avait déclaré : nos relations avec les puissances étrangères n'ont pas cessé d'être amicales. La commission chargée de rédiger la réponse proposa de s'en féliciter, mais ajouta : « Dans la juste confiance qu'une paix si précieuse n'est pas achetée par des sacrifices incompatibles avec l'honneur de la nation et la dignité de la couronne. » C'était faire planer un doute injurieux sur la politique du ministère. Il protesta. La phrase fut votée néanmoins et votée sur les instances combinées de M. de la Bourdonnaie et du général Foy<sup>1</sup>. Au nom de principes diamétralement opposés, le représentant de la droite et le champion de la gauche reprochèrent au gouvernement exactement la même chose : à savoir de conserver en Europe une attitude trop volontairement effacée. Le réquisitoire du général Foy était conforme aux opinions constantes de son parti ; celui de M. de la Bourdonnaie témoignait d'une évolution : pour répondre aux quolibets des survivants de l'Épopée, les royalistes éprouvaient maintenant le besoin d'empanacher la Restauration. Or, ce sentiment nouveau dont il faudrait sans doute tenir compte, modifiait la situation coloniale, car nous avons vu depuis 1815 les ministères successifs s'occuper sans embarras des entreprises lointaines parce que leur modération systématique et leur diplomatie expectante leur permettait de ne point concentrer l'attention sur les pays voisins. D'autre part, le

1. Vielcastel. *Histoire de la Restauration*, t. X, p. 345. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XXXIII, notamment p. 588.

ministère qui prendra en main les affaires risquera de se heurter aussi au parti d'opposition libérale que nous avons vu prendre, sur tout ce qui touche aux colonies, une attitude très agressive. La crise commerciale continue enfin et s'accroît sans que nul soit capable d'affirmer que la politique novatrice qui vient d'être assez nettement amorcée doive aboutir à la conjurer complètement. . . Tant et si bien qu'après six ans de réformes importantes, de tentatives ingénieuses et d'expériences variées, les armateurs abandonnent le pouvoir en laissant une œuvre inachevée, encore que considérable, et leurs successeurs en présence de multiples difficultés.

---

## LIVRE III

# LA CHARTE DES COLONIES

### CHAPITRE PREMIER

#### LE MAINTIEN DU « SYSTÈME COLONIAL »

- I. — LE COMMERCE. — 1. Les débats préparatoires. — 2. La loi de douanes de 1822.
- II. — LES CASTES. — Les événements de la Martinique. et les décisions du gouvernement.
- III. — LES AFFAIRES EN COURS. — Madagascar. — Le Sénégal. — La Guyane. — Saint-Domingue.

Le roi, pour succéder au duc de Richelieu, choisit, on le sait, le comte de Villèle qui prit le portefeuille des finances. La marine et les colonies furent attribuées au marquis de Clermont-Tonnerre. Celui-ci avait été officier d'artillerie, aide de camp du roi Joseph, puis, après la Restauration, lieutenant aux mousquetaires gris et maréchal de camp commandant les grenadiers à cheval de la garde<sup>1</sup>. Nul ne pouvait donc s'étonner quand il se déclarait lui-même « étranger à l'importante partie du service public<sup>2</sup> » ainsi

1. Camille Rousset, *Le marquis de Clermont-Tonnerre*.

2. *Rapport au roi sur le budget de 1823*.

remise à ses soins. Touchant les affaires qui nous occupent ici, ses collègues, le comte de Montmorency qui prenait les Affaires étrangères, le duc de Bellune, MM. de Corbière ou de Peyronnet qui s'installaient à la Guerre, à l'Intérieur et à la Justice, n'étaient ni en humeur, ni en mesure de lui fournir des avis précis. Seul M. de Villèle possédait, pour les raisons déjà mentionnées<sup>1</sup>, quelques connaissances coloniales et l'on pouvait se demander également s'il ne subirait point sans cesse, à leur endroit, l'influence des parents ou des alliés de sa femme. Mais sans compter que de tels liens étaient somme toute assez lâches, Bourbon demeurerait toujours une île un peu secondaire, ignorant les grandes ambitions des Antilles comme les difficultés qui en découlaient. Dans le ministère précédent la seule présence de Portal, appuyé des autres Bordelais, dénonçait dès l'abord la prépondérance des négociants ; en 1814, l'aristocratie des planteurs possédait en Malouet un champion avoué : rien de tel maintenant et d'autant moins que le directeur des colonies n'avait pas de personnalité bien accusée. Mauduit que nous avons vu remplacer naguère Portal n'était toujours, je crois, qu'un simple fonctionnaire correct, tout comme devaient l'être ses successeurs immédiats, Boursaint qui fit l'intérim de la direction à partir de septembre 1822, et M. de Crouseilhès, titulaire à partir du 1<sup>er</sup> avril 1823. Les idées préconçues ou les sympathies particulières influeront donc nécessairement moins sur les décisions à prendre que les doctrines de politique générale et seuls les premiers actes des ministres ou leurs premiers discours indiqueront dans quel esprit ils prétendront administrer les colonies. En prenant la direction des affaires, eux-mêmes, d'ailleurs, ne le savaient peut-être pas bien. Les circonstances sont là toutefois qui vont les obliger à sortir promptement d'incerti-

1. Voir ci-dessus, p. 251.



tude en se prononçant sur les deux parties essentielles du système colonial plus ou moins nettement mises en question par les dispositions de leurs prédécesseurs. La crise économique, constamment plus aiguë, impose de résoudre immédiatement le problème du commerce. Cela fait, des incidents surviendront à la Martinique qui obligeront à prendre parti au sujet de l'esclavage.

## I. — LE COMMERCE.

### I.

L'arrivée du ministère Villèle stimula le zèle des colons qui, pensant trouver en lui des dispositions plus favorables, entreprirent sans délai de le conquérir complètement. Ils voulaient notamment que la loi de douanes, déjà mise à l'étude sous M. de Richelieu<sup>1</sup> et dont le dépôt demeurerait aussi nécessaire, satisfît leurs intérêts. Leurs représentants attirés adressèrent donc des notes au directeur général et eurent avec lui des entrevues répétées, le dimanche 6 janvier notamment<sup>2</sup>. A défaut de documents, la simple vraisemblance porte à croire que les négociants ne demeuraient pas non plus inactifs. Le gouvernement était ainsi littéralement tirailé entre les partis et c'est au milieu de leurs sollicitations opposées qu'il dût mettre la dernière main à son projet. Le samedi 19 janvier, le comte de Villèle le déposait à la Chambre et le comte de Saint-Cricq en développait les motifs<sup>3</sup>.

Une soixantaine d'articles étaient visés, mais de l'aveu du ministère, les modifications proposées présentaient une

1. Voir ci-dessus, p. 265.

2. *Des douanes et des colonies*, p. 2.

3. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XXXIV, p. 82.

importance réelle, pour deux seulement : les sucres et les fers. Rien à dire ici des derniers. Touchant les sucres, l'exposé des motifs rappelait d'abord la gravité de la crise en montrant les cours ruineux pour les colons et pour les négociants. Les arguments et les revendications des uns et des autres étaient ensuite rapportés, en partie tout au moins. En effet, chose déjà très significative, pas un mot ne faisait allusion aux idées de réformes administratives émises un peu de tous les côtés. Rien sur la possibilité d'un changement de régime diminuant les charges locales, partant les impôts, partant le prix de revient. La discussion portait exclusivement sur les chiffres. Elle écartait les perspectives aventureuses en insistant sur le peu de profit du commerce avec l'Amérique et aboutissait à la conclusion fatale dans l'œuvre d'un bon douanier, à savoir qu'une majoration des droits sur les sucres étrangers relèverait les cours et rendrait tout le monde heureux. Les négociants voyaient ainsi contraindre leurs désirs, puisque leurs ambitions américaines se trouvaient dépendre, nous le savons, d'un dégrèvement des produits coloniaux étrangers ; les colons, relativement satisfaits sur un point, n'obtenaient cependant pas pour leurs sucres la diminution qu'ils souhaitaient : le fisc seul affirmait complètement ses droits.

Avant que la Chambre en vint à discuter cette solution très simpliste, elle put examiner à loisir les grands problèmes qu'éluait l'exposé gouvernemental. En effet, tandis que la loi douanière subissait l'examen d'une commission, la discussion du budget de 1822, très longtemps retardée arrivait enfin et, le 3 avril, à propos de la marine et du chapitre spécial des colonies, un débat s'engageait, d'autant plus vif que chacun le savait sans conséquences directes, le vote des crédits étant d'avance assuré.

Théories et anathèmes produits alors par les orateurs de toutes nuances ressemblèrent étrangement à ceux entendus

L'année précédente en des circonstances pareilles. Ils furent toutefois, par moments, plus violents encore et, dans l'ensemble, plus nets. La droite elle-même se déclara non satisfaite, car un de ses membres M. Boscal de Réal vint exposer longuement les griefs des colons<sup>1</sup>. Il les dépeignit écrasés par des charges financières iniques et, complétant alors, — d'où l'intérêt de son discours — certaine idée préconisée tout récemment par M. de Villèle lui-même, il montra leur salut dans un remaniement du budget qui supprimerait les dotations, ferait payer uniquement par la métropole les dépenses d'intérêt général et laisserait à la charge des colonies les seules dépenses vraiment locales. Quant à la gauche, extrême ou modérée, à ce parti dont on doit observer avec soin les idées en prévision du jour où les circonstances l'installeraient au pouvoir, son ardeur demeurerait la même et, diminuée en nombre par les élections dernières, elle maintenait cependant et précisait ses tendances. M. de Clermont-Tonnerre ayant justifié les crédits de la marine en invoquant l'honneur national, elle tint à affirmer d'abord l'antipathie que lui inspiraient la marine et toutes les entreprises lointaines. « Nous examinons les dépenses de l'État, s'écria M. Humblot, notre premier devoir est de dégager leur utilité... Le ministère a cherché à exciter des sentiments qui ont tant d'empire sur des cœurs français. Mais s'il convient d'exciter une semblable exaltation dans les circonstances graves, ce ne peut être le lieu maintenant<sup>2</sup>... » Benjamin Constant remplaça ensuite son réquisitoire contre la traite et les autorités complices<sup>3</sup>. Delaroche, Lameth, Manuel affirmèrent que tous les maux venaient du régime des ordonnances, mais sans même daigner se demander, tant les considérations pratiques leur paraissaient acces-

1. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XXXVI, p. 68.

2. *Ibid.*, *ibid.*, p. 64.

3. *Ibid.*, *ibid.*, p. 76.

soires, si la Chambre légiférerait nécessairement mieux que le gouvernement<sup>1</sup>. Laisné de Villevesque murmura un long mémoire où il réclama l'adoucissement de l'esclavage et se fit le champion des hommes de couleur<sup>2</sup>. Tous les orateurs enfin, à quelque opinion qu'ils appartenissent, parlèrent de l'Amérique espagnole et du régime commercial. M. de Vaublanc, l'ancien ministre de l'Intérieur du premier cabinet Richelieu, quoique très partisan du système colonial, réclama, dans l'intérêt des colonies, des entrepôts réels aux Antilles<sup>3</sup>. Les libéraux revendiquèrent la liberté du commerce, par amour abstrait de toute liberté, pour permettre aux négociants d'acquérir des débouchés nouveaux et par sympathie enfin pour les républiques insurgées, car, aux regards enthousiastes des utopistes, ces états encore chaotiques apparaissaient dans un mirage glorieux. Oubliant ou ignorant qu'en Colombie, par exemple, la loi avait simplement préparé la suppression graduelle de l'esclavage et que cette loi, en outre, demeurait lettre-morte, ils célébraient avec ferveur ces contrées bénies où les produits coloniaux étaient cultivés « par des mains libres ». Lameth déclarait en outre que la nation française ne pouvait se désintéresser « du progrès des facultés des peuples » et un peu moins sibyllin, Sebastiani en venait à dire : « Le Nouveau Monde mérite de fixer l'attention de tous les hommes d'État. Les nations vieilles de l'Europe conservent toutes... quelques-unes de ces constitutions qui appartiennent à l'enfance de la Société et troublent le développement de leurs forces. Les nations américaines, constituées à l'époque de la plus haute civilisation, reçoivent une organisation sociale qui permet et assure le développement de toutes les facultés. Tandis que l'Europe se débat dans la

1. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XXXVI, p. 83, 85, 88.

2. *Ibid.*, *ibid.*, p. 79.

3. *Ibid.*, *ibid.*, p. 77.

lutte qui existe entre l'ordre ancien et l'ordre nouveau, ce dernier triomphe dans les Amériques ; et ce qui n'est aujourd'hui qu'une sorte de point d'appui deviendra bientôt peut-être une influence qui réagira sur l'Europe<sup>1</sup>. »

Pendant que la Chambre écoutait ces vaticinations étranges sa commission avait achevé d'examiner le projet de loi douanière. Le rapport fut lu par Bourrienne, immédiatement après la discussion du budget, dans la séance du 8 avril<sup>2</sup>. Député de l'Yonne, Bourrienne n'avait, je suppose, en dépit de son goût prononcé pour la spéculation, aucun intérêt personnel dans l'affaire. Mais un partisan aussi dévoué de M. de Villèle ne pouvait, en aucun cas, risquer une critique un peu vive des propositions. Il déclara donc ne pas vouloir traiter « l'immense question » des colonies, puisqu'elle n'était pas soumise à la Chambre, puis ayant admis, lui aussi, la réalité des maux dénoncés et l'urgence de les soulager, entreprit l'étude des remèdes. Arrivé là, il se montra toutefois plus hardi que l'exposé des motifs, et protesta « qu'il y avait autre chose à faire que de surtaxer les sucres étrangers ». Seulement la nécessité de réformes fondamentales ainsi bien affirmées, il se donna garde d'en préconiser aucune. Il se contenta d'écarter tour à tour le dégrèvement comme la prohibition absolue ou conditionnelle, et, de la sorte, finit par conclure enfin au remède qu'il venait lui-même de déclarer insuffisant : une simple majoration des droits sur les sucres étrangers. Le gouvernement proposait dix francs. Par l'organe de son rapporteur la commission en voulait vingt. Ce n'était toutefois là qu'un détail et la divergence sur les chiffres ne devait d'ailleurs même pas subsister. La session de 1821

1. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XXXVI, p. 32.

2. *Ibid.*, *ibid.*, p. 124.

fut close le 1<sup>er</sup> mai 1822, avant la discussion du rapport de Bourrienne. L'ouverture de la session de 1822 eut lieu le 4 juin, et le 11 M. de Villèle déposait un nouveau projet qui reproduisait purement et simplement les amendements du rapport<sup>1</sup>. L'accord était ainsi complet entre la commission et le gouvernement et ce fut sur leur œuvre commune que la discussion s'engagea.

Dans quelles conditions, avec quelles arrière-pensées diverses chez les orateurs, ce que j'ai dit déjà permet, j'espère, de le bien voir. Il s'agit uniquement du tarif des douanes ; des efforts consciencieux ont voulu écarter les questions proprement politiques, le système de gouvernement local et les relations avec les nouveaux États d'Amérique. Le rapporteur n'a pu se tenir cependant de faire allusion aux projets de réforme ; il a parlé aussi des républiques américaines, par prétérition, il est vrai, mais le directeur général des douanes, désireux d'établir l'inutilité d'en tenir compte, en a parlé positivement. La discussion du budget a montré, d'autre part, l'intérêt que nombre de députés leur portent, comme le désir, avoué par des hommes d'opinions opposées, de voir modifier le régime colonial. Ainsi, en dépit des précautions prises, les problèmes généraux qui, depuis des mois, défrayent les polémiques, vont fatalement dominer le débat douanier. Celui-ci n'aboutira qu'à maintenir ou modifier deux ou trois taxes perdues dans les colonnes d'un tarif. Évidemment. Mais rarement la portée que peuvent acquérir des questions très techniques se révélera plus clairement. Suivant que tels ou tels chiffres seront augmentés ou diminués, la France choisira entre les deux alternatives qui s'offrent : l'exploitation certaine des Antilles si restreintes, ou un commerce aléatoire, mais illimité. Elle se rapprochera délibérément

1. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XXXVI, p. 673.

de l'Amérique insurgée ou décidera de la tenir à distance. Du même coup, elle persévéra dans une politique séculaire ou s'en détachera. C'est le sort de l'exclusif qui va se jouer et suivant qu'il subsistera ou devra disparaître, les colonies demeureront étroitement rivées à la métropole ou recevront, au contraire, une plus grande indépendance commerciale qui entraînera presque fatalement des libertés politiques.

## 2.

La discussion à peine ouverte, chacun montra qu'il comprenait l'importance de l'enjeu. Laisné de Villevesque qui prononça le premier discours, le 24 juin, déclara que le moyen le plus sûr et le moins onéreux de venir au secours des colonies était d'abolir le régime arbitraire et de renoncer aux illusions du monopole ; de créer des assemblées coloniales composées de grands propriétaires et de les charger du soin de leur propre administration. Il demanda ensuite une réduction des droits proposés sur les sucres étrangers, jugeant absurde, au moment où une ère commerciale nouvelle s'ouvrait dans les deux Amériques, de fermer à notre commerce maritime expirant les ports des vastes colonies espagnoles et portugaises<sup>1</sup>. Sur ce dernier point, le surlendemain, 26 juin, un député obscur, M. Leseigneur, s'exprima avec plus de précision encore et dégagea très nettement l'alternative<sup>2</sup>. « C'est déjà un désavantage marqué, disait-il, et une perte réelle pour la France d'être réduite à taxer jusqu'à l'absurde une denrée que volontiers j'appellerai ici de première nécessité, mais ce n'est encore que la moitié du mal, car en accordant aux colonies de la

1. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XXXVI, p. 737.

2. *Ibid.*, t. XXXVII, p. 43.

Martinique et de la Guadeloupe l'approvisionnement exclusif de la France en sucre, vous perdez l'occasion et les moyens d'ouvrir des communications avec les peuples d'Amérique qui recueillent cette denrée et nous l'offrent comme un moyen d'échange. Le moment est si décisif, que si nous restons encore un instant comme nous le sommes et si nous conservons plus longtemps un système colonial faux, nous courons risque de tomber dans les derniers rangs et de trouver toutes les issues fermées quand nous nous présenterons. L'Angleterre n'attend pas comme vous ; elle ne reconnaît point l'indépendance de l'Amérique du Sud, parce qu'elle ne veut point donner aux autres puissances le signal qui les rapprocheraient elle-mêmes de ces riches contrées, mais elle fait plus, elle lui fournit indistinctement des secours en hommes et en argent. »

La question ainsi posée, la discussion ne pouvait demeurer calme. Certes, des députés plus ou moins compétents, Duvergier de Hauranne<sup>1</sup>, par exemple, et le comte de Sesmaisons<sup>2</sup> parlèrent tranquillement, doctement, du commerce colonial et discutèrent statistique avec le directeur des douanes. Mais les libéraux avancés se lancèrent dans la mêlée, tout échauffés encore de la discussion du budget et très heureux de pouvoir, une seconde fois dans la même année, proclamer leurs reproches agressifs et leurs enthousiasmes véhéments.

Sébastieni s'exalta de nouveau<sup>3</sup>. Le général Foy, aussi partial peut-être, mais plus cohérent et plus précis, fit le procès des colonies, sans utilité en temps de paix, à la merci de l'ennemi en temps de guerre. Il insista sur la nécessité de changer de politique, car si l'émancipation de l'Amérique du Nord provoqua l'arrêt d'août 1784, l'éman-

1. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XXXVI, p. 753 ; t. XXXVII, p. 48.

2. *Ibid.*, t. XXXVII, p. 45.

3. *Ibid.*, *ibid.*, p. 25.



cupation de l'Amérique du Sud portait le dernier coup au système du monopole réciproque. Il prônait donc la liberté du commerce, demandant que la France protégéât ses établissements, les secourût de sa puissance, voire de son trésor, mais les laissât maîtres de leur administration <sup>1</sup>. Manuel enfin réclama avec non moins d'ardeur la liberté administrative et la liberté commerciale, sans manquer de reprocher vivement au ministère de ne pas savoir reconnaître, comme un fait accompli, l'indépendance de l'Amérique du Sud <sup>2</sup>.

Tout n'était pas absurde dans ces discours, bien loin de là. La suite des événements maintenant connue, telle remarque semble même très profonde et telle assertion prophétique. Mais, outre le désir constamment prédominant de harceler le gouvernement, les libéraux d'alors souffraient de ce mal commun à tous les libéraux français et dont l'influence a pesé si lourdement sur le progrès de nos libertés. Imbus des sophismes du XVIII<sup>e</sup> siècle comme des raisonnements révolutionnaires, ils demeuraient incapables de discuter en hommes d'affaires et, aux arguments de fait, répondaient toujours par des déclamations. Dans l'espèce, cette façon de procéder nuisait tout particulièrement à leur thèse. La majorité de la Chambre ne se passionnait ni pour le régime administratif des colonies ni même pour l'antiquité exclusive. Elle accueillait cependant les orateurs de gauche par des murmures et hachait de ses interruptions le discours de Manuel, à cause du ton qui la choquait, des allusions qui l'irritaient et des considérations dogmatiques qui faisaient dégénérer la discussion douanière en tournoi de politique générale.

Malgré tout, le ministère entendait ne pas se laisser

1. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XXXVII, p. 52.

2. *Ibid.*, *ibid.*, p. 72.

entraîner. Le résultat de la récente discussion du budget le dispensait de s'expliquer sur le système administratif. Par contre, l'Amérique l'inquiétait, car à son propos, les assertions précises des armateurs étaient les déclamations des doctrinaires. M. de Villèle jugea dès lors nécessaire de donner de sa personne. Il voulait éviter que la Chambre tranchât la question à elle soumise de façon à régler du même coup ce qu'il entendait ne lui point soumettre. Ses adversaires l'acculaient à un dilemme : ou le bien-être des Antilles, ou les bénéfices du commerce avec les insurgés. Il se déroba par la passe classique en niant purement et simplement l'alternative. Il reprit d'abord les arguments du directeur des douanes qui avait dit, au commencement de la discussion : aucun moyen d'échanges n'est sacrifié à nos possessions, car celles-ci ne nous fournissent que des sucres et les pays à qui nous pourrions en demander nous fournissent des produits d'autres espèces pour une valeur plus forte que celle qu'ils reçoivent de nous en marchandises, puis à ces considérations techniques, il estima prudent d'en ajouter de plus impressionnantes : présentant les droits proposés sur les sucres comme indispensables à l'existence des colonies, il affirma tout net que la question était de savoir si la France voulait, oui ou non, en avoir ; venant enfin aux colonies espagnoles, il déclara au milieu de l'émotion d'une partie de la Chambre : « Si l'on en croit les papiers publics, la république de Columbia nous offre les plus grands avantages dans son commerce et n'y met qu'une seule condition, c'est que nous reconnaissons l'existence de son gouvernement... Voyez les conséquences que cette reconnaissance aurait pour notre pays, jetez les yeux sur les résultats que vous offrirait cette décision politique<sup>1</sup>... » Le ministre n'en dit pas plus sur ce point et revint sans retard aux considéra-

1. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XXXVII, p. 59.

tions strictement commerciales. Il suffit néanmoins de se rappeler les idées et les habitudes du temps pour apprécier la gravité de ces quelques paroles. M. de Villèle avait avoué à demi le lien entre la question douanière et les relations de la France avec les États américains, mais affirmé aussi que ces relations ne dépendaient pas uniquement du tarif des douanes. Il avait proclamé que les avantages promis auraient pour contre-partie la reconnaissance d'une république, avait invité à bien réfléchir avant de prendre une pareille décision politique et mis ainsi, dans l'un des plateaux de la balance les principes dynastiques, c'est-à-dire, selon l'opinion générale de l'époque, la dignité même du gouvernement royal.

La discussion principale close, des escarmouches se produisirent encore à propos des amendements, mais sans conséquences, car le siège de la Chambre était fait. Elle écarta toutes les contre-propositions, d'où qu'elles vinssent et le 28 juin vota le tarif que proposaient, d'un commun accord, le gouvernement et la commission. Ce résultat essentiel acquis, les articles additionnels succédèrent aux amendements et l'un, tout au moins, mérite de retenir l'attention. Lainé introduisit brusquement dans le problème du sucre le groupe d'intéressés qui s'était jusque-là tenu à l'écart, en proposant de modifier le régime des primes aux raffineurs<sup>1</sup>. La législation en vigueur accordait à ceux-ci, lorsqu'ils réexportaient du sucre par eux traité, d'abord le remboursement des droits de douane calculés d'après le tarif des sucres coloniaux et, en outre, une légère bonification. Lainé suggérait de supprimer complètement celle-ci, partant de renoncer aux primes proprement dites, mais, par contre, de rembourser les droits de douane réellement perçus sur tous les sucres importés par navires français. Faiblement

1. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XXXVII, p. 163-166.

combattue par M. de Saint Cricq, cette disposition, qui devint l'article 6 de la loi, fut votée en laissant à une ordonnance le soin de régler les détails d'application<sup>1</sup>.

A vrai dire, beaucoup de députés n'avaient peut-être pas apprécié la portée de leur vote. Que craignez-vous ? avait dit Lainé ; il ne s'agit que de sucres réexportés ; le marché français restera donc, comme vous l'avez voulu, exclusivement réservé à nos Antilles. Sans doute. Il n'en demeurerait pas moins que les colons ne pouvaient plus espérer fournir, outre le sucre consommé en France, celui que la France réexporterait. Ils se voyaient, en outre, immédiatement privés d'une source de bénéfices, car les raffineurs traiteraient maintenant de préférence des sucres étrangers dont la revente au dehors serait plus assurée puisque, les ayant payé moins cher, ils pourraient les livrer à meilleur prix. La proposition Lainé était, dès lors, un coup droit porté aux planteurs. Elle constituait aussi, de ce fait, une véritable revanche prise par les négociants métropolitains. A ceux-ci, le projet de loi garantissait bien certains avantages en accordant le bénéfice du privilège colonial aux seules marchandises importées sous pavillon français. Mais les intéressés jugeaient la satisfaction insuffisante. Ils avaient sollicité la facilité de commercer plus librement dans les pays nouveaux. Non, avait-on répondu, car vous en rapporteriez du sucre qui nuirait à celui de nos Antilles et un tarif formidable avait été combiné pour empêcher qu'il en pût être ainsi. Or voici que les armateurs trouvaient une combinaison pour aller quand même chercher ce sucre menaçant. Les droits ne les inquiétaient

1. Détails assez minutieux, car il s'agit en effet de déterminer quelle quantité de sucre raffiné correspond à une quantité de sucre brut de chaque qualité importé. Le tableau en fut dressé par l'ordonnance du 15 janvier 1823, rendue en exécution de l'article 6 de la loi de douanes. Duvergier, t. XXIV, p. 161.

plus puisque la douane les leur rembourserait et tandis que les consommateurs de France étaient réellement sacrifiés aux colons, eux, encaisseraient tranquillement le bénéfice d'un double transport, d'Amérique vers les ports de France et de France vers les autres pays européens.

Le 8 juillet, quatre jours après son adoption par les députés, la loi douanière était soumise aux pairs. Le comte de Sussy déposait un rapport concluant à l'adoption et, le 13, la bataille s'engageait à nouveau<sup>1</sup>. Rééditant simplement les plaintes des colons contre les concurrences possibles, les attaques contre une administration trop coûteuse, les protestations libérales contre un système de gouvernement qui n'était qu'un état de siège permanent, elle fut beaucoup moins longue qu'à la Chambre basse, mais très violente aussi. Alors notamment se plaça l'incident auquel j'ai déjà fait allusion, le duc de Fitz James accusant Portal d'avoir pris toutes les mesures pour le commerce de l'Inde, en faveur de son seul ami Balguerie Stutenberg<sup>2</sup>. L'ancien ministre se justifia sans peine, nous l'avons vu, et la querelle fut immédiatement arrêtée. Elle n'en demeure pas moins caractéristique, contrastant avec la courtoisie très cérémonieuse alors en honneur parmi les pairs. Elle affirme une fois de plus la violence des passions engagées dans le débat et qui conservèrent leur âpreté jusqu'au bout. Jusqu'au bout également le conflit demeure exactement le même. De par sa situation, ses attaches et la politique qu'il a suivie, Portal incarne le haut commerce maritime. Membre du comité des planteurs<sup>3</sup>, M. de Fitz James est un de leurs champions officiels et les deux hommes en viennent à se mesurer directement l'un contre l'autre, parce que la discussion en cours n'est qu'un épisode de la lutte

1. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XXXVII, pp. 247, 417 et suiv.

2. Ci-dessus, p. 228.

3. Voir ci-dessus, p. 243.

désormais irrémédiablement engagée entre les négociants et les colons.

La loi votée sans changement par les pairs<sup>1</sup>, le gouvernement eut à la compléter sur un point. Des orateurs et des polémistes des divers partis avaient fréquemment réclamé l'établissement aux Antilles d'entrepôts réels, qui profiteraient, disaient-ils, tant aux colonies qu'aux négociants en facilitant le commerce avec l'Amérique. M. de Vaublanc notamment en avait parlé dans la discussion du budget de 1821 et, pour les obtenir, déposé un article additionnel à la loi de douane. Il retira d'ailleurs cet article presque aussitôt, mais seulement sur la promesse officieuse que satisfaction lui serait certainement donnée s'il n'insistait pas. Le gouvernement préférait en effet n'être point lié par un texte trop précis. Des entrepôts réels l'effrayaient un peu, et craignant qu'ils ne servissent surtout à développer la contrebande, l'administration des douanes s'efforçait de démontrer que les formalités et les frais qu'ils entraînaient rendraient leurs avantages illusoires. Lors donc que le ministère dût tenir la parole donnée à M. de Vaublanc, il recourut à un expédient : l'ordonnance du 25 septembre 1822 déclara simplement que les produits du sol et des manufactures de France importés par bâtiments français à la Martinique, la Guadeloupe ou la Guyane et réexportés ensuite à l'étranger seraient déchargés de tous droits de sortie et obtiendraient sur le vu des quittances de la douane le remboursement des droits perçus à l'entrée<sup>2</sup>. De cette façon, les ruses éventuelles des fraudeurs étaient d'avance déjouées. Les denrées du Brésil ou de la Colombie ne pourraient venir sur le marché français concurrencer celles de nos îles ; des facilités relatives étaient accordées au commerce mais les colons en profite-

1. Le texte dans Duvergier, t. XXIV, p. 26.

2. Duvergier, t. XXIV, p. 89.

raient autant que les négociants métropolitains. La balance était maintenue entre les intérêts invoqués. Chacun obtenait une satisfaction : nul toutefois ne l'avait entière.

Et en cela précisément l'ordonnance s'accorde bien avec la loi qu'elle complète et qui, en dépit des retouches de la Chambre, demeure telle que l'a voulue le gouvernement. Placé entre deux aspirations contradictoires, celui-ci, en somme, n'en satisfait aucune. En dépit de l'amendement Lainé et de l'article qui réserve le privilège colonial aux marchandises importées sous pavillon français, les armateurs n'ont pas ce qu'ils souhaitaient, puisqu'on leur refuse le libre commerce avec l'Amérique. Les planteurs se voient refuser le dégrèvement des sucres français et la prohibition absolue ou conditionnelle du sucre étranger. Le gouvernement a maintenu seulement intact ce qu'il appelle « la part du Trésor », tout en évitant de mettre le consommateur français à l'entière merci du planteur. Cela fait, et ayant affirmé sa foi dans le principe classique qui déclare les colonies entretenues pour le seul profit direct de la métropole, il veut se persuader que les intérêts ennemis ne sont pas inconciliables et prétend les avoir satisfait tous dans la mesure où il les juge légitimes, en recourant encore aux procédés anciens.

Or précisément dans cette même année 1822, des idées fort différentes prévalent en Angleterre. Huskinson a fait admettre que si le commerce entre la métropole et ses colonies devait continuer d'être réservé, les colonies cependant peuvent se voir accorder le droit du commerce direct avec l'étranger, sous pavillon britannique ou sous pavillon des pays avec qui elles commerceraient ainsi<sup>1</sup>. En dépit des restrictions maintenues, la modification du système colo-

1. Cunningham, *The growth of English Industry and Commerce in modern Times*, p. 592.

nial est flagrante. Des théoriciens français refusent cependant de l'admettre et M. de Vaublanc, par exemple, s'efforce de démontrer que l'Angleterre ne fait aucune concession au principe de la liberté commerciale, liberté monstrueuse à ses yeux, surtout quand il s'agit des colonies<sup>1</sup>. Il est persuadé, en effet, que seules les îles à sucre valent la peine d'être possédées et s'abritant plus ou moins derrière une opinion déjà ancienne de Brougham déclare que l'Angleterre n'hésiterait pas à sacrifier les Indes aux Antilles. Il ne s'aperçoit pas que le temps a marché. Ayant demandé : « Qu'est-ce qu'une colonie dans nos temps modernes ? » il répond : « C'est un pays qui n'a absolument rien de ce que possède la métropole et qui a ce que n'a pas la métropole<sup>2</sup>. » Cette définition d'ancien régime admise, on sait quelles conséquences en découlent. Le gouvernement et les Chambres viennent de les tirer très logiquement en élaborant la nouvelle loi de douanes. Et il en résulte que, tandis que la nation rivale s'engage dans une voie nouvelle, la France renonce à réaliser ce que le ministère des armateurs souhaitait confusément et, une fois de plus, affirme sa fidélité au vieil exclusif commercial.

## II. — LES CASTES.

A cette même époque la population de couleur des Antilles françaises s'agitait. Pour une part, à cause du voisinage de l'Amérique insurgée, où l'établissement de l'indépendance mettait en question et l'esclavage et l'inégalité

1. *Du commerce de la France en 1820 et 1821*, chap. III ; voir notamment p. 202.

2. Discours du 3 avril 1822 à la Chambre des députés. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XXXVI, p. 78.



des races. D'autre part, la campagne si ardemment poursuivie dans la presse et le parlement britanniques ne retentissait pas dans les seules îles anglaises. Enfin, Saint-Domingue toujours libre apparaissait naturellement aux nègres comme un modèle. Dans de telles circonstances une rébellion ne pouvait étonner : ce fut à la Martinique qu'elle éclata. Des esclaves de plantations s'y révoltèrent en octobre 1822 et massacrèrent des blancs. Mais la garde nationale arrivée sur les lieux en forces suffisantes, arrêta cinquante des émeutiers, et l'ordre se rétablit sans délai<sup>1</sup>. L'incident semblait néanmoins symptomatique et le gouverneur se tint en conséquence sur ses gardes.

D'autant plus que, les esclaves momentanément calmés, l'agitation parut gagner les hommes de couleur, las, je l'ai dit déjà, des règlements et des usages qui faisaient d'eux une caste inférieure, toujours systématiquement abaissée par les blancs. Et leurs protestations devenaient maintenant d'autant plus hardies, qu'elles trouvaient en France des avocats très chaleureux. Laisné de Villevesque, par exemple, en saisissait la Chambre en termes peu mesurés<sup>2</sup>, tandis qu'à Paris aussi des brochures très violentes s'imprimaient couramment. Celle intitulée *De la situation des gens de couleur libres aux Antilles françaises*, et dont le retentissement fut grand, énumérait avec complaisance les spoliations ou vexations dont se plaignaient les mulâtres et prenait vivement à partie les blancs, descendants de boucaniers, de flibustiers et autres gens flétris. En quoi les fils de pareils hommes sont-ils portés à mépriser des fils d'esclaves ? La France se vante en outre d'une législation basée sur la justice et sur l'équité. La Guadeloupe et la Martinique lui appartiennent. Comment

1. Pardon, *Histoire de la Martinique*, p. 162.

2. Ci-dessus, pp. 254 et 259.

dès lors, dans ces deux colonies les gens de couleur libres ne jouissent-ils pas des droits que la charte garantit à tous les sujets du roi ? — C'était reprendre la thèse chère à la gauche, poser l'assimilation comme un droit, en dépit du bon sens et de la charte même, mais c'était aussi invoquer un argument spécieux, très conforme aux idées comme aux traditions françaises et bien fait enfin pour exalter des hommes déjà surexcités. Aussi pamphlets et discours ne passaient-ils pas inaperçus aux îles. Avidement lus, commentés aussi parfois par des mulâtres venus d'Europe, ils montaient peu à peu les imaginations et déterminaient une sorte de fièvre dont les autorités suivaient anxieusement les progrès. Vers la fin de 1823 le gouverneur de la Martinique, encore ému sans doute par la révolte de l'année précédente, décida d'agir avant qu'il fût trop tard. Persuadé d'un complot, il fit arrêter les meneurs supposés. En vertu de ses pouvoirs de haute police et dans les formes prescrites par la décision royale de 1817, qui exigeait en pareil cas l'intervention d'un conseil spécial, il bannit de la colonie trente-sept individus qui furent dirigés sur le Sénégal. Quant aux chefs, ou prétendus tels, trois hommes qui avaient reçu et répandu la brochure sur *La situation des gens de couleur*, ils furent traduits devant les tribunaux, condamnés en première instance au bannissement, puis, sur appel à minima interjeté devant la cour royale, aux galères perpétuelles qu'ils durent subir en France<sup>1</sup>.

L'ordre était assuré mais l'incident n'était pas clos. Déportés et condamnés de la Martinique allaient trouver en France des champions acharnés parmi les adversaires du gouvernement, et, en attendant, celui-ci devait se préoccuper aussi de garantir l'avenir. A peine connu en France, l'évé-

1. Pardon, *Histoire de la Martinique*, p. 166-168. Discours du duc de Broglie, cité plus loin, p. 367.

nement avait grandement ému le monde officiel, et d'autant plus que le gouverneur, ne cachant point son inquiétude, réclamait une augmentation de garnison. Par suite d'un remaniement qui venait d'avoir lieu dans l'organisation militaire et que j'exposerai tout à l'heure, des troupes étaient en route<sup>1</sup>. Mais il parut au ministère que cela ne suffisait point. Il voulut remonter à l'origine même du complot et se mit en devoir d'examiner si de profonds changements dans l'organisation sociale des colonies ne deviendraient pas opportuns. Toujours hantée par le souvenir de Saint-Domingue, préoccupée par les renseignements que lui fournissaient les gens compétents, inquiète de ce qui se passait ou se préparait dans les colonies étrangères, influencée aussi par les tendances philanthropiques et novatrices auxquelles cédait Portal, l'administration se demandait depuis longtemps si le régime des esclaves et des gens de couleur libres continuait à convenir. Il en avait même été écrit déjà aux gouverneurs : grâce à l'inertie bureaucratique, toujours si difficile à vaincre et à l'absence présumée de péril immédiat, nulle décision n'avait cependant été prise. Les nouvelles alertes ne permettant plus d'attendre, force était maintenant de s'appliquer sans retard à un problème dont on ne se dissimulait d'ailleurs ni les difficultés ni l'ampleur.

« Les soulèvements, dont les colonies anglaises ont été le théâtre, écrivait le ministre<sup>2</sup>, la fermentation, qui règne dans nos propres établissements et les complots successivement découverts à la Martinique, avertissent assez de l'urgence de quelques dispositions propres à calmer les esprits et à neutraliser dans nos possessions les éléments

1. Archives des Colonies. Le ministre au gouverneur de la Martinique, 11 février 1824. — Cf. ci-dessous, p. 316.

2. Au gouverneur de la Martinique, 20 février 1824 (Archives des colonies).

de trouble, de révolte et de destruction. » A en croire des renseignements puisés à diverses sources, la condition des esclaves était particulièrement fâcheuse aux Antilles. A la Martinique, prétendait-on, ils étaient en général mal vêtus et mal nourris, punis avec rigueur et quelquefois avec barbarie, épuisés par des travaux excessifs. Ils auraient été privés, en outre, de toute instruction chrétienne et les maîtres, d'autre part, se seraient constamment abstenus de favoriser parmi eux les mariages et partant la filiation légitime. Or le gouvernement n'avait jamais cru pouvoir se désintéresser du sort des esclaves, dans l'intérêt des colonies et des colons au moins autant que par humanité. L'ancien régime avait réglé de façon minutieuse les devoirs comme les droits respectifs, les conditions du travail, la nourriture, les vêtements. Grâce aux arrêtés consulaires et aux décisions de principe de 1814, tous ces actes demeuraient en vigueur. La nécessité de l'instruction religieuse avait été également reconnue de tout temps et de récentes dépêches ministérielles y insistaient à nouveau en même temps que sur les avantages des mariages légitimes. Si donc les renseignements dont parlait le ministre étaient exacts, le gouvernement devait intervenir pour assurer l'exécution de ses ordres. Mais restait à savoir si les dispositions édictées jadis convenaient encore, si l'évolution qui se faisait dans les esprits, tant en France qu'aux colonies, n'imposait pas, pour améliorer le sort des esclaves, quelques dispositions nouvelles.

De même pour les gens de couleur. Convenait-il d'accueillir quelques-unes de leurs plaintes ? Impossible, disaient les vieux colons. Déjà certaines tolérances se sont introduites qui ne sont que trop fâcheuses ; en ajouter d'autres risquerait de renverser l'édifice social. Rapprocher de quelque manière que ce soit les gens de couleur libres des blancs, c'est atténuer le respect que les générations originaires d'Afrique portent à la classe blanche. « Or sur

ce respect seul reposent l'ordre public, la sûreté des familles blanches et l'existence même des colonies, car lui seul permet que 80 000 noirs soient tenus en esclavage par 10 000 blancs<sup>1</sup>. » — La chose est cependant indispensable, répondaient les novateurs, précisément pour assurer l'existence des colonies et garantir l'ordre social. Tout ce qui tend à diminuer le respect des Africains pour les blancs est grave assurément et risque d'occasionner des désastres. Mais le respect s'en va de lui-même : il faut agir en conséquence et prendre des précautions. Peut-il en être une meilleure que de doubler la force numérique de la population que les esclaves auraient à combattre s'ils osaient attaquer ? Il suffit pour y parvenir que les gens de couleur deviennent les alliés des blancs et cela sera, le jour où tomberont les préjugés qui les séparent. Les esclaves sont contenus bien moins par la prééminence naturelle d'une race que par la crainte innée du maître, quel qu'il soit. On en a la preuve chaque jour, car nègres libres ou mulâtres ont des esclaves qu'ils traitent souvent, d'ailleurs, avec plus de rigueur que ne font les blancs. Les intérêts vitaux des uns et des autres sont dès lors identiques. Tous ont, en outre, les mêmes habitudes, à peu près la même éducation. Aucune distinction légale ne les sépare en France. Rien ne s'oppose donc à leur fusion complète. Celle-ci accomplie, deux castes seulement subsisteront aux colonies : les libres et les esclaves. Du coup les inquiétudes disparaîtraient. « L'édifice social va s'écrouler », c'est un fait, donc « hâtons-nous de le reconstruire sur de nouvelles bases ».

Les hommes qui parlaient ainsi ne dissimulaient pas, on le voit, la hardiesse de leurs desseins. Hardiesse incontestable, car l'état de choses plus que séculaire sur lequel ils proposaient de porter la main formait partie intégrante du

1. Dépêche précitée du ministre au gouverneur de la Martinique.

système colonial, étant la conséquence directe de l'esclavage. La question des hommes de couleur se confondait donc, en son principe, avec celle du régime des noirs non libres dont la revision s'imposait également : c'était en somme tout le problème de l'esclavage que les événements de la Martinique mettaient à l'ordre du jour..

Et il était d'autant plus difficile d'en éluder l'étude complète que, précisément à cette époque, l'Angleterre en entreprenait officiellement l'examen. Ayant obtenu en 1807 l'interdiction de la traite, ses abolitionnistes s'étaient immédiatement mis en devoir d'arriver à la suppression de l'esclavage même. Ils multipliaient manifestations et démarches et, le 15 mai 1823, Buxton, stimulé par l'infatigable Wilberforce, développait à la Chambre des communes la motion par laquelle le Parlement demeura définitivement saisi de la question. Trois mois après, le 9 juillet, pour obéir au vote de la Chambre, lord Bathurst adressait aux gouverneurs des colonies de très longues instructions où il recommandait de multiplier sans délai les affranchissements, puis insistait sur le développement nécessaire de l'éducation religieuse comme sur les moyens les plus propres à l'amélioration du sort matériel des esclaves, le tout ne devant pas avoir d'autre but que de les rendre aussi rapidement que possible dignes de la liberté<sup>1</sup>.

Rien de cela ne demeurait inaperçu en France, où les choses ne pouvaient néanmoins se passer de même. La question de l'abolition complète n'y était pas encore ouvertement posée. Les libéraux concentraient leurs efforts et leurs attaques sur la répression de la traite : moins sincèrement convaincus peut-être, en tous cas moins pratiques que les Anglais, ils préféraient les déclamations de tribune aux

1. *Précis de l'abolition de l'esclavage dans les colonies anglaises, imprimé par ordre de l'amiral Duperré, ministre de la marine, introduction, pp. III à XVII.*

mesures préparatoires efficaces, mais modestes. La procédure parlementaire ne permettait guère, en outre, d'imposer des décisions de principe au gouvernement. Celui-ci avait été obligé d'invoquer le concours des Chambres pour régler à nouveau le système commercial. Maintenant rien ne l'empêchait de se passer entièrement d'elles. Le régime intérieur des colonies continuant de dépendre des règlements qu'avait prévus la charte, il lui était permis d'éviter même des ordonnances nécessairement un peu retentissantes. Et, de fait, c'est dans de simples instructions ministérielles que nous allons trouver les mesures que lui suggérèrent les événements de la Martinique et, partant, l'indication de la politique qu'il entendait suivre tant à l'égard des esclaves qu'à l'égard des gens de couleur.

Non pas que les décisions soient radicales, ni les ordres formels. Les deux pièces qui me paraissent particulièrement importantes sont les instructions « confidentielles » adressées à la Martinique et à la Guadeloupe le 20 février 1824 et les instructions « très secrètes » du 3 mars suivant<sup>1</sup>. Or si les unes et les autres manifestent clairement les préférences du ministre, celui-ci ne se départ ni dans les unes ni dans les autres des formes excessivement courtoises et prudentes de l'administration d'alors. Il ordonne moins qu'il ne conseille; il indique des solutions ou suggère des expédients, moins qu'il ne demande des avis, des informations ou des enquêtes.

Il se limite même à ce dernier point en parlant des esclaves. Leur sort l'intéresse sans doute, mais non sans restrictions, car précisément à la même époque on le voit conseiller au gouverneur de Cayenne de ne pas traiter trop bien les « noirs du roi » de crainte que la nécessité de

1. Archives des colonies. La première de ces dépêches a déjà été citée à plusieurs reprises.

maintenir une suffisante égalité n'entraîne les planteurs à des dépenses exagérées<sup>1</sup>. En écrivant aux Antilles il lui suffit donc de formuler, dans un post-scriptum autographe, quelques considérations sur les bienfaits de la morale et de la religion. En fait d'instructions positives, les gouverneurs reçoivent simplement l'ordre d'établir la situation réelle, d'étudier de très près le régime, d'examiner les peines infligées soit par les maîtres, soit par les tribunaux. Une fois seulement ces renseignements recueillis, des décisions nouvelles interviendront, s'il y a lieu. Pareil atermoiement s'explique d'ailleurs, et non point seulement par le désir légitime de n'agir qu'en pleine connaissance de cause. La révolte de 1823 a pu être si facilement réprimée que les esclaves ne paraissent pas immédiatement dangereux. L'amélioration de leur sort souffre donc des délais, tandis que des mesures immédiates s'imposent au sujet des hommes de couleur perpétuellement surexcités. Et c'est pourquoi, en parlant d'eux, le ministre devient plus explicite et pressant.

Après avoir rappelé la situation qui résulte des règlements et des usages anciens et résumé les dires des novateurs comme ceux des vieux colons, il demande quelles modifications seraient immédiatement possibles ; car des concessions lui paraissent utiles, indispensables même. Rien n'empêche, selon lui, d'admettre les gens de couleur aux mêmes places que les blancs dans les théâtres et surtout dans les églises ; rien n'empêche de les autoriser à prendre au besoin les titres de sieur et de dame, ni de révoquer l'interdiction qui les écarte de toutes les fonctions publiques, des moindres places dans les bureaux. Pratiquement, la dernière mesure serait d'ailleurs sans aucun danger, les

1. Archives des colonies. Le ministre au gouverneur de la Guyane, 28 juillet 1824.



nominations étant faites par le gouvernement ou ses représentants. Admissibles aux emplois, les hommes de couleur n'y seraient pas forcément appelés ; on pourrait ne les choisir qu'à titre très exceptionnel. Et de même aussi pour les autres menus adoucissements. Le gouverneur de la Guadeloupe a proposé de ne procéder jamais que par mesures individuelles, présentées comme des récompenses. Un tel système a manifestement les préférences du ministre. La prudence lui commande des innovations, mais, au fond, il demeure partisan de l'état de choses ancien. Les gens de couleur lui paraissent irrémédiablement dangereux. Il n'entrevoit pas la possibilité de leur accorder jamais les droits politiques qu'ils réclament et il se demande si, même après plusieurs générations de liberté, ceux qui seront issus d'une union légitime pourront être appelés à jouir, touchant le mariage, l'adoption, la tutelle, les successions ou les donations, des divers droits civils qui leur sont encore refusés. Tenant ces hommes en suspicion, il veut les maintenir sous une étroite surveillance : le mieux serait donc, selon lui, de les éloigner des villes. Enfin, puisque c'est la classe elle-même qui est inquiétante par définition, la première chose est de l'empêcher de s'accroître et, dans ce but, les instructions ministérielles recommandent avec insistance de diminuer de plus en plus le nombre des affranchissements.

Dans la circulaire anglaise que je mentionnais tout à l'heure, lord Bathurst disait : « Il faut les favoriser. » Quelques mois plus tard Clermont-Tonnerre s'écrie : « Il faut les restreindre. » Ces ordres contraires manifestent clairement la divergence des politiques. Le gouvernement britannique prépare franchement l'abolition de l'esclavage ; le gouvernement français songe à l'atténuer, mais seulement sous la poussée des événements et lui-même s'efforce dès lors de restreindre l'effet des mesures qu'il prescrit. En

même temps, le ministre fait expressément assurer les colons qu'il n'a en vue que leurs seuls intérêts. « Dites-leur, ajoutez-il, qu'aucun des droits acquis ne sera méconnu », et, comme il avait accordé une audience à un homme de couleur, il s'en excuse d'urgence, expliquant que ce fut par mégarde, qu'il ignorait en présence de qui il devait se trouver<sup>1</sup>. L'incident est minime, sans doute, mais précise un état d'esprit. M. de Clermont-Tonnerre entend maintenir le système des castes, et cela parce qu'il entend demeurer fidèle à l'état de choses qui provoqua leur formation. Toutes les réflexions que lui suggèrent les divers événements de la Martinique le montrent, en somme, esclavagiste intransigeant.

Et qu'on n'aille point trouver que c'est attacher trop d'importance à de menues indications. En se séparant pour conduire en des lieux opposés, deux routes ne font souvent entre elles qu'un angle des plus faibles. De même force est de tenir compte de simples nuances en étudiant les périodes un peu confuses où une politique encore incertaine se cherche en quelque sorte, se dégage et s'oriente. Or, que nous examinions en ce moment une telle période, les hésitations mêmes le prouvent dont le gouvernement témoigne. Les moindres indices prennent donc ici de l'importance et d'autant plus que ces indices sont d'une incontestable clarté. Les tendances manifestées à propos de l'esclavage s'accordent admirablement, en effet, avec les résolutions que nous avons vu prendre à propos du commerce tandis que, d'autre part, les conclusions qu'il y aura lieu de tirer des unes et des autres se trouvent d'avance corroborées par la façon dont le ministère nouveau poursuivait les entreprises à lui léguées par son prédécesseur.

1. Archives des colonies. Le ministre au gouverneur de la Guadeloupe, 10 mars 1824.

## III. — LES AFFAIRES EN COURS.

Ces entreprises étaient, on s'en souvient, au nombre de trois, — sans compter Saint-Domingue, affaire très ancienne pour laquelle on avait imaginé simplement une solution provisoire et nouvelle — : des études avaient été commencées pour mettre la Guyane définitivement en valeur ; des expéditions avaient été envoyées au Sénégal, puis à Madagascar pour établir des cultures qui se passeraient de la main-d'œuvre servile.

En s'installant à la marine, M. de Clermont-Tonnerre ne révoqua aucune des instructions qu'avait données Portal. Naturellement, car les cas sont très rares où le remplacement d'un ministre se traduit par un revirement soudain. Les changements d'orientation ne se manifestent que plus tard et graduellement. Un temps durant, les bureaux continuent d'obéir aveuglément à l'impulsion précédemment reçue ; le nouveau chef de son côté n'aperçoit pas encore la portée des questions à lui soumises, et, s'il est homme de sens, commence presque toujours par laisser le cours libre aux affaires engagées, que celles-ci, d'ailleurs, aillent très bien ou assez mal.

C'est assez mal que les choses allaient à Madagascar. A peine l'expédition chargée d'assurer à la fois un point de relâche et une colonie de culture était-elle arrivée dans l'île Sainte-Marie, à l'automne de 1821, que des difficultés diverses avaient surgi, toutes imprévues. Sylvain Roux se montra un administrateur tellement fantaisiste qu'il fallut très rapidement le destituer. Il fut bientôt évident, d'autre part, que les enquêtes et les travaux des commissions préparatoires n'avaient pas fourni des lumières suffisantes. Le climat, d'abord, était moins favorable qu'on ne pensait.

Les malades furent nombreux et Sylvain Roux mourut lui-même avant d'avoir appris la perte de son commandement. Tout bien considéré, l'île ne paraissait pas offrir non plus les ressources agricoles espérées. La partie médiane, qui seule convenait aux plantations, était restreinte. Impossible de développer tant soit peu la colonie à moins de l'étendre dans Madagascar même<sup>1</sup>. Or, la chose était rendue difficile par les circonstances politiques.

Dès la fin de novembre 1821, en effet, un bâtiment de guerre anglais s'était présenté devant Sainte-Marie pour demander le motif de la présence des Français. Sylvain Roux vivait encore. Il répondit n'avoir aucun compte à rendre, et M. de Freycinet, gouverneur de Bourbon, immédiatement averti, s'était hâté de réclamer des explications à son collègue de Maurice. Il en reçut une déclaration portant que le gouvernement de Madagascar avait notifié aux autorités anglaises ne reconnaître à aucune puissance européenne le moindre droit sur un territoire de l'île, et, d'autre part, que Madagascar devait être considérée comme une puissance parfaitement indépendante, unie au roi d'Angleterre par des traités d'alliance et d'amitié<sup>2</sup>. Le dernier point était exact. Forcé en 1816 de ne plus considérer Madagascar comme anglais, sir Robert Farquhar avait brusquement changé de tactique. Résolu à ne pas admettre les droits de la France, il avait substitué la thèse de l'indépendance à celle de la possession, reconnu Radama, chef des Hovas, comme roi de l'île entière, conclu avec lui deux traités, puis envoyé des missionnaires et un résident chargés de le maintenir constamment dans la bonne voie<sup>3</sup>. Pour y parvenir plus sûrement des sommes considérables près de 900 000 francs, exactement 35 742 livres sterling furent, en outre,

1. *Précis sur les établissements formés à Madagascar*, p. 25 à 30.

2. *Ibid.*, p. 26.

3. Ellis. *History of Madagascar*.

dépensées de 1816 à 1822<sup>1</sup>. Aussi Sylvain Roux désireux de donner de l'air à la colonie naissante ayant reçu le 20 mars 1822 la déclaration de vassalité de douze chefs de la côte, Radama riposta par une proclamation déclarant nulle toute cession de territoire non ratifiée par lui et fit occuper l'ancien établissement français de Fouplepointe. M. Blévec qui venait de succéder à Sylvain Roux protesta contre les prétentions hovas, demanda du secours tant à Bourbon qu'à Paris, et, en attendant, mit Sainte-Marie en état de défense<sup>2</sup>.

Les agents français faisaient ainsi de leur mieux en s'efforçant de maintenir les droits politiques dont ils avaient reçu la garde. Ils s'appliquaient en même temps à développer les cultures et toute la terre arable de Sainte-Marie était maintenant utilisée. Quatre domaines particuliers s'y trouvaient installés et une plantation de l'État qui renfermait trente mille caféiers<sup>3</sup>. L'exécution du programme primitif se poursuivait donc régulièrement. A Paris toutefois, le gouvernement semblait se borner maintenant à laisser aller les choses. Il n'envoyait ni désaveu, ni contre-ordres, mais ne se hâtait pas non plus d'adresser des encouragements ou d'expédier des secours. Et c'est peut-être le premier indice d'une évolution plus nettement accusée par la conduite tenue au Sénégal.

Là encore l'entreprise du précédent ministère se continue : un règlement est élaboré pour les concessions de terres au Oualo<sup>4</sup> ; le ministre signe des dépêches dans lesquelles il demande des nouvelles et s'intéresse aux résultats obtenus<sup>5</sup> ; les renseignements favorables sont officiellement publiés

1. *Asiatic Journal*, mars 1829, p. 369.

2. *Précis*, p. 28 à 32.

3. *Précis*, p. 33.

4. 15 mai 1822. *Annales maritimes*, 1822, I<sup>e</sup> partie, p. 666.

5. Archives des colonies. Le ministre au commandant du Sénégal, 5 février 1823 ; cf. au même, 8 mars, 22 novembre et 9 décembre 1824.

dans les *Annales maritimes et coloniales*<sup>1</sup>; des primes spéciales instituées en vue d'encourager la culture du coton<sup>2</sup>; des notes, enfin, insérées dans les journaux pour attirer sur le Sénégal l'attention des capitalistes<sup>3</sup>. Toutefois, si le département de la marine encourage encore les sœurs de Saint-Joseph qui veulent élever en France « de jeunes Africains » et s'il propose d'en admettre quelques autres dans les écoles d'arts et métiers<sup>4</sup>, l'instruction des indigènes paraît tenir moins de place dans les préoccupations. Le principe fondamental de l'entreprise semble lui-même moins strictement maintenu et aux nègres complètement libres laissés sous la domination de leurs chefs, s'adjoignent ou se substituent les « engagés » qui ne sont, en somme, que des esclaves à terme<sup>5</sup>. Le désir d'assurer l'expansion française en civilisant les indigènes, l'intention de supprimer la main-d'œuvre servile, les visées philanthropiques de tout ordre, si nettement accusées à l'origine, ne s'aperçoivent plus maintenant. L'entreprise est poursuivie, mais fût-il même démontré, et cela n'est pas, que c'est avec une sollicitude égale, qu'il demeurerait encore que c'est dans un esprit différent.

Et le même phénomène réapparaît quand le ministre entreprend résolument ce que son prédécesseur s'était contenté d'examiner. En dépit du trop ingénieux Catineau-Laroche, Portal, on s'en souvient, n'avait rien résolu au sujet de la Guyane<sup>6</sup>. Plus téméraire ou plus entreprenant,

1. Voir, par exemple, *Annales maritimes*, 1822, 2<sup>e</sup> partie, t. II, p. 634; 1823, 2<sup>e</sup> partie, t. I, p. 548.

2. Cottu. Le Sénégal, *Revue des Deux Mondes*, 15 janvier 1825.

3. Archives des colonies. Le ministre au commandant du Sénégal, 21 mai 1823.

4. Archives des colonies. Le ministre au commandant, 16 juin 1824.

5. Archives des colonies. Le ministre au commandant du Sénégal, 5 février 1823.

6. Ci-dessus, p. 222.

Clermont-Tonnerre décida. Une expédition préparatoire commandée par un colonel partit de France, dans les tout derniers jours de 1822, composée d'une compagnie d'ouvriers militaires, d'un détachement de sapeurs et de cinquante orphelins apprentis des deux sexes<sup>1</sup>. Elle allait entreprendre des défrichements dans les régions de la Mana, signalées déjà par les explorations précédentes et y préparer l'installation de colons définitifs. Quant à ceux-ci, on savait maintenant ce qu'ils seraient. Les bureaux continuent bien comme par le passé à chercher partout de la main-d'œuvre, et le ministre informé des bonnes dispositions de certains français de la Louisiane ordonne immédiatement d'en recruter<sup>2</sup>. Ils ne seront toutefois qu'un appoint. Le ministre accueille à la fois les offres d'un alsacien, M. Cerf berr, qui a proposé de partir en emmenant quelques familles alsaciennes, et celles de M. Gerbet, capitaine de la gendarmerie de couleur de la Guyane, actuellement en congé, qui s'est déclaré prêt à recruter des paysans du Jura<sup>3</sup>. Et si les très médiocres nouvelles qui parviennent de l'expédition préparatoire imposent la prudence et font limiter strictement le nombre des familles ainsi envoyées, on espère fort pouvoir se montrer bientôt plus large. Le ministère, on le voit, entend ne laisser de liberté à personne. Il veut tout faire; il ne se borne pas à provoquer des demandes et prétend choisir lui-même les candidats. En cela il demeure fidèle aux traditions françaises et l'œuvre coloniale lui apparaît toujours comme ressortissant au seul domaine de l'État. Toutefois, et c'est là le trait à retenir, ces colons, nommés un peu comme le seraient des fonctionnaires n'intéressent pas, maintenant, parce qu'ils coloniseront. Ce dernier point est presque ac-

1. *Précis sur la colonisation de la Mana*, p. 28.

2. Archives des colonies. Le ministre au commandant de la Guyane, 17 décembre 1823.

3. *Précis*, p. 33.

cessoire. Les instructions confidentielles remises au capitaine de vaisseau Milius, quand il est allé remplacer à Cayenne le baron de Laussat, lui ont fait soigneusement observer, en effet, que les combinaisons commerciales sont, au moins provisoirement, écartées; qu'il ne saurait être question de fonder à la Mana une colonie à sucre, qu'il ne s'agit que d'offrir à des familles pauvres et laborieuses une existence qui leur est refusée en France<sup>1</sup>. La surpopulation de la métropole préoccupe seule et le désir de canaliser l'émigration l'emporte sur tous les autres. Le ministre précédent, en y songeant aussi, visait surtout pourtant à ne point laisser perdre des forces utilisables; jugeant les Antilles minées par l'abolition de la traite et l'emploi des nègres désormais dangereux en Amérique, il rêvait de compléter à la Guyane l'œuvre qu'il entamait en Afrique et de fonder à l'aide d'ouvriers blancs une colonie de culture qui deviendrait une réserve pour l'avenir. L'administration nouvelle, au contraire, se défend expressément de rien vouloir qui puisse créer une concurrence aux vieilles îles et, de la sorte, les intentions qu'elle manifeste à l'égard de la Guyane cadrent bien avec ses dispositions présumées au sujet de Madagascar ou du Sénégal, comme avec les résolutions prises à propos de l'esclavage ou du régime commercial.

Avant de rapprocher ces indications éparses pour essayer d'en tirer une conclusion à peu près précise, une dernière affaire reste toutefois à considérer. Que fait-on pour Saint-Domingue? Persévère-t-on dans la politique du ministère Richelieu qui se désintéressait à peu près de la colonie perdue, étant satisfait d'y avoir sauvé les intérêts des négociants? Revient-on au contraire aux desseins agressifs de la première Restauration qui, pour complaire aux colons, rêvait de reconquérir? Ni tout à fait l'un, ni tout à fait l'autre.

1. *Précis de la colonisation de la Mana*, p. 29.



Dans l'île, la position des gouvernements insurrectionnels s'est renforcée, par suite même du long répit à eux laissé, et ils se trouvent maintenant, en outre, plus complètement soustraits encore aux influences européennes. Après la révolution de Cadix, les autorités de la partie espagnole ont gagné la Bolivie, et le président Boyer s'est immédiatement emparé des territoires ainsi vacants. Quelques planteurs français ayant réclamé protection à la Martinique, une petite expédition a débarqué, alors, en 1822 dans la presqu'île de Samana : elle n'y a point été maintenue<sup>1</sup>. « Nos sentiments commencent d'être conciliants », écrivait en outre M. de Clermont-Tonnerre<sup>2</sup>, et la chose était rigoureusement vraie. En octobre 1822, Placide-Séraphin Louverture, le fils adoptif de Toussaint, qui vivait à Agen d'une pension de quinze cents francs que lui servait la France, avait demandé l'autorisation de retourner dans son pays où, disait-il, Boyer le réclamait. Le conseil des ministres en délibéra, se demandant si ce n'était pas risquer d'exciter les noirs, partant d'ébranler la domination des mulâtres, chose qui eût été fâcheuse, les mulâtres semblant plus conciliants que les noirs. Finalement, il fut décidé qu'un contrôleur de la marine, Liot, irait trouver Boyer dont il était connu, sous prétexte de le consulter sur le voyage de Placide-Séraphin, en réalité pour démêler à quelles conditions il consentirait à traiter<sup>3</sup>. Liot ne rapporta aucune réponse positive mais annonça l'arrivée d'un émissaire de Boyer<sup>4</sup>. Celui-ci vint, en effet, et des pourparlers s'engagèrent, d'abord à Bruxelles semble-t-il, ensuite à Paris<sup>5</sup> où

1. Boyer-Péreléau, *Les Antilles françaises*, t. III, p. 419.

2. Archives des colonies. Le ministre au gouverneur de la Guadeloupe, 8 mai 1823.

3. Archives des colonies. Rapport au Conseil des ministres, 19 octobre ; rapport au roi et décision, 30 octobre 1822.

4. *Ibid.* Rapport au roi, 20 mai 1823.

5. *Ibid.* Rapports des 15 juillet et 22 septembre 1824.

par prudence M. de Clermont-Tonnerre recevait les représentants de Saint-Domingue au milieu de la nuit. L'entente se fit et la reconnaissance de l'indépendance, moyennant indemnité, était admise en principe dès le mois d'août 1823<sup>1</sup>.

Le résultat demeura provisoirement secret, toujours sans doute pour ne pas donner l'éveil aux anciens colons de l'île. Ceux-ci en effet auraient préféré autre chose qu'une solution préconisée par les orateurs les plus exagérés de la gauche<sup>2</sup>. Pourtant ce n'était pas pour complaire à Sébastiani ou à ses amis que le gouvernement agissait comme il faisait. Mais sans parler de la guerre d'Espagne qui occupait les forces militaires et absorbait les crédits, une expédition de conquête apparaîtrait plus aléatoire encore que par le passé et ses bénéfices de moins en moins certains. Mieux vaut dès lors un arrangement qui procurera tout au moins aux victimes de la révolte quelque indemnité pécuniaire. La première conséquence, il est vrai, sera l'abrogation de l'ordonnance de 1816 : le gouvernement se prépare à la prononcer<sup>3</sup> car Saint-Domingue devenue officiellement étranger, les produits ne peuvent plus être assimilés à ceux de nos îles. Du coup les intérêts du commerce se trouvent sacrifiés. Mais nous ne sommes plus, on le sait, au temps où l'influence des Bordelais s'étalait en souveraine. Les sympathies vont bien plutôt au colons, qui ne verront pas installer en Guyane une concurrence dangereuse, ni continuer au Sénégal des expériences philanthropiques ou « négrophiles » qui semblent un blâme à leurs traditions. Toutefois le ministère se cache pour négocier avec les envoyés de Boyer et, à défaut de toute autre preuve, ce fait seul suffirait à prouver que si la sympathie du ministre est plutôt acquise aux planteurs, s'il essaie de leur procurer des avantages qu'il

1. Malo, *Histoire d'Haïti*, p. 390 ; Rousset, *Clermont-Tonnerre*, p. 324-326.

2. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XXXVI, p. 584.

3. Elle le sera par l'ordonnance du 12 mars 1824. *Archives des colonies*.

estime lui-même raisonnables et légitimes, il ne se laisse cependant pas dominer par eux.

Au vrai, ni en matière d'expansion, ni en matière de mise en valeur ou de relations commerciales, aucune tendance réfléchie ne l'emporte plus. Des hommes entreprenants, Portal surtout, avaient entrevu des combinaisons complètement nouvelles et commencé confusément à les réaliser. Mais l'impulsion ainsi donnée n'avait pas été assez longue pour se prolonger nécessairement après eux. Leurs successeurs, venus d'un autre milieu et qui n'ont ni leur hardiesse ni leur indépendance d'esprit, continuent leurs entreprises machinalement et sans en mesurer la portée possible. Ils n'ont pas d'idées arrêtées. Alors, par une sorte d'automatisme, la routine administrative, que personne ne mate plus, redevient la souveraine. Les précédents règnent sans conteste et les formules cent fois répétées semblent de nouveau des arguments. On cesse de réfléchir aux inéluctables conséquences qu'entraîne l'abolition de la traite. Les îles à épices reprennent le premier rang dans la hiérarchie des colonies, l'esclavage et les castes ne sont plus contestés, l'exclusif se trouve maintenu, et tout le vieux système colonial triomphe derechef.

Le début du ministère de Villèle marque par cela même un temps d'arrêt dans l'évolution de la politique coloniale, voire un moment de recul. Ceci n'est vrai toutefois que touchant les questions que je viens d'énumérer. M. de Clermont-Tonnerre qui n'est pas comme jadis Malouet inféodé aux colons, n'est pas non plus un homme d'ancien régime. Et c'est pourquoi, si les entreprises économiques ou sociales des armateurs se trouvent brusquement enrayées, l'œuvre administrative et politique qu'ils avaient entreprise se poursuit au contraire implacablement.

---

## CHAPITRE II

### LES ORDONNANCES ORGANIQUES

- I. — LES SERVICES MÉTROPOLITAINS. — 1. Le partage des attributions. — 2. Le classement des dépenses.
- II. — L'ORDONNANCE DE BOURBON. — 1. La préparation. — 2. Le texte.
- III. — LES MESURES COMPLÉMENTAIRES. — 1. Le gouvernement des colonies d'Amérique. — 2. L'organisation judiciaire. — 3. Affaires diverses.
- IV. — L'ŒUVRE DU MINISTÈRE VILLELE. — 1. Son caractère. — 2. Ses limites.

Pour considérable qu'elle fût, la réorganisation administrative effectuée de 1816 à 1820 ne pouvait être jugée définitive. Malgré l'admiration que lui vouaient ses auteurs elle soulevait des critiques qui n'étaient pas indistinctement négligeables. Elle n'avait pas embrassé non plus toutes les parties du service, et, un peu hâtivement menée enfin, avec des procédés simplement empiriques, ne présentait pas la belle symétrie pondérée si chère aux bureaucrates français. Or une régularité plus élégante devait précisément paraître souhaitable aux deux ministres à qui les colonies furent successivement confiées par M. de Villèle, et, comme Charles X devait se montrer au moins aussi indifférent que Louis XVIII à tous les détails d'administration, les ministres seuls sont à considérer. Quand, dans l'été de 1824, après la bruyante retraite de Chateaubriand, Villèle voulut diriger par lui-même les Affaires étrangères,

il en confia la gestion officielle à la docilité très effacée du baron de Damas, remplacé à la Guerre par M. de Clermont-Tonnerre que nous avons précédemment installé à la Marine. Celle-ci fut alors confiée au comte de Chabrol. Clermont-Tonnerre avait été artilleur et mousquetaire ; Chabrol magistrat et préfet. Tous deux étaient également amis de la précision et de l'ordre, et, soit directement initiés aux méthodes de Napoléon, soit mis en mesure de les voir de très près, tous deux étaient également enclins aux grandes réformes d'ensemble, comme en témoignent les mesures générales alors prises pour réorganiser la marine<sup>1</sup>. Leur incompétence faisait enfin la part très belle aux bureaux qui demeuraient pareils, car si M. de Crouseilles était, en août 1824, remplacé comme directeur des colonies, par le baron de La-reinty à qui M. Filleau de Saint-Hilaire succédait en février 1826, aucun de ces changements ne paraissait impliquer une modification quelconque de la politique. Tout, jusqu'à leur ignorance commune, rendait donc les deux ministres de la marine du cabinet Villèle particulièrement aptes à travailler dans le même esprit à une même tâche coloniale. De fait, nous n'apercevons à cet égard aucune différence dans ce qu'ils firent, encore que les hommes de l'opposition aient toujours tenu à se montrer beaucoup plus durs pour le premier que pour le second. Les réformes que l'un commença furent continuées par l'autre et si exactement qu'il est bien inutile de chercher à classer autrement que par leurs objets les actes qui s'échelonnèrent de la fin de 1822 à la fin de 1827. Certains visaient exclusivement les colonies, d'autres principalement la métropole. Nous examinerons d'abord ces derniers ; puis après avoir indiqué aussi le

1. Notamment : Règlement du 7 janvier 1824 sur les équipages de ligne ; ordonnance du 17 mars 1824 sur la solde et l'avancement des gens de mer ; ordonnance du 2 octobre 1825, sur les équipages de ligne. Duvergier, t. XXIV, p. 436 et 478 ; t. XXV, p. 273.

changement apporté dans les rapports financiers avec les colonies, nous analyserons la réorganisation des services locaux.

## I. — LES SERVICES MÉTROPOLITAINS.

### I.

Dans les services métropolitains même, il faut encore distinguer et, avant d'en venir à la réforme qui touchait au principe de l'administration centrale, mentionner deux créations accessoires, visant simplement à la renforcer.

Le régime commercial, très délicat à régler, ne saurait l'être sans les lumières des spécialistes. Ceux-ci étaient toujours consultés et nous avons vu les ministres s'adresser aux Chambres de commerce ou au Conseil supérieur. Mais la composition et les attributions particulières de ces assemblées ne leur permettaient pas de rendre tous les services nécessaires. S'agissait-il particulièrement des colonies, trois ou quatre ministères devaient intervenir. La Marine, comme de juste, les Affaires étrangères qui trouvaient parfois un mot à dire : l'Intérieur, qui correspondait avec les Chambres de commerce ; les Finances enfin, dont dépendaient les douanes. De là, d'interminables pourparlers et d'insupportables lenteurs. Pour remédier à cet état de choses une ordonnance fut signée, le 6 janvier 1824<sup>1</sup>, instituant un Conseil supérieur du commerce et des colonies où tous les ministres siégeaient à côté d'un certain nombre de hauts fonctionnaires. Il était chargé d'aviser à l'amélioration des lois et tarifs régissant les rapports du commerce français avec l'étranger et avec les colonies, ainsi que de l'examen des projets de lois ou d'ordonnance préparés sur

1. Duvergier, t. XXIV, p. 435.

la matière. En outre, un Bureau du commerce et des colonies était créé, dont une ordonnance du 20 mars<sup>1</sup> régla la composition définitive, tandis qu'une seconde ordonnance de la même date<sup>2</sup> en confiait la présidence à M. de Saint-Cricq. Le choix du directeur des douanes était significatif, marquant l'intention de ne pas modifier la politique économique jusque-là suivie. La création d'une administration permanente, destinée à recueillir toutes informations et à préparer toutes réformes jugées utiles, révélait, d'autre part, le sentiment de difficultés grandissantes, ainsi que le désir d'être plus complètement et plus régulièrement éclairé.

A cela les ministres de ce temps tenaient très particulièrement et ceux-mêmes dont la compétence n'était point douteuse sollicitaient volontiers des avis, au besoin de leurs subordonnés. Aussi avons-nous rencontré déjà plusieurs commissions consultatives, réunies temporairement pour des objets spéciaux. Mais des hommes tels que MM. de Clermont-Tonnerre et de Chabrol ne pouvaient guère se contenter de conseillers momentanés. Ils étaient l'un et l'autre préoccupés de réformes, et, parfaitement consciencieux, ne voulaient agir qu'à bon escient. Or, dans la conduite de leur département les questions qu'allait étudier dorénavant le Bureau du commerce n'étaient pas seules à les pouvoir embarrasser. Peu au fait des détails techniques, ils devaient souhaiter l'un comme l'autre trouver constamment à leurs côtés quelques spécialistes, officiellement qualifiés pour les éclairer. M. de Clermont-Tonnerre conçut dans ce but une institution et la créa, par une ordonnance qui fut signée le jour même où arrivait aux affaires M. de Chabrol. Ce dernier accepta le legs, se hâta de le faire passer dans la pratique, choisit les hommes et, le 26 octobre 1824,

1. Duvergier, t. XXIV, p. 486.

2. *Annales maritimes*, 1824, 1<sup>re</sup> partie, p. 320.

vint présider la séance inaugurale du Conseil d'amirauté<sup>1</sup>. Ce conseil se composait de trois officiers généraux, de deux officiers supérieurs de l'administration de la marine ou d'anciens administrateurs des colonies. Il devait donner son avis sur toutes les mesures relatives à la législation maritime et coloniale, à l'administration des colonies, à l'organisation des armées navales, aux travaux et constructions maritimes, à la direction et à l'emploi des forces navales. Les questions purement coloniales devaient lui être soumises, on le voit, pêle-mêle avec des questions exclusivement maritimes. A cela rien qui puisse étonner si l'on se souvient de cette doctrine ancienne que d'Entrecastaux résumait en assimilant le gouvernement des établissements lointains au « service à la mer ». L'institution du conseil d'Amirauté n'était donc à nul égard une mesure révolutionnaire et il visait surtout, en somme, à mettre plus d'ordre et de cohésion dans les travaux du ministère de la marine, tout comme la création du Conseil et du Bureau du commerce visait à mieux coordonner l'action simultanée de divers ministères.

Mais quand il s'agissait des colonies, ce n'était pas à propos du seul commerce que plusieurs départements ministériels se voyaient imposer une collaboration d'où résultaient des difficultés et des conflits. Complètement chargée des établissements lointains, la marine devait parfois emprunter le personnel nécessaire. Elle obtenait quelques magistrats de la Justice ; elle complétait les garnisons avec des soldats continuellement réclamés à la Guerre. L'organisation militaire était demeurée en effet ce que nous l'avons vue en 1814, sauf pour l'artillerie. Nulle part, la population coloniale n'était astreinte au service<sup>2</sup> et les « milices » locales demeu-

1. L'ordonnance dans Duvergier, t. XXIV, p. 568. Archives de la Marine ; *Procès-verbaux du Conseil d'Amirauté*.

2. Voir sur ce point aux Archives des colonies la dépêche au ministre de la Justice du 30 juin 1825.



rant de vagues gardes nationales, les cipayes de l'Inde, les noirs du Sénégal ou de Madagascar de simples auxiliaires peu nombreux, partout la défense extérieure et le maintien de l'ordre dépendaient des contingents tirés d'Europe. La marine fournissait des artilleurs, ayant depuis l'ordonnance du 21 février 1816<sup>1</sup>, son artillerie propre. Par contre, n'ayant point d'infanterie, elle se voyait obligée d'en demander. Des unités constituées avaient été ainsi envoyées par la Guerre au moment des reprises de possession et depuis, pour combler les vides résultants des décès ou des libérations, un bataillon spécial formé en France recevait des hommes tirés de l'armée active et les centralisait, en quelque sorte, jusqu'au jour de leur embarquement où ils passaient brusquement sous la dépendance de la Marine<sup>2</sup>.

Le particularisme forcené de nos administrations s'accommodait mal d'un pareil système. A peu près au moment où nous sommes arrivés, le garde des Sceaux faisait déclarer officiellement que, s'il était reconnu nécessaire d'envoyer dans les colonies des magistrats de la métropole sans leur faire perdre leur rang et leurs avantages, lui ne pouvait renoncer au droit de les nommer, ni à celui de veiller au maintien de leur discipline ou de leur donner des instructions convenables<sup>3</sup>. A cet égard, ajoutait-il, aucun terme moyen ne s'admettait. Mais les emprunts de magistrats demeuraient relativement rares et le corps auquel ils appartenaient n'ayant pas une hiérarchie très stricte des accommodements étaient possibles. Il en allait autrement pour les troupes, plus nombreuses et perpétuellement requises. Les objections que pouvait formuler la Guerre, ob-

1. Duvergier, t. XX, p. 217.

2. *Rapport au roi sur le budget de 1830*. Cf. Ned Noll. *Histoire de l'armée coloniale*, pp. 39 et suiv.

3. Archives de la Marine. *Procès-verbaux du Conseil d'Amirauté*, séance du 25 juin 1825.

jections analogues, n'en doutons pas, à celle de la Justice acquéraient donc une importance particulière. La Marine, d'ailleurs, n'était pas non plus satisfaite : elle accusait le ministère voisin de lui passer ses plus mauvais sujets et c'est en outre, on le sait, la tendance de toutes les administrations de vouloir toujours se suffire : chacune d'elles ne recourt aux autres qu'à son corps défendant. Responsable des colonies, la marine prétendait les défendre seule. Possédant déjà ses troupes, elle souhaitait s'en voir accorder davantage qui lui appartiendraient en propre et suffiraient à ses besoins. Elle avait obtenu par les ordonnances des 7 août et 13 novembre 1822 la création à son profit d'un nouveau régiment d'artillerie et de deux régiments d'infanterie<sup>1</sup>. M. de Clermont-Tonnerre ne se tint pas encore pour satisfait et demanda deux régiments supplémentaires. De la sorte il aurait assuré la tâche entière, fourni les garnisons et assuré en France le service des dépôts ; la Guerre ne serait plus intervenue en rien<sup>2</sup>.

Le roi, semble-t-il, consentit d'abord. Mais le ministre de la guerre s'émut, protesta, trouva de l'appui auprès de ses autres collègues et l'emporta. La réforme alla dès lors à l'opposé de ce qu'avait souhaité son premier artisan<sup>3</sup>. Les nouveaux régiments d'infanterie de marine ne furent pas créés. Bien mieux, les anciens disparurent, et l'ordonnance du 30 décembre 1823<sup>4</sup>, complétée par l'instruction du 13 octobre 1824<sup>5</sup>, déclara le service des colonies confié à l'infanterie de l'armée de terre. Mais comme les bataillons isolés où l'on versait de préférence les hommes turbulents avaient

1. Ned Noll, *Histoire de l'Armée coloniale*, p. 42.

2. *Rapport au roi sur le budget de 1824*.

3. *Rapport au roi sur le budget de 1825*. Cf. Rousset, *Clermont-Tonnerre*, p. 205.

4. Duvergier, t. XXIV, p. 433.

5. *Annales maritimes*, 1824, 1<sup>re</sup> partie, p. 597.

paru manquer de cohésion et de tenue<sup>1</sup>, on décidait que tous les régiments serviraient indistinctement à tour de rôle en se relevant de quatre en quatre ans. La Martinique et la Guadeloupe en recevraient chacune un; un troisième fournirait à lui seul les garnisons du Sénégal, de la Guyane et de Bourbon. Leurs officiers ne concourraient pas pour l'avancement avec leurs camarades demeurés en France. Néanmoins ces régiments continuaient à faire partie intégrante de l'armée de terre; le ministère de la marine intervenait simplement pour verser le supplément de solde dit « colonial » et assurer la correspondance : la solde même incombait au budget de la guerre. Bientôt du reste la situation fut rendue plus nette encore. L'ordonnance du 13 décembre avait visé seulement l'infanterie; une ordonnance du 26 janvier 1825<sup>2</sup> confia à la Guerre le soin de fournir l'artillerie; enfin, une instruction réglementaire du 28 août de la même année<sup>3</sup> mit également à sa charge le supplément colonial. La Marine ne devait plus qu'assurer par ses administrateurs le service d'intendance, le droit qu'on lui reconnaissait encore de se concerter avec la Guerre et de donner son avis étant forcément illusoire. En fait elle se voyait complètement évincée : le seul ministère de la guerre assumait maintenant la garde et la défense terrestre des colonies.

Ce n'était point là d'ailleurs une nouveauté. Si à l'appui de ses prétentions M. de Clermont-Tonnerre était en droit de rappeler les dernières années de l'ancien régime, s'il jugeait plus commode de concentrer tous les services coloniaux dans la même main, M. de Damas aurait pu lui opposer l'exemple des premiers révolutionnaires qui s'étaient hâtés de rattacher toutes les troupes à la Guerre. En cela ils

1. *Rapport au roi sur le budget de 1830.*

2. Duvergier, t. XXV, p. 26.

3. *Annales maritimes*, 1825, 1<sup>re</sup> partie, p. 512.

voulaient être logiques : à la Guerre tous les soldats, comme à la Marine tous les bateaux. C'était ce même besoin de classification qui décidait maintenant encore des hommes se piquant de n'avoir rien de révolutionnaire. En lui cédant, ils faisaient prévaloir dans les îles les plus lointaines le même partage d'attributions que dans les départements français. Ils travaillaient à rattacher les colonies à la métropole dans les diverses parties du service comme l'avait recommandé le ministre de 1816<sup>1</sup> et de là vient l'intérêt un peu général de la réforme militaire qui marque, somme toute, une petite victoire de l'éternelle politique d'assimilation.

Cette même réforme présente en outre une certaine importance parce qu'elle allait rendre possible la réorganisation financière.

## 2.

Pour faire comprendre celle-ci, quelques faits sont à rappeler. D'abord que les colonies reçoivent des dotations, toutes, excepté l'Inde qui, grâce à l'opium et au salpêtre, paye intégralement ses dépenses et verse chaque année au trésor un reliquat d'au moins un million. On sait également que ces subventions ne reçoivent aucune affectation spéciale. Les dépenses ne comportent ni distinctions ni classifications si bien que, l'Inde toujours réservée, ressources locales et dotations se confondent pour parer indifféremment aux divers besoins. Pareil système, enfin, soulève à la fois des protestations opposées. Les libéraux économes, qui se plaisent à voir dans les colonies un luxe très inutile, demandent que les dotations soient rayées du budget<sup>2</sup>. D'autres trouvent au contraire que la métropole ne paye pas assez, ils montrent les

1. Voir plus haut, p. 182.

2. Voir par exemple le discours de Beugnot, en 1821, ci-dessus, p. 250.

îles ruinées par les impôts et s'indignent de les voir contribuer à des dépenses, les militaires, par exemple, que l'État ne met aucunement à la charge des départements français<sup>1</sup>.

Mais, ainsi posée, la question ne porte plus sur des chiffres. A moins, en effet, d'abandonner les colonies à leurs seules ressources, ce qui les condamnerait à mort, impossible de donner satisfaction à personne en modifiant la quotité des dotations. Augmentées ou diminuées, et dans quelque proportion que ce soit, les mêmes réclamations demeureront toujours possibles. Un moyen existe cependant de contenter approximativement tout le monde ; moyen d'une élégance vraiment admirable, qui fait prévaloir dans l'administration un principe fécond et ne risque pas d'entraîner des complications, car il ne modifiera pas d'un centime les crédits inscrits au budget.

Dès 1814 l'administration constatait, sans toutefois en tirer les conséquences pratiques, que les dépenses des colonies se divisaient en dépenses locales et en dépenses de souveraineté. Villèle faisait observer la même chose à la Chambre de 1821 quand il séparait assez gauchement l'administration « intérieure » de l'administration « extérieure »<sup>2</sup>. Les colons enfin s'étaient emparés de la remarque et s'en servaient pour étayer leurs déclamations. Que la métropole, disaient-ils, paye directement les dépenses qui lui incombent en droit et laisse à la charge des colonies les seules dépenses du service local, les dotations deviendront inutiles et les colonies, d'autre part, seront moins chargées d'impôts. L'assertion n'était pas absolument incontestable, au moins touchant toutes les colonies et les chiffres cités prêtaient à discussion. L'argument avait cependant sa valeur, car il indiquait de façon très nette l'artifice à employer.

1. Voir le discours de Boscal de Réal, budget de 1822, ci-dessus, p. 277.

2. Ci-dessus, p. 250-251.

Énumérons, en effet, les facteurs du problème et, pour plus de clarté, sans craindre de répéter des choses déjà dites. Les ressources du service colonial sont de deux sortes : les ressources locales et celles fournies par la métropole. Sauf dans l'Inde, les ressources locales ne couvrent nulle part les dépenses et c'est précisément cette insuffisance qui a fait instituer les dotations. Considérons maintenant les dépenses : elles aussi sont de deux sortes ; les unes, spéciales aux colonies, sont, pour employer le langage administratif, les dépenses du service intérieur, celles relatives, par exemple, à l'administration proprement dite ou à la justice. Les autres dépenses intéressent, au contraire, directement la métropole, car elles ont principalement pour but de lui conserver ces colonies qu'elle a fondées jadis dans son propre intérêt. Et, tandis que les dépenses dites intérieures rétribuent des services jouissant d'une sorte d'autonomie et ne se rattachant au gouvernement métropolitain que par leurs chefs qui reçoivent les ordres du ministre de la marine, les dépenses de la deuxième catégorie rétribuent des services véritablement métropolitains. Les troupes qui tiennent garnison aux colonies font partie de l'armée métropolitaine et c'est la flotte métropolitaine qui fournit le matériel et le personnel des stations navales. Rien ne serait plus simple, par conséquent, que d'inscrire aux budgets de la marine et de la guerre toutes les dépenses concernant les troupes ou les stations navales. Cela fait, le chapitre spécial des colonies, le fameux chapitre xi ne comprendra évidemment plus que les dépenses « intérieures », les dépenses vraiment locales ; et il ne restera qu'à faire payer celles-ci directement par les colonies pour que le chapitre budgétaire disparaisse complètement et que le problème soit résolu, au moins théoriquement. — Il allait l'être aussi dans la pratique, et précisément par ce moyen.

La loi douanière de 1822 n'a pas ramené la prospérité

aux Antilles. Leurs habitants souffrent, se plaignent et le gouvernement cherche les moyens de les soulager. Diminuer les charges fiscales serait un autre moyen, applicable sans délai. Dès le printemps de 1824 donc, quand vient le moment de songer au budget de 1825, le ministre de la marine expose en conseil la situation à ses collègues<sup>1</sup>. Il cite et analyse les chiffres. Les colonies coûtent un peu plus de treize millions. Elles en fournissent plus de cinq, la rente de l'Inde en représente un, sept restent donc à la charge de la métropole, exactement 7 millions 614 351 francs. Mais — et ici intervient le principe de la séparation des dépenses — les frais de possession ou de souveraineté, garnisons, fortifications, gouverneurs et états-majors se montent à 7 millions 658 733 francs, soit 44 382 francs de plus que ne fournit la métropole. Le ministre estime même que celle-ci devrait payer les frais de la justice qui vont à 1 million 390 302 francs. Jugeant ainsi que les colonies payent indûment une somme totale de plus de quatorze cent mille francs, il veut les soulager de cette charge et, pour cela, demande que l'ensemble des crédits alloués à son département soit porté à 65 millions. Malheureusement les temps sont durs, financièrement parlant. Le conseil refuse l'augmentation sollicitée<sup>2</sup>. Bien mieux, une décision royale du 28 juillet répartit à nouveau les crédits votés pour 1824 en rognant treize cent mille francs sur les colonies<sup>3</sup> : les besoins de la marine sont si pressants qu'il a fallu la faire bénéficier de l'économie résultant de l'ordonnance du 20 décembre 1823 qui a mis les troupes d'infanterie à la charge de la Guerre.

1. Archives de la marine (A.) Rapport au Conseil, 23 mars 1824.

2. Archives de la marine (A.) Rapport précité du 23 mars, rapport du 28 mars 1824.

3. Archives des colonies. Rapport au roi du 5 octobre 1824.

Le ministre réduit à déplorer son impuissance ne put donc que déclarer son projet ajourné. Mais, comme il le constatait en même temps, l'ordonnance du 30 décembre 1823 marquait un premier pas dans la bonne voie. Ce pas, nous le savons, fut bientôt suivi d'un autre, car l'ordonnance du 26 janvier intervint alors et mit l'intégralité des dépenses militaires à la charge de la Guerre. Cela fait, pour réaliser le principe de la réforme souhaitée sinon pour dégrever vraiment les colons, il ne restait plus qu'à opérer, à l'intérieur du budget de la Marine, des virements et des remaniements. On les effectua et très facilement, grâce à des situations de fait et à des concordances de chiffres. Il se trouvait, en effet, que dans les principales colonies, Antilles et Bourbon, les recettes locales correspondaient à peu près aux dépenses du service intérieur, et, d'autre part, que la rente de l'Inde couvrait largement le déficit subsistant, à l'égard de ces mêmes dépenses, dans les colonies secondaires<sup>1</sup>. Par une coïncidence de dates qui marque bien la connexité des deux affaires, ce fût le jour même où toutes les troupes coloniales étaient rattachées à la Guerre, le 26 janvier 1825, qu'une autre ordonnance décida qu'à partir de 1826, le chapitre des colonies disparaîtrait du budget<sup>2</sup>. Comme la Guerre assumait tout ce qui concernait les garnisons, les services généraux de la Marine allaient pourvoir directement aux besoins des stations navales. La rente de l'Inde cessait de figurer aux recettes générales du Trésor ; les dotations disparaissaient et les colonies se trouvaient, comme elles le demandaient, déchargées des dépenses militaires.

Gagnaient-elles beaucoup à la combinaison ? Rien de moins prouvé. En amorçant naguère la réforme, qui se liait, pour

1. *Rapport au roi sur le budget de 1826.*

2. Duvergier, t. XXV, p. 27.



lui, à une augmentation de crédits, M. de Clermont-Tonnerre avait annoncé vouloir soulager les îles. Il ne semble pas qu'elles aient reçu autre chose qu'une satisfaction de doctrine. Les sympathies de M. de Chabrol envers les colons étaient peut-être moins vives ou les budgets dépourvus de toute élasticité. En tous cas, la seule rente de l'Inde fut partagée entre les colonies pauvres et un fonds de réserve, très prudemment créé. Les budgets de la Guerre et de la Marine furent d'autre part majorés de sommes correspondant exactement au montant des dotations supprimées. Autant qu'on le peut affirmer, — car la comptabilité, même publique, offre d'infinies ressources, — les Antilles qui se lamentaient toujours ne bénéficièrent peut-être pas d'un centime. Tout se ramenait en somme à une simple valse de chiffres, menée d'ailleurs avec une rare maestria. Colons ou contribuables de France ne se trouvaient payer ni plus, ni moins; seulement les colons ne pouvaient plus se plaindre de leurs dépenses militaires et les députés, qui représentaient les contribuables français, perdaient l'occasion de venir chaque année réclamer des économies en proposant de supprimer les dotations.

Artifice très adroit, la réforme était cependant autre chose encore. Et d'abord elle introduisait dans la comptabilité des colonies une division fort rationnelle, et, par là, se rattachait à toute l'œuvre de clarté et d'ordre poursuivie successivement par MM. de Clermont-Tonnerre et de Chabrol. D'autre part, elle conduisait logiquement à l'examen d'un problème de grande portée. Nous avons entendu naguère les orateurs demandant que les colonies subvinsent à leurs dépenses, proposer, en compensation, qu'elles pussent régler ces dépenses plus ou moins à leur gré. Fidèle en cela à l'ancienne doctrine de l'administration, M. de Villèle avait également présenté les dotations comme un instrument politique, permettant à la métropole de maintenir son

absolue domination<sup>1</sup>. Or, voici les dotations supprimées, voici les colonies officiellement mises en demeure de faire face à leurs dépenses particulières, la plus riche se portant simplement au secours des très pauvres sans que le Trésor métropolitain intervienne en quoi que ce soit. Impossible dès lors de ne se point demander si les colonies vont avoir le droit de dire leur mot dans l'établissement de ces dépenses et surtout si elles pourront déterminer les impôts qui permettront de les solder. La réforme financière peut très bien être dès lors la première amorce d'une certaine autonomie.

La question est posée. Et, si nettement, qu'elle va se trouver examinée sans délai, puis résolue, lorsque, dans cette même année 1825, sera promulguée la première des ordonnances organiques dont il nous faut aborder maintenant l'examen et qui étaient destinées à refondre tout le système de gouvernement local en tenant compte des plaintes qui s'élevaient, un peu de toutes parts.

Ces plaintes contre le régime établi par Portal visaient le système administratif proprement dit et la justice qui en forme l'inséparable corollaire. C'étaient d'ailleurs toujours les mêmes griefs que nous avons entendus déjà en écoutant les colons et les politiciens libéraux réclamer une extension des libertés locales, les députés enœore et les négociants protester contre la partialité des tribunaux et l'incohérence des lois<sup>2</sup>. L'administration, de son côté, n'avait jamais nié, nous le savons, que ces lois ne dussent être revisées et avait chargé une commission d'y travailler, en même temps qu'elle annonçait une nouvelle réforme des tribunaux. Ses idées, à cet égard demeuraient les mêmes<sup>3</sup>. Mais maintenant elle

1. Discours du 27 juin 1821. Ci-dessus p. 250.

2. Voir ci-dessus, p. 247 et suiv.

3. Voir, par exemple, aux Archives des colonies, les instructions au contre-amiral Jacob, gouverneur de la Guadeloupe, 8 mai 1823 (instructions confidentielles).

en venait aussi à trouver de grands inconvénients au système de gouvernement. A la pratique, certaines attributions se révélaient insuffisamment précisées et certains rouages mal agencés. Les gouverneurs et administrateurs destinés à diriger l'administration de très haut, se trouvaient, en fait, perpétuellement absorbés par les minuties du service quotidien. Les directeurs de l'intérieur ne rendaient aucun service, leur subordination aux commissaires ordonnateurs, très étrangers aux matières administratives, ayant restreint leur rôle au point de l'annihiler. Le contrôle se montrait insuffisant. Les fameux conseils de gouvernement et d'administration enfin, dont Portal attendait tant de bienfaits, ne servaient guère, leur collaboration n'étant pas assez formellement imposée aux gouverneurs qui, en outre, trouvaient en eux, grâce à leur composition même, des instruments par trop dociles. Malgré qu'on eût cherché après coup à les mieux spécifier, les attributions dévolues aux comités consultatifs par l'ordonnance de 1819 demeuraient aussi beaucoup trop vagues<sup>1</sup>. Des améliorations paraissaient donc souhaitables et M. de Clermont-Tonnerre en entretint le roi dès la fin de 1822, dans le Rapport sur le projet de budget de 1824, tandis que les gouverneurs et comités consultatifs étaient invités à faire connaître leurs vues. Puis, les renseignements recueillis paraissant sans doute satisfaisants, le 10 juin 1824, une commission fut constituée pour élaborer un projet<sup>2</sup>. A la même date, je crois, une autre commission était chargée d'étudier la réorganisation judiciaire<sup>3</sup>, tandis que la revision

1. Archives des colonies. Le ministre au gouverneur de la Martinique-30 août 1825. Instructions au comte de Cheffontaines citées plus bas, p. 334, note 1.

2. D'après les indications portées sur l'exemplaire de l'avant-projet cité plus loin:

3. *Rapport au roi sur le budget de 1829*, dont les indications sont à complé

des codes, achevée par la commission spéciale, se poursuivait devant le conseil d'État<sup>1</sup>. Les trois réformes essentielles du régime local se trouvaient ainsi engagées de front; elles devaient aboutir, toutefois, à des dates diverses, et, même sans cette circonstance, le simple devoir d'être clair obligerait encore à en séparer l'examen.

## II. — L'ORDONNANCE DE BOURBON.

### I.

La commission chargée de réformes administratives se trouvait ainsi composée<sup>2</sup>: le vicomte Lainé, président; le comte de Chabrol; M. de Martignac, député, directeur général de l'enregistrement; le comte Desbassayns de Richemont, conseiller d'État, député, membre du conseil d'amirauté, ancien administrateur et inspecteur général des colonies; M. de Vatimesnil, conseiller d'État, avocat général près la cour de Cassation; le baron de Lareinty, conseiller d'État, directeur des colonies; le baron Pichon, conseiller d'État honoraire, celui-là même que nous avons vu chargé, en 1817, d'une mission aux Antilles; le baron de Crouseilles, secrétaire général du ministère de la justice, ancien directeur des colonies; enfin avec voix consultative: le baron de Lamardelle ancien commissaire de justice à la Martinique et M. Filleau de Saint-Hilaire, directeur des

ter par la date approximative que fournit une dépêche au commandant de Bourbon du 16 juin 1824 (Archives des colonies.)

1. D'après les dates qui fournissent les papiers de de Lamardelle, cités plus haut p. 260.

2. Les papiers provenant de la commission n'ayant pu être encore retrouvés, les renseignements ici donnés sur l'élaboration de l'ordonnance sont tous tirés de l'exemplaire de l'avant-projet et des procès-verbaux du Conseil d'Amirauté, qui seront cités plus loin.

colonies appelé simplement pour fournir des renseignements. Le comte de Chabrol ne siégea guère, étant bientôt devenu ministre. Il ne fut pas remplacé et son départ d'ailleurs ne modifia point la physionomie de la commission. Le choix s'était porté, on le voit, sur un certain nombre de spécialistes, renforcés : d'un juriste, dans la personne de l'avocat général près la cour de Cassation, et du chef d'un des grands services métropolitains, dans la personne du directeur général de l'enregistrement. La présidence était dévolue à Lainé. Bien qu'il eût prononcé à la Chambre, quand il y venait au secours de son ami Portal, des discours qui dénotaient une réelle intelligence des choses coloniales<sup>1</sup>, celui-ci représentait l'élément essentiellement politique. Royaliste convaincu et militant, il avait fini par rompre avec le ministère Richelieu, mais sa très haute intelligence et ses idées très larges lui conservaient cependant un fond de libéralisme éclairé. En même temps que haut fonctionnaire, M. de Martignac était homme politique lui aussi, et lui aussi, relativement libéral. Il avait notamment des vues arrêtées et avancées sur les pouvoirs à confier aux administrations locales : témoins les deux projets fameux sur les municipalités et les Conseils généraux qu'il devait déposer dès son arrivée au ministère. Quant aux spécialistes coloniaux, c'étaient en dehors de directeurs ou anciens directeurs au ministère des hommes jadis chargés de missions dans nos établissements. Pichon et de Lamar-delle connaissaient ainsi les Antilles, Desbassayns de Richemont l'Inde et l'île Bourbon. Mais Desbassayns de Richemont n'avait pas simplement inspecté : il était colon de Bourbon. Ni Pichon, ni de Lamardelle, ni aucun de leurs collègues — sauf peut-être M. de Lareinty dont les attaches sont d'ailleurs difficiles à préciser — n'avaient, je crois, les mêmes intérêts aux Antilles. De là résultait pour Bourbon une

1. Ci-dessus p. 257 et 269.

représentation plus directe que pour les autres possessions et ce détail encore aidera à comprendre la façon dont s'accomplirent les réformes.

Le ministre avait prescrit l'examen d'ensemble du « système colonial ». L'exclusif commercial demeurant provisoirement un dogme officiel et la critique en étant réservée au Conseil supérieur du commerce, « système colonial » pouvait signifier simplement organisation administrative, mais au moins s'agissait-il évidemment de toutes les colonies. De fait la commission commença par écouter des rapports de Desbassayns de Richemont sur Bourbon, de Pichon et Delamardelle sur les Antilles et la Guyane. Bientôt toutefois elle circonscrit son champ d'action. Les renseignements sur Bourbon lui parurent plus complets et les besoins de l'île mieux connus. Elle décida donc de négliger, au moins provisoirement, les autres établissements, et, chose plus caractéristique encore, chargea précisément Desbassayns de Richemont de rédiger un avant-projet. L'article 73 de la charte était toujours en vigueur ; la violence de certains débats coloniaux avait, d'autre part, rendu peu souhaitable une intervention des députés ; les grandes réformes de la marine alors en cours, s'accomplissaient toutes enfin, par simples ordonnances ; rien n'imposait la collaboration du parlement et tout incitait à s'en passer. Ce fut donc un projet d'ordonnance concernant le gouvernement de l'île de Bourbon que la commission spéciale adopta dans les premiers jours de 1825 et que l'administration de la marine fit immédiatement imprimer<sup>1</sup>.

Les cinq articles formant le titre premier résumaient et caractérisaient le système proposé dont les titres suivants

1. Un exemplaire de cet avant-projet, faisant partie de la Bibliothèque du ministère de la marine, est conservé à son Dépôt des cartes et plans. Interfolié de papier blanc, il porte les annotations et les signatures auxquelles je reviendrai dans un instant.

précisaient les détails. La concentration des pouvoirs entre les mains d'un chef unique, introduite en 1817-1818 ayant donné de bons résultats était maintenue, toutefois l'appellation expressive mais encombrante de « commandant et administrateur » faisait place à un titre ancien et plus court. L'article 1<sup>er</sup> portait : « Le commandement général et la haute administration de l'île de Bourbon et de ses dépendances sont confiés à un gouverneur. » Pour décharger ce chef des besognes de détail la commission grandit le directeur de l'intérieur qui devient indépendant de l'ordonnateur et déclare, par son article 2 : « Trois chefs de service, savoir un commissaire ordonnateur, un directeur général de l'intérieur, un procureur général du roi, dirigent sous les ordres du gouverneur les différentes parties du service. » L'article 3 mettait à part le contrôleur colonial chargé de veiller à la régularité du service administratif, soulignant ainsi l'importance et la parfaite indépendance du contrôle jusqu'alors quelquefois méconnues. L'article 4 maintenait auprès du gouverneur, sous le nom de Conseil privé, l'ancien conseil de gouvernement et d'administration, seulement et pour éviter les abus signalés, la suite du projet précisait avec soin sa compétence. Le comité consultatif enfin était, lui aussi, maintenu mais transformé. Composé de douze membres nommés par le roi sur une double liste de présentation dressée par les communes, il prenait le nom de Conseil général, et devait, aux termes de l'article 5 : donner son avis sur les comptes et faire connaître les besoins et les vœux de la colonie, enfin et surtout « discuter et voter » annuellement les recettes et les dépenses locales. C'était augmenter prodigieusement les pouvoirs des comités purement consultatifs et revenir, dans une certaine mesure, aux assemblées coloniales de 1787. Le projet de réforme avait donc une importance capitale. Il était, en outre, intéressant en ceci que des influences assez intéressantes sem-

blent s'y manifester et s'y combiner. Dans ses instructions et ses dépêches, le ministère de la marine avait insisté plus d'une fois sur les analogies entre comités consultatifs coloniaux et conseils généraux de France, en promettant de les accentuer encore. Les auteurs du projet nouveau ne sont sans doute pas hostiles à semblables tendances. Spécifiant les pouvoirs du conseil général de Bourbon, ils lui en allouent toutefois que la loi de pluviôse an VIII<sup>1</sup> n'accordait aucunement aux assemblées départementales métropolitaines. La comparaison s'établirait plus exactement, peut-être, avec les assemblées telles que M. de Martignac devait proposer de les organiser, dès le lendemain de son arrivée au pouvoir<sup>2</sup>. Rien d'impossible dès lors à ce que nous nous trouvions ici en présence de quelques traces de son libéralisme administratif, qui serait parvenu à prévaloir plus ou moins dans la commission, grâce sans doute à l'appui de Desbassayns de Richemont, nécessairement favorable, de par ses origines mêmes, à toute combinaison qui augmenterait l'influence des colons. Seulement, et c'est là le point à retenir, précisément parce qu'elle se montrait ainsi à la fois et libérale et favorable aux planteurs, la commission préparatoire se trouvait aller complètement à l'encontre de la prétention séculaire des gouvernants métropolitains.

Le projet achevé fut communiqué officiellement à la direction des Colonies : communication de pure forme d'ailleurs, puisque le directeur faisait partie de la commission. Il y eut néanmoins, où fut censé y avoir, nouvel examen et rapport adressé au ministre. Approuvant à tout le moins, sans doute, les traits essentiels des réformes, ce rapport proposait l'envoi, d'une part, au conseil d'amirauté et d'autre

1. Duvergier, t. XI, p. 78.

2. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. LVII, p. 89-92. Cf. Vielcastel, *Histoire de la Restauration*, t. XVII, p. 290 et XVIII, p. 440.



part la communication aux autorités des Antilles. Le renvoi au conseil était de droit, si une suite devait être donnée, et si, comme il paraissait probable, le système nouveau pouvait convenir à toutes les colonies, la prudence conseillait de ne point le leur rendre applicable avant d'avoir recueilli sur place des avis compétents. Le ministre adopta cette manière de voir, par décision du 25 mai. Toutefois et pour des raisons qui s'expliqueront par la suite, l'envoi aux Antilles fut différé et le Conseil d'amirauté seul immédiatement saisi.

Les membres de ce conseil consacraient alors la majeure partie de leurs séances bi-hebdomadaires à la revision des ordonnances organiques de la marine<sup>1</sup>. Le 12 juin 1825, ils cessèrent de s'occuper des volontaires ou des élèves-maîtres et passèrent au régime administratif de Bourbon. Ils le discutèrent, du reste, sommairement. Lecture faite des procès-verbaux de la commission spéciale et du rapport de la direction des colonies, Desbassayns de Richemont donna, comme rapporteur, quelques explications complémentaires, puis dès les séances suivantes, le défilé des articles commença. A en juger par les procès-verbaux, bien peu retinrent longuement l'attention. Après que M. Jurien eut insisté avec force, mais sans succès, pour modifier le principe du contrôle en subordonnant le contrôleur au gouverneur, le conseil se contenta de retouches de détail, souvent même de simples changements de rédaction. L'article 5 notamment qui définissait le Conseil général et les articles 182 à 185 qui précisaient ses attributions furent adoptés tels quels : le projet subsistait presque dans son intégralité, en tout cas, sans nulle modification essentielle. Cependant, dans le courant de juillet, Desbassayns de Richemont se mit à proposer des amendements : il semblait parfois plaider contre

1. Archives de la Marine (aux Archives Nationales). *Procès-verbaux du Conseil d'Amirauté*, 1825.

son propre travail. Peut-être les réflexions de ses collègues l'avaient-elles éclairé, peut-être aussi son attitude préluait-elle au coup de théâtre qui se préparait. Les derniers articles votés le 16 juillet, Jurien rappela que la nécessité avait été reconnue d'un titre supplémentaire visant les dépendances de l'île, Desbassayns de Richemont répondit comme s'il eût été le porte-parole attitré du ministère « que la direction des Colonies s'en occupait ». Il présenta ensuite, dit le procès-verbal, quelques corrections à divers articles qui furent adoptées et portées immédiatement sur le projet d'ordonnance. Dix jours après, le 26, même manœuvre. Desbassayns de Richemont revint à la charge et la séance fut entièrement consacrée à discuter et à transcrire des changements « en général relatifs à la rédaction des articles ». Le procès-verbal, d'une brièveté singulière et inaccoutumée, ne dit rien de plus. Nous ignorons dès lors si la discussion ne s'anima point, de même que la portée des changements ne visant pas simplement la rédaction. Toutes les hypothèses sont possibles et, on va le voir, toutes sont permises. Durant les trois semaines qui suivirent, le conseil ne s'occupa point officiellement du projet, mais ses membres durent certainement y penser et en entendre parler. Le 19 août, en effet, ils se réunissaient hors séance et signaient la déclaration suivante inscrite à la fin d'un exemplaire du projet primitif, interfolié et chargé d'annotations manuscrites : « Le conseil d'amirauté a adopté, dans le cours de ses séances, les modifications indiquées dans le présent projet d'ordonnance et il les arrête aujourd'hui 19 août 1825. » Or les modifications indiquées ne sont pas uniquement celles que nous révèlent les procès-verbaux. Il s'en trouve d'autres, bien plus graves, et qui dénaturent complètement le système conçu par la commission. L'article 5 qui portait : « Un conseil général discute et vote les dépenses, » disait maintenant : « Un

conseil général donne annuellement son avis sur les budgets et les comptes. » L'assemblée délibérante et puissante redevenait un simple comité consultatif. Le lendemain, 20 août, le conseil d'amirauté siégeait officiellement et arrêtait les termes d'un rapport au roi sur le projet d'ordonnance et d'un projet de délibération à remettre au ministre. Qu'était cette dernière pièce, formulait-elle des réserves ou des critiques en expliquant les motifs de la soumission du conseil? j'en ne sais, le texte étant perdu. Peu importe du reste, car dès le lendemain encore, 21 août, l'ordonnance transformée était portée à Saint-Cloud et immédiatement signée par le roi.

Tout cela semble fort clair. Le gouvernement désapprouvait le libéralisme du projet de la commission préparatoire, mais ne voulait point, par égard pour elle, par prudence ou par pusillanimité, y introduire, d'autorité, les changements jugés désirables. Peut-être comptait-il que le conseil d'amirauté les ferait spontanément. Cet espoir déçu, il avait agi, sans franchise toutefois, et d'une façon qui montre bien à quel point commissions officielles et conseils permanents peuvent servir de trompe-l'œil et de paravents. Quand un ministre consulte quelques hommes compétents qu'il a lui-même réunis en vue d'une affaire déterminée, il reste seul responsable de la décision. Sa responsabilité s'atténue avec des conseils à demeure désignés d'avance, derrière lesquels il aura, en outre, une tendance constante à se dissimuler. Dans le cas qui nous occupe, Desbassayns de Richemont, à qui sa parenté avec M. de Villèle assurait une situation particulière, servit vraisemblablement d'intermédiaire et le ministre de la marine dut peser également sur les amiraux. A tous il représenta sans doute les dangers de la moindre autonomie coloniale et les principes généraux qui prévalaient dans l'administration. Ses arguments convainquirent peut-être, son insistance en imposa certainement. Le projet fut

remanié, le conseil d'amirauté endossa la responsabilité des idées du ministère et, de la sorte, l'ordonnance définitive du 21 août 1825 se trouva essentiellement caractéristique de la politique qui prévalait et, du même coup, parfaitement conforme aux traditions.

## 2.

Pour s'en convaincre, il suffit d'entrer un peu dans les détails et de constater la portée attribuée aux dispositions prises<sup>1</sup>.

Les récents incidents de la Martinique montraient esclaves et gens de couleur constamment prêts à compromettre la sécurité intérieure des vieilles colonies et les événements des Cent-Jours avaient rappelé que leur éloignement les exposait à des agressions soudaines. Il importait donc d'y instituer une autorité munie de pouvoirs étendus, notamment de pouvoirs militaires, capable d'improviser la défense contre les ennemis du dehors et, à l'intérieur, de « contenir, comme disait Desbassayns de Richemont, toutes les classes composant l'ordre social<sup>2</sup> ». Dans ce but, commission préparatoire, conseil d'amirauté et ministère s'étaient trouvés d'accord pour perpétuer l'unité de com-

1. L'ordonnance du 21 août 1825, imprimée même sous forme de brochure séparée, figure en outre dans tous les recueils. Comme elle a été profondément amendée, par la suite, il faut avoir soin toutefois de se reporter au texte primitif, inséré notamment dans Duvergier, t. XXV, p. 234. Je me suis aussi constamment servi, pour l'analyse qui va suivre, des Instructions remises à M. de Cheffontaines, premier gouverneur de Bourbon chargé de l'application du régime nouveau (Voir ci-dessous, p. 351 et 355). Ces instructions sont aux archives des Colonies (*Correspondance générale, Bourbon*, carton 46), en deux copies dont une à négliger car elle est incomplète d'une quarantaine de pages. Les instructions étant divisées en articles correspondant à ceux de l'ordonnance, ce sont les numéros de ces articles que je me contenterai de citer.

2. Rapport inséré au procès-verbal du conseil d'Amirauté.

mandement; c'est pour cela encore que l'ordonnance, dans une longue série d'articles, précisait les multiples attributions du gouverneur et, en attendant les actes séparés lui conférant un traitement élevé, des honneurs considérables ou un uniforme brillant, s'efforçait d'affirmer sa puissance aux yeux de ses administrés et d'assurer son prestige.

Le gouverneur, dit l'ordonnance, est le dépositaire de l'autorité du roi<sup>1</sup>. Il représente véritablement celui-ci et, en un certain sens, tient sa place. Il accorde comme lui les dispenses de mariage dans les cas que le code prévoit<sup>2</sup>; il promulgue les lois et les ordonnances<sup>3</sup>; s'il lui plaît d'être à la rentrée solennelle des tribunaux ou de se rendre à la cour pour assister à l'enregistrement d'ordonnances, il a seul le droit de s'asseoir dans le fauteuil ordinairement vide que la fiction monarchique fait tenir toujours prêt pour le roi<sup>4</sup>. Il est, dans la colonie, un peu à l'écart et presque au-dessus des lois. Nul ne peut l'y poursuivre en justice, pour quelque cause que ce soit. Toute action dirigée contre lui sera portée devant les tribunaux de France, mais nul jugement rendu même par eux, nul acte de procédure ne saurait être mis à exécution contre lui dans l'étendue de son gouvernement<sup>5</sup>. Il ne saurait, sans l'autorisation du roi, ni se marier, ni acquérir des propriétés dans la colonie. Mais derrière ces défenses, les seules officielles, s'en abritent bien d'autres. En commentant l'article le ministre l'étend singulièrement: le gouverneur, selon lui, devra s'abstenir de « contracter avec les habitants des liaisons d'intérêt, même des relations d'intimité et sauf le cas où il se trouve en tournée, il évitera d'accepter les invitations qui lui

1. Ordonnance, art. 6.

2. *Ibid.*, art. 37.

3. *Ibid.*, art. 63.

4. *Ibid.*, art. 45.

5. *Ibid.*, art. 79.

seraient faites, de prendre part à des réunions particulières »<sup>1</sup>. Le gouverneur, en un mot, devra planer constamment très au-dessus de ses administrés. Ainsi complètement dégagé des influences comme des commissions locales, il se consacrera exclusivement à sa tâche où l'aideront les collaborateurs divers, chefs de service, conseil privé, conseil général, que nous avons rencontrés déjà en parlant de l'avant-projet et auxquels nous allons revenir. Mais, sauf dans les détails de l'administration pure, aucun de ces collaborateurs ne saurait imposer ses vues. Tous demeurent en sous-ordre et c'est au gouverneur seul qu'il appartient d'accomplir la triple mission à lui confiée, savoir : conserver la colonie dans l'obéissance au roi, y favoriser les travaux en vue desquels cette colonie a été fondée, et, enfin, administrer la population qui se livre à ces travaux.

Conserver la colonie au roi, c'est la préserver des ennemis du dehors et des perturbateurs du dedans. Pour assurer la défense contre l'ennemi le gouverneur exerce l'autorité militaire seul, sans nul partage, et d'autant plus aisément qu'il est officier général. Car, dans la fusion de 1817, c'est décidément l'ancien chef militaire qui a absorbé l'intendant chef administratif. La commission préparatoire avait admis l'hypothèse d'un gouverneur civil. Le ministère gardien des traditions ne l'admet point. Il est décidé à ne nommer jamais qu'un militaire et de là résultent nombre des dispositions arrêtées. Le gouverneur commande à toutes les troupes de la garnison, aux milices, aux bateaux du service local. Il requiert, s'il y a lieu, les commandants des forces navales se trouvant à proximité<sup>2</sup>. Il forme et convoque les conseils de guerre. Les hostilités déclarées, il délivre des lettres de

1. Ordonnance, art. 82. Instructions à M. de Cheffontaines, même article.

2. Ordonnance, art. 8 à 13.

marque<sup>1</sup>, assemble et préside la commission des prises<sup>2</sup> et si son conseil doit l'assister lorsqu'il s'agit de commissionner des parlementaires, c'est à titre purement consultatif<sup>3</sup>.

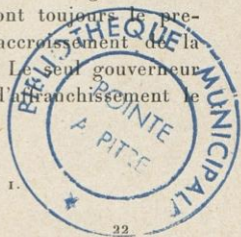
Au dedans, les perturbateurs possibles sont les esclaves, les gens de couleur, et les quelques blancs généralement misérables, sans ressources assurées et sans profession bien fixe, qui traînent principalement dans les villes. Le gouverneur surveillera donc le régime des esclaves, assurant l'exécution des lois et règlements qui les concernent, car souvent les excès des maîtres déterminent les révoltes. Assisté de son conseil privé, dont les membres sont très qualifiés pour les lui faire connaître, il signalera à la bienveillance du roi les maîtres particulièrement soucieux de favoriser les mariages légitimes et la diffusion de l'instruction religieuse, mariage et religion étant, nous l'avons vu à propos des Antilles, les deux moyens d'apaisement sur lesquels le ministère compte surtout. Le gouverneur tiendra de même la main à l'application des lois, ordonnances et règlements visant les gens de couleur<sup>4</sup>. Toutes ces dispositions sont d'importance capitale, puisqu'en dépit des atténuations et des exceptions individuelles qui pourront intervenir, le système des castes doit subsister. Les affranchis seront ménagés afin qu'ils fassent, au besoin, cause commune avec les blancs contre les esclaves. Il faut donc les séparer soigneusement de ceux-ci. Il faut non moins soigneusement les séparer des blancs qui conserveront toujours le premier rang. Il faut surtout éviter l'accroissement de la caste réputée dangereuse entre toutes. Le seul gouverneur pourra donc saisir des demandes d'affranchissement le

1. Ordonnance, art. 17.

2. *Ibid.*, art. 18.

3. *Ibid.*, art. 17, § 2, complété par art. 156, § 1.

4. *Ibid.*, art. 28 et 156, § 1; art. 29, § 1.



conseil privé, chargé de statuer sur elles, étant bien entendu qu'il devra user de son droit pour limiter autant que possible le nombre des libérations<sup>1</sup>.

Pour empêcher la fermentation des esprits et prévenir les excitations séditieuses, le gouverneur surveille l'usage de la presse, donne et révoque les autorisations nécessaires aux journaux et, les jugements exceptés, ne laisse publier aucun écrit sans autorisation expresse<sup>2</sup>. Il interdit et dissout les réunions ou assemblées de nature à troubler l'ordre public et dispose enfin de toute une série de moyens lui permettant de surveiller, d'intimider ou d'éliminer les individus dangereux. Il « mande » devant lui qui bon lui semble et cette formule peu explicite dissimule un pouvoir étendu, car le droit de mander implique celui d'obliger à la comparution, au besoin par la force armée<sup>3</sup>. Il ordonne les arrestations par mesure de haute police<sup>4</sup>, à charge simplement de remettre aussitôt les prévenus à la justice, à moins toutefois qu'il ne juge à propos de procéder extra-judiciairement. Dans ce cas, il peut, d'accord avec son conseil privé, mettre en surveillance dans un canton déterminé ou exclure, soit du canton, soit même de la colonie<sup>5</sup>. D'accord également avec le conseil, il interdit l'entrée de la colonie aux hommes réputés dangereux, envoie les esclaves à Madagascar, refuse aux suspects le droit de tenir boutique<sup>6</sup>. A tous ces moyens explicitement énumérés s'en ajoutent d'autres enfin, autorisés implicitement, et sur lesquels insistent les commentateurs. Chef de la marine locale, le gouverneur embarquera, par exemple, sur ses bâtiments, le plus grand

1. Ordonnance, art. 29, § 2, combiné avec art. 153, § 1 et 157. Instructions, art. 29.

2. Ordonnance, art. 42.

3. *Ibid.*, art. 43, § 2. Instructions, même article.

4. Ordonnance, art. 44.

5. *Ibid.*, art. 72.

6. *Ibid.*, art. 73, 74.



nombre possible de prolétaires blancs, afin de les tirer de l'oisiveté qui les rend dangereux. Commandant des troupes, il empêchera le commerce des soldats avec les femmes de couleur afin d'éviter l'accroissement de la classe suspecte. Il empêchera, de même, les fréquentations trop suivies entre soldats et affranchis ou esclaves, car elles rendraient éventuellement les troupes moins propres à réprimer des troubles<sup>1</sup>. Il faut, en effet, tout prévoir. Malgré leur minutie, les précautions prises ne suffiront peut-être pas. Dans ce cas, le gouverneur, ayant consulté un conseil de défense, proclamerait l'état de siège et userait pour rétablir la sûreté et la tranquillité, pour maintenir les habitants dans la fidélité et l'obéissance qu'ils doivent au roi, de toutes les forces mises à sa disposition pour assurer la sécurité extérieure<sup>2</sup>.

La tranquillité maintenue, l'ordre social conservé, la colonie se trouvera en état de rendre les services que la métropole attend. « La culture est la destination première des colonies ; plus elles produisent de denrées coloniales, plus leurs moyens d'échanges sont considérables, c'est alors que leur prospérité s'accroît, qu'elles deviennent réellement utiles à leur métropole et que le but de leur établissement est atteint. Le commerce doit être aussi bien que l'agriculture l'objet de l'attention constante... Ils ne peuvent prospérer l'un sans l'autre ; le gouvernement leur doit une protection combinée sur leurs intérêts respectifs et sur l'intérêt général. Les établissements coloniaux ayant été formés dès le principe « pour assurer des débouchés aux objets manufacturés de France en échange de denrées coloniales ».

Ainsi s'exprime le ministre montrant par là la permanence des conceptions anciennes et la fidélité aux principes que nous avons plus d'une fois déjà rencontrés. L'ordonnance

1. Instructions, art. 8 et 10.

2. Ordonnance, art. 12.

qu'il commente s'inspire dès lors des mêmes principes. Elle consacre un article spécial à prescrire au gouverneur la plus grande sollicitude pour l'agriculture. Elle l'invite également à prendre toutes les mesures en son pouvoir pour encourager les opérations du commerce et favoriser ses progrès. Rien de l'industrie, et naturellement, puisque le développement de l'industrie serait contraire au système colonial<sup>1</sup>.

Le gouverneur doit enfin assurer aux habitants une existence régulièrement normale et pourvoir à leurs besoins sociaux. A lui donc de surveiller l'instruction publique<sup>2</sup>, de veiller au tranquille exercice comme à la police extérieure du culte<sup>3</sup>; d'empêcher les empiétements ecclésiastiques en interdisant les publications irrégulières de brefs venus de Rome ou la fondation illicite d'établissements congréganistes<sup>4</sup>; à lui encore de maintenir libre et prompt la distribution de la justice<sup>5</sup> et de diriger l'ensemble de l'administration dont tous les agents sans exception sont soumis à son autorité<sup>6</sup>. Direction simplement « supérieure » toutefois, et ne consistant qu'en « ordres généraux », puisqu'il faut précisément éviter que le chef ne soit absorbé de nouveau par les minuties journalières au point de ne plus discerner l'ensemble des affaires. L'exécution des ordres qu'il donne et l'expédition des besognes courantes appartiennent aux chefs d'administration<sup>7</sup>. A eux d'assurer la marche des services. Le commissaire ordonnateur, nécessairement emprunté aux cadres du commissariat de la marine, est, de la sorte, chargé de l'administration des troupes de terre et de mer, du tré-

1. Ordonnance, art. 27, art. 30, § 1. Instructions à ces mêmes articles.

2. Ordonnance, art. 34.

3. *Ibid.*, art. 35.

4. *Ibid.*, art. 36.

5. *Ibid.*, art. 44.

6. *Ibid.*, art. 14.

7. *Ibid.*, art. 87, 106, 123.

sor, d'une partie des travaux publics et de la comptabilité<sup>1</sup>. Le directeur général de l'administration intérieure s'occupe des contributions, de la police, sans compter les fonctions multiples que son titre fait prévoir, fonctions tellement difficiles à résumer que l'ordonnance préfère les énumérer en soixante-douze paragraphes<sup>2</sup>. Le procureur général près la Cour est enfin, lui aussi, chef d'administration; non pas comme magistrat, — ce serait méconnaître la séparation des pouvoirs, — mais comme préposé à la surveillance du personnel judiciaire et des officiers ministériels<sup>3</sup> ou comme chargé d'assurer le fonctionnement normal des tribunaux<sup>4</sup>. « Sa Majesté, disait le ministre, en commentant l'ordonnance, avait ainsi voulu confier les détails de chaque partie du service à des hommes spéciaux parce que décidée à choisir les gouverneurs dans ses armées de terre ou de mer, elle ne pouvait espérer trouver en eux une connaissance approfondie de l'administration générale<sup>5</sup>. » La raison n'est pas tout à fait exacte; les fonctions du commissaire ordonnateur, du directeur de l'intérieur et du procureur général ayant été définies de même par la commission préparatoire qui prévoyait des gouverneurs civils. L'argument n'en conserve pas moins de la valeur. Rien de plus légitime que d'adjoindre à un gouverneur militaire des collaborateurs plus compétents que lui en matières civiles. Rien de plus naturel même que de se servir d'eux pour brider ses fantaisies et réprimer ses écarts possibles. La combinaison présente d'ailleurs d'autres avantages encore et c'est pourquoi nous allons voir l'ordonnance l'organiser sagement.

Les chefs d'administration sont sous la dépendance du

1. Ordonnance, art. 85, 86.

2. *Ibid.*, art. 103 et 104.

3. *Ibid.*, art. 117 et 119.

4. *Ibid.*, art. 116.

5. Instructions, art. 14, 15.

gouverneur. Celui-ci cependant ne les choisit ni ne les révoque. Nommés par le roi, ils ne peuvent être destitués que par lui et leur chef immédiat ne saurait les suspendre, même provisoirement. Ils prennent ses ordres et les exécutent, mais non sans protester, s'ils le jugent à propos. Ils suggèrent au besoin des mesures et, de même, peuvent faire des représentations respectueuses au sujet de celles qui leur sont commandées. Cette disposition, expliquait le ministre, plaçait le gouverneur dans la plus heureuse des positions, en le garantissant contre les illégalités involontaires<sup>1</sup>. Le commentaire était spécieux et évidemment très bon à donner à un gouverneur. Il demeure néanmoins que si ce gouverneur ne se laisse pas convaincre, il doit opposer un refus motivé par écrit et sait que, dans ce cas, son subordonné saisira directement le ministre en le faisant juge de l'incident<sup>2</sup>. Les chefs d'administration, en outre, n'agissent pas toujours isolément par des rapports personnels avec le gouverneur. Ils peuvent avoir encore une action collective et, à l'occasion, presque forcément prépondérante : ils forment, à eux seuls, la moitié du premier des deux conseils.

En dehors d'eux et du gouverneur qui préside de droit, le conseil privé comprend, en effet, deux membres seulement, dits « conseillers coloniaux »<sup>3</sup>. D'autres fonctionnaires et deux autres conseillers qui y siègent aussi, soit régulièrement, soit dans des cas déterminés, ont voix simplement consultative<sup>4</sup>. Les conseillers coloniaux sont à la nomination du roi qui les prend parmi les habitants les plus notables. « Habitants » signifie d'ordinaire, on le sait, propriétaire d'une plantation. Le ministère de la marine entend toutefois prendre ici le mot dans une acception plus large. Une connaissance

1. Instructions, art. 59 et 54.

2. Ordonnance, art. 100 et 112.

3. *Ibid.*, art. 139, § 1.

4. *Ibid.*, art. 139, § 2, 142.

sérieuse des affaires de la colonie et un dévouement sincère aux intérêts de la métropole lui paraissent des garanties suffisantes, et il admet dès lors que les gouverneurs lui signalent au besoin des négociants, mais retirés des affaires, de simples capitalistes ou des fonctionnaires retraités. L'ordonnance est muette sur la durée du mandat : de fait, on hésite encore : deux ou trois ans paraîtraient néanmoins un laps convenable, étant donné que des renouvellements demeurerait toujours possibles<sup>1</sup>. Les fonctions comportant des besognes d'inspection dans les diverses parties de l'île, les conseillers coloniaux touchent enfin des jetons de présence servant également de frais de déplacement et calculés de façon à valoir une sorte de traitement annuel d'environ 4.000 francs<sup>2</sup>. Cela encore, l'ordonnance ne le dit pas. Le détail est cependant d'importance. Pompeusement annoncés comme délégués de la colonie chargés d'assurer la participation des habitants au maniement de leurs affaires, les hommes ainsi choisis et payés apparaissent, en réalité, comme de véritables fonctionnaires d'une docilité assurée. Ils s'accordent bien dès lors avec les chefs de service et le conseil qu'ils complètent demeurera une assemblée de tout repos.

Les attributions de ce conseil sont doubles. Cousin germain des conseils de préfecture, il est d'abord tribunal administratif. Il est en outre, et un peu à ce même titre, tribunal d'appel pour les affaires concernant la traite des noirs, le commerce ou les douanes et pour lesquelles les tribunaux ordinaires jugent en première instance. La procédure à suivre devant lui sera déterminée par un règlement particulier ; en attendant, et ceci indique bien son caractère, on lui appliquera le règlement du 6 juillet 1806

1. Ordonnance, art. 168, 169. Instructions, mêmes articles.

2. Instructions, art. 168.

qui vise le plus haut tribunal administratif du royaume, le conseil d'État. Le conseil privé est, d'autre part, conseil de gouvernement. A ce titre il n'intervient naturellement jamais dans l'exercice des pouvoirs militaires du gouverneur, ni même dans celui de certains de ses droits de police intérieure dont l'usage extrêmement délicat risquerait d'être entravé ou envenimé par une délibération quelconque, le droit de mander les habitants notamment ou de les faire arrêter par mesure discrétionnaire. Souvent, aussi, quand il intervient, ce n'est que pour émettre des avis nullement obligatoires. Il en va de la sorte dans toutes les affaires que leur nature ou la tradition fait regarder plus spécialement comme des attributions de souveraineté ou bien encore qui doivent permettre d'affirmer ce que le ministre appelle « la prépondérance du pouvoir ». Le gouverneur peut accorder ainsi, comme il l'entend, les primes aux agriculteurs, les bourses dans les collèges et les dispenses pour les mariages; émettre des ordonnances pour la répartition des fonds et arrêter les comptes; voire commissioner les imprimeurs et autoriser les journaux. Mais dès qu'il s'agit de questions purement administratives, l'avis du conseil doit l'emporter. Seul, il peut de même élaborer les règlements d'administration et de police que nécessitent les ordonnances royales et les ordres ministériels. Il a seul qualité pour rédiger les projets d'ordonnances nouvelles jugées utiles à soumettre au roi. Et dans les cas exceptionnellement graves, enfin quand les circonstances imposent de légiférer sans attendre la sanction royale ou de prendre des mesures de rigueur à l'égard des habitants, il recueille la succession de ces « conseils spéciaux » imaginés naguère par Portal<sup>1</sup>: il s'adjoint deux membres de la cour royale puis, ne décidant plus qu'à la majorité des trois quarts, exclut de la colonie ou met en

1. Ordonnance, art. 68, 69, 72-76 et 164, 70.

surveillance les suspects ou encore rend provisoirement exécutoires les projets d'ordonnance soumis au roi et que le seul gouverneur ne pourrait faire appliquer qu'en cas de « danger imminent ». Même lorsque le conseil intervient ainsi, c'est toujours bien entendu, le gouverneur qui passe pour agir. L'ordonnance répète avec insistance : le gouverneur exerce..., le gouverneur décide..., le gouverneur ordonne... En réalité il ne décide plus ni n'ordonne. Son prestige demeure intact aux yeux des administrés qui continuent de voir en lui le dépositaire de l'autorité royale. Son pouvoir effectif est contenu par les collaborateurs que le ministère lui impose après les avoir choisis comme il a voulu.

Pour ronflantes qu'elles fussent, les formules des documents officiels ne pouvaient néanmoins suffire à faire considérer les conseillers coloniaux comme une représentation sérieuse des habitants, accoutumés à mieux déjà par le comité consultatif. De là le maintien et la régularisation de celui-ci sous le nom de Conseil général. Le nombre des membres est porté de neuf à douze. Ils continuent d'être nommés par le roi, non plus toutefois sur la proposition de gouverneurs, mais sur une double liste de présentation dressée par les conseils municipaux<sup>1</sup> ; seulement ceux-ci étant à la nomination du ministre<sup>2</sup>, le libéralisme apparent de la disposition nouvelle se réduit à peu de chose dans la réalité. Peuvent seuls, d'ailleurs, au dire de l'ordonnance, être désignés, les colons véritables, propriétaires de terres ou d'esclaves, ou payant une patente spécifiée. Le ministère toutefois ne tient pas à observer strictement cette clause et veut admettre de simples capitalistes à côté de vrais colons<sup>3</sup>. Quant aux attributions, j'ai dit la réforme rêvée par la commission préparatoire et le refus péremptoire du gouvernement. Grâce à ce refus, le conseil

1. Ordonnance, art. 172-174.

2. Ordonnance du 25 décembre 1816. V. plus haut, p. 173.

3. Instructions, art. 174.

nouveau, réuni deux fois par an pendant quinze jours au moins<sup>1</sup>, continue, comme l'ancien comité, à écouter des rapports sur la situation générale, puis à donner son avis sur les projets de budgets de la colonie et des communes, sur les comptes, sur les projets de travaux publics et la répartition des impôts. Il désigne les trois candidats parmi lesquels le roi choisira le député chargé de représenter la colonie auprès du ministre. Il est spécialement chargé enfin de signaler les abus, les économies possibles, les améliorations souhaitables. Le gouverneur pourtant est simplement autorisé à le consulter sur les modifications administratives et sur le régime du commerce et de l'agriculture : il a le droit de réclamer des explications, mais le gouverneur a le droit formel de les lui refuser<sup>2</sup>. Ses attributions sont strictement limitées et la moindre tentative pour les étendre deviendrait un abus qui, dans l'esprit des rédacteurs de l'ordonnance, mériterait la dissolution<sup>3</sup>. Le ministre aura beau dès lors insister sur les pouvoirs du conseil général de Bourbon, faire observer qu'elles dépassent celles des conseils généraux métropolitains qui n'examinent point l'ensemble des recettes et des dépenses<sup>4</sup>. Ce conseil nouveau, en dépit de son titre plus sonore, demeure aussi formellement consultatif que son prédécesseur le comité. Pas plus que celui-ci, il ne saurait rien décider et, tandis que le conseil privé, émanation directe de l'autorité royale, contient expressément le gouverneur, le conseil général, qui représente plus ou moins vaguement les habitants, ne le pourra jamais, au moins directement.

Il peut avoir, en effet, à cet égard, une action indirecte et celle-ci nous amène au dernier objet que l'étude de

1. Ordonnance, art. 177.

2. Ordonnance, art. 180 et suiv.

3. Instructions, art. 184.

4. *Ibid.*, art. 180.



L'ordonnance doit nous faire considérer. Nous avons vu jusqu'à présent les rouages agissants de la machine à gouverner les colonies. Or la perpétuelle méfiance subsiste qui dès l'ancien régime faisait redouter au roi les incartades de ses agents et la méconnaissance de ses ordres. Le ministère craint encore de n'être pas exactement renseigné sur la situation vraie de la colonie ou sur la conduite des fonctionnaires et, pour se rassurer, recourt d'abord aux procédés imaginés par ses lointains prédécesseurs. Gouverneurs et intendants se faisaient jadis des représentations réciproques et transmettaient à Versailles les observations dont leur collègue n'avait pas tenu compte, tandis que les Chambres d'agriculture surveillaient le personnel dont elles appréciaient la conduite dans des rapports spéciaux<sup>1</sup>. Les procès-verbaux du conseil général, adressés par lui directement à Paris, rempliront le même office<sup>2</sup>. Le principe de l'équilibre des pouvoirs est abandonné : cependant les chefs d'administration, subordonnés au gouverneur, continuent, nous l'avons vu, de lui faire des représentations et d'aviser directement aussi le ministre si satisfaction ne leur est pas donnée<sup>3</sup>. Mais ce n'est pas assez et ces moyens primitifs passent maintenant pour insuffisants. Pour satisfaire la curiosité toujours plus inquiète et minutieuse de l'administration centrale il faut des rouages perfectionnés, et c'est pourquoi l'ordonnance affermit et grandit un fonctionnaire particulier que nous avons vu se glisser, il y a quelques années, dans la hiérarchie coloniale<sup>4</sup>. Tous les autres agents du pouvoir, gouverneurs, chefs d'administration ou simples commis, font ou sont censés faire besognes actives ou directement utiles. Le contrôleur, lui, ne fait rien : il regarde. Par lui-même ou par ses agents,

1. Ci-dessus p. 43.

2. Ordonnance, art. 187.

3. *Ibid.*, art. 100.

4. Ci-dessus, pp. 169 et 176.

car il en a une séquelle, il inspecte les divers services aux divers degrés, requérant partout la stricte observation des lois, ordonnances et règlements<sup>1</sup>. Il siège au conseil privé mais toujours pour observer, critiquer et mettre en garde ; il a, dit l'ordonnance, « voix représentative<sup>2</sup> ». Et à chaque irrégularité dûment constatée, à chaque observation dont on ne tient pas suffisamment compte, il saisit les supérieurs hiérarchiques, remontant ainsi des simples commis aux chefs d'administration, des chefs d'administration au gouverneur et du gouverneur au ministre. Car il contrôle tout le monde dans la colonie, même « le dépositaire de l'autorité du roi<sup>3</sup> ». Au conseil d'amirauté Jurien avait vivement critiqué pareille extension de pouvoir. Le contrôleur selon lui devait contrôler au nom et pour le compte du gouverneur auquel il resterait entièrement subordonné. Son opinion ne prévalut pas. Des nuances de rédaction, dans les articles de l'ordonnance, indiquent clairement que le contrôleur, vaguement placé comme tout le monde sous l'autorité du gouverneur, n'est cependant point soumis à ses ordres comme les chefs d'administration<sup>4</sup>. Alors que ceux-ci adressent chaque année un rapport d'ensemble au ministre par l'intermédiaire de leur chef, le contrôleur, lui, envoie le sien directement<sup>5</sup>, et en dépit des formules adoucissantes destinées à ménager l'amour-propre, les instructions remises aux gouverneurs leur rappelleront qu'ils sont aussi bien que leurs sous-ordres sous la coupe du contrôleur.

Il n'en saurait aller autrement sans fausser tout le système. L'effet de l'organisation nouvelle, dit le ministre, est

1. Ordonnance, art 126 et suiv.

2. *Ibid.*, art. 139, § 2.

3. Instructions, art. 126 et suiv.

4. Comparer notamment l'article 126 relatif au contrôleur avec les articles 87 relatif à l'ordonnateur, 103 relatif au directeur de l'intérieur et 115 relatif au procureur général.

5. Ordonnance, art. 136.

de centraliser dans la colonie un grand nombre d'affaires dont la solution était précédemment réservée à la métropole<sup>1</sup>. De fait, il fallait jusqu'alors envoyer à Paris les mémoires, plans et devis de travaux projetés pour peu qu'ils s'élevassent à plus de 2 000 francs : il n'y aura désormais lieu de le faire que s'ils excèdent 5 000 francs à la charge de la métropole ou 10 000 à la charge de la colonie. Inutile de même d'envoyer maintenant tous les budgets municipaux<sup>2</sup>. Mais ces changements et les deux ou trois autres de même nature que l'on arriverait à trouver encore, à condition de bien chercher, ne transforment pas l'état de choses existant. Rien n'empêche d'admettre que les rédacteurs de l'ordonnance aient sincèrement voulu ce qu'ils annoncent ; ils s'illusionnent toutefois sur le résultat obtenu. Leur faible effort s'est brisé contre des positions trop fortes, s'est heurté à un courant traditionnel qu'ils respectaient trop pour le pouvoir dominer. Laissons de côté les objets importants tels que le budget, par exemple, pour lesquels l'approbation ministérielle se justifie. Les gouverneurs et leurs conseils ne peuvent permettre que provisoirement la formation de la moindre société anonyme ; ils ne peuvent accepter un legs de bienfaisance aussitôt qu'il dépasse 1 000 francs<sup>3</sup>. Sans poursuivre d'ailleurs une énumération qui deviendrait fastidieuse, il suffit pour préciser la situation de s'attacher à un point. Une des manifestations les plus évidentes de l'autorité est le droit de choisir les agents d'exécution. Le paragraphe 3 de l'article 59 de l'ordonnance porte donc que les autorités locales, dont le gouverneur, pourvoient à tous les emplois sauf toutefois à ceux qui sont à la nomination du roi ou du ministre de la marine.

Or, le roi et le ministre nomment<sup>4</sup> : les chefs d'administra-

1. Instructions, art. 81.

2. Ordonnance et instructions, art. 20 et 25.

3. Ordonnance, art. 30 et 37.

4. Instructions, à ce même article 59.

tion, le contrôleur, les conseillers coloniaux et leurs suppléants; les membres du conseil général, le député de la colonie, les officiers militaires, de l'administration de la marine et de la milice; les ingénieurs des ponts-et-chaussées, le préfet apostolique, les maires, adjoints et conseillers municipaux; le trésorier colonial, les officiers de santé et pharmaciens entretenus; les capitaines des ports, les curés et vicaires; les directeurs, receveurs et inspecteurs des administrations financières; les commissaires civils, les membres du comité consultatif chargé de la revision des comptes; les notaires, avocats et avoués; les frères des écoles chrétiennes, les sœurs hospitalières ou institutrices; l'arpenteur du gouvernement; les gardes d'artillerie et du génie; les conducteurs et dessinateurs des ponts-et-chaussées; le jardinier botaniste en chef et le vétérinaire du gouvernement. Mais, dira-t-on peut-être, si tous ces fonctionnaires variés sont nommés à Paris, qui peut bien être nommé directement par les autorités coloniales? Qui? Eh bien les employés tellement infimes que les textes officiels ne le énumèrent pas et dont le choix est réservé aux chefs de service, puis aussi les fonctionnaires que nomme le gouverneur lui-même, c'est-à-dire, notamment: les écrivains extraordinaires, les présidents et administrateurs de la caisse d'es-compte, les professeurs du collège, les instituteurs primaires, les greffiers de juge de paix, les officiers de santé et les auxiliaires de ceux-ci.

L'énumération est expressive. Elle marque bien dans quelle mesure la métropole, en dépit des assertions données, entend se désintéresser de la vie intérieure des colonies. A ce titre, elle permet d'apercevoir déjà la portée des réformes introduites. Mais cette portée nous apparaîtra plus clairement encore et plus complètement une fois que nous aurons vu l'ensemble des mesures qui allaient compléter la première ordonnance et en étendre l'application.

## III. — LES MESURES COMPLÉMENTAIRES.

## I.

L'ordonnance sur le gouvernement de Bourbon demeura d'abord en suspens. Le ministre prescrivit au commandant en exercice de surseoir à son application<sup>1</sup>, mais simplement parce que, selon lui, le changement de régime devait coïncider avec un changement de personnes, des hommes nouveaux étant indispensables au bon fonctionnement d'un système nouveau. Aucun doute ne demeurait sur la valeur de l'œuvre réalisée, car, précisément dans le même temps, des mesures étaient prises pour en étendre les effets. En dépit des nuances dans les mœurs, dans les pratiques administratives ou la législation, les îles à sucre des Antilles ressemblaient sensiblement à Bourbon, et, d'autant plus que les nivellements révolutionnaires ou impériaux, voire les réformes de 1817, avaient encore accentué les analogies primitives. L'organisation convenable pour l'une devait convenir aux autres. Les raisons qui avaient naguère fait suspendre l'envoi aux Antilles<sup>2</sup> du premier projet de la commission n'existaient plus. Le gouvernement était maintenant pleinement satisfait de l'œuvre par lui si largement retouchée et avait hâte, dès lors, de la voir régner partout, quitte à la modifier encore un peu pour l'adapter très complètement à tous les besoins locaux.

Dès les 30 août donc les gouverneurs de la Martinique et de la Guadeloupe recevaient communication de l'ordonnance du 25 avec ordre de la soumettre à l'examen de com-

1. Archives des colonies. Le ministre au commandant de Bourbon, 3 septembre 1825.

2. Voir ci-dessus, p. 331.

missions spéciales où de notables habitants siègeraient à côté de fonctionnaires<sup>1</sup>. Mais il demeurait entendu que les améliorations suggérées ne seraient que de détail. « Les bases » devaient être considérées comme « définitivement fixées » : en prescrivant l'enquête, le ministre le déclarait avec une insistance assez symptomatique. Voici d'ailleurs qui l'est tout à fait. L'état maladif du gouverneur de la Martinique, Donzelot, obligeant à lui chercher un successeur, il fut décidé de profiter de l'occasion. Aucune nouvelle encore des commissions locales : néanmoins, le 2 janvier 1826, une ordonnance déclara que M. de Bouillé, qui venait d'être nommé, appliquerait provisoirement à la Martinique l'ordonnance de Bourbon, à quelques détails près<sup>2</sup>. Il en alla de même pour la Guadeloupe, en mars, quand le baron Angot des Rotours y succéda à l'amiral Jacob<sup>3</sup>. En même temps, le roi prescrivait aux officiers de milices et représentants des divers « quartiers » des îles de désigner les candidats parmi lesquels il choisirait les conseillers généraux<sup>4</sup>, ce qui lui permettrait d'assurer le fonctionnement rapide du régime nouveau, tandis que, d'autre part, il réglait les minuties de ce régime par une série d'ordonnances déterminant les traitements, uniformes et privilèges des fonctionnaires nouveaux<sup>5</sup>. Traitements considérables, pour les gouverneurs ; honneurs plus considérables encore et montrant bien l'intention de rehausser de toutes manières le prestige des représentants

1. Archives des colonies.

2. Archives de la marine (A). Rapports et ordonnances des 18 décembre 1825 et 2 janvier 1826. Cette dernière également dans Duvergier, t. XXVI, p. 2.

3. Ordonnances du 15 mars appliquant à la Guadeloupe l'ordonnance de Bourbon et du 26 mars nommant gouverneur M. Angot des Rotours (*Annales maritimes*, 1826, 1<sup>re</sup> partie, p. 442).

4. Ordonnances précitées des 2 janvier et 15 mars 1826.

5. Trois ordonnances distinctes du 19 mars 1826. *Annales maritimes*, 1826, 1<sup>re</sup> partie, p. 761 et suiv. L'une seulement d'entre elles dans Duvergier, t. XXVI, p. 54.

du roi : ceux-ci toucheront à la Martinique 82 000 francs, à la Guadeloupe 70 000, en plus de la solde de leur grade militaire ; ils seront salués à l'arrivée par des salves, les drapeaux inclinés, les tambours battants aux champs, et, quand ils pénétreront pour la première fois dans une église, trouveront au porche le clergé qui les conduira sous un dais jusqu'au chœur. Des dispositions analogues avaient été arrêtées déjà pour Bourbon <sup>1</sup>. Lors donc qu'en juin de cette même année 1826, M. de Cheffontaines y fut envoyé en remplacement de M. de Freycinet, avec l'ordre d'appliquer immédiatement l'ordonnance organique <sup>2</sup>, la réforme se trouva intégralement accomplie. Précisée dans ses moindres détails elle régnait maintenant sur toutes les vieilles colonies, à l'exception de la seule Guyane, — exception qui, grâce aux réclamations des autorités de Cayenne, ne devait même durer que jusqu'au 17 octobre suivant <sup>3</sup>.

La réforme trouvait cependant des détracteurs, sur place et à Paris même. A la Chambre, l'opposition avait beau se plaindre maintenant de ce que, le chapitre XI rayé du budget de la Marine, le contrôle parlementaire avait perdu le moyen de s'exercer sur les colonies, rien n'était plus facile que de parler de ces dernières puisque le ministre leur consacrait de longues pages de son rapport au roi et, que maintenant en outre le rapporteur du budget de 1827 venait de viser expressément la réforme administrative, destinée, disait-il, à concilier les droits de la métropole et les intérêts des colons <sup>4</sup>. Pareille assertion valait d'être examinée. Trois ou quatre conseillers coloniaux, un Conseil général strictement

1. Trois ordonnances du 12 février. *Annales maritimes*, 1826, 1<sup>re</sup> partie, pp. 431 et suiv.

2. Archives des colonies. Instructions pour M. de Cheffontaines. V. ci-dessus, p. 334.

3. Archives de la marine. Rapport et ordonnance du 17 octobre 1826 appliquant à la Guyane l'ordonnance de Bourbon.

4. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XLVII, p. 565.

consultatif, étaient-ce là les suprêmes franchises accessibles aux habitants des îles? Les hommes qui se faisaient les champions de toutes les libertés politiques auraient, semblait-il, logiquement dû le demander. A eux, qui avaient si souvent protesté contre le régime des colonies, de disséquer les ordonnances nouvelles en discutant le budget. Ils s'en gardèrent et rien ne montre mieux le vice primordial de leur système d'opposition. Ils ne cherchèrent point si l'ancien état de choses se trouvait amélioré, si les populations jouiraient de garanties plus efficaces, si les finances seraient mieux administrées, les intérêts d'un chacun plus diligemment défendus. Le 6 juin, à propos des crédits de la marine, Sébastiani et Benjamin Constant sommèrent simplement le gouvernement d'appliquer les principes de la Charte<sup>1</sup>. Un député assez obscur, M. Devaux prétendit, avec plus d'adresse qu'on n'en avait jamais montré, que cette Charte était violée, car, disait-il, si l'article 73 autorise bien pour les colonies des lois spéciales et des règlements particuliers, l'article 15 veut que les ordonnances et règlements ne servent qu'à l'exécution des lois et l'article 14 prescrit pour toutes les lois la collaboration de la Chambre<sup>2</sup>, qui, dans l'espèce, aurait donc dû intervenir. La gauche précisait ainsi un peu plus une de ces chères théories, mais se borna à cela. Au lieu de s'occuper des réalités positives, elle se perdit dans le jeu des abstractions constitutionnelles. Mise en présence d'une réforme capitale pour les colonies, elle jugea suffisant d'en condamner la forme.

Les colons, eux, se préoccupaient du fond. Tandis que le comité consultatif de Cayenne réclamait l'application de l'ordonnance de Bourbon<sup>3</sup>, les commissions réunies aux Antilles pour l'examiner s'élevaient avec véhémence contre

1. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XLVIII, pp. 456 et 470.

2. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XLVIII, p. 465.

3. *Archives de la marine* (A). Rapport au roi du 27 octobre 1826.



certaines de ses dispositions essentielles. A la Martinique, on demandait le maintien du conseil de gouvernement et d'administration, puis la substitution au Conseil général d'un conseil privé, participant à certains actes du gouverneur, à peu près constamment consulté par lui, et, point capital, exclusivement composé de planteurs. C'était vouloir introduire dans les îles françaises un rouage analogue au « Conseil » de certaines Antilles britanniques (la Jamaïque notamment), mais c'était surtout chercher à soumettre plus ou moins directement le gouverneur aux représentants de l'aristocratie locale et la proposition paraissait dès lors un retour offensif des tendances particularistes, demeurées vivaces, malgré les mesures prises pour supprimer leurs moyens d'action<sup>1</sup>.

Sans dévier de sa ligne politique, le gouvernement ne pouvait se montrer mieux disposé à leur égard que ne l'avait été le ministère précédent, que ne l'avait été même l'ancien régime, toujours en lutte contre les Conseils supérieurs. Les protestations des députés n'étaient pas pour le troubler non plus. Par une coïncidence curieuse, les instructions de M. de Cheffontaines, qui allaient assurer la mise en vigueur de l'ordonnance dénoncée comme inconstitutionnelle, furent signées précisément le jour où M. Devaux développait ses arguments à la Chambre et en dépit de ces mêmes arguments ce fut également une simple ordonnance qui, le 9 février 1827, organisa les Antilles<sup>2</sup>.

Cette ordonnance, dans l'ensemble, reproduisait celle de Bourbon. Un commandant militaire était adjoint, dans

1. Archives des colonies. Le ministre au gouverneur de la Martinique, 20 avril 1827. Pour la comparaison avec les colonies anglaises, se reporter à : Montgomery Martin, *Statistics of the colonies of the british Empire*.

2. Archives de la marine (A). Rapport au roi et ordonnance. Duvergier, t. XXVII, p. 11.

chaque île, aux chefs d'administration<sup>1</sup> : mais c'était le simple maintien d'une tradition ancienne, parfaitement justifiée par l'importance plus grande des garnisons : charger le seul gouverneur du commandement des troupes aurait été le perdre de nouveau dans des minuties de service dont on voulait précisément le tirer. Le nombre des conseillers coloniaux était porté de deux à trois : mais le Conseil privé comptant, dans la personne du commandant militaire, un fonctionnaire de plus, la part laissée à la représentation des colons demeurait, en fait, la même. L'un et l'autre changement se trouvaient d'ailleurs indiqués déjà dans les ordonnances de mise en vigueur provisoire. Pour le surplus, l'ordonnance définitive introduisait une dizaine de corrections résultant soit de quelques particularités locales, soit du désir de perfectionner la rédaction primitive. Certaines paraissent avoir été suggérées par les commissions réunies dans les îles, mais toutes étaient de détail et les colons devaient se contenter de ces brouilleries. Un ou deux incidents venaient d'ailleurs de montrer à quelle désinvolture on était décidé à leur égard. Ayant reçu les listes de candidats dressées par les commandants de milice, le ministre avait fait signer les nominations des membres des Conseils généraux dès le 31 décembre, c'est-à-dire avant l'ordonnance organique instituant définitivement ces Conseils contre lesquels protestaient les colons<sup>2</sup>. Les ordonnances de nominations furent ensuite envoyées dans les îles le 13 février<sup>3</sup>, c'est-à-dire encore avant l'envoi de l'ordonnance organique. Enfin quand celle-ci fut communiquée à son tour, le 6 avril, le ministre l'accompagna, à l'adresse des habitants de quelques commentaires assez secs, déclarant que les colonies anglaises n'offraient pas des exemples

1. Ordonnance, art. 2.

2. *Annales maritimes*, 1827, 1<sup>re</sup> partie, p. 6 et 79.

3. Archives des colonies. Le ministre aux gouverneurs, à cette date.

bons à suivre et qu'un conseil de planteurs ne tendrait qu'à ressusciter des assemblées de révolutionnaire mémoire en créant un rouage inadmissible dans une monarchie<sup>1</sup>. Le gouvernement avait son siège fait et n'était donc pas plus disposé à se laisser influencer par la mauvaise humeur des colons que par les dissertations des députés.

## 2.

Cependant les autres études depuis longtemps en cours pour compléter l'organisation locale approchaient aussi de leur terme, et avant la fin de cette même année 1827, toute une série d'actes se succédèrent, qui refondirent la législation et réformèrent les tribunaux. Actes très divers naturellement, puisque les besoins étaient complexes et variaient, en outre, suivant les lieux.

Touchant la législation, par exemple, en continuant, bien entendu, à ne considérer que les vieilles colonies de culture, le seul code civil avait été mis en vigueur partout<sup>2</sup>, et, en dépit des retouches subies, posait partout des règles précises, claires et suffisamment adaptées aux idées du jour. Rien de tel pour la procédure civile et, en matière pénale, malgré les adoucissements introduits, l'ordonnance de 1670 dominait encore. L'instruction criminelle était réglée à la Guyane par des dispositions du code de 1810, partiellement promulgué; à Bourbon elle offrait également certaines garanties aux accusés<sup>3</sup>; par contre, elle ne leur en assurait aucune aux Antilles, où elle demeurait étrangement

1. Archives des colonies. Le ministre aux gouverneurs de la Martinique et de la Guadeloupe, 6 avril 1827.

2. Voir ci-dessus, p. 65.

3. Archives des colonies. Le ministre au gouverneur de la Martinique, 20 avril 1827.

archaïque et draconienne. De là des disparates fâcheux et non seulement entre les droits primordiaux reconnus aux Français de France et ceux reconnus aux Français des îles, mais aussi entre la façon de traiter les habitants de colonies analogues et voisines.

Le mal était frappant. Depuis quelque temps donc et tandis que le gouvernement métropolitain se préoccupait d'y remédier en préparant, comme nous l'avons vu, la promulgation des trois codes, pénal, de procédure civile et d'instruction criminelle<sup>1</sup>, les autorités locales s'efforçaient de leur côté d'atténuer les abus les plus choquants. Le gouverneur de la Guadeloupe avait ainsi, par un arrêté du 13 janvier 1827, réglé provisoirement quelques points, posant en principe la publicité des jugements, précisant les cas de huis clos, autorisant la communication de la procédure aux accusés ou à leurs défenseurs. Le ministre jugea tout cela excellent. Il s'empressa dès lors d'aviser de la chose le gouverneur de la Martinique en l'invitant à procéder à une réforme analogue<sup>2</sup>. Mais bientôt après, il changeait d'avis et soit qu'il voulût assurer une uniformité absolue ou craignit de multiplier les arrêtés locaux, le 4 juillet, faisait signer par le roi une ordonnance qui consacrait exactement les mêmes principes en réglant la procédure criminelle aux Antilles<sup>3</sup>. La mesure était toutefois expressément provisoire et destinée à parer simplement au plus pressé en attendant la fameuse promulgation des codes. Un mois plus tard, le 5 août, une autre ordonnance, également provisoire et de détail, retouchait légèrement, pour les mêmes colonies, la composition des tribunaux de première instance où des abus se remarquaient aussi<sup>4</sup>.

1. Ci-dessus, p. 260 et 326. Cf. le rapport cité ci-dessous, note 3.

2. Archives des colonies. Dépêche précitée du 20 avril 1827.

3. Archives de la marine (A). Rapport au roi du 4 juillet 1827; le texte de l'ordonnance, Duvergier, t. XXVII, p. 305.

4. Archives de la marine (A). Rapport au roi et ordonnance du 5 août 1827.

L'ère des mesures définitives allait, d'ailleurs, commencer ; mais non point d'abord aux Antilles. Car la marche adoptée était identiquement celle suivie pour la réforme administrative. Cette fois encore les colonies auraient leurs tours successifs ; cette fois aussi Bourbon viendrait en première ligne, — et toujours sans doute, pour les mêmes causes : population plus accommodante, besoins plus faciles à démêler enfin peut-être aussi, présence et influence de Desbassayns de Richemont.

Autant qu'on le peut affirmer, les documents essentiels n'étant pas retrouvés, ce fut même ce dernier qui présida la commission préparatoire chargée, sans doute dès 1824, d'élaborer un avant-projet de réorganisation judiciaire de Bourbon. Cette première commission ayant achevé sa tâche, ses conclusions furent soumises à divers magistrats, puis à une commission de révision composée de conseillers d'État, de conseillers à la cour de Cassation, de membres des cours royales de Paris et de Bourbon et que présidait peut-être M. de Martignac<sup>1</sup>. Les travaux et les conclusions de cette commission nous manquent, mais ce fut certainement son œuvre qui, simplement acceptée ou, au contraire retouchée par le gouvernement, devint l'ordonnance fondamentale sur l'organisation de la justice à Bourbon, signée par le roi le 30 septembre 1827<sup>2</sup>.

L'ordonnance débutait en déclarant : « La justice sera administrée à l'île de Bourbon par des tribunaux de paix, un tribunal de première instance, une cour royale et des cours d'Assises. » Ainsi s'affirmait, dès le premier article,

1. *Rapport au roi sur le budget de 1828*. Les présidences de Desbassayns de Richemont et de Martignac semblent résulter des termes mêmes de ce rapport rapprochés des indications de l'*Almanach royal*.

2. Le rapport au roi, aux Archives de la marine (A). L'ordonnance est également longuement commentée dans le *Rapport au roi sur le budget de 1829*. Le texte, notamment dans Duvergier, t. XXVII, p. 368.

la persistance d'une préoccupation déjà signalée, et qui, maintenant, va quelque peu simplifier ma tâche. Dans le rapport adressé au roi, le ministre de la marine avait résumé l'œuvre nouvelle en faisant observer aussi qu'elle copiait, d'aussi près que possible, les institutions correspondantes de la métropole. Il peut dès lors suffire ici de marquer simplement les différences.

Il ne faut naturellement pas considérer comme telles le maintien des juridictions spéciales réglementées par l'ordonnance : commission des prises et conseils de guerre ont leurs pendants en France. Le Conseil privé aussi puisqu'il tient lieu, nous l'avons vu, de conseil de préfecture, sans compter que lorsqu'il statue sur les poursuites à intenter pour infraction à l'exclusif, il joue un rôle sans analogue dans la métropole. Certaines divergences ne valent pas non plus qu'on s'y arrête, étant de minimes détails qui correspondent plus ou moins à d'autres nécessités locales ou à des habitudes : telle, par exemple, la compétence plus considérable accordée aux juges de paix<sup>1</sup>. Les règles spéciales posées au sujet du recours en cassation s'expliquent de même très aisément. L'énormité de la distance empêche de soumettre à la cour suprême les sentences des juges de paix qui portent généralement sur des objets de mince importance. Quand elles seront attaquées pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi, ce sera donc la cour royale qui statuera. De même si le recours en cassation demeure ouvert en matière civile où le temps passe pour peu de chose<sup>3</sup>, il est interdit en matière correctionnelle ou criminelle. Seul le ministère public peut alors se pourvoir dans l'intérêt de la loi<sup>4</sup> et le gouverneur, en Conseil privé, a simplement la faculté

1. Ordonnance, art. 11 et 12.

2. Art. 43 et 44.

3. Art. 24 et 39.

4. Art. 42.

de suspendre l'exécution de la peine pour donner à la clémence royale le temps de se manifester<sup>1</sup>. Ici, toutefois, une considération un peu particulière intervient également. La lenteur des communications n'est pas seule en cause ; les rédacteurs de l'ordonnance redoutent aussi le renvoi après cassation devant une cour du royaume, peu au courant des affaires coloniales, et, d'autre part, ils estiment que le châti- ment doit être toujours « exemplaire » et « prompt » quand on se trouve en présence d'une population qui « par sa nature même » exige « une répression active »<sup>2</sup>.

Les considérations ne sont pas non plus strictement juridiques qui, par une voie assez détournée, aboutissent à priver les justiciables des deux degrés de juridiction qui sont la règle chez nous. Le tribunal de première instance, qui statue en appel sur les jugements des tribunaux de police comme sur ceux des tribunaux de paix, ne connaît, directement, que des affaires civiles ou commerciales ; il ne prononce correctionnellement, en première instance, que sur les lois, ordonnances et règlements relatifs aux douanes, au commerce étranger et à la fabrication des spiritueux<sup>3</sup>. Toutes les autres affaires pénales vont d'emblée à la cour royale et, le recours en cassation n'étant pas admis, celle-ci se trouve prononcer en premier et dernier ressort<sup>4</sup>. La cause ? Le désir de faire intervenir, en pareille matière, des magistrats plus nombreux ou de décharger le tribunal de première instance, nullement composé comme les tribunaux de France, et cela, en bonne partie, pour les motifs généraux qui ont guidé dans l'examen du problème proprement politique se rattachant à l'organisation judiciaire.

Ce problème est apparu d'abord à propos des cours d'as-

1. Ordonnance du 21 août 1825, sur le gouvernement de Bourbon, art. 47.

2. *Rapport sur le budget de 1829*.

3. Art. 24 et 26.

4. Art. 4, 10 et 41.

sises. Celles-ci seront composées de conseillers à la cour et de quatre assesseurs que le sort désigne entre les soixante membres d'un collège spécial choisi tous les trois ans par le roi parmi les habitants notables, et aussi, qu'on le remarque, parmi les fonctionnaires<sup>1</sup>. Les assesseurs siègent au même titre que les magistrats, car s'ils ne statuent point sur les incidents de pure procédure, ils se prononcent, conjointement avec les conseillers, tant sur les questions de fait que sur l'application de la peine<sup>2</sup>. Le ministre s'est rallié à cette organisation très particulière, suggérée par des représentants de la colonie, parce que, sans vouloir laisser le jugement des crimes aux seuls magistrats de carrière suspects de s'endurcir, il ne voulait cependant point recourir au jury. L'expérience de ce dernier avait été faite, quelques années durant, avec des résultats estimés médiocres<sup>3</sup>, ce qui n'a rien d'étonnant. Un jury impartial et respecté se rencontrerait difficilement dans une île où la division en castes subsiste formellement, même parmi les hommes libres. L'animosité entre blancs et gens de couleurs risquerait d'amener de perpétuels froissements ou de flagrantes injustices. Sans compter aussi sans doute qu'un jury pourrait, dans certains cas, se laisser aller aux manifestations d'un esprit trop exclusivement colon, ce que ne sauraient faire des assesseurs constamment encadrés par les conseillers, soigneusement triés, d'ailleurs, et parfois fonctionnaires.

C'est une préoccupation du même genre qui se manifeste dans les règles posées au sujet de la composition générale des tribunaux, du choix des magistrats et des garanties à eux données. Dans le tribunal de première instance,

1. Art. 98 et titre IV, notamment art. 161, 169 et 166. Cf. Code d'inspect. criminelle, art. 380 et suiv.

2. Art. 68 et 69.

3. *Rapport au roi sur le budget de 1829.*



aux côtés du « juge royal » qui prononce seul<sup>1</sup> sont simplement deux auditeurs n'ayant que voix consultative<sup>2</sup> et un lieutenant de juge qui, lorsqu'il ne remplace pas le juge titulaire, se consacre à l'instruction<sup>3</sup>. L'unité de juge est ancienne aux colonies disait le ministre ; le système a dans les îles des racines profondes, inutile dès lors de le changer<sup>4</sup>... Et la chose avait paru d'autant plus inutile sans doute que la diminution du personnel atténuait une des graves difficultés. La direction des colonies avait insisté naguère, sur la peine qu'il y aurait à trouver en nombre suffisant des candidats estimés convenables<sup>5</sup>. La situation, à cet égard, demeurait bien pareille, et le gouvernement, d'autre part, ne tenait pas moins que par le passé à ce que ses tribunaux lui donnassent toutes garanties.

Les magistrats de la cour seront forcément relativement nombreux : cinq conseillers, plus trois auditeurs n'ayant voix délibérative que lorsqu'ils remplacent les titulaires<sup>6</sup>. L'ordonnance prend cependant à leur endroit les mêmes précautions qu'elle prend vis-à-vis du procureur général et du juge royal. Elle ne fixe pas seulement les conditions d'instruction et de capacités professionnelles requises des candidats ; elle déclare que le juge royal, le procureur général et trois conseillers sur cinq devront obligatoirement être nés hors de la colonie, n'y avoir point contracté mariage avec une créole, n'y posséder aucune propriété foncière, soit de leur chef, soit de celui de la femme<sup>7</sup>. La règle nettement posée, un article spécial répète qu'elle n'admet

1. Art. 23 et 31.

2. Art. 23 et 33.

3. Art. 23 et 32.

4. *Rapport sur le budget de 1829.*

5. Voir ci-dessus, p. 260.

6. Art. 35 et 36.

7. Art. 103 et 104.

aucune exception<sup>1</sup> : pléonasme véritable mais qui montre bien l'importance attachée à ces précautions. Il faut que la prépondérance appartienne toujours aux éléments venus de France et qui seront d'habitude des magistrats du cadre métropolitain simplement détachés dans la colonie. Détachés temporairement, car une dernière règle à retenir, qui complète et renforce les précédentes, prive tous les magistrats de Bourbon du privilège de l'inamovibilité. Le ministre, dans son rapport, fait remarquer à ce propos, que c'est demeurer fidèle à la législation ancienne, et, pour justifier cette fidélité, ajoute : « L'influence de l'ordre judiciaire est plus grande aux colonies, où les magistrats, plus rapprochés des justiciables, exercent sur eux une action plus directe, où les corps judiciaires viennent se placer immédiatement après le gouvernement local. Aussi fallait-il les renfermer dans des limites telles qu'il ne pût résulter de la puissance des tribunaux aucune entrave à la marche de l'autorité<sup>2</sup>. » La pensée est très claire si les expressions sont volontairement entortillées. Le souvenir des Conseils supérieurs persiste et les négociants de France se plaignent en outre de la partialité des juges coloniaux. Pour motifs d'intérêt privé comme surtout pour raisons politiques, le ministère ne veut pas de tribunaux qui pourraient redevenir les porte-paroles attitrés des plaignants. L'indépendance des juges ne doit point aller jusqu'à contrarier les vues de la métropole. Il faut donc que les charges judiciaires échappent à l'aristocratie locale. De là, toutes les précautions et dont celles relatives à la naissance, au mariage ou aux biens répètent simplement les garanties prises à l'égard des gouverneurs par l'ordonnance de 1825 qui s'inspirait, elle aussi, des mêmes préoccupations.

1. Art. 106.

2. *Rapport sur le budget de 1829.*

L'ordonnance du 30 septembre se référant constamment aux codes métropolitains, impliquait une revision immédiate de la législation de Bourbon. Trois ordonnances y pourvurent sans grand délai. La première, du 19 décembre 1827, appliqua à l'île le code d'instruction criminelle, mais avec des modifications assez larges, qu'il est inutile d'ailleurs d'analyser car elles résultent surtout de l'organisation différente des tribunaux correctionnels ou criminels. Une seconde ordonnance du 26 décembre mit en vigueur un « règlement provisoire » qui devait permettre d'attendre que la revision du code de procédure civile fût complètement achevée. Une troisième ordonnance, enfin, du 30 décembre, promulguait le code pénal, mais en stipulant expressément qu'il ne s'appliquerait qu'aux personnes libres. Des ordonnances spéciales étaient prévues pour les esclaves, et, en attendant, la législation ancienne demeurerait en vigueur<sup>1</sup>. L'œuvre n'était dès lors pas complète et ses auteurs entendaient bien la perfectionner encore. Le plus gros néanmoins et le plus caractéristique était fait, car sauf les divergences imposées par les nécessités locales, l'organisation des tribunaux et la législation privée de Bourbon se trouvaient pareilles à la législation comme à l'organisation des tribunaux de la France métropolitaine. Le principe à faire prévaloir dans toutes les colonies était ainsi clairement posé et le résultat cherché dans les réformes judiciaires par là même atteint. Cette seule constatation suffisant à préciser le caractère de ces réformes il ne reste plus qu'à les rapprocher des ordonnances administratives pour pouvoir enfin apprécier d'ensemble la réorganisation générale qui, maintenant, se trouve virtuellement accomplie.

1. On trouvera aux Archives de la Marine (A) les trois ordonnances, précédées chacune d'un long rapport explicatif. Elles furent immédiatement envoyées à Bourbon et appliquées, car les lettres de transmission sont aux Archives des Colonies, et le *Bulletin officiel* de l'île contient l'arrêté de pro-

## 3.

Mais avant d'essayer le rapprochement quelques faits sont à mentionner qui furent omis pour ne pas fragmenter l'exposé des affaires principales et dont deux ou trois, tout au moins, serviront à les mieux juger.

La mention pour certains peut d'ailleurs être brève. Il va presque sans dire, en effet, que l'opposition continuait ses attaques et, dans ses déclamations périodiques contre le régime colonial, dénonçait particulièrement la traite et la situation des gens de couleur. Touchant ces derniers, les événements de la Martinique avaient fourni des arguments nouveaux<sup>1</sup>. Les condamnés revendiquaient le droit de se pourvoir en cassation, bien que libérés en masse, voire indemnisés dès leur arrivée au Sénégal, le ministère ayant seulement reconnu au gouverneur le droit d'expulser de la colonie<sup>2</sup>. Les déportés se plaignaient aussi et réclamaient des secours. Des pétitions successives saisissaient les Chambres, et, à chaque fois, des orateurs libéraux tenaient à honneur de les

mulgation (1828, p. 115.) Les textes ne sont pas joints à l'arrêté, sans doute à cause de leur longueur. Ils ne figurent non plus ni au *Moniteur* ni au *Bulletin des Lois*, d'où résulte qu'ils n'ont pas été recueillis par Duvergier. Quant aux *Annales Maritimes*, elles les ont insérés seulement en 1830 (1<sup>re</sup> partie, t. II, pp. 444, 427 et 533), c'est-à-dire au lendemain seulement de la révolution de juillet. Etant données les récriminations que devaient provoquer à la Chambre des députés les ordonnances analogues relatives aux Antilles et pour lesquelles le ministère Martignac ne prit pas la même précaution, il est permis de se demander s'il n'y a pas là autre chose qu'une simple coïncidence. Le ministère Villèle, autoritaire et méfiant, aurait préféré que son œuvre législative ne pût être immédiatement connue et commentée en France.

1. Voir, par exemple, le discours de Benjamin Constant à la Chambre des députés, 17 juillet 1824. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XLII, p. 365.

2. Archives de la marine (A). Rapports des 15 août et 13 octobre 1824.

soutenir chaleureusement<sup>1</sup>. De là de nombreux discours où la générosité des sentiments s'alliait parfois à beaucoup d'incohérence juridique mais dont aucun d'ailleurs n'ajoute quoi que ce soit à ce que nous savons déjà des procédés du gouvernement ou des désirs de l'opposition.

Un résultat nouveau fut atteint en ce qui concernait la traite. Après avoir vainement essayé de la faire assimiler à la piraterie, lorsque fut discutée la loi de 1825 qui réprimait cette dernière<sup>2</sup>, la gauche obtint enfin la loi particulière qu'elle réclamait depuis si longtemps. Cédant en partie aux attaques, reconnaissant aussi l'existence des abus, stimulé enfin par la jurisprudence, le gouvernement décida de renforcer la répression. La Cour de cassation ayant admis que le fait de traite pouvait être établi par le seul examen des aménagements d'un navire<sup>3</sup>, des instructions spéciales prescrivirent d'abord aux autorités maritimes d'user de l'arme ainsi fournie<sup>4</sup>. Peu après, le conseil des ministres, puis le conseil d'État délibéraient sur un texte destiné à remplacer celui de 1818<sup>5</sup>. Le 29 décembre, le comte de Chabrol le soumettait aux pairs qui le votaient le 22 janvier, après quelques observations ; les députés le votaient à leur tour le 13 mars et le 25 avril enfin la loi était promul-

1. Voir, par exemple en 1826, les pétitions Isambert, discutées par les pairs les 21 mars et 6 mai. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XLVI, p. 408 et XLVII, p. 625. Dans la dernière discussion voir surtout le discours du duc de Broglie pour lequel on peut se reporter également à ses *Souvenirs*, t. II, p. 49.

2. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XLII et XLIV ; voir notamment t. XLIV, p. 422, le discours de Benjamin Constant.

3. Arrêt du 14 janvier 1826. *Bulletin de la Cour de cassation*, 1826, partie criminelle, p. 13. Cf. la même année, deux arrêts analogues, des 28 octobre et 17 novembre, pp. 605 et 648.

4. Discours du ministre de la Marine à la Chambre des députés, 6 juin 1826. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XLVIII, p. 464.

5. *Archives des colonies*. Le ministre au garde des sceaux, 5 décembre 1826.

guée<sup>1</sup>. Elle renforçait singulièrement les pénalités existantes en qualifiant, pour la première fois, la traite de « crime ». De cette appellation résulta, en outre, une modification de juridiction. Mise jusque-là sur le même pied que les infractions aux lois de douane, la traite relevait, aux colonies, des tribunaux de première instance avec appel devant le Conseil privé qui s'était substitué, en cela, aux anciennes « commissions spéciales ». Le crime nouveau ne parut plus avoir besoin de juridictions particulières. L'ordonnance du 1<sup>er</sup> août de cette même année 1827 le restitua donc aux tribunaux ordinaires, mais en maintenant le recours en cassation<sup>2</sup>. Comme on se plut à le rappeler à la Chambre, c'était peut-être là une victoire de l'opposition sur une question relative aux colonies. C'était peut-être même un tout petit progrès des idées humanitaires dont le lointain triomphe devait bouleverser les îles par l'abolition de l'esclavage. En tout cas rien de plus.

Au contraire, les délibérations qui se poursuivirent et les décisions qui furent prises au sujet du régime commercial eurent une autre portée. Elles montraient les principes fondamentaux du système colonial remis une fois de plus en question durant ces mêmes années 1824-1827 qui voyaient s'accomplir la réorganisation administrative, — au lendemain aussi de la solution de 1822 dont le caractère artificiel et précaire ressortait ainsi pleinement.

Trois causes intervinrent pour cela : l'évolution de la politique économique de l'Angleterre ; l'affermissement de l'indépendance de l'Amérique latine, consacrée par l'attitude que cette même Angleterre adoptait à son endroit ;

1. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XLIX, notamment p. 80, 158, 231, 272 et 462; t. L, p. 315 et 355. Le texte notamment dans Duvergier, t. XXVII, p. 107.

2. *Archives de la marine*. Rapport au roi, 1<sup>er</sup> août 1827. Le texte de l'ordonnance dans les *Annales maritimes*, 1827, 1<sup>re</sup> partie, p. 744.

enfin l'insuffisance bientôt avérée des mesures prises en France et les plaintes qui continuaient de s'y élever.

J'ai dit déjà comment, chez nos voisins, l'influence de Huskinson avait définitivement ébréché l'antique exclusif<sup>1</sup>. Mais, le principe admis, les effets heureux ne se pourraient produire que si d'autres pays ouvraient leurs colonies à l'Angleterre, tandis que l'Angleterre leur ouvrirait les siennes. Les Pays-Bas admirent l'arrangement<sup>2</sup>. A son tour la France fut visée. Or, elle aussi désirait précisément négocier, et sur des objets analogues, car ses navires s'étant trouvés frappés de droits nouveaux dans les ports britanniques, un traité de navigation lui eût été avantageux, qui aurait stipulé le principe de la réciprocité. Quand des pourparlers s'engagèrent à ce sujet<sup>3</sup>, l'Angleterre eut donc beau jeu d'offrir sa réciprocité coloniale et de cette façon déjà la question se trouva nettement posée de savoir s'il fallait rompre avec les doctrines classiques et déclarer résolument les colonies ouvertes aux étrangers.

X D'autre part, et pour sauvegarder ses intérêts commerciaux menacés par les États-Unis, l'Angleterre annonçait l'intention de reconnaître les nouveaux États d'Amérique, afin de traiter avec eux. La France en prenait de l'ombrage, étant désireuse elle aussi de ne pas laisser évincer ses négociants. Elle obtint d'abord des ministres britanniques la promesse de n'insérer dans les traités à intervenir aucune clause d'avantages exclusifs, garantie toutefois trop mince pour s'en pouvoir contenter. Il fallait plus ou mieux. Mais quoi ? Le problème était délicat et grave. Les considérations

1. Voir ci-dessus, p. 289.

2. Traité du 17 mars 1824. Martens. *Nouveau Supplément*, t. I, p. 629.

3. Archives des affaires étrangères. Quelques indications éparses dans la correspondance avec l'ambassade de Londres en 1825. Indications naturellement très sommaires car il en résulte que les négociations se poursuivirent à Paris. Quant aux documents relatifs à ces négociations, ils ne sont pas retrouvés.

légitimistes ou de politique dynastique entraient d'un côté en jeu et, de l'autre, la question même de l'exclusif, car l'opposition entre le commerce d'Amérique et le commerce colonial demeurait la même qu'en 1822 : l'attitude de l'Angleterre donnait simplement une force accrue à certains des arguments invoqués alors.

Ces arguments avaient été repoussés par la loi de 1822, mais il se trouvait que, vieille à peine de deux ans, cette dernière exigeait déjà des retouches. Le ministère sentait la nécessité de codifier les ordonnances relatives à des marchandises européennes qui ne nous intéressent point et de remédier ainsi à certains inconvénients coloniaux. Les cours du sucre ayant remonté et les importations de l'étranger disparaissant à peu près complètement, le but naguère visé semblait donc atteint. Oui, mais la navigation était vraiment trop sacrifiée et les vingt millions de denrées de l'Inde, annuellement consommées, se tiraient presque exclusivement des entrepôts d'Europe, au grand préjudice des ports<sup>1</sup>. Mais ni les colons, non plus, ni les armateurs n'étaient pleinement satisfaits par l'ordonnance du 25 septembre 1822 qui avait permis de réexporter les produits français, des Antilles en Amérique. Les colons auraient préféré avoir chez eux des entrepôts réels ; d'autre part pour vendre avantageusement, en Amérique, les envois de la France, il fallait pouvoir charger en échange des produits américains qui, en France, ne fussent pas pratiquement prohibés par le tarif des douanes. La chose était tellement évidente que le gouvernement l'admettait et cherchait un moyen. Seulement, c'était de la concurrence entre l'Amérique espagnole et les Antilles qu'il s'agissait ainsi de nouveau. C'était un autre aspect du problème que révélaient les progrès économiques

1. Exposé des motifs du projet de loi de douanes de 1824 qui sera cité plus loin, p. 372.



de l'Angleterre dans cette même Amérique et ses propositions au sujet de l'ouverture réciproque des colonies. Il fallait une fois de plus se prononcer sur le principe de l'exclusif et la cause jugée en 1822 se trouvait venir immédiatement en appel.

La question ainsi posée de plusieurs manières reçut des réponses successives et distinctes, mais parfaitement concordantes.

En Amérique, les amiraux français entretiennent avec les gouvernements nouveaux des relations plus précises, tandis que le caractère et l'importance des agents envoyés se modifient peu à peu. Ce ne sont plus maintenant les comparses rencontrés au début. Dès les premiers jours de 1824, le ministère a désigné, pour de pareilles missions, deux capitaines de frégate et un lieutenant de vaisseau<sup>1</sup>. Ceux-ci n'arrivent à rien, parce qu'ils n'ont aucun caractère officiel. Le gouvernement lui-même le reconnaît<sup>2</sup>. Il se décide alors à faire un pas de plus, et, peu après, on rencontre des agents commerciaux officiellement accrédités au Mexique et en Colombie par le vice-amiral commandant l'escadre des Antilles<sup>3</sup>. En septembre 1826, enfin, nos ports sont déclarés ouverts au pavillon mexicain<sup>4</sup>. De même les renseignements recueillis continuent d'être soigneusement transmis dans les ports<sup>5</sup>. Quand une Chambre de commerce sollicite le Conseil des ministres, celui-ci la fait officieusement informer que les armateurs peuvent, sans nulle crainte, procéder

1. Archives de la marine (A). Rapports et décisions du 4 février 1824.

2. *Ibid.* (BB<sup>1</sup>). Note du 25 janvier 1825.

3. *Ibid.* (BB<sup>1</sup>). Rapport au roi, octobre; note pour le Conseil, 3 décembre 1825.

4. *Annales maritimes*, 1826, 1<sup>re</sup> partie, p. 716 (Lettre du ministre à la Chambre de commerce du Havre).

5. Archives de la Chambre de commerce de Bordeaux, notamment une délibération du 4 juillet 1823.

aux envois<sup>1</sup>. Mais tout cela ne saurait suffire. Au moment du sacre de Charles X, cent soixante négociants lui ont adressé une pétition pour demander l'envoi de consuls et la signature de traités. Ils ne reçoivent aucune réponse, « la politique, dit le ministre, ne le permettant pas. »<sup>2</sup> De fait, la France dans toute cette affaire est constamment gênée par les considérations de légitimité et les aspirations dynastiques. Elle marque l'intention bien arrêtée de se défendre contre la concurrence américaine ou anglaise ; les mesures par elle prises sont un acheminement vers la reconnaissance des républiques : elle n'ose pourtant pas prononcer cette reconnaissance et conclure des traités en due forme. Reste à voir, dès lors, si elle ne pourrait atteindre au but souhaité en usant d'un artifice qui mettrait encore plus directement en cause les intérêts coloniaux : je veux dire, en combinant différemment ses tarifs douaniers.

Au mois de juin 1824, et pour remédier aux inconvénients que je signalais à l'instant, le gouvernement saisit la Chambre d'un projet de loi douanière qui intéressait les colonies doublement : d'abord, en augmentant les surtaxes de pavillon sur divers articles, de manière à favoriser les armements pour l'Inde ; d'autre part, en visant à favoriser le commerce avec l'Amérique sans renoncer au principe de l'exclusif. L'exposé des motifs continuait à condamner les entrepôts réclamés par les colons, mais demandait pourquoi un négociant français qui chargeait, par exemple, du cacao à Caracas payait plus pour lui, en entrant en France, que si ce même cacao avait d'abord passé par la Guadeloupe ou la Martinique, et le projet proposait, en conséquence, une combinaison assez subtile, arrêtée d'accord avec les dépu-

1. Archives de la Chambre de commerce de Bordeaux. Lettre au ministre du 25 février 1825 ; procès-verbal de la séance du 30 mars.

2. Archives des affaires étrangères, *Mémoires et documents, Amérique* 36, fol. 102 et 110.

tés coloniaux. Le système ancien était rigoureusement maintenu pour les denrées principales : sucre et café notamment. Pour les autres, des distinctions intervenaient. En renonçant au privilège colonial pour tel ou tel de ses produits, chaque colonie acquerrait le droit d'acheter ces mêmes produits en Amérique. Les colonies abandonnaient ainsi en partie les bénéfices de la protection et les articles pour lesquels elles seraient dorénavant assimilées à l'étranger pouvaient naturellement être dégrevés<sup>1</sup>.

Les incidents parlementaires n'ayant pas permis la discussion du projet en 1824, un autre projet, déposé le 3 janvier 1825, reprit ses dispositions essentielles et les compléta sur un point important<sup>2</sup>. L'ordonnance du 15 janvier 1823<sup>3</sup> ayant mal calculé le taux de rendement du raffinage, des abus nombreux résultaient du fameux article 6 de la loi de 1822 qui accordait au raffineur, lors de l'exportation, le remboursement des droits perçus à l'entrée sur les sucres bruts : des agioteurs achetaient et revendaient les quittances de la douane, et, grâce aux dix catégories figurant au tarif, les raffineurs se faisaient parfois rembourser des droits plus élevés que ceux réellement payés<sup>4</sup>. Pour parer au mal, le gouvernement proposait de revenir au système des primes fixes et de mettre celles-ci à un taux tel, qu'en fait, le monopole de l'approvisionnement des raffineries fût assuré aux colonies. Le projet de 1825 n'ayant, pas plus que celui de 1824, pu venir en discussion, une ordonnance du 13 juillet 1825 mit provisoirement en vigueur ses principales dispositions, celles qui intéressaient directement le commerce colonial notamment<sup>5</sup>. Ces mêmes dispositions et la

1. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XLI, p. 443.

2. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. LXII, p. 607 et XLIV, p. 297.

3. V. ci-dessus, p. 286.

4. Boizard et Tardieu, *Histoire de la législation des sucres*, p. 16.

5. Duvergier, t. XXV, p. 196.

modification du régime des sucres raffinés furent définitivement reprises et consacrées enfin par la loi du 17 mai 1826<sup>1</sup>, hâtivement votée par les Chambres et sans rien qui rappelât les grands débats des principes de 1822<sup>2</sup>.

Quelques semaines auparavant, les négociations avec l'Angleterre avaient abouti. Huskinson, venu lui-même à Paris, avait plus ou moins dirigé les pourparlers. Le Conseil supérieur du commerce avait délibéré. Au conseil du roi, Portal, appelé à y siéger comme ministre d'État, avait soutenu que, les circonstances se transformant, il fallait accepter l'ouverture réciproque des colonies<sup>3</sup>. Le gouvernement ne l'osa point. La convention de navigation fut bien signée le 26 janvier 1826<sup>4</sup> et publiée par ordonnance du 8 février, tandis qu'une autre ordonnance de la même date en réglait l'exécution<sup>5</sup>. Mais, si les articles additionnels de la convention déclaraient ouvrir les ports coloniaux de chacune des parties contractantes aux bâtiments et aux négociants de l'autre, la concession ainsi faite se trouvait immédiatement entourée de conditions ou de restrictions qui permettaient de la rendre illusoire et le gouvernement entendait qu'elle le fût. Exactement dans le même temps, en effet, le 5 février 1826, une dernière ordonnance déterminait à nouveau le régime commercial des Antilles<sup>6</sup>. Elle énumérait limitativement les produits étrangers dont l'importation serait admise, viande, bois, légumes, ou poissons secs et maintenait les exportations pour la seule métropole. En d'autres termes, elle se bornait à retoucher l'arrêt de 1784.

1. Duvergier, t. XXVI, p. 141.

2. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série. Exposé des motifs et rapports, t. XLVI, p. 41 et 457. Discussion à la Chambre des députés, t. XLVII, p. 133 et suiv. Discussion à la Chambre des pairs, t. XLVIII, p. 22 et suiv.

3. Portal, *Mémoires*, p. 234.

4. De Clerq, t. III, p. 409.

5. Duvergier, t. XXVI, p. 37 et 40.

6. *Ibid.*, t. XXVI, p. 35.

Et, de fait, c'est bien le système ancien qui subsiste. A cet égard, la convention de 1826 ne doit pas faire illusion, non plus que les encouragements platoniques donnés au commerce américain ou les artifices un peu nouveaux de la loi de douanes. Pressé par les circonstances, le gouvernement se laisse aller à des manifestations. Elles demeurent de pure forme; le fond n'est entamé en rien. Les colonies restent les acheteurs forcés des produits de la métropole, et, sur le marché de cette même métropole, les planteurs des îles sont assurés d'écouler leurs denrées. La principale de ces denrées, le sucre, jouit même d'un monopole certain: la loi de 1822 a éliminé de la consommation, les envois étrangers<sup>1</sup> et voici maintenant que les primes d'exportation établies par la loi de 1826 sont calculées de telle sorte, que seuls les sucres français approvisionneront les raffineries<sup>2</sup>. « Vos colonies ne peuvent vivre que du monopole que vous leur accordez sur votre marché » déclarait M. de Villèle aux députés<sup>3</sup>. Très peu de temps après, le ministre de la marine analysant les envois de France aux colonies concluait: sauf les vins qui ne représentent qu'une très faible partie du total, « tous les autres articles pourraient être fournis par les Anglais et les Américains et généralement moins chers... »; d'où la nécessité de ne point se laisser prendre aux manœuvres de l'Angleterre qui continue à vouloir nous faire atténuer nos restrictions<sup>4</sup>. Notre commerce colonial ne vit et ne doit vivre que de privilèges. Tandis donc que nos voisins élargissent leur manière et cherchent avant tout à développer la prospérité

1. *Enquête de 1828, sucres*. Rapport du comte d'Argout.

2. Boizard et Tardieu, *Histoire de la législation des sucres*, p. 17.

3. Discussion de la loi de douanes de 1826. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XLVII, p. 136.

4. *Archives des colonies*. Le ministre au ministre des affaires étrangères, 7 août 1827.

de leurs établissements lointains, nous demeurons cramponnés à nos îles à épices que nous entendons exploiter toujours avec la rigueur d'autrefois. Les diverses décisions, qui viennent d'être prises, confirment la résolution de 1822. Le système colonial est maintenu; une sujétion économique très étroite continuera de peser sur nos planteurs. L'affirmation vient d'en être donnée à nouveau, de diverses manières, et précisément dans le temps où s'accomplissait la réforme de l'administration locale: c'est là le point qu'il fallait mettre en évidence. Car les deux choses vont naturellement de pair, et les visées économiques permettent de mieux comprendre l'œuvre d'organisation coloniale que le ministère Villèle a su mener à bien.

#### IV. — L'ŒUVRE DU MINISTÈRE VILLÈLE.

##### I.

C'est d'une œuvre qu'il faut parler, car il s'agit d'un ensemble parfaitement cohérent. Complet aussi, en un certain sens, bien que quelques détails demeurent inachevés, car, si telles ou telles mesures ne s'appliquent pas encore dans toutes les colonies, si telles autres sont qualifiées de provisoires, l'examen attentif, les retouches ou les refontes ont porté sur l'universalité des services et les résolutions de principe sont irrévocablement arrêtées. Division du travail entre les ministères, relations économiques ou administratives, gouvernement local, législation ou tribunaux, les décisions nouvelles n'ont négligé aucun objet. En outre, et malgré leur variété si grande, elles se relient étroitement pour former un corps se coordonnant et se raccordant. De l'une à l'autre, nul disparate. Partout se révèlent des préoccupations analogues; partout aussi, et pour ne considérer

d'abord que l'aspect extérieur, la même netteté de formes, la même clarté presque élégante. Les textes sont sans lacunes et sans ambiguïté. Les rouages qu'ils instituent se combinent et s'engrènent avec une précision rare. La machine fut agencée par des monteurs incontestablement très adroits, et leur adresse seule ferait déjà honneur au maître dont ils procèdent.

Lorsque codifiant, clarifiant, perfectionnant les dispositions qu'avaient prises les révolutionnaires, Napoléon façonna le joug de son administration formidable, les moyens lui manquèrent et le temps, pour la faire peser sur toutes les terres françaises. Il était constamment aux prises avec l'Europe pour s'assurer les domaines nouveaux où régneraient ses préfets, ses policiers et ses codes, tandis que l'inimitié persistante de l'Angleterre lui interdisait l'Océan : les colonies durent donc se contenter de quelques arrêtés provisoires, que, bientôt délaissées, leurs autorités ne purent naturellement amender ainsi qu'il aurait fallu. De là, un contraste singulier entre l'organisation métropolitaine, uniforme et régulière, nette et géométrique comme les cours des casernes qui sont partout pareilles de Calais à Perpignan, et le régime des colonies qui nous apparut plein d'anomalies, de contrastes et de confusions.

Les premières réformes de la monarchie restaurée n'avaient entièrement effacé ni les uns ni les autres. Simple-ment empiriques comme des hommes d'affaires, les auteurs du système de 1817 avaient juste paré au plus pressé. S'ils s'inspirèrent dans leurs arrangements des tendances impériales, ils ne les poussèrent point, de même qu'ils oublièrent ou ne surent pas réaliser l'impériale régularité de l'ensemble. Or cette régularité était devenue un besoin pour les esprits français. L'éducation dernièrement reçue ayant encore renforcé l'amour de race pour la belle ordonnance classique, les ministres du roi furent choqués

de l'imbroglieo colonial où survivait pourtant quelque chose de l'ancien régime et, dès lors, se mirent en devoir de le faire disparaître en appliquant les méthodes de l'Usurpateur.

Et celles-ci leur paraissaient d'autant meilleures qu'elles façonnaient le plus bel instrument de règne que gouvernement pût rêver; instrument si parfait que, malgré la diversité des origines, des principes et des programmes, aucun des régimes qui depuis se sont succédé sur la France, n'admit jamais de le briser. Au lendemain des Cent-Jours, les meneurs royalistes condamnaient la tyrannie de l'administration centralisée et célébraient les libertés locales. M. de Corbière faisait à ce propos chorus avec M. de la Bourdonnaie<sup>1</sup> et M. de Villèle s'écriait que « la nation découragée, flétrie par une longue oppression, ne pouvait être rappelée à la vie que par des institutions... qui rendraient à ces administrations départementale et communale l'action libre dont elles avaient besoin<sup>2</sup> ». Comme il advient si souvent, l'installation au pouvoir fit perdre la mémoire aux opposants de la veille et, quand il s'agit de réorganiser les colonies, M. de Villèle ne songea plus à décentraliser. Car nous avons vu ce qu'il faut penser des déclarations, d'ailleurs timides, faites à ce propos dans certaines pièces officielles. Nomination de fonctionnaires, même infimes, travaux publics, budgets, tout doit être approuvé, discuté ou élaboré à Paris. Ce n'est point là une innovation, mais les mesures solennelles qui viennent d'être prises donnent plus de forces aux pratiques anciennes et le font en vertu d'un système très hautement avoué. « On sait tout ce qu'a produit de bien, en France, l'organisation administrative actuelle; il est permis d'espérer qu'à l'aide d'une organisation analogue les mêmes avantages pourront

1. Vielcastel, *Histoire de la Restauration*, t. IV, p. 211 à 215.

2. Discours à la Chambre des députés, 8 novembre 1815. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XV, p. 202.



être obtenus aux colonies <sup>1</sup>. » En rendant un pareil hommage aux institutions napoléoniennes dont il se réclamait, le ministre du roi affirmait du même coup son intention de ne point soumettre les colonies à des règles trop spéciales. Toutes leurs affaires devront passer par Paris, au même titre que celles des départements, et y seront tranchées de la même façon. De telles tendances auraient pu être enrayées seulement si, pour parer aux difficultés économiques, quelque latitude avait été laissée aux îles dans l'établissement de leur régime douanier, si, en un mot, les nouvelles idées anglaises avaient trouvé de l'écho chez nous. Mais l'exclusif demeurait un dogme. Résolue d'exploiter ses possessions pour son seul bénéfice, la métropole devait, pour cela encore, leur dénier toute indépendance et le système imaginé y réussissait admirablement. Qu'on examine, en effet, la façon dont délibèrent les conseils, dont sont choisis les fonctionnaires, dont s'agitent les contrôleurs, ou dont sont expédiées les affaires, on verra les précautions partout prises pour procurer sur les moindres choses des informations minutieuses et permettre constamment les interventions souveraines. Assimilation et centralisation demeuraient les meilleurs moyens d'assurer l'absolue domination que les principes commerciaux imposaient autant que les instincts politiques : tout est combiné, dès lors, pour tout ramener au roi dont le ministre n'est, en théorie, qu'un simple porte-parole. Rien de plus napoléonien, mais rien de plus conforme non plus aux traditions françaises. L'évolution s'achève, dont nous avons successivement remarqué les stades préliminaires. L'Empire n'ayant pu mener à bien l'édifice commencé sur le terrain déblayé par les démolisseurs révolutionnaires, la Restauration le reprend et l'achève. Mais du même coup, elle demeure simplement

1. *Rapport au roi sur le budget de 1827.*

fidèle au vieil idéal traditionnel. Nous constatons ainsi à propos des affaires coloniales un phénomène dont l'organisation générale de la France fournirait bien d'autres exemples, l'œuvre des temps nouveaux n'étant souvent pas autre chose, hélas, que la réalisation, par les moyens révolutionnaires ou impériaux, des conceptions essentielles de la monarchie absolue.

Mais le fonctionnement normal du système napoléonien suppose un Napoléon, c'est-à-dire une activité toujours en éveil, une volonté perpétuellement agissante, un homme capable, enfin, de prendre seul les décisions suprêmes en même temps qu'il surveille sans relâche les détails. Comme il suffit à tout par lui-même, tout peut aboutir à lui et les auxiliaires se réduire aux besognes d'exécution. Un génie de pareille envergure, possédant une puissance de labeur aussi formidable, se rencontre à peine une fois en mille ans. Dès qu'il disparaît, l'outil qu'il avait forgé à sa taille vacille dans la main moins forte des épigones et perd le meilleur de sa vertu. « La centralisation, avait dit aussi Villèle à ses débuts politiques, la centralisation prépare le retour inévitable et prochain de l'anarchie si le gouvernement est faible, du despotisme, s'il devient fort <sup>1</sup>. » L'antithèse qui sonnait bien du haut de la tribune ne s'en trouve pas plus juste pour cela. L'Empire a trouvé dans la centralisation excessive un terrible moyen d'oppression, mais quelque sévère qu'on doive dès lors se montrer pour le moyen, il est faux que, la tyrannie disparue, il mène tout droit à l'anarchie. Les palais ne s'écroulent point quand les princes en sont chassés et les institutions peuvent aussi demeurer debout, à l'état de corps sans âmes. Les cadres subsistent, comme font les galeries sonores où les hautes glaces

1. Discours aux députés du 13 décembre 1815. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XV, p. 437.

ne reflètent plus que des fauteuils vides, éternellement alignés. Les rouages continuent de s'engrener ; ils tournent même ; les besognes s'accomplissent, les affaires s'expédient : non plus pourtant comme il faudrait. La volonté unique et impérieuse ayant disparu qui naguère imprimait le mouvement, puis, au besoin, le rectifiait, une sorte d'automatisme prévaut. S'agit-il des colonies, un roi ou un ministre dont les capacités demeurent ordinaires ne sauraient trancher par eux-mêmes les multiples affaires qui, des îles les plus lointaines, viennent perpétuellement défiler sous leurs yeux. En droit, eux seuls régissent ; en fait, ils ne le peuvent. Tout dépend d'eux mais, paradoxe remarquable, leur autorité se trouve de ce fait moins assurée de prévaloir. Et non seulement parce que le gouvernement central ayant lui-même décidé les moindres mesures hésitera forcément à les rapporter si leurs résultats sont mauvais, tandis que rien ne retenait pour désavouer jadis les gouverneurs ou les intendants qu'on abandonnait davantage à leur initiative. Afin d'écouler le flot sans cesse renouvelé où les questions d'importance se confondent avec les brouilles, force est d'accepter presque sans contrôle les propositions des sous-ordres. Ceux-ci, pour couvrir leur responsabilité, se reportent le plus possible aux solutions antérieurement intervenues. Le règne des précédents s'affirme ainsi et celui des formules. Les réformes qui viennent de réorganiser l'administration coloniale en régularisant et renforçant la centralisation complète n'ont donc pas établi par là l'autorité effective du gouvernement véritable : elles ont, avant toute chose assuré l'hégémonie déprimante, enlisante, des bureaux.

Assuré d'ailleurs pour très longtemps. Réalisant un idéal constamment poursuivi, satisfaisant bien l'amour essentiellement français de la régularité pondérée, en harmonie enfin avec l'administration générale du pays, le système que

viennent de réaliser entre 1824 et 1827 les ordonnances successives est destiné à subsister. Comme le reste de l'organisation napoléonienne dont il n'est, en somme, qu'un rejeton posthume, il bravera les changements de régime et, dans beaucoup de ses parties, parviendra jusqu'à nous. Toutes les critiques qu'on est en droit de formuler contre ses tendances excessives ne sauraient dès lors faire contester son importance. La période du ministère Villèle est, de ce fait, seule marquante dans notre histoire coloniale. Cette constatation ne suffit pas toutefois pour porter sur les hommes qui gouvernèrent alors un jugement assuré, et d'autant moins que, comme nous l'allons voir, il ne faut peut-être pas leur attribuer entièrement ou directement l'honneur de l'œuvre administrative qu'ils accomplirent ainsi.

## 2.

En ce qui touche les colonies, cette œuvre demeurait d'ailleurs la seule, car on ne saurait vraiment faire état du minuscule incident que fut la délimitation de Mahé, pendant depuis dix ans<sup>1</sup>, ni même attacher une sérieuse importance au règlement, enfin définitif, de l'affaire de Saint-Domingue. Les négociations dès longtemps entamées avec Boyer avaient pu être menées à bien, en effet, en dépit de retards causés, semble-t-il, par l'hostilité de M. de Villèle lui-même<sup>2</sup>: pour sauvegarder l'amour-propre français, une ordonnance royale du 17 avril 1825 commença par accorder spontanément l'indépendance à l'ancienne colonie<sup>3</sup>, puis un

1. Archives des colonies. Le ministre aux affaires étrangères, 18 avril 1827. Cf. ci-dessus, p. 137.

2. Ci-dessus, p. 307. Rousset, *Le marquis de Clermont-Tonnerre*, pp. 324-326.

3. Duvergier, t. XXV, p. 71.

traité en bonne et due forme, réglant notamment l'indemnité à verser aux planteurs évincés intervint ensuite<sup>1</sup>, suivi d'une série d'actes précisant le mode de répartition de cette indemnité<sup>2</sup>. Au point où en étaient les choses, ce furent là, en somme, de simples mesures d'exécution et si elles soulevèrent dans les chambres<sup>3</sup> et parmi les publicistes libéraux<sup>4</sup> des polémiques violentes, celles-ci n'eurent rien de proprement colonial. Une fois de plus, les colonies servirent de prétexte à des attaques personnelles ou à des discussions constitutionnelles sur les prérogatives de la couronne à qui on contestait, dans l'espèce, le droit de disposer par ordonnance, d'un territoire encore théoriquement national. Quant aux entreprises d'expansion, précédemment engagées, Guyane, Sénégal ou Madagascar elles ne firent que se traîner péniblement, tandis qu'un projet d'entreprise nouvelle se trouvait délibérément écarté. Il serait même inutile de rien dire ni des unes ni de l'autre, si parmi les causes qui déterminèrent l'attitude du gouvernement, certaines ne méritaient une mention. Au manque d'enthousiasme déjà relevé pour des tentatives peu en harmonie avec le vieux « système » se joignit, en effet, l'influence de circonstances caractéristiques et particulières, caractéristiques au même titre que les considérations qui firent repousser l'offre d'un établissement nouveau.

Cette offre était fort singulière. Dans l'été de 1825, M. Thierry de Ville-d'Avray, neveu du valet de chambre de Louis XVI, né et domicilié en Angleterre, déclara avoir acquis des territoires considérables en Nouvelle-Zélande et

1. De Clercq, t. III, p. 392.

2. Notamment la loi du 30 avril 1826, Duvergier, t. XXVI, p. 81.

3. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XLVI, p. 29 et suiv. (Discussion de la loi du 30 avril 1826).

4. Voir, par exemple, la brochure de M. de Salvandy, *De l'émancipation de Saint-Domingue*, et les articles parus dans le *Journal des Débats*, des 20 et 31 août.

proposa de les donner à la France sous la condition qu'il en serait le gouverneur à vie<sup>1</sup>. La perspective était tentante, car la marine souhaitait toujours des ports de relâche dans les mers lointaines, mais les récits de M. de Ville-d'Avray étaient surprenants et lui-même ne présentait pas des garanties bien grandes. La direction des colonies pesa le pour, le contre, interrogea la direction des ports et, légèrement ahurie, semble-t-il, conclut le 22 octobre qu'il fallait voir, prendre des précautions, faire une enquête sur place, et, avant tout, consulter le Conseil d'amirauté. Consulter un conseil, un ministre aussi administrativement correct que M. de Chabrol est toujours prêt à le faire. Le Conseil d'amirauté délibéra donc, mais cinq mois seulement plus tard, le 4 mars 1826. Il fit sienne toute l'argumentation des bureaux et suggéra de prescrire l'enquête au capitaine de frégate Dumont d'Urville qui allait partir sur l'*Astrolabe* pour les mers d'Océanie<sup>2</sup>. En plus des considérations que j'ai indiquées, la direction des colonies et le Conseil d'amirauté avaient insinué que la colonisation de la Nouvelle-Zélande ne devait présenter aucun intérêt, puisque l'Angleterre ne l'avait pas encore entreprise. S'il était certain que cet argument bizarre, trop souvent employé pour masquer les défaillances paresseuses, demeura sans effet sur la décision ministérielle, celle-ci se trouverait à l'abri de toute critique sérieuse. Sans parler des conditions déconcertantes dans lesquelles se présentait l'affaire nouvelle, était-ce le cas de l'entreprendre quand les affaires engagées déjà, et d'un intérêt reconnu, ne pouvaient être menées à bien ?

1. P. Margry, *Les Français en Nouvelle-Zélande*, dans le *Correspondant*, numéro du 25 décembre 1860. Les notes et documents recueillis par Margry en vue de cet article fournissent certaines indications qu'il n'a point utilisées et se retrouvent dans ses papiers conservés à la Bibliothèque nationale [Manuscrits, *Nouvelles acquisitions françaises*, 9446].

2. Archives de la marine. *Procès-verbaux du Conseil d'amirauté*.

A la Guyane, en effet, les choses allaient mal. Vers la fin de 1824, après onze cent mille francs dépensés en études et travaux préliminaires, trois familles de prétendus cultivateurs français avaient été enfin solennellement installées. Elles restèrent seules. Car les enquêtes officielles ou les hypothèses optimistes des commissions spéciales n'empêchaient pas la complète insalubrité du climat et l'administration, d'autre part, avait fait preuve, comme trop souvent, d'une invraisemblable maladresse : voulant tout régler, choisir elle-même tout le personnel, elle avait commencé par expédier des ouvriers militaires hors d'état de travailler pour désigner enfin, comme particulièrement apte à commencer les cultures, un maquignon ruiné<sup>1</sup>. Inutile d'ajouter dès lors combien l'insuccès avait été complet. Au commencement de cette année 1827 à laquelle nous nous arrêtons pour le moment, le ministre devait avouer officiellement l'échec<sup>2</sup>. De la mise en valeur de la Guyane grâce au superflu de la population métropolitaine, il n'était plus sérieusement question.

Au Sénégal, le gouvernement avait continué de s'intéresser aux cultures et de les encourager un peu. En outre, quand la Société de géographie institua un prix pour le premier Français arrivé à Tombouctou en partant de nos établissements, le ministre de la Marine y contribua pour 2 000 francs, afin d'affirmer l'intérêt pris à l'établissement de relations avec l'intérieur de l'Afrique<sup>3</sup>. En attendant, de nouveaux voyageurs préparaient des expéditions et si l'enseigne de vaisseau de Beaufort se vit obliger à restreindre son plan primitif, ce ne fut point par suite d'une hostilité

1. *Précis de la colonisation de la Mane*, p. 31 et 54.

2. Discours du 23 mai 1827, discussion du budget de 1828. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. LII, p. 268.

3. *Archives des colonies*. Le ministre au ministre de l'Intérieur, 13 janvier 1825.

déguisée : les autorités du Sénégal reçurent au contraire l'ordre de le secourir et le ministre souligna l'importance de la mission en inaugurant un procédé que nous verrons fréquemment employé par la suite : l'explorateur était chargé d'installer des résidents français dans les pays traversés<sup>1</sup>. Mais pareille façon d'agir tenait en éveil les susceptibilités de l'Angleterre<sup>2</sup> dont les représentants, le gouverneur de Sierra Leone notamment, cherchaient à nous créer des embarras, soit directement, soit en excitant les indigènes. Ceux-ci continuaient à voir nos entreprises sans plaisir et le traité imposé aux Maures en 1824<sup>3</sup> ne pouvait aucunement être considéré comme devant assurer une tranquillité complète. Les cultures mêmes, enfin, ne donnaient que des résultats incertains ou médiocres. Les déboires s'ajoutaient ainsi aux difficultés et le gouvernement n'avait plus l'ardeur très convaincue qu'il aurait fallu pour supporter les uns et triompher des autres. Lors donc que ses agents se plaignaient des menées britanniques, il leur conseillait volontiers de s'arranger eux-mêmes comme ils pourraient<sup>4</sup>. Pour sa part le ministre se bornait à enregistrer les maux, et, en même temps qu'il avouait l'échec complet à la Guyane, en venait à déclarer que, s'il ne fallait pas désespérer du Sénégal, les entreprises n'y pourraient cependant être poursuivies que sur un pied extrêmement réduit<sup>5</sup>.

A Madagascar, enfin, les dernières nouvelles reçues mon-

1. Archives des colonies. Le ministre au commandant du Sénégal, 4 septembre 1823, 8 mars 1824 ; aux Affaires étrangères, 30 juin 1826.

2. Dubois et Terrier, *Un siècle d'expansion coloniale*, p. 138.

3. *Ibid.*, p. 137. Cf. : Archives des colonies, le ministre au commandant du Sénégal, 22 novembre 1824.

4. Archives des colonies, le ministre au commandant du Sénégal, notamment 21 mai 1823 et 8 décembre 1826.

5. Discours précité du 23 mai 1827, *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. LII, p. 268.



traient la situation de plus en plus fâcheuse et, chose particulièrement grave, ce n'était, là, ni de l'insalubrité du climat ni de l'insuccès des cultures que provenaient nos embarras. Les compétitions purement politiques, encore accessoires au Sénégal, primaient le reste; nous nous heurtions uniquement et sans cesse à l'hostilité du roi des Hovas appuyé par les Anglais. Comme cet appui était dès longtemps manifeste, des représentations avaient été faites à Londres au temps où Chateaubriand, ministre des Affaires étrangères, désirait « hausser le ton » vis-à-vis d'une puissance coupable de contrecarrer sa politique espagnole. Aux observations du prince de Polignac, Canning avait répondu de façon dilatoire. La conversation avait continué<sup>1</sup>, néanmoins, mais sans conduire à rien de positif, et d'autant moins que, Chateaubriand une fois évincé, le ministère avait cessé de cultiver l'animosité contre l'Angleterre avec laquelle les affaires d'Orient allaient, au contraire, préparer un rapprochement. Il ne restait dès lors qu'à imposer nous-mêmes et directement la reconnaissance de nos droits. Mais comment? Il faut admettre les prétentions de Radama à souveraineté de l'île entière ou faire la guerre, disait la direction des colonies. — Temporisons, suggérait le Conseil d'amirauté<sup>2</sup>. Quant au ministère des Affaires étrangères il montrait avec obstination combien « il serait à désirer que, pour lutter d'influence avec l'Angleterre, nos agents pussent employer des procédés analogues à ceux dont elle fait usage<sup>3</sup> ». Le conseil était bon, aussi le mi-

1. Voir, par exemple, aux Archives des colonies, les dépêches adressées aux Affaires étrangères, les 11 novembre 1825 et 8 avril 1826. Cf., aux Archives des affaires étrangères, la correspondance avec l'ambassadeur à Londres durant la même période.

2. Archives de la marine. *Procès-verbaux du Conseil d'amirauté*, séance du 26 mars 1825.

3. Gailly de Taurines, *La politique coloniale de la Restauration*, Revue des Deux Mondes, 15 septembre 1895, p. 294, 295.

nistre de la Marine avait-il dit à ses subordonnés : Créez-vous des relations dans le pays, faites naître parmi les habitants des idées de confiance et de considération en faveur de la France..., en d'autres termes : Imitiez les Anglais. Il ajoutait toutefois mélancoliquement, et dans la même dépêche : « Il est vrai que vous n'avez pas leurs ressources<sup>1</sup>. » De fait, troupes ou crédits n'avaient été augmentés qu'à doses presque homéopathiques<sup>2</sup>. Le commandant de Sainte-Marie n'avait donc pu soutenir les adversaires indigènes de Radama avec assez d'énergie pour les empêcher d'être complètement battus et le gouverneur de Bourbon, quand il avait offert au roi des Hovas un traité d'alliance<sup>3</sup>, n'avait pu le faire dans des termes capables de détruire d'un seul coup l'ascendant des Anglais. Bonnes dans leur principe, insuffisantes dans leur exécution, ces diverses tentatives n'avaient que surexcité les animosités. Après avoir entravé notre commerce par des droits excessifs, Radama s'efforçait de ruiner nos cultures en nous privant de toute main-d'œuvre et continuait enfin à détenir Fort-Dauphin dont il avait outrageusement chassé nos soldats. Pareil état de choses parut intolérable au comte de Cheffontaines dès son installation dans le gouvernement de Bourbon. Il insista donc auprès du ministre sur la

1. Archives des colonies. Le ministre au commandant de Bourbon, 24 mars 1826.

2. *Précis sur les établissements de Madagascar*, p. 35 et 36. — Procès-verbal précité du Conseil d'amirauté, séance du 26 mars 1825. Ceci pour les troupes. Pour les crédits, voir aux Archives des colonies la décision royale du 5 octobre 1824 qui porte de 80 000 à 170 000 francs les sommes affectées à Madagascar sur l'exercice 1824. Cf., à ce sujet, aux mêmes Archives, la dépêche au commandant de Bourbon, du 22 octobre. Cette décision du 5 octobre, qui modifiait le budget de 1824, fut prise postérieurement au vote du budget de 1825. On sait, d'autre part, que le nouveau système de comptabilité commença de fonctionner à partir de l'exercice 1826. (Voir ci-dessus, p. 322.)

3. *Précis*, p. 38 et 40.

nécessité de mettre fin aux temporisations qui ne nous avaient valu que des avanies et réclama des renforts enfin suffisants : un corps de noirs pour la garnison de Sainte-Marie, une frégate, une corvette, plusieurs bâtiments légers et quatre ou cinq cents hommes de débarquement ; à moins qu'on ne voulût une évacuation complète, il fallait se hâter d'affirmer notre autorité et tirer vengeance des insultes reçues<sup>1</sup>. Évacuer Sainte-Marie, le gouvernement ne le voulait à aucun prix, car sans parler de la nécessité de fournir des vivres à Bourbon qui se consacrait de plus en plus exclusivement au sucre, les amiraux réclamaient toujours leur port de relâche<sup>2</sup>. Seulement les dépêches du gouverneur qui montraient la nécessité d'une action énergique arrivèrent à Paris vers le printemps de 1827, au moment précis où le gouvernement devait avouer les échecs de la Guyane et du Sénégal, au moment aussi où des raisons très impérieuses l'empêchaient absolument de prendre les mesures qui, seules, eussent permis de réparer ou de prévenir les insuccès.

Car il faut considérer ce que fut, pour les services de la marine, cette année 1827, à quelles exigences multiples ils se trouvèrent alors obligés de faire face.

En Espagne, un corps d'occupation continuait d'être maintenu. En Orient, la situation devenait plus grave, et, se rapprochant de l'Angleterre et de la Russie, associées pour le règlement des affaires de la Grèce, la France s'engageait dans la voie qui devait conduire sa flotte à Navarin et ses troupes en Morée. Un conflit venait en outre de se produire avec le Brésil qui, au cours de ses opérations contre les Argentins, avait saisi des bâtiments français et

1. *Précis*, p. 43.

2. Archives de la marine. *Procès-verbaux du Conseil d'amirauté*, séance du 26 mars 1825. *Ibid.* (A.) Rapports au roi du 30 août 1826 et du 8 juillet 1827.

refusait de les rendre, malgré l'insistance de notre légation<sup>1</sup>. Un autre différend était survenu aussi avec le dey d'Alger au sujet de deux Juifs algériens, les sieurs Bacri et Busnach qui, ayant enfin touché le prix de fournitures faites jadis aux armées, refusaient de rentrer à Alger, le séjour en France leur paraissant plus sûr pour des hommes considérablement enrichis. Comme s'il eût voulu leur donner raison, le dey insistait au contraire pour les faire revenir, prétendait même obtenir leur extradition et, le 30 avril, au cours d'une entrevue orageuse se laissait aller à une voie de fait contre le représentant de la France<sup>2</sup>. Ce coup d'éventail, bientôt célèbre, constituait une injure indéniable que la dignité du gouvernement royal ne lui permettait pas de supporter. Et voici enfin que le gouverneur de Bourbon arrivait à son tour, exposant les vexations insoutenables des Hovas, réclamant des renforts, c'est-à-dire de l'argent, des hommes et des bateaux.

De l'argent? Mais les crédits réguliers étaient déjà largement dépassés et précisément parce qu'il fallait envoyer de tous côtés des hommes et des bateaux. La marine était débordée et le gouvernement se voyait contraint de discuter de très près les exigences pour établir un classement entre les divers incidents.

Impossible évidemment, de négliger l'Espagne. Il fallait bien ravitailler les troupes et transporter la relève de 2 240 hommes que le ministère de la guerre jugeait nécessaire d'envoyer à Cadix avant l'automne<sup>3</sup>. Impossible aussi de ne pas faire convoyer dans la Méditerranée les bâtiments marchands, perpétuellement menacés par les pirates, ou de ne pas mettre l'escadre du Levant sur un pied en rapport

1. Lesur, *Annuaire historique*, 1827, p. 627.

2. Nettement, *Histoire de la conquête d'Alger*, p. 139 et suiv.

3. Archives de la marine (BB<sup>1</sup>). Rapport au roi du mois d'avril 1827. Des crédits supplémentaires seraient nécessaires.

avec la politique maintenant suivie<sup>1</sup>. Pour le Brésil, le roi avait décidé d'attendre avant d'entreprendre une démonstration militaire et, du coup, les armements projetés s'étaient trouvés ajournés<sup>2</sup>. Heureusement, car lorsqu'on en venait aux mesures à prendre contre Alger, l'embarras commençait. Le dey ayant refusé les excuses réclamées, au début de juillet, par le capitaine de vaisseau Colet, celui-ci avait déclaré le blocus de la côte<sup>3</sup>. Était-ce suffisant? Le ministre de la Marine ne le pensait pas. Il aurait souhaité en finir d'un seul coup, par un bombardement en règle, mais reconnaissait toutefois que les moyens manquaient pour organiser sans retard une opération pareille, tandis que le conseil saisi de la question déclarait de son côté ne rien vouloir décider avant de connaître le nombre des bâtiments tenus pour disponibles<sup>4</sup>. C'est à ce moment, dans ce même mois de juillet 1827 qu'il fallut statuer sur les demandes de renforts pour Madagascar. La décision n'était dès lors pas douteuse et un long rapport qui refit pour le roi tout l'historique de l'affaire conclut effectivement à la quasi-impossibilité d'agir<sup>5</sup>. En définitive, le gouverneur de Bourbon fut avisé par dépêche « très confidentielle » que le commandant du Sénégal allait recruter à son intention quelques troupes noires, que lui-même pouvait former un autre corps avec les nègres saisis à bord des négriers, que des bâtiments seraient détachés à son profit de l'escadre du Brésil, mais « ultérieurement » et qu'en attendant, il ne recevrait d'Europe ni un homme ni un bateau<sup>6</sup>. La con-

1. Archives de la marine (BB<sup>1</sup>). Rapport du mois de juillet 1827.

2. *Ibid.* (AA et BB<sup>1</sup>). Rapport au roi et décision du 16 février 1827.

3. Nettement, *Histoire de la conquête d'Alger*, p. 144.

4. Archives de la marine (A). Note pour le Conseil et décision du 25 juillet 1827.

5. *Ibid.* (A). Rapport au roi du 8 juillet 1827.

6. Archives des colonies. Le ministre au gouverneur de Bourbon, 13 novembre 1847.

viction, très sincère chez les ministres, que la colonisation de Madagascar était œuvre fort utile ne suffisait pas à mettre miraculeusement de l'argent dans les caisses ou des frégates dans les ports.

En voyant l'énergie apportée aux règlements coloniaux dépendre du parti adopté pour les relations extérieures, nous avons eu l'occasion de remarquer déjà les liens étroits qui font dépendre des affaires très particulières de la politique générale du pays. Mais ces liens ne sont pas simplement d'ordre spéculatif. S'il se peut trouver, assurément, que le ministre des affaires étrangères conseille systématiquement la modération dans les entreprises lointaines pour ne pas froisser la jalousie de l'Angleterre, il arrive aussi qu'une très grosse entreprise absorbant l'attention, les ministres préoccupés remettent simplement à plus tard de trancher les questions médiocres dont les dossiers restent en souffrance sur leurs bureaux ; toujours aussi des considérations très précises, très pratiques, très techniques interviennent, qui jouent parfois le rôle prépondérant, bien qu'on ne les avoue qu'à la dernière extrémité. Un homme d'État trahirait presque s'il allait déclarer à la tribune que les arsenaux sont vides. Même vis-à-vis des agents d'exécution, il faut alors masquer la vérité et le gouverneur de Bourbon, par exemple, s'entend refuser des renforts avec de belles considérations enveloppées. La cause du refus ne peut cependant faire doute, puisque des notes formelles ont été, par hasard, rédigées pour l'édification du gouvernement, puisque la concomitance entre les événements d'Espagne, d'Algérie, du Brésil et d'Orient est, à elle seule, suffisamment frappante. Les ministres ne pouvaient matériellement pas décider une intervention sérieuse à Madagascar et ils devaient souhaiter également qu'il ne se produisît au Sénégal de difficultés sérieuses, ni avec les indigènes, ni avec les Anglais. Leur attitude, en cela, leur était impérieusement

dictée : ils subissaient, ils ne dirigeaient plus. Leur effacement semblerait cependant raisonné, si les rapports secrets ne renseignaient sur leurs désirs. Leur conduite apparaît parfaitement suivie, mais c'est précisément parce qu'elle n'était pas toute volontaire. Les conséquences de ces réalités d'ordre technique, dont nous saisissons ici sur le vif l'action souvent méconnue, se manifestent, en effet, avec précision et logique, à la façon des mouvements réflexes dans le corps humain, et elles en viennent à donner l'illusion d'une politique, là même où il n'y en a point.

Le ministère de Villèle, notamment, n'eut pas, en dépit des apparences, une ligne de conduite coloniale nettement tracée. Ses vues précises, quand il en eut, demeurèrent concentrées sur l'Europe ou le gouvernement intérieur. Il tira ou laissa tirer, de façon à peu près machinale, les conséquences de la définition classique des colonies, définition qu'il acceptait par habitude, sans en scruter le sens ni en définir la portée. Ce fut sans idées réfléchies, sans principes vraiment conscients, qu'il mit de la mollesse à continuer les entreprises d'expansion engagées avant lui, qu'il régla l'émancipation de Saint-Domingue, voire qu'il réédifia de fond en comble l'administration. Et que son œuvre, à ce dernier égard, ait été considérable ne doit pas illusionner. Dans les pays fortement organisés et dont l'histoire est déjà longue, les traditions ont engendré, pour toutes les grandes classes d'affaires, des courants généraux qui se développent et cheminent, quasiment par eux-mêmes. Les hommes d'État de premier plan, dont les vues sont neuves et les pensées fortes, les ralentissent quelquefois, ou les précipitent au contraire, ou même les font dévier. Les ministres ordinaires se laissent porter par eux, et, grâce au flot qui le pousse ainsi, il n'est homme qui, hissé par les circonstances aux affaires, ne puisse donner, vu de loin, l'illusion de gouverner.

Constater qu'il en alla de la sorte pour les collaborateurs

de Villèle n'est pas ravalé ceux-ci très bas ; c'est simplement les laisser dans la moyenne. Les tendances novatrices se manifestaient encore trop faiblement, à la fin du ministère des armateurs, pour se perpétuer d'elles-mêmes. Trop sommaires, trop vagues et trop récentes, les indications déjà données ne pouvaient constituer les « précédents » auxquels les bureaux laissés sans maître se complairaient à recourir. Les traditions invétérées devaient forcément reprendre un règne incontesté. Elles seules, effectivement, déterminèrent le maintien obstiné de l'exclusif en dépit de circonstances tellement pressantes qu'elles obligeaient à le rediscuter sans cesse ; dictèrent la réorganisation administrative, dont la forme, extrêmement adroite, faisait honneur à de bons sous-ordres napoléoniens, mais, dont le fond demeurait sans originalité ; imposèrent enfin les malencontreux essais poursuivis à la Guyane, champ classique des expériences, ainsi que la nonchalance un peu dédaigneuse témoignée aux tentatives plus modernes du Sénégal ou de Madagascar, que les difficultés techniques venaient d'ailleurs entraver aussi. Influence des questions techniques et docilité à céder aux grands courants établis expliquent entièrement l'œuvre coloniale du ministère Villèle, à l'exclusion de toute conception particulière, à l'exclusion même des principes de sa politique générale. Et si quelques doutes subsistent à cet égard, l'histoire du ministère suivant suffira, je pense, à les lever.

---



### CHAPITRE III

## L'ACHÈVEMENT DES RÉFORMES ET LA REPRISE DE L'EXPANSION

- I. — LE MINISTÈRE MARTIGNAC. — 1. Les circonstances et les hommes.  
2. Les programmes. 3. Les actes.
- II. — LIBÉRAUX, CONSERVATEURS ET RÉACTIONNAIRES. — Continuité de l'opposition et des vues des gouvernants : Chabrol, Hyde de Neuville et d'Haussez.
- III. — LA REPRISE DE L'EXPANSION. — Missionnaires en Océanie ; renforts à Madagascar ; occupation d'Alger.

#### I. — LE MINISTÈRE MARTIGNAC.

##### I.

Les élections de 1827 ayant rendu la situation de M. de Villèle excessivement difficile, le *Moniteur* du 5 janvier 1828 enregistra la formation d'un ministère nouveau, dont M. de Martignac était le chef virtuel. M. de Chabrol conservait le portefeuille de la marine. D'autre part M. de Saint-Cricq recevait le titre de ministre secrétaire d'État, avec la présidence du Conseil supérieur du commerce et les colonies qui n'était autre, d'ailleurs, que l'ancien Bureau<sup>1</sup>, augmenté de certains services, détachés de l'Intérieur. Peu après, le

1. Duvergier, t. XXVIII, p. 2. Voir ci-dessus, p. 313.

20 janvier, la situation de M. Saint-Cricq recevait un accroissement nouveau, le conseil qu'il dirigeait étant élevé à la dignité de ministère du Commerce et des Manufactures<sup>1</sup>. Le 3 mars, enfin, le nouveau cabinet recevait sa physionomie définitive : M. de Chabrol remettait sa démission au roi et le baron Hyde de Neuville lui succédait.

Les premiers débats parlementaires avaient montré, en effet, la Chambre résolue à briser les errements du ministère Villèle et M. de Martignac, de son côté, était spontanément décidé à un politique très particulière. De fait, en ce qui touche la politique générale, les dix-huit mois qu'il passera au pouvoir formeront un contraste marqué avec les années qui précéderent et l'année qui suivit. Néanmoins, comme les intentions ne changent pas les faits, le ministère nouveau héritait, quoi qu'il en eût, d'une partie des embarras de son prédécesseur et de ceux-là notamment qui nous intéressent ici. Les fluctuations de notre vie parlementaire touchaient peu le dey d'Alger ou la cour du Brésil ; décidée en principe et solennellement annoncée<sup>2</sup>, l'évacuation de l'Espagne ne se trouvait pas accomplie par cela même ; les événements d'Orient, enfin, suivaient leur cours logique et la France ne pouvait se dérober aux conséquences du traité qu'elle avait signé à Londres le 6 juillet précédent<sup>3</sup>. Ayant affirmé son intention de coopérer avec l'Angleterre et la Russie au règlement de la question grecque, il lui fallait se mettre en état de jouer dignement le rôle qu'elle assumait. Dès le mois de janvier 1828, donc, des armements étaient prévus pour le cas où la guerre éclatant avec la Turquie, il y aurait à forcer le passage des Dardanelles<sup>4</sup> et, au mois de mars, la

1. Duvergier, t. XXVIII, p. 7.

2. Discours du trône, 5 février 1828. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. LII, p. 562.

3. De Clercq, t. III, p. 454.

4. Archives de la marine (BB<sup>1</sup>). Rapport du 12 janvier.

division du Levant ne comptait pas moins de soixante-douze bateaux<sup>1</sup>. Le Brésil ayant repoussé les demandes de M. de Gabriac, il était devenu nécessaire de les appuyer par un déploiement de forces suffisant : de là, en février, l'ordre de renforcer immédiatement la division du Brésil, en armant à Brest un vaisseau et deux frégates<sup>2</sup>. Le retrait même des troupes d'Espagne allait imposer aussi un certain mouvement de navires. Le dey d'Alger, enfin, persistait dans son intransigeance injurieuse : d'où trente-cinq bâtiments constamment à la mer, vingt-cinq pour convoier les navires marchands et dix pour assurer le blocus de la côte<sup>3</sup>. Blocus manifestement stérile, d'ailleurs, sans autre effet que de fatiguer le matériel et les équipages, mais auquel il devenait impossible de substituer des opérations décisives. En effet, quand le marquis de La Ferronnays qui venait de prendre possession du ministère des Affaires étrangères déclarait aux pairs<sup>4</sup> : « L'attitude de la France dans les affaires d'Orient et dans la Péninsule rendrait inexplicable la patience qu'elle a gardée avec la régence d'Alger si l'on pouvait confondre dans les mêmes règles de diplomatie les relations des États européens entre eux et celles qu'ils sont contraints d'entretenir avec les États barbaresques... » il commettait une erreur, volontaire sans doute, se trouvant dans un de ces cas où le premier devoir d'un ministre est de farder la vérité pour ne pas révéler aux étrangers la pénurie des moyens dont dispose encore le pays. L'affaire d'Espagne et l'attitude prise en Orient, auxquelles il convient d'ajouter aussi les incidents du Brésil, expliquent au contraire et directement

1. Archives de la marine (BB<sup>1</sup>). Note pour le Conseil, du mois de mars.

2. *Ibid.* (A et BB<sup>1</sup>). Rapport au roi et ordonnance du 24 février.

3. Discours du ministre des Affaires étrangères aux députés, 5 mars 1828.

*Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. LII, p. 763.

4. Séance du 15 février 1828. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. LII, p. 652.

la patience témoignée au dey d'Alger. Il faut graduer l'énergie d'après les ressources qui restent, et celles-ci diminuent rapidement. Les derniers renforts envoyés au Brésil ne sont plus qu'un trompe-l'œil, car il a fallu former les équipages avec des recrues, incapables d'affronter immédiatement un combat, et, au lendemain de son arrivée au ministère, Hyde de Neuville se voit obligé de déclarer à ses collègues réunis en conseil que les disponibilités de la marine se réduisent maintenant à ceci : les ports de Cherbourg, Brest, Lorient et Rochefort sont vides ; quelques bâtiments restent en réserve à Toulon : on pourrait, à la rigueur les armer en matériel dans le délai d'un à trois mois ; quant à les faire partir, ce serait autre chose, car il ne reste pas un homme pour les monter<sup>1</sup>. La marche des événements a donc accentué les embarras techniques constatés sous le précédent ministère. La situation demeure pareille et, le voulût-il, que le gouvernement nouveau ne pourrait matériellement point montrer une brusque énergie dans sa politique d'expansion.

Il est vrai, d'ailleurs, qu'il n'y songeait pas. Pareille tâche n'attirait guère ceux de ses membres qui venaient d'arriver au gouvernement avec des idées coloniales qu'ils croyaient précises. Car différant en cela du ministère Villèle pour rappeler ceux où Portal siégeait avec d'autres Bordelais, le ministère Martignac, dans sa forme définitive, avait une signification certaine au sujet des questions que nous étudions. Sa composition, bien entendu, n'avait été déterminée en aucune mesure par des tendances coloniales quelconques, mais de cette composition même résultaient des tendances assez nettes, grâce à la présence de MM. Hyde de Neuville et de Saint-Cricq.

Grand-maître des tarifs douaniers durant toutes les der-

1. Archives de la marine (BB'). Note précitée du mois de mars.

nières années, M. de Saint-Cricq, en les rédigeant, avait été souvent entraîné, par la violence des polémiques ou l'ardeur des luttes parlementaires, sensiblement plus loin qu'il n'eût souhaité. Affermi maintenant dans une haute situation qui le tirait de l'ombre relative où l'avaient confiné des dissentiments administratifs avec M. de Villèle et désireux peut-être, en outre, de justifier la création de son ministère par des réformes essentielles, il devait songer tout naturellement à un retour vers les principes d'une modération économique relative, à laquelle, dans son for intérieur, il demeurait sincèrement attaché<sup>1</sup>. Le protectionnisme outrancier dont nous avons constaté le triomphe, cadrait admirablement avec le maintien obstiné de l'exclusif colonial, celui-ci n'étant toujours, à bien prendre, qu'un cas particulier de celui-là. Vouloir atténuer l'un pouvait donc compromettre l'autre ; le système colonial risquait ainsi de se trouver remis une fois de plus en question, mais maintenant par le gouvernement lui-même et avec des intentions sensiblement différentes de celles du ministère précédent.

Quant à Hyde de Neuville, conspirateur royaliste sous le Consulat, émigré en Angleterre puis en Amérique sous l'Empire, son entrée dans la diplomatie sous la Restauration lui avait notamment valu de représenter la France aux États-Unis<sup>2</sup>. Ainsi donc, à deux reprises et durant un temps assez long, résidence outre-mer, dans un pays autrefois colonie, où il y avait encore des nègres et, partant, une question des gens de couleur. Cela pouvait suffire, à la rigueur, pour faire reconnaître à Hyde de Neuville, une certaine compétence coloniale ; cela suffisait, en tous cas, pour qu'il s'en attribuât une. Car il était le dernier à dou-

1. Amé, *Étude sur les tarifs de douanes*, t. I, p. 176.

2. Sur Hyde de Neuville, voir notamment ses *Mémoires*.

ter de lui-même. Il avait jadis excellé dans les complots parce que son intelligence était vive, ses décisions promptes, ses vues toujours hardies, mais aussi grâce à l'imperturbable confiance en soi que ses qualités d'orateur lui permettaient de faire partager aux autres. Il arrivera que ses bureaux rédigeront de belles notes pour lui enseigner des choses très élémentaires, voire pour lui rappeler des mesures capitales que lui-même aura signées. Telle déclaration « spontanée » qu'il viendra faire un jour à la tribune lui aura été presque textuellement soufflée par un de ses chefs de service. A juger d'après sa belle assurance et ses nobles éclats de voix, personne ne le pourrait soupçonner et, tandis qu'il parle, lui-même sans aucun doute, en a perdu la mémoire. Lors de son arrivée au ministère, il dût prendre dès lors ses souvenirs épars ou ses aspirations assez vagues pour un véritable corps de doctrine et, se remémorant quelques-unes de ses déclamations véhémentes, les députés devaient se persuader aussi qu'il prenait la direction des colonies avec un véritable programme colonial.

« J'abhorre la traite », avait-il dit naguère, « je gémis de l'esclavage... ». En ce temps de perpétuelles récriminations sur la traite, sur le régime des esclaves comme sur la situation que le maintien de l'esclavage imposait aux gens de couleur, cette simple déclaration révélait un état d'esprit de nature à sourire aux partis avancés. En outre, bien qu'Hyde de Neuville fût royaliste incontestable et fervent, il venait de combattre un cabinet tout composé de ses anciens amis, et, au dire du baron d'Haussez, son futur successeur à la marine, s'en allait ainsi « de l'opposition dans la défection, de la défection dans la doctrine »<sup>1</sup>. Ses séjours en Amérique lui avaient procuré des idées suffisamment arrêtées sur le régime constitutionnel, sur le

2. D'Haussez, *Mémoires* t. II, p. 52.

respect dû aux libertés publiques, notamment, et la stricte observance des prérogatives parlementaires : or on a vu l'importance que les discussions sur les droits du parlement prenaient dans les polémiques coloniales de ce temps. Il faisait partie enfin, à la Chambre, de ce groupe qu'on nommait la « réunion Agier » et qui flottait entre la droite pure et les centres. C'est là que M. de Martignac l'avait été chercher, uniquement parce que M. de Chabrol semblait trop accentué pour une majorité désireuse de flétrir M. de Villèle. Son arrivée aux affaires était donc un gage donné, non pas, bien entendu, aux ultras de gauche, mais aux libéraux modérés qui, sur le terrain colonial, ne se séparaient pas toujours d'eux. Elle prenait, dès lors, une signification assez grande, même en ce qui touche simplement les colonies. J'ai déjà rappelé, d'autre part, quelles conséquences pouvait entraîner pour elles la création d'un ministère en faveur de M. de Saint-Cricq. On sait enfin que le chef même du nouveau gouvernement avait été l'un des auteurs de cet avant-projet d'ordonnance qui accordait au Conseil général de Bourbon des libertés si grandes que le ministère précédent s'en était montré effarouché<sup>1</sup>. Même en tenant compte des incertitudes subsistant sur les tendances véritables de M. de Saint-Cricq, tout permettait de se demander dès lors si le ministère Martignac qui entendait faire oublier à la France le régime de M. de Villèle n'allait pas inaugurer, du même coup, le libéralisme colonial et cela : à propos du commerce, des gens de couleur et de l'article 73 de la charte.

## 2.

En ouvrant la session, le 5 février 1828, le roi avait dit

1. Ci dessus, p. 329.

aux pairs et députés réunis dans la salle du Louvre que le développement du commerce et de l'industrie sollicitait « des débouchés plus nombreux<sup>1</sup> ». C'était autoriser pairs et députés à parler, dans leurs adresses mêmes, de ces anciennes colonies espagnoles au sujet desquelles se posait une question toujours brûlante et toujours intimement liée au problème du commerce colonial. L'invitation devint formelle à la suite de la double déclaration que le marquis de La Ferronnays fit dans les Chambres, au moment de la discussion des adresses. Dans la revue qu'il passa de toutes les relations extérieures, le ministre des Affaires étrangères insinua aux pairs que, si les convenances politiques jointes à l'état troublé des nouvelles républiques avaient empêché jusqu'alors de reconnaître celles-ci, la reconnaissance pourrait intervenir cependant, à un moment que le roi choisirait dans sa sagesse<sup>2</sup>. Aux députés, il annonça que des mesures nouvelles deviendraient bientôt peut-être nécessaires et que le gouvernement saisirait la première occasion de compléter, en les affermissant, les relations déjà nouées<sup>3</sup>. Prudents et majestueux à leur ordinaire, les pairs ne répondirent rien, ni au ministre ni au roi. Les députés, par contre, insistèrent. Le projet d'adresse que proposait leur commission protestait, en une phrase assez mal faite, contre « tout ce qui gêne les relations ». Duvergier de Hauranne critiqua l'ambiguïté de la formule, prit publiquement acte des paroles de M. de La Ferronnays, se plaignit des difficultés que les commerçants français rencontraient dans l'Amérique du Sud et demanda la conclusion de traités formels avec les nouvelles républiques<sup>4</sup>. Deux ministres intervinrent alors et ceux-là précisément qui nous intéressent le

1. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. LII, p. 562.

2. *Ibid.*, p. 650.

3. *Ibid.*, p. 743.

4. *Ibid.*, p. 750.



plus, Saint-Cricq et Hyde de Neuville. Ils ne s'élevèrent point contre les exigences du député de la Seine-Inférieure, mais suggérèrent un amendement qui, sans être tout à fait explicite, autorisait cependant les interprétations très libérales<sup>1</sup>. Ils accentuaient encore par cela même, la portée des déclarations spontanées de M. de La Ferronnays. Quelques jours plus tard, enfin, à propos d'une de ces nombreuses pétitions qui, dans la vie parlementaire d'alors, jouaient un peu le rôle des interpellations défendues, le ministre du commerce faisait une profession de foi. Les agriculteurs et les fabricants, disait-il, « doivent sans doute trouver une protection dans nos tarifs, mais ils ne doivent pas penser qu'ils puissent être suffisamment protégés par ces tarifs seuls... La protection d'une industrie qui ne pourrait vivre que de droits excessifs ou de prohibition serait plus dommageable que profitable au pays<sup>2</sup> ». De telles paroles étaient pour alarmer les défenseurs intransigeants de l'exclusivisme colonial au moins autant que les demi-promesses relatives aux républiques espagnoles. En somme, touchant le problème commercial, le gouvernement, dès ses débuts, manifestait des intentions.

Trois semaines après, une pétition encore amenait Hyde de Neuville à s'expliquer sur le régime des gens de couleur. Cent quatre de ceux-ci, expulsés de la Martinique à la suite des événements de 1823, attiraient l'attention des Chambres sur leur triste condition et réclamaient l'égalité des droits civils. Les pairs, dès le 13 mars, avaient renvoyé leur demande au gouvernement, mais discrètement, comme ils faisaient volontiers, sans le moindre débat<sup>3</sup>. Chez les députés les choses ne pouvaient naturellement se passer avec tant de calme. Quand ils eurent à prononcer à leur tour,

1. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. LII, p. 750.

2. *Ibid.*, t. LIII, p. 643.

3. *Ibid.*, *ibid.*, p. 62.

dans la séance du 24 mai, tous paraissaient d'accord pour le renvoi. A peine néanmoins M. Calemard de Lafayette eut-il lu le rapport d'usage que MM. Salverte et de Laborde prirent la parole, dénoncèrent les abus trop réels et parfois scandaleux qui subsistaient encore, puis se laissèrent aller aux violences de langage coutumières pour réclamer des réformes radicales en faveur des Antilles, celles notamment de la législation et des tribunaux. Hyde de Neuville répondit et, dès ses premiers mots, provoqua un phénomène sans précédent. Il connut ce que n'avait connu nul de ses prédécesseurs parlant sur le même sujet : les acclamations enthousiastes de la gauche. Et de fait, c'est à elle qu'il semblait avoir emprunté ses formules, notamment quand il invoqua « les droits imprescriptibles de l'humanité ». En outre, comme on manifestait la crainte qu'une commission dont il parlait pour élaborer des réformes ne sût pas aboutir assez vite, il reprit avec force, en déchainant à nouveau les applaudissements : « Si la législation dont il s'agit était bonne, il ne serait nullement question de la modifier. J'ai dit que le gouvernement du roi s'en occupait, il s'en occupe. On a répondu que des commissions étaient lentes. Je ne sais si elles ont pu l'être, mais ce que je puis dire, c'est que sous mon ministère, on ne sera jamais lent à faire le bien<sup>1</sup>. » La situation des gens de couleur était ainsi officiellement reconnue inadmissible, des changements essentiels promis à bref délai. Les libéraux même les plus avancés avaient lieu de se montrer satisfaits : les déclarations étaient nettes et l'engagement précis.

Trop précis même et beaucoup trop formels au jugement de ces collaborateurs immédiats du ministre à qui leur situation imposait d'intervenir. Cinq jours tout juste après le débat à la Chambre, la direction des colonies remettait une longue « note » sur les gens de couleur à la Martinique,

1. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. LIV, pp. 256 à 260.

à la Guadeloupe, à Cayenne et à Bourbon<sup>1</sup>. Hyde de Neuville l'avait demandée, peut-être, pour préciser ses connaissances plus vagues, certainement, que ses envolées oratoires. La note qui est admirablement rédigée contient, en tout cas, les renseignements les plus nets et les plus circonstanciés. Elle ne se borne pas toutefois au résumé des textes. Chaque exception, chaque restriction, chaque vexation est expliquée et de manière à la justifier. Ingénieux ou pressants, les arguments s'enchaînent et l'ensemble donne l'impression très forte qu'il y aurait imprudence à porter la main sur un système constitué au cours du temps pour parer à des nécessités qui subsistent. Nul doute que ce fût là le but visé. Quelques jours plus tard, en effet, comme M. Dufresche de la Villorion, dont nous savons uniquement qu'il vivait à Surzur, au fond du Morbihan et subissait l'influence des idées nouvelles dont sa démarche même indiquait les progrès, avait adressé à son tour une pétition à la Chambre pour la supplier d'améliorer le sort des « malheureux esclaves »<sup>2</sup>, le directeur des colonies, Filleau de Saint-Hilaire, s'émut à nouveau, et, retenu vraisemblablement chez lui par une cause fortuite, écrivit incontinent à son ministre une longue lettre particulière. « Encore une pétition, s'écriait-il, propre à provoquer des discussions scandaleuses sur nos pauvres colonies », et, pour limiter autant que possible le scandale, il prêchait la prudence et la modération : Son Excellence voulait faire quelque chose ? eh bien, on ferait quelque chose ; le code noir serait révisé, toutes les améliorations possibles introduites, mais inutile pour cela de rien précipiter, inutile surtout de rien dire<sup>3</sup>.

1. On la trouvera à la Bibliothèque nationale (manuscrits, *Nouvelles acquisitions françaises*, 6 735), dans un recueil de papiers provenant manifestement de Hyde de Neuville.

2. *Archives parlementaires*, 3<sup>e</sup> série, t. LV, p. 212.

3. Bibliothèque nationale. Recueil cité dans la note 1.

Le bon directeur redoute manifestement quelque incartade de son chef. Il se hâte de prendre ses précautions et, de la sorte, ajoute une maille au réseau que les bureaux conservateurs se sont mis à tisser pour contenir un ministre effarouchant.

Survient enfin la discussion du budget de 1829 qui entraîne pour les ministres de la marine et du commerce l'obligation d'exposer leur programme colonial, d'ensemble cette fois, et de façon presque doctrinale, tandis qu'elle fournit aux divers partis l'occasion d'approuver ou de formuler leurs réserves <sup>1</sup>.

Le rapporteur de la Chambre avait signalé à nouveau l'énormité des surtaxes établies en faveur des sucres français et l'insuffisance des débouchés accordés au commerce<sup>2</sup>. M. de Saint-Criq ne se déroba point aux explications ainsi sollicitées. Confirmant ce qu'avait dit M. de La Ferronnays, il annonça les progrès qu'entraîneraient des « rapports plus faciles et plus décisifs avec des États nouveaux où tant de causes de préférence nous semblent réservées » : examinant l'ensemble du système douanier, il précisa la déclaration presque libérale qu'il avait récemment faite et convint que le régime des produits coloniaux mériterait, à tout le moins, un examen attentif<sup>3</sup>. Hyde de Neuville, de son côté, fit aux colonies une place très large dans le tableau qu'il traça de la situation et des besoins de son département. Tableau fort brillant, car il sut y donner aux illusions mêmes ou aux hypothèses les apparences de réalités et dont la fin remua tellement la Chambre que l'orateur suivant dut rester un temps assez long à la tribune avant de parvenir à se faire écouter. Et mieux

1. Dépôt le 12 mars 1823, avec un exposé de Roy, muet sur les colonies. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. LIII, p. 35.

2. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. LV, pp. 62 et suivantes.

3. *Ibid.*, t. LVI, pp. 150 et suiv., notamment p. 155.

encore que « les enfants de Neptune, dispersés dans le royaume », que la gloire triomphante de ce Fulton « repoussé » naguère par Bonaparte ou que la « bonté paternelle du roi » daignant « jeter un regard favorable sur la cabane du modeste pêcheur », les colonies lui fournirent l'occasion de quelques-unes de ces envolées oratoires qui lui causaient à lui-même tant de plaisir<sup>1</sup>. Précisément parce que le terrain était glissant, parce que ses explications étaient sans doute attendues avec quelque curiosité, il se sentait certain de provoquer à coup sûr, soit les applaudissements du parti qu'il voudrait, soit ces « sensations » plus ou moins « prolongées » que les comptes rendus enregistrent avec soin. Il eût manqué à son caractère en ne s'y attachant point. Mais c'est manifestement à la gauche, au moins modérée, qu'il visait à complaire quand il annonçait la réorganisation judiciaire qui introduirait aux Antilles la libre défense ou le débat oral, comme quand il énumérait avec insistance les ordres déjà donnés pour réprimer plus efficacement la traite, améliorer la condition des esclaves ou régulariser l'état civil de certains hommes de couleur.

Aussi la gauche ne dissimula-t-elle point la satisfaction d'une bonne volonté pareille lorsqu'elle prit acte des promesses du ministre de la marine comme elle avait pris acte, quelques jours auparavant, des intentions du ministre du commerce. Charles Dupin et notamment M. de Salvette applaudirent expressément à « des déclarations si loyales et si franches »<sup>2</sup>. Mais les applaudissements qu'ils prodiguaient ainsi ne les empêchèrent pas de venir développer leurs idées propres et d'insister sur le dernier des points délicats, sur celui dont rien n'avait été dit. Touchant le régime commercial et la population de couleur, des amélio-

1. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. LVI, pp. 369 et suiv.

2. *Ibid.*, *ibid.*, pp. 383 et 384.

rations sont annoncées : fort bien ; seulement, qui les réalisera et comment ? Hyde de Neuville devenu ministre va-t-il reconnaître enfin les droits du Parlement, énergiquement défendus, autrefois, par Hyde de Neuville député ? Et Charles Dupin, tout comme M. de Salverte de protester alors contre une des conséquences de la transformation budgétaire réalisée par Villèle, en partie cependant pour supprimer les dotations dont l'opposition se plaignait. La disparition du fameux chapitre XI a restreint le contrôle de la Chambre qui est un des principes essentiels de notre droit public. Dès la première fois où, à propos d'une pétition, Hyde de Neuville avait parlé de réformes coloniales, Dupin l'avait interrompu pour lui demander de sa place s'il comptait les introduire par ordonnance ou par une loi. Le ministre avait maintenu les droits du roi<sup>1</sup>, mais cela n'empêchait pas la question de rester pendante et la gauche n'entendait pas, sur ce point, renoncer à ces revendications.

A peine donc les discussions du budget et des premières pétitions eurent-elles précisé les positions respectives, que des divergences notables apparurent entre le ministre à tendances libérales et les libéraux du parlement, où comptaient d'ailleurs de purs doctrinaires d'opposition avec lesquels ne pourraient jamais s'entendre des ministres quelconques, pourvu qu'ils voulussent rester hommes de gouvernement. Là même où l'accord paraîtrait au moins provisoirement possible, un doute subsiste à propos de la méthode à suivre ; simple question de forme, mais dont, toujours pour raison de doctrine, les hommes de gauche font une question de fond. La personnalité d'un des ministres enfin risque d'accentuer les mésintelligences et cela pour une cause que la plupart des députés ne soupçonnent sans doute point. Saint-Cricq est un technicien, capable d'apprécier dès l'abord toutes les diffi-

1. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. LIV, p. 260.

cultés d'une réforme et de réaliser ensuite par lui-même celle qu'il aura décidée. Hyde de Neuville n'a de connaissances pratiques qu'en matière de diplomatie et de complots. S'agit-il des colonies, il reste le bon parlementaire sonore, et, comme son intelligence est trop réelle pour qu'il n'éprouve pas le besoin de se renseigner, tombe forcément à la merci des professionnels. Les bureaux, que le changement de ministère n'a pas brusquement convertis aux nouveautés libérales, s'en rendent parfaitement compte et nous les avons vu commencer à en profiter. Une volonté occulte s'oppose ainsi à la volonté officielle. Dans quelle mesure, elle parviendra à la contre-balancer ; dans quelle mesure, dès lors, les ministres réussiront à traduire leurs aspirations en réalités positives ; dans quelle mesure enfin l'accord se pourra sceller entre les libéraux du gouvernement et les libéraux de la Chambre, l'énumération des réformes accomplies va suffire à le montrer.

## 3.

Quelques semaines à peine après son arrivée aux affaires, dès le 18 avril, Hyde de Neuville avait lancé une circulaire prescrivant une vigilance très active et une répression inexorable en matière de traite<sup>1</sup>. Abhorrant réellement celle-ci, comme il l'avait proclamé naguère, il craignait tout ce qui pourrait laisser croire qu'il la tolérait et le gouverneur de la Guyane, par exemple, avait reçu, en réponse à sa proposition de transporter par mer, dans sa colonie, des nègres « engagés », un refus tout à fait net<sup>2</sup>. Et la

1. Circulaire du 18 avril. Je cite d'après un exemplaire conservé dans le recueil de papiers provenant de Hyde de Neuville (V. p. 405).

2. Archives des colonies. Le ministre au gouverneur de la Guyane, 29 avril 1828.

même dépêche renfermait aussi quelques allusions assez significatives. Il y était parlé du jour de la libération des esclaves, jour lointain sans nul doute, mais à prévoir déjà. Aux yeux d'Hyde de Neuville, l'esclavage n'était donc point une institution intangible, mais un moyen simplement transitoire, un mal provisoirement nécessaire et dont il « gémissait » vraiment comme il l'avait dit. Aussi voulait-il l'adoucir. De là l'annonce aux gouverneurs de la revision du Code noir<sup>1</sup>, de là les médailles d'or destinées à récompenser parmi les planteurs, les hommes « recommandables » traitant le mieux leurs noirs<sup>2</sup>. De là encore le désir de ne pas remettre en servitude les malheureux parvenus à y échapper si bien que le gouverneur de la Martinique avait dû régulariser, autant que possible, la situation de ses « noirs de la Savane », qui, libres de fait mais n'ayant aucune preuve de leur liberté, risquaient toujours d'être vendus à nouveau par les soins des autorités<sup>3</sup>. Son manque de modestie aidant et qui l'empêchait de remarquer notamment que tous ses prédécesseurs avaient, eux aussi, condamné la traite et souhaité d'améliorer le sort des noirs, Hyde de Neuville pouvait donc, après quatre mois de ministère, s'imaginer avoir fait de grandes choses et trouver tout au moins un prétexte honorable à placer dans son exposé du budget les déclarations retentissantes que j'ai relevées déjà.

Mais, non content de glorifier ses actes passés, nous l'avons vu, dans le même discours, annoncer des réformes nouvelles. Elles devaient être considérables, partant soulever la question de procédure à laquelle la gauche attachait

1. Lettre de Filleau Saint-Hilaire, déjà citée, p. 405.

2. Discours à la Chambre, 23 juillet 1828. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. LVI, p. 374.

3. *Archives des colonies*, le ministre au gouverneur de la Martinique, 2 mai 1828.



tant d'importance. A ce propos, Hyde de Neuville semble avoir hésité. Les protestations des libéraux étaient-elles fondées? Même quand il ne s'agissait que des colonies, le gouvernement ne violait-il pas la charte en légiférant à lui tout seul? N'était-ce pas en user trop cavalièrement avec les libertés publiques et les prérogatives du Parlement? Si le ministre qui s'était toujours posé en champion de ces prérogatives et de ces libertés sentait à cet égard quelques scrupules, la direction des colonies n'en éprouvait aucun. Elle s'était fait une doctrine très nette et fort ingénieuse. L'intervention des Chambres, toujours passionnées et souvent imprudentes, lui paraissait dangereuse : l'article 73 de la charte devait donc être tenu pour fâcheux puisqu'il parlait, pour les colonies, de lois en même temps que de règlements. Mais cet article existant, force était de s'en accommoder, c'est-à-dire de voir s'il ne se laisserait point interpréter. Or, à cet égard, nul doute. Parlant de lois, il ne précisait point leur date. Rien n'empêchait, dès lors, d'entendre par « Lois » les édits, déclarations, arrêts, ou ordonnances que les colonies avaient reçus, à titre de lois, antérieurement à la Restauration. Rien n'empêchait même d'entendre aussi par là les lois métropolitaines qui, au fur et à mesure des besoins, viendraient à leur être appliquées. Le premier terme de l'article constitutionnel ainsi dûment utilisé, rien n'empêchait non plus de continuer à modifier toute l'organisation locale par voie de simples règlements. Et ce ne serait point d'ailleurs le régime du pur arbitraire, car les habitants conserveraient des garanties. La Chambre des députés ne leur en aurait fourni aucune de régulière; puisqu'ils n'y étaient pas représentés, elle n'avait manifestement pas compétence pour s'occuper d'eux. Par contre, les conseils locaux étaient là qui donneraient leur avis et le Conseil des députés des colonies, et le Conseil d'amirauté : la direction

semblait vraiment insinuer, non sans une pointe d'ironie, que tant de conseils superposés devaient suffire à calmer tous les scrupules constitutionnels. Hyde de Neuville se laissa-t-il vraiment convaincre par cette argumentation spécieuse? fut-il effrayé par les dangers qu'on lui montrait toujours menaçants dans ces îles où le simple écho d'un discours imprudent risquait d'armer les castes les unes contre les autres? jugea-t-il simplement plus commodes les procédés de ses prédécesseurs? était-il enfin converti d'avance ou ne céda-t-il qu'avec peine aux objurgations de collaborateurs à qui leurs connaissances techniques assuraient les avantages certains? Je ne sais, car rien n'est parvenu jusqu'à nous des entretiens qui eurent évidemment lieu entre le ministre et son directeur<sup>1</sup>. En tous cas, les choses se passèrent au gré de ce dernier. Comme par le passé de simples ordonnances réglèrent, durant les derniers mois de 1828, les points d'organisation demeurés en suspens à la Guyane et aux Antilles.

A la Guyane une ordonnance du 20 juillet<sup>2</sup> modifia provi-

1. Note de la Direction des Colonies qui figure à la Bibliothèque nationale, dans le recueil déjà plusieurs fois cité, notamment p. 405. Cette note n'étant pas datée, un léger doute subsiste à son égard. L'ordonnance sur le gouvernement des Antilles du 9 février 1827 y est dite de février « dernier », d'où semblerait résulter que la rédaction est antérieure à février 1828. Mais M. de Chabrol ne paraît pas s'être jamais préoccupé de la portée à donner à l'article 73 de la Charte et Pon ne voit surtout pas quels incidents auraient pu l'inciter à s'en inquiéter durant les derniers mois de 1827. Il en allait autrement de Hyde de Neuville et, préparée à son intention, la note paraîtrait bien plus naturelle. Dans ce cas, février « dernier » signifierait février de « l'année dernière ». Si pareille interprétation semblait forcée, la pièce conserverait d'ailleurs toute sa valeur, touchant le point qui nous occupe en ce moment. Sa seule présence parmi les papiers d'Hyde de Neuville prouve que, rédigée pour lui ou pour un autre, elle lui a été remise; partant que la question constitutionnelle le faisait hésiter; enfin que les bureaux continuaient à son endroit le travail d'enveloppement commencé à propos des gens de couleur.

2. *Annales maritimes*, 1828, 1<sup>re</sup> partie, p. 672.

soirement l'instruction criminelle comme la chose avait été faite déjà pour les Antilles. Une ordonnance du 27 août organisa le gouvernement, et une autre du 21 décembre, la justice<sup>1</sup> : justice et gouvernement devant fonctionner dorénavant d'après les principes inaugurés naguère à Bourbon. Aux Antilles, la justice était organisée le 24 septembre par une ordonnance qui y transportait également le système de Bourbon<sup>2</sup> et qui se trouvait complétée, le 26 octobre, par une ordonnance accessoire visant les justices de paix de Saint-Martin<sup>3</sup>. D'autre part, une ordonnance du 19 octobre instituait pour la procédure civile un régime qualifié simplement de transitoire, tandis que deux ordonnances des 12 et 29 octobre mettaient fin au système établi l'année précédente en promulguant les codes d'instruction criminelle et pénal avec quelques retouches, d'ailleurs les mêmes ou à peu près, que celles apportées précédemment pour Bourbon<sup>4</sup>. Enfin une ordonnance du 31 août, applicable à toutes les colonies, avait réglé la procédure devant les Conseils privés<sup>5</sup>. Inutile d'insister sur ce dernier acte, extrêmement technique : il ne pouvait ni entraîner des conséquences bien étendues, ni provoquer des polémiques bien vives. Il en allait autrement des mesures propres aux Antilles. Là, dorénavant et chose nouvelle, si la répression continuait à distinguer, aux Antilles, entre les esclaves et les hommes libres elle ne distinguait plus entre les hommes libres de diverses couleurs. Passibles tous des mêmes peines ils jouissaient tous aussi des mêmes droits et le mulâtre pouvait dénoncer un

1. Duvergier, t. XXVIII, p. 293 et 561.

2. *Ibid.*, p. 354.

3. Archives de la marine, [A].

4. Duvergier, t. XXVIII, pp. 441, 384 et 456.

5. *Ibid.*, p. 323. Les ordonnances qui viennent d'être citées figurent également aux Archives de la marine, [A], précédées, pour la plupart, de rapports explicatifs et les principales sont, en outre, commentées dans le *Rapport au roi sur le budget de 1830*.

blanc ou témoigner contre lui. C'était de quoi révolter l'orgueil des planteurs et le coup devait leur être aussi sensible que la réforme judiciaire combinée pour briser définitivement leur oligarchie. En dépit de toutes les mesures prises et des changements de noms imposés, les Conseils supérieurs, en effet, se survivaient toujours dans les Cours royales ; les conseillers de la Martinique refusaient encore d'être payés et les grandes familles créoles s'efforçaient de monopoliser les sièges. Or, voici que maintenant le roi imposait le traitement, multipliait les défenses et les incompatibilités. Réformes judiciaires et législatives risquaient ainsi de froisser profondément les colons, si elles satisfaisaient les prétentions des bureaux, et tenaient, dans une certaine mesure, les promesses faites par le ministre aux libéraux quand il avait pris position dans la discussion du budget de 1828.

Hyde de Neuville avait alors annoncé aussi une autre réforme d'un autre genre. Acceptant les observations des députés de gauche qui se plaignaient de ne plus trouver dans le budget un chapitre particulier pour les dépenses coloniales, il s'était engagé à y faire droit<sup>1</sup>. Pareille promesse ne coûtait pas beaucoup à tenir, n'éveillant pas de susceptibilités bien vives. Elle ne restreignait ni l'influence personnelle du ministre ni même celle des bureaux ; ne risquait d'avoir aucun contre-coup direct dans les îles et, du jour où elle serait accomplie, les discours des députés n'en deviendraient certainement pas plus violents. Le tout était de savoir de quelle façon procéder. La disparition du chapitre des colonies avait été obtenue, on s'en souvient, d'une part, en modifiant la classification des dépenses et en faisant payer les dotations directement par la rente de l'Inde ; d'autre part, en inscrivant les dépenses militaires dans le corps des budgets

1. Discours de Charles Dupin, 23 juillet 1828, discussion du budget, *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. LVI, p. 383. La réponse d'Hyde de Neuville, p. 403.

de la Marine et de la Guerre<sup>1</sup>. L'opération avait coïncidé de la sorte avec la remise au ministère de la guerre de tout le service des garnisons. Personne ne réclamant le retour à l'ancien système de dotations c'étaient, à bien prendre, les seules dépenses militaires ou navales que l'on souhaitait voir réunies et la réforme supposait, dès lors, que le ministère de la marine assumât à nouveau la charge des troupes de terre. Faudrait-il lui constituer pour cela une armée particulière? Hyde de Neuville ne le voulait point. Il ne souhaitait pas ressusciter les ambitions de Clermont-Tonnerre et, reprenant la phraséologie des libéraux de l'Assemblée constituante, il déclarait que les colonies, « partie intégrante » du royaume, devaient être gardées et défendues par la même armée que le reste du territoire<sup>2</sup>. Cette garde avait été indistinctement confiée à tous les régiments qui devaient l'assurer à tour de rôle, d'où l'inconvénient de rompre sans cesse la cohésion de l'armée : il importait de la rétablir, par là, le problème se trouvait compliqué d'un élément nouveau. Pour accomplir la réforme budgétaire promise par Hyde de Neuville, dans les conditions que lui-même souhaitait, il fallait donc, en dernière analyse : attribuer spécialement certains corps de l'armée de terre au service des colonies, puis faire figurer les dépenses de ces corps dans un chapitre distinct du budget de la marine où s'inscriraient également les frais des stations.

Le premier point fut réglé le plus facilement du monde par une ordonnance du 17 août 1828 qui désigna trois régiments pour le service extra-européen : le 16<sup>e</sup> d'infanterie légère, les 45<sup>e</sup> et 52<sup>e</sup> d'infanterie de ligne<sup>3</sup>. Cela fait, restait la question proprement budgétaire, où surgissait un petit problème accessoire. Trois partis s'offraient, en effet. Ou bien conti-

1. Ci-dessus, pp. 319 et suiv.

2. *Rapport au roi sur le budget de 1830.*

3. Duvergier, t. XXVIII, p. 274.

nuer à laisser à la Guerre le service des dépôts et le paiement de la solde d'Europe, ne mettant à la charge de la Marine que le supplément colonial, comme en 1824 et 1825 ; ou bien donner tout à la Marine, sauf le service des dépôts ; ou bien, enfin, lui donner même les dépôts<sup>1</sup>. Ce dernier système plus simple, plus clair et plus logique, paraît à des froissements possibles, en permettant à la Marine de surveiller elle-même la préparation des hommes. Une ordonnance du 21 décembre le consacra donc, en même temps qu'elle réglait le sort de la gendarmerie et du génie<sup>2</sup>, empruntés aussi à l'armée de terre, tandis que le service de l'artillerie était confié à l'artillerie de marine, et il suffit alors de déplacer quelque peu certains comptes pour pouvoir réintroduire, dans le budget de 1830, le chapitre spécial des colonies. Mais ce chapitre, en dépit de l'identité des titres, n'est pas le chapitre que nous avons vu disparaître trois ans plus tôt. Les dotations n'y figurent point. La distinction capitale faite par Villèle entre les dépenses intérieures et les dépenses de souveraineté subsiste. Enfin, et cela contribue à éclairer sur les préoccupations des réformateurs, le sort réel des colonies continue à n'être modifié en rien.

En dépit de la faculté qu'avait Hyde de Neuville de voir en grand tous ses actes, son amour du grand ne pouvait toutefois se contenter d'une réforme de ce genre. Quelque bouleversement fondamental de l'administration tout entière était pour le séduire bien plus qu'une simple retouche de la classification budgétaire et c'est dès lors avec un plaisir très visible qu'il cite dans ses *Mémoires*<sup>3</sup> certain rapport remis, dit-il, au roi en 1829. Ce rapport ne concluait à rien moins, en effet, qu'à créer pour les colonies un ministère particulier

1. Rapport au roi sur le budget de 1830.

2. Duvergier, t. XXVIII, p. 584.

3. Tome III, p. 448.

pourvu des attributions les plus étendues : il aurait à sa disposition dix mille hommes de troupes spéciales, formées de soldats qui seraient en même temps « artistes (*sic*), ouvriers, bûcherons, laboureurs » ; il correspondrait avec les consuls « près les puissances étrangères » ; pour remplir les cadres des emplois coloniaux, il s'adresserait enfin aux autres départements ministériels, mais chose extrêmement déconcertante, les fonctionnaires ainsi empruntés « continueraient à faire partie de l'administration qui les aurait fournis et chaque chef de service correspondrait directement avec son département respectif... » Cette façon imprévue de préconiser la politique dite des « rattachements », qui devait être, par la suite, si fâcheusement célèbre dans l'histoire coloniale ; cette manière de créer un ministère pour prescrire à ses employés de correspondre avec d'autres prouvent surabondamment que Hyde de Neuville avait peu réfléchi avant de remettre son rapport au roi. Rien n'indique en outre que ce rapport aboutit à des propositions formelles ; sa date enfin demeure quelque peu incertaine, car les *Mémoires* la précisent mal et le document original reste caché dans les archives. Impossible dès lors de faire complètement état de la pièce et les tendances générales qu'elle indique pourront seules être retenues.

A peu près dans le même temps où Hyde de Neuville caressait cet étrange projet dont il n'avait pas soufflé mot en développant son programme à la Chambre, une autre affaire, — imprévue, semble-t-il, pour lui, — s'imposait également à son attention. Depuis l'époque où les propositions de l'amiral Willaumez avaient fait étudier la fondation d'une colonie pénitentiaire<sup>1</sup>, la question de la déportation était demeurée en suspens. L'administration ne l'avait point perdue de vue et, périodiquement, faisait entreprendre des

1. Ci-dessus, p. 192.

explorations ou confectionner des rapports<sup>1</sup>, mais sans jamais révéler ses conclusions. Les publicistes, par contre, publiaient. Les uns insistaient sur les avantages que Hollandais, Anglais ou Espagnols trouvaient à reléguer leurs condamnés dans des établissements lointains. Moreau de Jonnés proposait de les imiter<sup>2</sup>, et la thèse, qui trouvait des défenseurs à la Chambre<sup>3</sup>, était reprise ensuite, notamment par M. Benoiston de Chateauneuf<sup>4</sup> et par le lieutenant colonel Quentin<sup>5</sup>. Par contre, un « membre de la Société royale pour l'amélioration des prisons » que tout le monde bientôt savait être Barbé-Marbois, soutenait des conclusions opposées et contestait l'excellence des résultats obtenus à l'étranger<sup>6</sup>. Mais la discussion ne demeurait pas simplement académique car le mémoire de Barbé-Marbois était une réponse à la manifestation retentissante qu'avaient faite, en 1826 et 1827, quarante et un Conseils généraux. Préoccupées des dangers qui résultaient des bagnes dans les ports, — évasions constantes et impossibilité de faire trouver de l'ouvrage aux forçats régulièrement libérés, — plus de la moitié des assemblées départementales remettaient en honneur la formule « colonisons les forçats », lancée jadis sous la Révolution, et votaient des vœux formels en faveur de la déportation<sup>7</sup>. Pareille affirmation d'opinion publique ne pouvait laisser indifférent

1. Divers rapports de M. de Blosseville, janvier et mars 1826, à la Bibliothèque Nationale, *Nouvelles acquisitions françaises*, 6785, fol. 21 et suiv.

2. *Recherches sur la prospérité des colonies françaises; Le Commerce au XIX<sup>e</sup> siècle*, t. II, p. 271 et suiv.

3. Notamment Basterrèche et Laborde, en 1822; Puymaurin, en 1823; Duhamel en 1827. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. XXXVII, p. 751 et 769; t. XXXIX, p. 307; t. LI, p. 673.

4. *De la colonisation des condamnés* (1827).

5. *Mémoire sur une question...* (1828).

6. *Observations sur les votes de quarante et un conseils généraux des départements, concernant la déportation des forçats libérés* (1828).

7. Un tableau de ces votes dans les *Annales maritimes*, 1828, 2<sup>e</sup> partie, t. I, p. 165.



le ministère, un ministère surtout qui se piquait de tenir compte de l'opinion. Et, comme le régime intérieur des bagnes et la répartition des condamnés exigeaient des réformes immédiates, Hyde de Neuville se voyait mis en demeure d'étudier le problème sans nul délai. De fait, il s'en occupa. Il reprit dans un rapport l'historique de l'affaire, analysa les travaux de la commission de 1819, les mémoires de Quentin et de Barbé-Marbois, mais tourna court et ne conclut pas<sup>1</sup>. Le sujet était d'importance et bien digne de tenter un grand réformateur : l'inspiration lui manqua sans doute. Son imagination, d'autres fois plus féconde, ne lui suggéra ce jour-là que quelques changements dans le régime des bagnes et il ne conclut même pas à une enquête qui aurait montré s'il convenait de fonder une colonie nouvelle ou de tirer parti de la déportation en faveur des colonies qu'on s'efforçait si vainement de développer.

A vrai dire, il s'occupait peu de celles-là et encore très inégalement. En Guyane, où précisément la déportation aurait pu fournir le moyen de continuer les essais, toute tentative d'amélioration semblait abandonnée. Il n'était plus question de défricher des terres nouvelles. Précisément à cette époque, Laisné de Villevesque recrutait de nombreux émigrants pour une colonie fondée par ses soins au Mexique et qui était vouée d'ailleurs à un échec complet<sup>2</sup>. Le tout puissant État devait, lui, renoncer à trouver de la main-d'œuvre et rapatriant les familles envoyées naguère à si grands frais sur les bords de la Mana, il abandonnait complètement l'avenir des établissements, aux expériences des sœurs de Saint-Joseph<sup>3</sup>. Le Sénégal intéressait davantage : le voyage de Caillé qui avait atteint Tombouctou, paraissait autoriser quelques espoirs ; le poste établi à Bakel

1. *Annales maritimes*, 1828, 1<sup>re</sup> partie, p. 690.

2. *Revue encyclopédique*, 1830, t. I, p. 450.

3. *Précis de la colonisation de la Mana*, p. 57 et 58.

se développait ; la société qui commerçait avec le haut fleuve obtenait de petits succès. Dans l'ensemble pourtant la situation de la colonie demeurait peu brillante. Le ministre le constatait, et l'ayant constaté ne proposait aucun remède<sup>1</sup>. Madagascar seul lui suggérait des idées un peu précises et des résolutions relativement nettes. Il avait reçu, dans les derniers jours de 1828 ou les premiers de 1829, l'avis de l'arrivée à Bourbon des faibles renforts expédiés en vertu de la décision royale de juillet 1827 et, en même temps, les doléances du gouverneur et de son Conseil privé<sup>2</sup>. Déçus, car ils avaient espéré mieux, Conseil privé et gouverneur s'unissaient de nouveau pour insister sur la nécessité de faire respecter nos droits et réclamaient une fois de plus des hommes et des bâtiments : deux frégates, deux bricks et deux corvettes de charge, un bataillon d'infanterie, une compagnie d'artillerie et deux cents hommes de troupes noires. Hyde de Neuville n'était pas belliqueux et l'expansion lointaine l'intéressait médiocrement. « Nous ne voulons pas conquérir Madagascar, disait-il, ni même y coloniser les points dont la propriété nous serait rendue. Notre but est d'établir avec les naturels... des relations d'amitié et de commerce et de préparer à Tintingue la formation d'un établissement maritime... » Son unique désir était donc d'arriver à négocier. Cependant comme des négociations n'auraient manifestement chance d'aboutir que si un certain déploiement de forces les appuyait, il en venait à une apparence d'expédition. Il décidait de précipiter le départ de la relève d'artillerie, ce qui augmenterait momentanément les effectifs locaux, et, en même temps, donnait à l'amiral Roussin l'ordre d'envoyer à

1. Archives de la marine [A]. Rapports au roi des 18 novembre 1827 et 7 décembre 1828.

2. Archives de la marine [A]. Rapport au roi du 28 janvier 1829. Gailly de Taurines, *La politique coloniale de la Restauration*, p. 298.

Bourbon un des bâtiments de la division du Brésil<sup>1</sup>. Mais cette dernière mesure ne se trouvait être possible que parce que le conflit avec la cour de Rio venait de prendre fin<sup>2</sup>. D'autre part, le gouvernement limitait si étroitement les renforts envoyés moins en raison de ses intentions pacifiques, que par suite des affaires d'Alger et de Grèce qui l'obligeaient à garder ses forces disponibles. A bien prendre, les tendances générales et l'attitude du ministère demeuraient exactement celles que je lui attribuais au moment de son arrivée aux affaires, et si son attitude, par contre, se modifie, c'est de façon quasi automatique, par suite d'un changement survenu dans la situation générale et dans la seule mesure de ce changement.

Tous les actes énumérés jusqu'à présent représentent dans l'œuvre coloniale du cabinet Martignac la part du ministre de la marine. Mais nous avons vu que son collègue du commerce pouvait avoir, de son côté, des déterminations graves à prendre. De fait, il les avait prises.

Son premier soin avait été d'instituer une très vaste enquête. « La France doit-elle persévérer dans le protectionnisme rigoureux et sans cesse renforcé depuis la restauration, ou trouverait-elle au contraire plus de profits dans une liberté relative ? » A ces questions qu'il avait lui-même formulées devant la Chambre, Saint-Cricq estimait que les faits seuls pouvaient fournir des réponses suffisantes. En conséquence, une décision du 5 octobre 1828 avait institué une commission où siégeaient deux ministres d'Etat, les barons Pasquier et Portal, des pairs, des députés, des directeurs de ministères, dont celui des Colonies, et l'avait chargée d'étudier, dans le détail, le régime des principaux articles qui

1. Gailly de Taurines, *La politique coloniale de la Restauration*, p. 298.

2. Voir dans le *Moniteur* du 11 février 1829, p. 163, la circulaire du ministre du Commerce relative au paiement de l'indemnité.

provoquaient les polémiques : les laines, les fers, les céréales et les sucres. Pour ces derniers, qui seuls nous intéressent, le ministre demandait qu'on l'éclairât sur « la convenance de maintenir telle qu'elle existe ou de resserrer, dans de plus étroites limites, la préférence à peu près exclusive réservée aux sucres de nos colonies pour la consommation de la France et même pour ses ventes au dehors par le moyen d'un raffinage<sup>1</sup>. »

La phrase était barbare, mais sans ambiguïté. Elle montrait bien toute l'ampleur du problème : l'exclusif allait être de nouveau discuté. Mais, cette fois-ci, dans des conditions particulièrement délicates, car la question des sucres que Saint-Cricq déclarait naguère « immense » était devenue plus vaste encore. Grâce, en effet, aux cours élevés que la loi si protectrice de 1822 avait permis de maintenir, les prix étaient devenus très rémunérateurs, même pour les fabricants de sucre de betterave et d'autant plus que, sur ceux-ci, nul impôt ne pesait encore. L'industrie considérée hier encore comme un amusement de laboratoire s'était ainsi brusquement développée : trente et une fabriques existaient, suffisant déjà au quinzième de la consommation totale, capables de fournir rapidement beaucoup plus, bref commençant à faire aux colons une concurrence très appréciable<sup>2</sup>. La situation d'autrefois, d'où était résulté l'exclusif, se trouvait donc derechef modifiée et toujours au désavantage des îles. L'émancipation de l'Amérique espagnole les avait contraint de lutter contre l'invasion du marché par des produits coloniaux qui ne provenaient plus de colonies. Des tarifs draconiens avaient alors sauvé leurs droits. Mais voici que le même danger les menaçait d'une autre manière : laboureurs et industriels de France parve-

1. *Moniteur*, du 8 octobre, p. 1557.

2. *Ministère du Commerce et des Manufactures, enquête sur les sucres*. « Exposé » du ministre, Procès-verbaux, rapport général du comte d'Argout.

naient à fabriquer une de ces denrées impossibles à se procurer jadis ailleurs que sous les tropiques et par l'intermédiaire des planteurs. Or, si l'on se souvient que les colonies avaient été expressément fondées et maintenues pour procurer à la métropole les produits qui lui manquaient, on peut tenir à bon droit l'apparition du sucre indigène pour un événement vraiment capital, et, de fait, ce seront les sucriers métropolitains qui contribueront surtout à jeter bas le vieux système dogmatique contre lequel économistes et politiciens auront brisé leur éloquence et leurs calculs. L'enquête de 1828 est donc particulièrement importante puisque la rivalité du sucre de canne et de betterave s'y trouve, pour la première fois, officiellement constatée. Elle marque une date à retenir et il la faut souligner d'autant plus que les contemporains n'aperçurent naturellement pas toute la portée du phénomène auquel ils assistaient. Il avait fallu à Portal une perspicacité très exceptionnelle pour découvrir presque dès l'abord les conséquences fatales de l'émancipation de l'Amérique : ni Saint-Cricq ni la majorité de sa commission n'étaient capables de vues aussi nettes et hardies. Ceci ne doit pas, néanmoins, les faire trop sévèrement juger, car bien qu'ils ne se rendissent pas un compte exact de son ampleur nouvelle, le problème des sucres n'en fut pas moins consciencieusement étudié par eux, jusque dans ses aspects nouveaux. Au cours d'une série de séances qui s'espacèrent du 27 décembre 1828 au 10 février 1829, la commission entendit des colons, les représentants des Chambres de commerce des ports, des négociants, des raffineurs, un fonctionnaire des douanes coloniales et un fabricant de sucre de betterave ; s'occupa méthodiquement de tous les éléments, ne négligea nulle difficulté, et, finalement, émit sur chaque point des avis fortement motivés. Le comte d'Argout exposa ceux-ci dans un rapport développé et M. de Saint-Cricq les résuma à son tour, avec une remarquable maîtrise, dans

l'exposé des motifs d'un projet de loi douanière qu'il vint soumettre aux députés le 21 mai 1829<sup>1</sup>.

✠ Pour ce qui est du sucre de betterave, le ministre estimait que le mieux serait de ne point s'en occuper. Si l'État intervenait, ce serait pour mettre un impôt, pratique toujours condamnable lorsqu'il s'agit d'une industrie naissante. De même, le régime des raffinés n'appelait pas non plus de modification, car aucune des critiques formulées à son endroit n'était véritablement sans réplique. Restait donc la seule question des sucres bruts venant d'outre-mer, la question classique et la plus controversée. Planteurs et négociants poursuivaient, en effet, les polémiques que nous avons suivies déjà, les uns réclamant toujours des surtaxes, les autres des diminutions de droits. Entre ces deux partis irréconciliables, le ministre du commerce refusait de se prononcer ouvertement. Tout en ménageant les intérêts du fisc, il estimait n'avoir autre chose à faire qu'à procurer aux colons un prix de vente suffisamment rémunérateur, sans les débarrasser cependant de la concurrence au point de les rendre maîtres du marché. Ce principe fort simple, mais très adroit, une fois posé, il admettait le prix de 30 francs, aux lieux d'origine, déclaré nécessaire par les colons. Il calculait ensuite que ce prix supposait en France un cours de 71 fr. 75. Il estimait, d'autre part, que le sucre français serait suffisamment privilégié si le prix du sucre étranger était d'environ 78 francs, ce qui, en tenant compte de la diversité des qualités et de la différence des prix de revient, supposait une surtaxe de 12 fr. 75. Les colons réclamant avec véhémence, il consentait cependant à leur accorder un peu plus et finalement le projet de loi proposait de maintenir sans changement les droits sur les sucres français, tandis que

1. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. LIX, p. 374, le passage relatif aux sucres, pp. 380 à 382.

les droits sur les sucres « du continent ou des îles étrangères d'Amérique » serait de 38 francs ou, puisque le tarif des douanes ne comptait point par barriques comme les négociants et les colons, mais par quintaux métriques, de 76 francs les 100 kilogrammes. Or, le tarif de 1822 portait : 96 francs.

C'était une diminution considérable. En la proposant, M. de Saint-Cricq affirmait son désir de rompre avec les exagérations auxquelles il s'était laissé naguère entraîner et, du même coup, donnait prise aux protectionnistes forcés qui l'allaient accuser de trahison. Cette même diminution était peut-être également de nature à favoriser les relations avec l'Amérique espagnole, à préparer quelque un de ces accords que M. de La Ferronnays avait discrètement annoncés. A la rigueur, il serait permis de supposer que le désir de conclure de tels accords avait confirmé le ministère dans son désir de reviser le tarif des douanes. Mais c'est là tout. Avec la meilleure volonté du monde, il reste impossible d'attribuer aux propositions de M. de Saint-Cricq une portée plus grande. Entre le régime qu'aurait établi la loi nouvelle et le régime en vigueur, la différence n'est pas telle qu'on y puisse voir autre chose qu'une question de degré. Les principes demeurent inchangés. Ni le développement continu du commerce d'Amérique, ni l'apparition du sucre de betterave ne parviennent à faire réfléchir le gouvernement.

Fidèle à ses convictions véritables, — car il a chaleureusement et spontanément vanté la loi de 1816, s'il s'est simplement résigné à celle de 1822, — Saint-Cricq veut uniquement atténuer des exagérations et son projet de loi le montre demeurant résolument fidèle au système colonial. Abstraction faite d'un grand dessein qui reste d'ailleurs sans consistance, Hyde de Neuville n'a pas entrepris non plus de rien bouleverser : ses réformes sont très limitées et ses procédés demeurent aussi ceux de ses prédécesseurs. Dans l'ensemble,

le ministère ne ment évidemment pas à son programme mais l'applique de façon restrictive. Les grandes espérances ne se réalisent donc point qu'avait paru concevoir la gauche, et, à moins que les prétentions de celle-ci ne se restreignent, la divergence de vues que nous remarquons au début entre elle et les ministres qu'elle acclamait risque maintenant de devenir une mésintelligence complète.

## II. — LIBÉRAUX, CONSERVATEURS ET RÉACTIONNAIRES.

La chute de M. de Martignac, bientôt suivie des complications intérieures qu'on connaît, devait empêcher la loi douanière de jamais venir en discussion. Mais, deux jours après le dépôt du projet, la discussion du budget de 1830 commençait à la Chambre<sup>1</sup>. La discussion des crédits extraordinaires de 1828<sup>2</sup> se poursuivait en même temps, ainsi que celle relative à la demande d'un crédit éventuel pour 1829<sup>3</sup>. Crédits extraordinaires et crédit éventuel intéressaient la marine, au même titre que le budget régulier. En ce printemps de 1829 les occasions étaient donc particulièrement nombreuses, pour les députés de critiquer la politique coloniale du ministère, et, pour les ministres, d'expliquer leurs actes ou de préciser leurs intentions.

C'était là ce qu'Hyde de Neuville, si verbeux l'année précédente, paraissait décidé à ne point faire. Le chapitre des colonies ayant reparu dans son budget, il demandait à ce titre sept millions, et justifiait sa demande en remarquant simplement que la somme était moins forte que celles précédemment dépensées<sup>4</sup>. Pour le reste, le rapport

1. Dépôt le 11 mars 1829. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. LXII, p. 335.

2. *Ibid.*, t. LVII, p. 323, t. LIX, p. 1.

3. *Ibid.*, t. LIX, p. 120.

4. *Rapport au roi sur le budget de 1830*.



préliminaire se contentait d'exposer longuement les réformes accomplies depuis un an, notamment la réorganisation des services militaires. De l'avenir, pas un mot précis ; à peine quelques affirmations de principe, extrêmement ambiguës. Quand le ministre exposa devant la Chambre la situation générale de son département, sa réserve, si possible s'accrut encore. Il insista sur les armements, s'expliqua sur le Conseil d'amirauté, sur l'école d'Angoulême, les préfetures maritimes et les chiourmes, puis n'en vint aux colonies que pour déclarer : « J'en parlerai peu... » De fait, il se contenta de préconiser la prudence en matière de réformes afin de ne pas compromettre, disait-il, la sûreté des colons, de ces colons sujets eux aussi, ou, pour mieux dire, « enfants de Charles X...<sup>1</sup> ».

Quelques jours auparavant, les ministres des Affaires étrangères et du Commerce n'avaient pas été moins réservés. Ni l'un ni l'autre n'avaient parlé des colonies et ni l'un ni l'autre n'avaient, du reste, l'obligation d'en parler. Mais l'un et l'autre s'étaient occupés des relations avec l'Amérique espagnole, relations qui intéressaient si vivement, quoique indirectement, les colonies. Or, Portalis, successeur de La Ferronnays, en protestant contre une réduction proposée sur les traitements consulaires, avait simplement déploré le petit nombre des agents envoyés dans l'Amérique du Sud<sup>2</sup>. Quant à Saint-Cricq, il avait bien rappelé les quasi-promesses de M. de La Ferronnays, mais pour en ajourner la réalisation et prétendu démontrer, d'autre part, que des conventions de commerce n'étaient nullement nécessaires à nos négociants.

C'est là ce que les intéressés ne voulaient pas admettre et la gauche avancée réclamait en outre des traités parce

1. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. LX, p. 745.

2. *Id.*, *ibid.*, p. 134.

que ceux-ci impliqueraient la reconnaissance, par la monarchie, de gouvernements républicains. A peine donc Saint-Cricq eut-il achevé, que M. Jacques Lefebvre contesta ses chiffres et ses déductions ; Lafayette et Laisné de Villevesque précisèrent la portée qu'auraient des relations diplomatiques, et, le ministre résistant, la discussion devint extrêmement vive<sup>1</sup>. De sanction à l'incident, aucune, bien entendu. Mais un certain nombre de députés venaient de saisir l'occasion de manifester avec un entrain significatif, et, comme d'autres avaient annoncé déjà l'intention de combattre le protectionnisme exagéré de la loi douanière<sup>2</sup>, il restait évident que la partie la plus remuante de la Chambre n'approuvait point l'attitude prise par le gouvernement en matière de commerce colonial.

L'accueil fait aux déclarations de Hyde de Neuville ne fut pas non plus bien chaud. A mettre les choses en balance, les critiques l'emportaient certainement sur les éloges attribués à son œuvre, ou simplement à ses intentions. Les intentions du ministre, Benjamin Constant lui-même tenait à les déclarer excellentes, mais aussitôt après, prononçait un réquisitoire en règle : les mesures prises au sujet des hommes de couleur étaient insuffisantes ; les ordonnances de 1828 marquaient un recul, bien plutôt qu'un progrès, consacrant l'inégalité des races au lieu de l'effacer, puisque notamment l'article 195 de celle du 29 octobre créait deux registres de l'état civil ; les quelques ordres donnés pour adoucir le sort des esclaves n'avaient pas grande portée ; la traite, cette traite que Hyde de Neuville abhorrait, continuait comme par le passé car le gouvernement reculait devant les peines draconiennes, seules capa-

1. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. LX, p. 545.

2. Discours de Gautier, séance du 22 juin. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. LX, p. 539.

bles de l'enrayer<sup>1</sup>. Deux jours après, Eusèbe Salverte reprenait les mêmes raisonnements, avec moins d'élégance mais plus de précision, et ajoutait une réclamation dernière : pourquoi le gouvernement s'obstine-t-il à légiférer par ordonnances ? Quand donc les colonies jouiront-elles des garanties générales, quand paraîtront les lois spéciales, expressément promises par la charte<sup>2</sup> ?... En somme, la discussion du budget de 1830 marquait très nettement les positions conservées, bien qu'elle n'eût ni l'ampleur ni la violence de certains débats précédents. Les libéraux modérés se contentaient peut-être de ce que leur apportait le ministère, mais les plus avancés, qui étaient aussi les plus actifs, demeuraient irréductibles. A quelques ménagements de style près, ils prononçaient contre Hyde de Neuville des discours pareils à ceux qu'ils prononçaient contre ses prédécesseurs. En dépit du changement des hommes ou des programmes, leur hostilité demeurait pareille, — et le fait ne doit point nous surprendre puisque nous avons eu l'occasion de voir, à plus d'une reprise, qui sont au juste ces opposants.

L'un d'eux, Laffitte, a qualifié de « regrettables » les dépenses faites pour les colonies<sup>3</sup>. Celles-ci sont demeurées, en effet, comme elles l'étaient au temps de Portal, l'objet de leur animosité particulière. Animosité d'autant plus violente, d'ailleurs, qu'elle est irraisonnée, car ils ne démêlent certainement, ni ne discutent les mobiles si variés qui la déterminent : l'amour des économies frappantes, par exemple, ou du libéralisme commercial ; la tradition impériale, cultivée pour nuire à la Restauration, et qui porte à concentrer tous les efforts sur les frontières d'Europe ; l'antipathie, enfin, contre des établissements dont la conception

1. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. LXI, p. 12.

2. *Ibid.*, p. 51.

3. *Ibid.*, t. LIX, p. 659.

première demeure foncièrement aristocratique et où règne un régime si différent de celui qu'ils prônent. Car les hommes de gauche sont toujours prêts à répéter, sous Charles X, ce que Boissy d'Anglas disait en pleine révolution<sup>1</sup>. Il n'y a, pour eux, qu'une manière de gouverner et les principes qu'ils jugent bons pour les départements de France, leur paraissent, de ce fait seul, excellents pour les Antilles, le Sénégal ou l'île Bourbon. Ils rêvent d'une assimilation complète ; le gouvernement ne cesse de la préparer : entre eux et lui la différence pourtant est grande, pareille à celle qui sépara jadis l'ancien régime et la révolution dont, en la matière, les visées se ressemblaient pourtant par plus d'un trait. Quand Hyde de Neuville s'en vient dire : « Soyons prudents ; tenons compte des circonstances et des dangers possibles ; agissons en faveur des colonies, parlons-en peu... » Les hommes de gauche ripostent : « Parlons-en le plus possible, » et, non pas seulement pour faire naître des querelles. Leurs roueries d'opposants se doublent presque toujours d'une certaine candeur d'apôtres. L'absolu les hante ; les contingences leur échappent, et, par cela même, ils sont aussi loin du ministère Martignac qu'ils l'étaient du ministère Villèle. Entre eux et lui subsiste la différence irréductible distinguant les doctrinaires, — qu'ils soient de droite ou de gauche, — et les hommes de gouvernement, — qu'ils soient de premier ou de troisième rang.

Placer, — à cet égard, bien entendu, — Hyde de Neuville au troisième rang, lui fait peut-être trop d'honneur encore. Néanmoins, quand on examine les résultats de son ministère, c'est incontestablement parmi les hommes de gouvernement qu'il le faut ranger. Malgré sa tendance à se renseigner sur les choses seulement après avoir disserté, il n'était pas capable de bouleverser quoi que ce soit, sans

1. Ci-dessus p. 59.

délais ni ménagements, par simple obéissance à de prétendus principes. Royaliste aussi convaincu que ses prédécesseurs et parvenu aux affaires dans des circonstances normales, la précipitation bouillonnante étalée à ses débuts ne l'empêchait point de rester amoureux des traditions ou plein de respect pour les situations acquises. Il pouvait se croire un novateur ; il n'était certes pas un révolutionnaire. Comme toujours, l'exercice du pouvoir avait, en outre, assagi ses ardeurs. Des solidarités d'intérêts lui étaient apparues ainsi que des difficultés pratiques, et d'autant plus grandes que ses collaborateurs les soulignaient obstinément. Nous avons vu, en effet, comment les bureaux s'étaient mis sur la défensive quand des professions de foi tumultueuses les menacèrent dans leur quiétude. Ils avaient alors dressé des travaux d'approche, circonvenu, enserré, et finalement dominé. Leur victoire eut sans doute pour conséquence malheureuse d'étouffer des aspirations généreuses et parfaitement légitimes, mais contribue à justifier mon premier dire. Le ministre s'était trouvé complètement ramené sur la terre, séparé des idéologues : au lieu de rêver, en un mot, contraint de gouverner, et non d'après de pures théories mais d'après les nécessités de fait et les contingences du moment.

La mainmise des bureaux s'était trouvée grandement facilitée, d'ailleurs, par une particularité assez curieuse de l'esprit d'Hyde de Neuville. Ses premières déclarations avaient enthousiasmé les uns, effarouché les autres parce que, la réputation de l'orateur aidant, elles semblaient annoncer une orientation toute nouvelle de la politique. A qui les relit de sang-froid, elles paraissent moins explicites. On n'y trouve point, en effet, l'énumération de mesures positives : ni détails techniques, ni considérations précises ; simplement de grands principes, généraux au point de ne plus laisser discerner leur portée. D'autres fois, à vrai dire,

le ministre vient à des objets particuliers. Il insiste, par exemple, sur le rôle capital à réserver aux missionnaires dans l'œuvre coloniale et de pareilles idées étant depuis longtemps abandonnées, — si tant est qu'elles aient jamais été prises très au sérieux, — il peut y avoir là le germe d'une innovation. Malheureusement, les termes employés ne permettent pas de comprendre exactement le dessein. La nécessité comme la vertu de la propagande religieuse sont affirmées, sans qu'on devine s'il s'agit d'améliorer les colonies existantes ou de favoriser quelque projet d'expansion<sup>1</sup>. La pensée, cette fois encore, reste déplorablement voilée. Effet d'un vice primordial de l'intelligence ou coïncidence malheureuse, chaque fois qu'Hyde de Neuville parle des sujets que nous étudions, ses idées s'enveloppent de nuages impénétrables aussitôt qu'on leur soupçonne de l'originalité, tandis qu'elles étalent une banalité criante lorsqu'il parvient à leur donner de la précision. Précision relative, bien entendu. Néanmoins il lui arrive d'enchaîner des notions un peu serrées, d'échafauder un système, et, pour justifier, par exemple, sa proposition de créer un ministère, il expose au roi ses vues générales sur les colonies et leur rôle nécessaire. Or son argumentation repose uniquement alors sur l'absurdité de laisser des plantations et des usines agricoles sous la dépendance d'une administration militaire. Car il n'arrive jamais à voir dans les possessions lointaines que les établissements de culture destinés à fournir, « de première main », des denrées précieuses que la métropole ne produit pas. Il n'ajoute rien à la doctrine consacrée et sa définition reste textuellement celle que fournissaient depuis plus d'un siècle les théoriciens rigoureusement orthodoxes. Était-ce chez lui conviction dûment raisonnée ou influence de collaborateurs adroits qui avaient su modeler à leur

1. Rapport cité dans les *Mémoires*, t. III, p. 451.

guise ses rêveries inconsistantes ? Je ne sais. Toujours est-il que ministre soi-disant réformateur, il se borne à proclamer sa foi dans la conception ancienne. Et du jour où il l'a fait, les bureaux peuvent recouvrer leur tranquillité ; les conservateurs endurcis n'ont plus grand'chose à craindre, puisque l'organisation des colonies dépend, nous l'avons observé déjà, de l'idée qu'on se fait d'elles. Les façons de juger auxquelles Portal et ses amis arrivaient assez péniblement au moment de leur chute, auraient entraîné rapidement des transformations radicales. Une plus grande indépendance administrative, voire une autonomie, auraient fatalement franchi la brèche ouverte dans l'ancien ordre de choses par le désir d'une expansion proprement politique ou simplement commerciale. Mais le système colonial maintenu par Saint-Cricq dans son projet de loi douanière, mais les colonies définies par Hyde de Neuville comme elles l'étaient par les ministres de Louis XVI, les réformes annoncées avec de grands éclats de voix au début du ministère Martignac ne pouvaient que se réduire à peu de chose. De fait on trouve bien dans les actes d'Hyde de Neuville les traces d'un certain libéralisme de détail. Il renvoie au gouvernement de la Guyane, avec de belles considérations sur la tolérance, des objets confisqués à Cayenne comme séditieux, à savoir douze paires de bretelles ornées de portraits de Napoléon ; il prend quelques mesures en faveur des gens de couleur ; il ordonne de multiplier les affranchissements, au Sénégal, il est vrai, où la situation est plus facile qu'aux Antilles<sup>1</sup> ; il réitère, avec plus de force peut-être, les prescriptions de ses prédécesseurs relatives à la traite ou à la condition des esclaves. Par contre toutes ses mesures importantes — gouvernement de la Guyane,

1. Archives des colonies. Le ministre au commandant du Sénégal, 10 octobre 1828.

réorganisation judiciaire ou promulgation des codes — sont la simple extension de mesures déjà prises ou l'exécution de décisions arrêtées déjà. Il se borne peut-être à se hâter un peu. Adhérent à la doctrine fondamentale de son prédécesseur, il continue strictement son œuvre et, pour cette même raison encore, on ne distingue non plus nulle cassure entre son œuvre et celle de son successeur.

Au mois d'août 1829, M. de Martignac fait place au prince de Polignac; le ministère du commerce disparaît<sup>1</sup>. Hyde de Neuville est remplacé par le baron d'Haussez<sup>2</sup>, ancien conspirateur, ancien préfet, plus incompetent encore et qui juge son prédécesseur avec la sévérité que j'ai relevée<sup>3</sup>. Aux expériences relativement libérales succède, dans le gouvernement du pays, une réaction hautement avouée, et, par là, l'arrivée de M. de Polignac se trouve être décisive dans l'histoire générale de la Restauration. Par contre elle passerait facilement inaperçue dans l'histoire des colonies. D'Haussez, en effet, critique uniquement chez Hyde de Neuville, les grands dogmes politiques et l'attitude parlementaire; ce n'est point dans la conduite des affaires techniques qu'il entend se distinguer de lui, car, pour de pareilles affaires son ignorance l'empêche d'avoir des opinions personnelles. Incapable de penser vraiment par lui-même, il accepte donc, sans discussion, les opinions qui depuis longtemps ont cours officiel, c'est-à-dire, en fin de compte, celles-là mêmes auxquelles Hyde de Neuville finissait par se ranger et, la même cause produisant naturellement des effets pareils, il en résulte qu'en dépit du changement des hommes et de l'opposition des tendances

1. Ordonnances des 8 août et 8 décembre 1829. Duvergier, t. XXIX, pp. 279 et 358.

2. Voir principalement les *Mémoires du baron d'Haussez* publiés par la duchesse d'Almazan.

3. Ci-dessus, p. 400.



d'ensemble le règlement des affaires coloniales suit implacablement le même cours. Les preuves en sont nombreuses et faciles à donner.

Hyde de Neuville s'occupait à la fin de son ministère de la conservation des hypothèques ; il l'avait organisée aux Antilles<sup>1</sup> ; reprenant la réforme au point précis où il l'a trouvée, d'Haussez l'introduit à Bourbon<sup>2</sup>. D'Haussez prend également sans hésiter les mesures d'exécution rendues nécessaires par les actes de son prédécesseur, par la reconstitution du chapitre budgétaire des colonies<sup>3</sup>, notamment, et, s'il organise le service des douanes aux Antilles<sup>4</sup>, ce n'est certainement pas dans un esprit nouveau ; enfin, à propos du régime douanier de ces mêmes Antilles il continue strictement les études commencées. L'ordonnance de 1826 a laissé subsister celle de 1784, voire, en partie, les lettres patentes de 1727<sup>5</sup>, d'où des dispositions draconiennes qui sont manifestement d'un autre âge. Impossible vraiment de vouloir maintenant saisir les navires étrangers qui se sont simplement approchés de la terre, impossible même d'interdire de mouiller sur les rades aux navires américains portant des marchandises non admises mais qu'ils ne songent pas à débarquer<sup>6</sup>. Chabrol et Hyde de Neuville s'étaient occupés de la chose ; d'Haussez s'en occupe à son tour, écrit aux gouverneurs et, sous la pression des circonstances et des considérations techniques, lui, le membre d'un gouvernement réactionnaire, en vient à préconiser des mesures relativement libérales. Mais pour marquer la suite qui s'observe ainsi dans la marche des

1. Ordonnance du 14 juin 1829. Duvergier, t. XXIX, p. 182.

2. Archives de la marine [A]. Rapport et ordonnance du 22 novembre 1829.

3. Lettre et règlement du 30 octobre 1829, sur le service financier. *Annales maritimes*, 1830, 1<sup>re</sup> partie, t. I, p. 102.

4. Ordonnance du 27 octobre 1829. Duvergier, t. XXIX, p. 334.

5. Ci-dessus p. 22.

6. Archives des colonies, Le ministre aux gouverneurs de la Martinique et de la Guadeloupe, 13 novembre 1829.

choses, sous des ministres différents, inutile d'ailleurs d'entrer dans tous les détails trop multiples et trop minutieux. L'examen d'une seule affaire, très typique, y suffira largement.

L'ordonnance du 27 septembre 1828 sur l'organisation judiciaire avait été extrêmement mal accueillie à la Martinique où l'esprit colon demeurait surtout vivace<sup>1</sup>. Au jour fixé par le gouverneur pour l'enregistrement, personne ne vint siéger : toute la Cour royale, exclusivement composée de colons, avait, en bloc, démissionné. Les conseillers refusaient d'admettre le système d'incompatibilités qui assurait la prépondérance à l'élément métropolitain ; pour écarter aussi les magistrats envoyés de France et maintenir les privilèges de feu le Conseil souverain, ils protestaient également contre les traitements que le roi entendait leur allouer. Le gouverneur alors recruta, tant bien que mal, une cour de fortune qui enregistra l'ordonnance et l'appliqua. Mais la situation demeurant grave, car l'agitation gagnait le Conseil général, il en référa au ministre auquel les magistrats grévistes s'adressaient de leur côté. Hyde de Neuville, encore aux affaires, louvoya dans la forme tout en refusant de transiger quant au fond. Il parlementa lui-même avec des colons, envoya un nouveau gouverneur qui se déclara prêt à la conciliation et laissa entrevoir des modifications possibles à l'ordonnance. L'ancienne cour reprit ses fonctions, mais pour adresser un mémoire qui résumait ses exigences. Ce fut d'Haussez qui le reçut. La cour cédait sur certains points, mais voulait l'inamovibilité, l'égalité de traitements entre Français et créoles, l'admission des créoles au poste de procureur général, la perpétuité des fonctions de président. Bien que la situation fût toujours jugée très critique, la surexei-

1. Lesur. *Annuaire historique*, 1829, p. 285 et suiv. Archives de la marine [A] ; rapport au roi du 10 octobre 1829.

tation des esprits allant croissant tant à la Guadeloupe qu'à la Martinique, le ministère estima ne pouvoir céder que sur des points secondaires. Une ordonnance signée le 10 octobre<sup>1</sup>, mais destinée à demeurer provisoirement secrète, retoucha quelque peu l'ordonnance du 24 septembre 1828 : une ordonnance du 19 novembre 1828<sup>2</sup> ayant déjà augmenté de deux le nombre des conseillers créoles de Bourbon, il paraissait possible d'en agir de même aux Antilles ; les frais de justice étant d'autre part à la charge des colonies, nulle objection n'était maintenue au sujet des traitements. Par contre le gouvernement refusait de céder sur l'amovibilité ; il entendait pouvoir révoquer à son gré, ne voulait pas que le procureur fût un créole, ne voulait pas que la présidence fût perpétuelle, de crainte que le président ne s'érigeât en pouvoir rival du procureur à qui l'ordonnance organique réservait une part active dans le gouvernement. L'essentiel se trouvait ainsi définitivement sauvegardé. Six mois après, les circonstances ayant changé, une ordonnance du 11 avril 1830 rendait publique celle du 10 octobre et maintenait le système adopté en l'appliquant aux Indes, à la Guyane et à Bourbon<sup>3</sup>. Or, on se rappelle qui avait combiné ce système. Il était tout entier dans l'ordonnance de 1827 relative à Bourbon et contresignée par M. de Chabrol. Hyde de Neuville l'avait transportée aux Antilles et voici qu'en dépit des oppositions ou des traverses le baron d'Haussez en assurait l'application. Les ministères Villèle, Martignac et Polignac se trouvaient avoir étroitement collaboré et sans manifester la moindre divergence dans leurs desseins. C'est qu'en effet, malgré la différence de leurs idées sur la politique générale, ils concevaient les colonies de la même façon. Et tout se lie dans leur œuvre commune. Lorsque d'Haussez maintient

1. Archives de la marine [A], rapport et ordonnance.

2. Mentionnée dans le rapport cité à la note précédente.

3. Archives de la marine [A], rapport et ordonnance du 11 avril 1830.

la nouvelle organisation judiciaire, il ne réalise pas seulement le rêve de l'ancien régime. Les survivants des Conseils supérieurs ramenés sous le joug, les ordonnances administratives se trouvent complétées et l'œuvre de la Restauration couronnée. Dans toutes les colonies règne une uniformité napoléonienne ; toutes dépendent étroitement de Paris ; les velléités particularistes sont partout bridées ; la métropole domine bien ses grasses fermes à épices et peut, sans qu'elles sachent protester trop, les exploiter comme il convient. Pour en arriver là, des gouvernements à tendances générales opposées ont travaillé avec un zèle pareil et, grâce à cette absence d'idées personnelles très précises, frappante chez d'Haussez comme chez Hyde de Neuville, Clermont-Tonnerre ou Chabrol, le grand courant d'uniformisation centralisatrice dont l'origine est si lointaine a dominé la politique administrative des ministères Martignac ou Villèle et continue à déterminer la politique du ministère Polignac.

### III. — LA REPRISE DE L'EXPANSION.

Pour caractéristique qu'elle soit ainsi, la part prise par ce dernier aux arrangements administratifs demeure cependant médiocre. Il ne voulait point innover et ses prédécesseurs lui avaient laissé peu de chose à parfaire, sans compter que, pendant les quelques mois de son existence, les soucis intérieurs absorbèrent une bonne part de son attention. La grande importance de son œuvre coloniale est donc dans la reprise qu'il effectua d'une politique d'expansion. Il suivit pour cela trois affaires de caractères différents et d'importance croissante : il organisa un envoi de missionnaires dans un but qui n'avait rien de religieux ; il se mit en devoir de sauvegarder énergiquement la situation si compromise à Madagascar ; il régla enfin le différend avec le dey d'Alger,

mais en donnant soudain à l'entreprise une portée toute nouvelle.

Le capitaine Dillon, celui-là même auquel Charles X venait d'accorder une pension pour avoir retrouvé les traces de Lapérouse, avait, au cours de ses longs séjours en Océanie, noué des relations avec divers chefs et remarqué, d'autre part, les efforts souvent fructueux des missionnaires anglais. Leurs progrès alarmaient son catholicisme ; irlandais d'origine, il regrettait également l'extension de l'influence britannique. Il se demanda dès lors si les moyens dont celle-ci profitait ne pourraient servir à la combattre, si des missionnaires catholiques, auxquels il ménagerait des appuis parmi les roitelets indigènes, n'arriveraient pas, tout en convertissant, à favoriser la France. Au mois de septembre 1829, il communiqua ses vues à M. de Solages, vicaire apostolique de Bourbon, alors de passage à Paris<sup>1</sup>. M. de Solages saisit l'intérêt de la chose, se rendit au ministère de la marine et demanda officiellement que des prêtres partissent pour l'Océanie. A son tour, M. d'Haussez approuva le projet. Par cela même que les représentants du catholicisme s'opposeraient aux prédicants britanniques, ils devenaient pour lui les champions de la France ; leurs succès seraient à celle-ci des avantages ; ils prépareraient son action ; ils frayeraient la route à ses navigateurs et à ses commerçants. Le roi sanctionna les idées du ministre<sup>2</sup>, et, au printemps de 1830, le pape instituait la mission d'Océanie<sup>3</sup>. Elle était instituée par le pape, parce que celui-ci avait seul

1. Bibliothèque nationale, manuscrits, *Nouvelles acquisitions françaises*, 9 446 [Papiers de Margry], fol. 17.

2. Archives de la marine [BB<sup>1</sup>]. Rapport au ministre du 30 octobre, au roi du 8 novembre 1829.

3. *Missiones catholicæ . . . cura S. Congregationis de propaganda fide descriptæ in annum 1887*.

pouvoir de le faire, mais il agissait à la demande, sans doute, du gouvernement français, et la direction était, en outre, confiée à M. de Solages. C'était donc bien le dessein suggéré par Dillon qui se réalisait. Depuis longtemps, je le rappelais à l'instant, la colonisation n'avait plus rien à voir avec la propagation de la foi et le genre d'apostolat dont il était maintenant question différait en outre complètement de celui pratiqué au temps des premières compagnies d'Amérique. Le gouvernement français visait à se faire du catholicisme une arme contre les ambitions, mêmes économiques, d'une puissance rivale et lançait des missionnaires pour établir son influence, directe ou détournée, sur des pays qu'il ne convoitait pas encore. De pareilles manières de faire joueront un rôle important dans le cours du XIX<sup>e</sup> siècle. Lors donc que nous enregistrerons leurs résultats, il conviendra de ne pas oublier que l'honneur d'en avoir pour la première fois clairement discerné les effets revient au ministère de M. de Polignac.

A peine constitué, ce ministère avait dû s'occuper aussi d'un incident survenu devant Alger<sup>1</sup>. Toujours incapable, pour les raisons déjà dites, d'employer les moyens décisifs, gêné en outre par l'opposition parlementaire qui trouvait dans le conflit avec le dey un prétexte à perpétuelles récriminations, le ministère Martignac avait résolu, au mois de juillet, une tentative de conciliation en chargeant le capitaine de vaisseau de la Bretonnière de remettre un nouvel ultimatum sensiblement plus doux que le premier. Tout le

1. Pour les origines de l'affaire d'Alger, les préparatifs et le récit de l'expédition, voir principalement Nettement, *Histoire de la Conquête d'Alger*, plus complet, plus précis et d'une information plus sûre que Camille Rousset, *La Conquête d'Alger*. La partie diplomatique de l'affaire est, en outre, excellemment traitée dans : Darcy, *France et Angleterre, Cent années de rivalité coloniale*. *L'Afrique*, chap. II, III et IV.

succès de M. de la Bretonnière fut que, le 3 août 1829, comme il quittait le port sous pavillon parlementaire, les batteries de la côte tirèrent sur lui. Une insulte de plus s'ajoutait ainsi aux précédentes et M. de Polignac, qui en recevait l'avis comme don de joyeux avènement, se trouvait avoir à délibérer sans délai sur la vengeance qu'il convenait de tirer. Tout semblait inviter à rendre cette vengeance éclatante à la fois et prompt : et la nécessité de sauvegarder la dignité de la France qui commençait à paraître compromise, et l'inutilité d'un blocus très onéreux<sup>1</sup>, maintenant démontrée par deux ans d'expérience, et l'inconvénient qu'il y avait à laisser l'opinion publique se surexciter indéfiniment en polémiques haineuses et vagues. Cependant bien que ni Charles X, ni le prince de Polignac, ni le baron d'Haussez, ni le général de Bourmont, ministre de la guerre, fussent hommes à reculer devant l'énergie des moyens, cette fois encore les demi-mesures prévalurent et tout se réduisit, d'une part, à de vagues pourparlers avec le Sultan invité à peser sur son vassal insolent ; d'autre part, à l'ébauche d'une négociation avec Méhémet-Ali qui offrait, moyennant rétribution convenable, de s'emparer lui-même d'Alger. Après tout ce que j'ai dit déjà, inutile, je pense, d'insister sur la cause de ces combinaisons étonnantes. La paix entre la Russie et la Turquie venait seulement d'être signée à Andrinople et, bien qu'elle assurât la reconnaissance de l'autonomie grecque, n'avait pas, tant s'en faut, réglé toutes les difficultés. En outre, au fur et à mesure que la situation se détendait en Orient, le gouvernement de Charles X se laissait aller à des rêveries grandioses. Un parti existait, jusque dans la famille royale, qui souhaitait voir reprendre en Europe une poli-

1. Pour les frais du blocus voir aux archives de la marine [BB] une Note du 5 octobre 1829.

tique d'ambitions : la Restauration était jugée mériter mieux que les lauriers médiocres de la guerre d'Espagne et de solides acquisitions de provinces passaient pour devoir consolider définitivement le régime. On en venait ainsi à discuter très sérieusement le projet gigantesque étudié jusque dans les détails par M. de Bois le Comte, directeur aux Affaires étrangères : une effarante valse de territoires déchainée sur l'Europe pour finir par nous laisser la Belgique. Pareille entreprise suffisait à retenir une bonne partie de l'attention des ministres. En outre, et bien que la diplomatie s'y réservât le premier rôle, elle nécessiterait un grand déploiement de forces. Impossible, dès lors, de disperser celles-ci, d'envoyer en Afrique des hommes, des bâtiments et des millions dont on aurait peut-être à faire un emploi plus voisin. L'action extra-européenne du ministère Polignac se trouvait paralysée de la sorte par les mêmes motifs qui avaient enchaîné naguère M. de Villèle ou M. de Martignac.

↳ Mais le projet Bois-le-Comte ne se pouvait réaliser qu'avec des appuis en Europe, en fait avec la connivence du tsar. Or Nicolas I<sup>er</sup> refusa son concours. Vers le mois de janvier 1830, le gouvernement français se vit donc obligé de renoncer à toute idée de remaniements européens. Aussitôt il prit des résolutions énergiques, tant au sujet d'Alger qu'au sujet de Madagascar dont il venait de recevoir des nouvelles assez graves.

Les quelques renforts qu'Hyde de Neuville avait envoyés de France ou de Sénégal et la frégate détachée de la station du Brésil s'étaient trouvés réunis à Bourbon au début de juin 1829. Le capitaine de vaisseau Gourbeyre, chargé du commandement, s'était concerté avec le gouverneur de Bourbon et son Conseil privé, puis les opérations avaient aussitôt commencé, conformément aux ordres venus de Paris : ceux-



ci prescrivant de négocier, il avait été décidé que le gouvernement hova serait invité à reconnaître les droits que la France entendait maintenir notamment sur Tintingue, Fort-Dauphin et les autres points occupés jadis<sup>1</sup>. Le capitaine Gourbeyre se rendit donc à Tamatave. Il remit une lettre pour la reine en exigeant une réponse dans les vingt jours, puis se porta sur Tintingue qu'il réoccupa et fortifia. Rencontrant une hostilité de plus en plus grande, il retourna devant Tamatave et, une dernière tentative de conciliation ayant échoué, chassa les Hovas de leurs positions. Le récit de ce brillant combat fut immédiatement envoyé à Paris, en même temps qu'une demande de renforts. L'espoir d'obtenir par simple persuasion une paix honorable irrémédiablement perdu, le commandant de l'expédition et les autorités de Bourbon s'accordaient à réclamer immédiatement cinq cents hommes de troupes métropolitaines et un nouveau corps de noirs. Aussitôt informé de la situation, dans les tout premiers jours de février 1830, le ministre adopta leurs vues et, le 17 février, il faisait approuver par le roi l'envoi de soixante-dix-huit artilleurs et de quatre cents fantassins tirés du dépôt du 16<sup>e</sup> léger, l'un des trois régiments affectés à la garde des colonies<sup>2</sup>. Mais, au moment même où ce petit corps s'organisait, il se trouvait être devenu complètement insuffisant. Dans l'île, en effet, les événements avaient suivi leurs cours. Après un combat médiocrement heureux à Foulepointe, en octobre, et une incontestable victoire à la Pointe-à-Larée, en novembre, le commandant Gourbeyre avait reçu des offres de paix : un traité avait été négocié et tout paraissait fini quand, brusquement, la reine avait refusé sa ratification, sous la pression, semblait-il, des émissaires

1. *Précis sur les établissements formés à Madagascar*, pp. 50 et suiv. Un bon récit de l'expédition Gourbeyre se trouve dans l'étude déjà citée de Gailly de Taurines, *La politique coloniale de la Restauration*. Cf. ci-dessus, p. 420.

2. Archives de la marine [A]. Rapports au roi des 7 et 17 février 1830.

anglais. Force était dès lors de reprendre les opérations et pour les mener avec la vigueur nécessaire M. Gourbeyre et les autorités de Bourbon se retrouvaient d'accord pour réclamer des renforts supplémentaires : ils voulaient maintenant une compagnie entière d'artillerie et huit cents hommes d'infanterie. Cette fois encore M. d'Haussez ne protesta pas. La dignité de la France étant en jeu, toute temporisation lui paraissait hors de saison ; il fit approuver par le roi le départ précipité des troupes demandées et, les dépôts des régiments coloniaux n'offrant plus que cent cinquante disponibles, obtint l'autorisation d'emprunter à la guerre les hommes qu'il faudrait<sup>1</sup>. Toutefois, et il importe de le bien remarquer, les intentions du gouvernement touchant Madagascar ne sont pas devenues soudain plus ambitieuses. Comme aux temps des ministères Martignac ou Villèle, il ne s'agit que de se maintenir sur quelques points très limités ; le roi ne veut toujours pas conquérir, mais arriver à négocier. Et, si le gouverneur de Bourbon reçoit maintenant des centaines de soldats au lieu d'explications entortillées, ce n'est pas que M. d'Haussez soit peut-être d'un caractère plus décidé qu'Hyde de Neuville, ce n'est certainement pas qu'il soit plus soucieux de l'honneur du drapeau. Les circonstances générales ont simplement changé et cette situation technique sur laquelle j'ai insisté à plusieurs reprises. Aussitôt que les affaires du Brésil se furent arrangées, Hyde de Neuville achemina des renforts sur Madagascar : complètement dégagé maintenant en Europe, et pour le présent et pour l'avenir, le ministère Polignac ne juge pas nécessaire non plus de garder sous la main ses bateaux et ses hommes. Il envoie sans marchander des troupes dans l'Océan indien et, du même coup, change aussi d'attitude à l'égard des gens d'Alger.

1. Archives de la Marine [A]. Rapport au roi du 20 mai 1830.

Presque exactement dans le même temps, le 25 mai 1830, une expédition destinée à châtier le dey mettait à la voile, et, coïncidence également bien frappante, son envoi avait été décidée dans le conseil du 31 janvier, c'est-à-dire dans les jours qui, autant qu'on en peut démêler, suivirent immédiatement l'abandon définitif du projet Bois-lé-Comte. Elle fut officiellement annoncée le 2 mars, dans le discours du Trône<sup>1</sup>, et, tandis que les ports travaillaient activement aux armements, que le commandement de la flotte était confié au vice-amiral Duperré et celui des troupes au général de Bourmont, des commissions spéciales réunies à Paris avaient étudié avec le plus grand soin les moindres détails de l'entreprise. Malgré le grand intérêt que présentent ces études préliminaires, — car rarement expédition d'outre-mer fut préparée avec une intelligence aussi prévoyante, — ce n'est pas le lieu de les retenir ici, non plus d'ailleurs que les faits de guerre qui devaient s'ensuivre, débarquement sur la plage de Sidi-Ferruch et finalement prise d'Alger. En effet rien de cela n'était proprement colonial. Le roi avait simplement annoncé aux Chambres son intention de « satisfaire l'honneur de la France ». Le baron d'Haussez, lors du débat sur l'Adresse, n'avait parlé que de « délivrer enfin la France et l'Europe du triple fléau que le monde civilisé s'indigne d'endurer encore, la piraterie, l'esclavage des prisonniers et les tributs qu'un état barbare impose à toutes les puissances chrétiennes »<sup>2</sup>. C'était ce triple but encore qui se trouvait visé dans la circulaire adressée le 12 mars aux représentants du roi près des diverses cours<sup>3</sup>. Enfin dans une dépêche à M. de Rayneval<sup>4</sup>, le prince de Polignac exa-

1. *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. LXI, p. 543.

2. *Ibid.* p. 594.

3. Martens. *Nouveau Recueil*, t. XI, p. 53. Cf. Nettement, *La conquête d'Alger*, p. 266.

4. Roussel. *La conquête d'Alger*, p. 87.

minant la conduite à tenir après la victoire passait en revue les hypothèses les plus diverses : se contenter d'une indemnité accompagnée de la cession de Bône ; raser les forts d'Alger ; y installer un gouvernement national, après expulsion des milices turques ; en faire un pachalik à la nomination du sultan ; coloniser nous-mêmes toute la régence, ou, enfin, la partager entre les diverses puissances ayant des intérêts dans la Méditerranée. L'éventualité d'une installation définitive n'était mentionnée, on le voit, qu'en passant. Et rien n'incite à penser que ce fût là précaution diplomatique, car nous allons voir que le gouvernement français n'usait pas alors de pareils artifices. Rien, d'autre part, ne permet de croire — et tout au contraire porte à supposer — que l'expédition fut résolue et envoyée pour terminer enfin une affaire qui devenait peu honorable et affirmer la force de la monarchie, mais sans aucune idée arrêtée d'arrondir ainsi le domaine colonial.

L'Angleterre néanmoins ne cessait de protester, étant jalouse, comme toujours, de tout ce qui se pouvait entreprendre hors d'Europe. Mais la situation de Charles X vis-à-vis d'elle ressemblait alors à celle de Louis XVIII au temps du duc de Richelieu. Entre Pétersbourg et Paris, l'entente se refaisait très cordiale, et, fort de cette entente le gouvernement français estimait superflu de ménager les susceptibilités britanniques. Ayant un sentiment très juste de sa dignité le roi de France ne voulait pas non plus consentir à rien qui parût limiter la plénitude de ses droits. Sans avoir l'intention de garder, Charles X n'admettait pas qu'on prétendît le lui interdire. Toutes les demandes furent donc repoussées qui tendaient à restreindre par avance les profits de la victoire. Manœuvrant avec beaucoup de fermeté, de sang-froid et d'habileté, le gouvernement français maintint ses positions et poursuivit imperturbablement son œuvre en dépit des colères anglaises qui grandissaient au fur et à

mesure que les préparatifs s'achevaient, que l'expédition mettait à la voile et qu'Alger finalement tombait entre nos mains.

Alger s'était rendue le 5 juillet. La nouvelle avait été connue au ministère de la marine le 9 dans la matinée, affichée à la Bourse à deux heures. Le surlendemain dimanche 11, à quatre heures, un *Te Deum* solennel était chanté à Notre-Dame en présence du roi<sup>1</sup>. *Te Deum* amplement justifié, puisque la victoire était éclatante. Mais l'expédition militaire ainsi glorieusement terminée d'un seul coup, le problème politique demeurait entier. Il fallait maintenant trouver une réponse à la question systématiquement ajournée : qu'allait-on faire d'Alger ?

Le gouvernement continuait à ne le pas savoir. L'ancienne régence devait disparaître et la France retirer des avantages particuliers de l'état de choses nouveau : hors de là, rien n'apparaissait clairement. M. de Polignac songeait plus ou moins à une conférence des puissances. Il chargeait également l'ambassadeur à Constantinople d'offrir Alger à la Turquie, mais avec des conditions qui dictaient forcément un refus. La manœuvre était adroite car elle éliminait du débat futur les prétendus droits du Sultan dont l'Angleterre pouvait se faire une arme ; elle permettait en outre de gagner du temps. Chaque jour qui passait diminuait pourtant un peu la liberté du gouvernement. De cela, d'ailleurs, M. de Polignac se rendait peut-être compte et peut-être même le faisait-il entrer dans ses calculs. Plus le temps s'écoulait, plus la solution radicale s'imposait fortement. Le dey détrôné, la vie d'Alger ne se trouvait point suspendue ; une autorité demeurait nécessaire, et, par la force des choses, le général français l'exerçait. Il avait dû maintenir de même les consuls étrangers dans leurs fonctions et c'était là

1. Nettement. *Histoire de la conquête d'Alger*, p. 450-451.

encore un acte de souveraineté. Établir définitivement cette souveraineté apparaissait comme le moyen le plus sûr de procurer à la France ses bénéfices légitimes, comme le moyen le plus simple aussi puisqu'aucune autre combinaison précise ne surgissait. L'Angleterre en prendrait de l'ombre : déjà elle concentrait ses escadres et, à Paris comme à Londres, le ton des conversations diplomatiques se tendait singulièrement. De cela les ministres français continuaient à n'avoir cure. Le baron d'Haussez déclarait à Lord Stuart qu'il « se... moquait » de l'Angleterre<sup>1</sup> et d'autant plus, sans aucun doute, qu'il savait, comme tous ses collègues, à quel point le gouvernement britannique serait hors d'état, pour une pareille querelle, de trouver un seul allié en Europe. Les puissances voulaient la paix et le sort de la Régence leur importait peu. Elles s'habituèrent même à l'idée que la France y resterait et le tsar avait été jusqu'à dire que la chose ne lui déplairait point. C'était presque un encouragement. Dans l'opinion française aussi se produisaient des manifestations impossibles à négliger. Les idées que quelques publicistes aventureux avaient émises de façon jusqu'alors toute théorique se précisaient brusquement. Les négociants intervenaient. La Chambre de commerce de Lyon signait une adresse demandant l'occupation définitive<sup>2</sup>. Et ceux-là mêmes qui n'avaient ni intérêts en jeu ni préférences arrêtées auraient violemment reproché l'abandon de la conquête. Reculer eût été pour le ministère se faire accuser de faiblesse et l'opposition n'aurait pas manqué d'ajouter que c'était sous la menace de l'étranger.

Vers le 20 juillet, le conseil des ministres décida donc de garder Alger. La résolution était considérable : elle devait entraîner par la suite la constitution du merveilleux domaine

1. D'Haussez. *Mémoires*, t. II, p. 158, note.

2. *La colonisation lyonnaise*, p. 9.

qu'est devenue l'Algérie ; elle préparait, en outre, l'avènement d'idées toutes nouvelles et que ne soupçonnaient nullement ceux qui venaient de la prendre. Dans les considérations très-diverses qui les avaient décidés, les préoccupations proprement coloniales n'entraient pour aucune part. Bien mieux, le pays qu'ils procuraient à la France — sans savoir encore, le moins du monde, de quelle façon celle-ci en profiterait — devait leur apparaître à peine comme une colonie, tant il différait des îles où les nègres cultivaient les cannes. Mais comme il allait bien falloir coloniser néanmoins, des problèmes insoupçonnés allaient précisément se découvrir et des solutions imprévues s'imposer, qui feraient craquer la rigidité des anciens cadres. En cherchant à créer des cultures au Sénégal, Portal avait combiné des artifices ingénieux pour éliminer la question des indigènes<sup>1</sup>. La France ne remarquait celle-ci que dans les Indes où ses établissements demeuraient condamnés à une immuable léthargie. Cette question allait devenir primordiale au contraire, avec ses divers corollaires religieux ou sociaux, dans une contrée relativement civilisée et volontiers fanatique. Au lieu des lourdes terres tropicales il s'agissait, en outre, de champs presque pareils à ceux du Languedoc ou de Provence et dont il faudrait tirer parti à peu près par les mêmes moyens. Depuis la perte du Canada, dont ils n'avaient d'ailleurs pas su faire grand'chose, jamais les gouvernants français ne s'étaient trouvés en présence d'une pareille tâche. Or les rapports avec des populations diverses, la mise en valeur de sols très diversement riches, la culture de denrées de moins en moins exclusives allaient devenir la règle dans les territoires successivement acquis au cours du XIX<sup>e</sup> siècle. L'occupation de la régence d'Alger marque ainsi pour la France le point de départ de la colonisation proprement moderne. Du même coup

1. Ci-dessus p. 209.

et par cela même elle couronne dignement l'œuvre de la Restauration que je viens d'essayer de retracer ici et qui nous a montré entre autres choses la perpétuelle infiltration des idées nouvelles, économiques ou politiques, dans les pierres un peu disjointes du vieil édifice dogmatique hérité de l'ancien régime.

La décision de coloniser Alger devait être d'ailleurs un des derniers actes de Charles X. Une semaine plus tard survenaient les fameuses ordonnances. Le régime s'effondrait et sa chute exerçait également sur le sort de toutes les colonies une influence considérable, car la situation européenne de la France se trouvait, de ce fait, profondément changée, tandis que son personnel gouvernemental se renouvelait intégralement par l'arrivée au pouvoir de ces hommes de gauche dont nous avons opposé les doctrines à celles de tous les ministres de la Restauration.





# TABLE ANALYTIQUE

---

AVANT-PROPOS. . . . .	p. V
NOTE sur les sources consultées. . . . .	p. IX

## LIVRE PREMIER

### LE PROBLÈME COLONIAL EN 1815

#### CHAPITRE PREMIER

#### LES ÉLÉMENTS TRADITIONNELS

##### I. — LE SYSTÈME COLONIAL.

1. — *La définition des colonies.* — Origine de la colonisation française, p. 3. — Le rôle de Richelieu, ses visées, ses moyens, p. 4. — Les successeurs de Richelieu : le rôle de l'État, p. 7. — Caractère strictement mercantile des colonies, p. 11 ; l'Inde, p. 12 ; le Canada, p. 13. — La conception officielle universellement admise, p. 15.
2. — *L'esclavage et l'« exclusif ».* — Le régime des colonies découle de la définition admise, p. 16. — L'esclavage, p. 17, et les « gens de couleur », p. 19. — L'exclusif commercial, p. 21. — Ses origines et ses règlements, p. 22. — Ses conséquences, p. 25. — Les atténuations successives, p. 26. — L'exclusif mitigé, p. 30. — Les idées qui s'opposent à la doctrine classique : les économistes, p. 30 ; leur importance, p. 32.

##### II. — LE GOUVERNEMENT DE L'ANCIEN RÉGIME.

1. — *Les organes.* — L'administration centrale, p. 34. — Les textes qui règlent le gouvernement local, p. 34. — Les fonctionnaires : gouverneurs et intendants, p. 35. — L'intervention des habitants, p. 38. — L'organisation judiciaire, les Conseils supérieurs, p. 39, et Aristocratie locale, p. 41.

2. — *Les tendances.* — Confusion des attributions, p. 42. — Elle est voulue, p. 43; l'équilibre des pouvoirs, p. 44. — L'assimilation, p. 45; la centralisation et l'imitation de la marine, p. 46. — Comment elles s'expliquent, p. 47 et comment le gouvernement évite de les pousser à l'extrême, p. 48. — Exemple tiré de la législation, p. 49. — Les visées des ministres et leur réalisation incomplète, p. 52.

### III. — LA RÉVOLUTION ET L'EMPIRE.

1. — *Les théoriciens révolutionnaires.* — Les principes constitutionnels, p. 54. — Le commerce des colonies, p. 55. — L'abolition de l'esclavage, p. 56. — Les révolutionnaires et les principes anciens, p. 58. — La portée de leur œuvre, p. 60.
2. — *Le retour aux traditions.* — La constitution de l'an VIII et la loi de floréal an X. — La reconstruction napoléonienne : l'esclavage, p. 63. — Le système commercial et les idées de J.-B. Say, p. 64. — La justice et la législation, p. 65. — Le gouvernement local, p. 66. — Caractère et portée de l'œuvre napoléonienne, p. 67. — Comment elle reste inachevée, p. 69.

## CHAPITRE II

### LE TRAITÉ DU 30 MAI 1814

1. — *Les clauses du traité.* — Le principe général de la paix, p. 70. — Deux catégories de clauses coloniales, p. 71. — L'abolition de la traite, p. 71. — Les clauses territoriales, p. 72. — Leur interprétation, p. 73. — Les difficultés possibles : la Guyane, p. 77; Madagascar, p. 78. — Les établissements non visés au traité, p. 79.
2. — *La valeur du domaine.* — Ses défauts apparents, p. 80; leur importance dans les idées du temps, p. 81. — Persistance des idées anciennes : Talleyrand, Flassan et le *Journal des Débats*, p. 82. — Comment les colonies conservées sont conformes à l'idéal ancien, p. 84. — Comment le traité de paix consacre le progrès d'idées nouvelles, p. 85.

## CHAPITRE III

### LES FACTEURS NOUVEAUX

#### I. — LE PROGRAMME DE 1814.

1. — *L'auteur.* — Première mesure coloniale de la Restauration : l'art. 73 de la Charte, p. 87. — La prépondérance du ministre de la Marine; Malouet, p. 89.

2. — *Le dessein*. — Reprises de possession immédiate, p. 93. — Retour à l'organisation de 1789, p. 93; signification de cette mesure, le personnel choisi, p. 94. — La mise en valeur : l'esclavage et la traite, p. 96. — Les visées d'expansion, p. 98. — Caractère du programme de Malouet, p. 99.

## II. — L'EXÉCUTION.

Qui exécuta le programme de 1814; mort de Malouet, Ferrand, Beugnot, p. 100. — Restrictions apportées aux principes : les finances, p. 101; le régime douanier, p. 103. — Les reprises de possession : lenteurs administratives, p. 105; échec à Saint-Domingue, p. 105; difficultés au sujet des colonies rétrocédées par les alliés : la Guyane, p. 108; les îles occupées par les Anglais, p. 108; l'Inde, p. 109. — La question de la traite, p. 109. — La politique intérieure, p. 113. — L'opinion dans les îles, p. 114. — Médiocrité de l'œuvre de la première Restauration, p. 115.

## III. — LES CENT-JOURS.

1. — *La politique impériale et les conflits locaux*. — Deux politiques coloniales durant les Cent-Jours, p. 116. — L'abolition de la traite par Napoléon, p. 117; ses ordres aux gouverneurs, p. 118. — Les ordres de Louis XXIII, p. 118. — L'envoi des ordres, p. 119. — Troubles et conflits dans les colonies, p. 119.
2. — *La liquidation*. — L'abolition de la traite maintenue, p. 123. — Les clauses coloniales des traités de 1815 : la Guyane, p. 125; l'Angleterre et le traité du 20 novembre, p. 126. — Peines et récompenses aux fonctionnaires français, p. 126.

## IV. — LA SITUATION EN 1815.

Les conséquences générales des Cent-Jours, p. 127. — Résumé de la situation coloniale : le domaine, sa valeur, les rapports économiques des colonies sur la métropole, leur organisation, p. 128; les partis; dans quels termes le problème colonial se pose alors, p. 129.

# LIVRE II

## LA POLITIQUE DES ARMATEURS

### CHAPITRE PREMIER

#### LE RÈGNE DES BORDELAIS

1. — *Les reprises de possession*. — Saint-Domingue : l'ordonnance du 27 mai

- 1816, p. 133; la mission Esmangart, p. 134. — Les colonies occupées par l'Angleterre, p. 135. — La Guyane, p. 138. — Moka, Surate et la mer Rouge, p. 139.
2. — *La politique générale.* — Nécessité des revendications énergiques, p. 141. — Les relations avec l'Angleterre, p. 142. — Conséquences coloniales de ces relations, p. 145. — Le cas de Saint-Domingue, p. 146.
3. — *Le baron Portal.* — Son rôle de 1815 à 1821, p. 147. — Ses origines et sa carrière, p. 148. — Ses collaborateurs, p. 150. — L'influence des Bordelais, p. 151.

## CHAPITRE II

## LE « SYSTÈME DE 1817 »

## I. — DOTATIONS ET DROITS DE DOUANE.

1. — *Les sacrifices de la métropole.* — Le projet du budget pour 1816 et le projet de loi douanière, p. 154. — Les dotations, p. 155. — La loi de douane de 1816, p. 157.
2. — *Le régime commercial.* — Les plaintes des négociants, p. 159. — La diminution des taxes locales, p. 161. — Les difficultés parlementaires, discussion du budget de 1817, p. 161. — Le gouvernement persiste dans son système, p. 162. — Autres mesures prises en faveur des négociants : observations aux gouverneurs sur l'ouverture des îles, p. 162 ; les directeurs des douanes ; le maintien des lettres de 1727, p. 163. — Le régime spécial de Bourbon, p. 163. — Le régime de la Guyane, p. 165. — Maintien des traditions et des idées anciennes, p. 165. — Difficultés qui s'y rencontrent, p. 166.

## II. — LE GOUVERNEMENT LOCAL.

1. — *La refonte de l'administration.* — Aridité d'un pareil sujet, p. 167. — L'ordonnance du 29 novembre 1815 sur les ports, p. 163 ; son extension aux colonies, p. 169. — Nécessité de remédier aux confusions qui se produisent dans les îles, p. 169. — Limitation des pouvoirs des gouverneurs, p. 169 ; transformation des conseils de la marine ; nécessité de réformes plus profondes, p. 171. — Les trois ordonnances pour Bourbon, décembre 1816, p. 172. — Débat à la Chambre, motion Ernouf, p. 173. — Vues du ministère sur la procédure des réformes, p. 174. — L'unification du commandement : le principe ; la Guyane, p. 175 ; les Antilles : Bourbon, p. 176. — Application aux Antilles des ordonnances de Bourbon, p. 177.
2. — *La portée des réformes.* — Avantages de la procédure suivie, p. 178. — Résumé du système adopté, p. 179. — Influences qui s'y découvrent, p. 180. — Le but visé, p. 181 ; la domination de la métropole, p. 182. — Comment les ministres n'aperçurent pas la gravité du problème qui s'était posé, p. 184.

## CHAPITRE III

## L'EXPANSION

## I. — LA RECHERCHE DE LA MAIN-D'ŒUVRE.

Le gouvernement et l'abolition de la traite, p. 186. — Impossibilité de recourir aux négriers étrangers, p. 188. — Les deux ordres de mesures prises, p. 189. — L'amélioration des procédés de culture, p. 189. — Nécessité de trouver une nouvelle main-d'œuvre, p. 190. — Nègres libres, p. 190; Chinois, Canariens, enfants assistés, soldats, p. 191. — Surabondance de la main-d'œuvre française, p. 192. — Impossibilité de l'employer aux colonies, p. 193. — Comment la recherche de la main-d'œuvre conduit à l'expansion, p. 194. — Les vues de Hogendorp, p. 195. — Les desseins du gouvernement, p. 197.

## II. — L'EXPANSION COLONIALE.

Madagascar : le port de relâche, p. 198; l'établissement de culture, p. 199; ajournement de l'entreprise, p. 200. — La Guyane : le projet du capitaine Philibert, p. 201; ses instructions, p. 202. — Le Sénégal : tentatives antérieures, p. 204; intérêt particulier de son développement, p. 205; les vues du colonel Schmaltz, p. 206; adhésion du gouvernement, p. 206; le grand dessein, p. 208; premières difficultés et premières restrictions, p. 210; le dessein définitif, p. 213; la pénétration vers l'intérieur, p. 213. — Reprise des projets sur Madagascar, p. 215; le plan adopté, p. 216. — Reprise des études relatives à la Guyane, p. 218; échec du plan Philibert, p. 218; les projets de Cantineau-Laroche, p. 219; examens et explorations, p. 321; hésitations et ajournement, p. 222.

## III. — L'EXPANSION COMMERCIALE.

1. — *Les mers d'Asie.* — Le ministère Richelieu se préoccupe constamment de l'expansion commerciale, p. 223. — De quelle façon il la veut poursuivre : privilèges ou liberté, p. 223. — Les entreprises des Bordelais, p. 224. — Comment le ministère les veut seconder : missions en Indochine, p. 225; encouragements indirects, p. 226; la loi de douane de 1818, p. 227. — Les protestations, p. 228. — Les résultats, p. 229.
2. — *L'Amérique espagnole.* — Situation des colonies espagnoles, p. 229. — L'attitude de l'Europe : la Russie, l'Angleterre et la France, p. 229. — Divers partis qui s'ouvrent à cette dernière, p. 231. — Le plan suivi : missions et pourparlers, p. 234. — Les avantages douaniers et la difficulté qu'ils soulèvent, p. 235. — Contradiction entre la politique proprement coloniale et la politique d'expansion commerciale, p. 236.

## CHAPITRE IV

## LES TENDANCES NOVATRICES

## I. — LES POLÉMIQUES.

1. — *Les hommes d'affaires.* — La situation du commerce colonial, p. 237 ; importance grandissante du sucre et des Antilles, p. 238. — Diversité des intérêts en jeu, p. 239. — Régime établi pour les concilier, p. 240. — Les plaintes, p. 241. — Les remèdes proposés : par les colons, p. 244 ; par les négociants, p. 246. — Comment tout le système colonial se trouve mis en cause, p. 248.
2. — *Les politiciens.* — La séance du 27 juin 1821, à la Chambre, p. 249. — Le discours de Beugnot, la réponse de Villèle, p. 250. — Benjamin Constant, p. 252. — Laisné de Villevesque, p. 254. — Manuel, p. 255. — La caractéristique de l'opposition libérale, p. 257. — Comment les attaques des politiciens se rattachent aux réclamations des hommes d'affaires, p. 259.

## II. — LE BILAN DES ARMATEURS.

1. — *Résumé de leur œuvre.* — Dans quelle mesure le gouvernement songe à retoucher cette œuvre, p. 259 ; fidélité au système administratif de 1817, p. 262. — Incertitudes touchant le régime commercial, p. 262. — Enquêtes et délibérations, p. 263. — Quel problème se trouve ainsi posé, p. 264.
2. — *La portée de leurs vues.* — Médiocrité apparente de l'œuvre des armateurs, p. 265. — Intérêt de cette œuvre, p. 267 ; en quoi elle manifeste des tendances nouvelles, p. 268. — Comment la conception des colonies se modifie, p. 269. — En quoi l'œuvre demeure inachevée, p. 270. — La situation à la chute du ministère Richelieu, p. 271.

## LIVRE III

## LA CHARTE DES COLONIES

## CHAPITRE PREMIER

## LE MAINTIEN DU SYSTÈME COLONIAL

Avènement du ministère Villèle, p. 273. — Le ministère n'a nulle signification coloniale, p. 274.

## I. — LE COMMERCE.

1. — *Les débats préparatoires.* — Dépôt du projet de loi douanière, p. 275.

— L'exposé des motifs en restreint la portée, p. 276. — Les partis prennent position dans la discussion du budget, p. 276. — Le rapport de Bourrienne, p. 279. — Dépôt d'un projet nouveau, p. 280. — Portée de la discussion qui va s'ouvrir, p. 280.

2. — *La loi de douanes de 1822*. — Comment la question en jeu se trouve clairement posée : Laisné de Villevesque et Leseigneur, p. 281. — Les théoriciens modérés : Duvergier de Hauranne, de Sesmaisons, p. 282. — Les libéraux avancés : Sébastiani, le général Foy, p. 282. — Efforts du ministère pour limiter le débat ; les colonies espagnoles, p. 283. — Les amendements : Lainé et les raffineurs, p. 285. — Vote de la loi par les députés, p. 285. — Discussion et vote par les pairs, p. 287. — Mesure complémentaire : l'ordonnance du 25 septembre 1822, p. 288. — La France maintient les doctrines classiques ; l'Angleterre tente des voies nouvelles, p. 289.

## II. — LES CASTES.

Révolte de nègres à la Martinique, p. 290. — Complot supposé des mulâtres, p. 291. — Arrestations et jugements : condamnés et déportés, p. 292. — Effet en France : nécessité d'examiner l'organisation sociale des Antilles, p. 292. — Théories en présence, p. 294. — L'exemple de l'Angleterre, p. 296. — Instructions « confidentielles » et « très secrètes », p. 297. — Leur signification, p. 299.

## III. — LES AFFAIRES EN COURS.

Madagascar : difficultés dans l'île, p. 301 ; indifférence du gouvernement, p. 303. — Le Sénégal : modification des vues primitives, p. 303. — La Guyane : les établissements de la Mana, p. 304. — Saint-Domingue : négociations, p. 307 ; le principe de l'indépendance admis, p. 308. — Comment l'arrivée du ministère Villèle marque un temps d'arrêt dans l'évolution coloniale, p. 309.

## CHAPITRE II

### LES ORDONNANCES ORGANIQUES

M. de Chabrol succède à M. de Clermont-Tonnerre ; impossibilité de diviser leur œuvre commune, p. 310.

#### I. — LES SERVICES MÉTROPOLITAINS.

1. — *Le partage des attributions*. — Le Conseil supérieur et le Bureau du Commerce et des colonies, p. 312. — Le Conseil d'amirauté, p. 313. — La garde des colonies, p. 314. — Objections contre le système en vigueur, p. 315. — Tout le service confié à la guerre, p. 316. — Portée de la réforme, p. 317.

2. — *Le classement des dépenses.* — Rappel du système des dotations, objections qu'elles soulèvent, p. 318. — Comment le débat ne porte pas uniquement sur des chiffres, p. 319. — Nature diverse des dépenses et des recettes coloniales ; la solution théorique du problème, p. 320. — Comment il se pose dans la pratique ; la demande d'augmentation des crédits, p. 321. — L'ordonnance du 26 janvier 1825, p. 322. — Portée de la réforme, p. 323. — Comment elle risque d'entraîner des changements plus grands, p. 324. — Les plaintes contre l'organisation locale, p. 324. — L'étude du système administratif, de l'organisation judiciaire et de la législation, p. 325.

## II. — L'ORDONNANCE DE BOURBON.

1. — *La préparation.* — Composition de la Commission préparatoire, p. 326. — Objet de ses travaux ; comment elle les restreint à Bourbon, p. 328. — Son avant-projet, p. 328. — Il est soumis au Conseil d'amirauté, p. 330. — Examen de celui-ci, p. 331. — Les modifications qu'il introduit, p. 332. — Dans quelle mesure elles sont l'œuvre du gouvernement, p. 333.
2. — *Le texte définitif.* — Analyse de l'ordonnance : maintien de l'unité de commandement, p. 334. — Le gouverneur, p. 335. — Les chefs d'administration, p. 340. — Le Conseil privé, p. 342. — Le Conseil général, p. 345. — Le contrôleur, p. 347. — Effet prétendu de l'organisation nouvelle, p. 348. — Ses conséquences véritables, p. 349. — Comment les nominations de fonctionnaires permettent d'en juger, p. 349.

## III. — LES MESURES COMPLÉMENTAIRES.

1. — *Le gouvernement des colonies d'Amérique.* — Communication aux Antilles de l'ordonnance de Bourbon, p. 351. — Son application provisoire, p. 352. — Les ordonnances qui la complètent : honneurs, uniformes et traitements, p. 352. — Application à la Guyane, p. 353. — Critiques formulées : à Paris, p. 353 ; dans les îles, p. 354. — Le gouvernement passe outre : l'ordonnance du 9 février 1827, p. 355. — Application complète du système aux Antilles, p. 356.
2. — *L'organisation judiciaire.* — La législation : ses incohérences, p. 357. — Réformes provisoires, p. 358. — Les tribunaux : l'ordonnance du 30 septembre 1827 pour Bourbon, p. 359. — Son analyse, p. 360. — Comment elle s'accorde avec l'ordonnance pour le gouvernement, p. 364. — L'application des Codes, p. 365.
3. — *Affaires diverses.* — Les condamnés et déportés de la Martinique, p. 366. — La loi sur la traite, p. 367. — La remise en question du régime commercial ; ses causes diverses, p. 368. — La politique de l'Angleterre ; la question d'Amérique, p. 369 ; les vices du régime douanier, p. 370. — Les rapports avec l'Amérique, p. 371. — Les projets de lois de douanes, 1824, 1825 et 1826, p. 372. — La convention du 5 février 1826 avec



l'Angleterre, p. 374. — Comment ces divers actes maintiennent les principes commerciaux anciens, p. 375.

#### IV. — L'ŒUVRE DU MINISTÈRE VILLÈLE. —

1. — En quoi cette œuvre est napoléonienne, p. 376. — Comment M. de Villèle y renonce à ses principes d'autrefois, p. 378. — Comment elle réalise les aspirations anciennes, p. 379. — Le système napoléonien sans Napoléon ; influence accrue des bureaux, p. 380. — Importance du ministère Villèle dans notre histoire coloniale, p. 382.
2. — L'œuvre administrative est la seule œuvre coloniale du ministère Villèle, p. 382. — La délimitation de Mahé, p. 382. — L'émancipation de Saint-Domingue, p. 382. — Refus de s'engager en Nouvelle-Zélande, p. 383. — Échec des entreprises à la Guyane, p. 385. — Mécomptes au Sénégal, p. 385. — Difficultés à Madagascar, p. 386. — Les affaires d'Espagne, d'Orient, du Brésil et d'Alger ; comment elles influent sur les questions coloniales, p. 389. — Les considérations techniques et les grands courants traditionnels, p. 392. — Dans quelle mesure le ministère Villèle eut une politique coloniale, p. 393.

### CHAPITRE III

#### L'ACHÈVEMENT DES RÉFORMES ET LA REPRISE DE L'EXPANSION

##### I. — LE MINISTÈRE MARTIGNAC.

1. — *Les circonstances et les hommes.* — Composition du ministère, p. 395. — La situation dont il hérite, p. 396. — La signification coloniale qu'il paraît avoir : Saint-Cricq, p. 398 ; Hyde de Neuville, p. 399.
2. — *Les programmes.* — Les discours du trône et l'adresse, p. 401. — Premières explications d'Hyde de Neuville, p. 403. — L'émotion de ses bureaux, p. 404. — Le budget de 1829 : déclarations du gouvernement, p. 406 ; satisfaction de la gauche, p. 407. — Le gouvernement et les libéraux, p. 408.
3. — *Les actes.* — Premières mesures d'Hyde de Neuville, p. 409. — Les réformes promises posent le problème constitutionnel, p. 410. — Comment le ministre interprète la charte, p. 412. — Achèvement des réformes à la Guyane et aux Antilles ; en quoi elles peuvent satisfaire les libéraux, p. 414. — La réforme du budget : ses causes, p. 414 ; les mesures préliminaires, retour des troupes à la Marine, p. 415 ; rétablissement du chapitre des colonies, p. 416. — Le projet d'un ministère des colonies, p. 416. — La question de la déportation, p. 417. — Les entreprises anciennes : la Guyane et le Sénégal, p. 419 ; Madagascar, envoi de renforts, p. 420.

— Les actes de M. de Saint-Cricq : l'enquête de 1828, p. 421. — Son importance, le sucre de betterave, p. 422 ; le projet de loi de 1829, p. 424 ; sa signification, p. 425. — L'attitude générale du ministère Martignac, p. 425.

## II. — LIBÉRAUX, CONSERVATEURS ET RÉACTIONNAIRES.

Divers débats coloniaux de 1829, p. 426. — Attitude réservée des ministres, p. 427. — Critiques des députés, p. 428. — Ce qui sépare le gouvernement de la gauche, p. 430. — En quoi Hyde de Neuville est homme de gouvernement, p. 431. — Comment le ministère Martignac, demeurant fidèle aux doctrines anciennes, continue ses précédesseurs, p. 423. — L'arrivée au pouvoir du ministère Polignac, p. 434. — Elle ne marque aucun changement dans la politique coloniale, p. 435. — Exemple : l'application de l'ordonnance judiciaire aux Antilles, p. 436. — Conséquences générales de la collaboration de MM. de Chabrol, Hyde de Neuville et d'Haussez, p. 437.

## III. — LA REPRISE DE L'EXPANSION.

La mission d'Océanie, p. 439. — Nouvelles difficultés avec Alger, p. 440. — Les projets sur l'Europe, p. 441 ; leur abandon, p. 442. — Les événements de Madagascar, p. 442. — Le ministère décide une action énergique, p. 444. — L'expédition d'Alger, son caractère, p. 445. — L'occupation d'Alger, p. 448. — Comment elle bouleversera les idées coloniales, p. 449.





