

D'un corps d'administrateurs à compétence générale à un corps d'officiers à compétence spéciale

L'arsenal est, pour la majorité de la période étudiée, le cadre principal d'intervention des commissaires de la Marine. Il est, par excellence, le lieu où est assuré le soutien logistique aux forces navales. Son organisation a donc des conséquences, tant sur le rôle des commissaires en son sein, que sur leur statut. Elle fait débat jusqu'à la fin du XIX^{ème} siècle.

En effet, dans la continuité de l'opposition entre la Plume et l'Épée, la question demeure, au XIX^{ème} siècle, celle du rôle respectif de l'administrateur et du militaire dans l'organisation de l'arsenal. Bien que le partage de compétences de 1776 soit consacré en 1800, la matière fait toujours controverse. Cependant, les termes du débat changent. Il ne s'agit plus de déterminer si les officiers militaires doivent ou non diriger les travaux relatifs aux navires, mais quelles sont leurs prérogatives sur les ressources nécessaires à ces travaux. C'est la question de l'autonomie des directions. Quand ce débat est clos, à la veille de la Grande Guerre, l'organisation de l'arsenal est largement modifiée (**section 1**). La place des commissaires en son sein évolue en conséquence, de même que leur statut. En effet, en reprenant en partie l'organisation prévue en 1776, la réforme de 1800 consacre la division de l'administration de l'arsenal en une administration navale, de la responsabilité des officiers militaires consommateurs de ressources, et une administration économique, de la responsabilité des administrateurs ordonnateurs des dépenses. En 1828, cette répartition des compétences est remise en cause, par la reconnaissance, au profit des officiers militaires, de prérogatives relevant de l'administration économique. En effet, les chefs de services, à partir de cette date, deviennent compétents pour ordonner certaines dépenses. La division traditionnelle de l'arsenal perd de sa portée. Les services du commissaire général, organisés en fonction de cette division, évoluent en conséquence. De service ayant compétence générale pour gérer les ressources nécessaires au service de l'arsenal, ils deviennent, à terme, un service à compétence spéciale, l'intendance maritime. Cette spécialisation abolit les liens que les commissaires entretiennent avec les

contrôleurs/inspecteurs. Justifiés par un domaine de compétences commun – l'administration économique – ces liens cessent avec la spécialisation institutionnelle du Commissariat. La militarisation de l'administration de l'arsenal accentue le phénomène. Alors que les termes de « commissaire » et de « contrôleur » désignent, au début du XIX^{ème} siècle, des fonctions susceptibles d'être assurées par un officier d'administration, les réformes réalisées durant la Monarchie de Juillet et le Second Empire amorcent la distinction entre ces deux catégories d'officiers. Les anciens officiers d'administration, au statut mixte, laissent la place à deux corps d'officiers militaires distincts : le Commissariat et le Contrôle. Ces changements, tant fonctionnels que statutaires, ont des conséquences sur le recrutement des commissaires. Ouvert au personnel administratif secondaire de la Marine dans un premier temps, la création du Corps du Commissariat entraîne, à terme, l'alignement du régime du recrutement des administrateurs de la Marine sur celui des officiers des autres corps de la Marine (**section 2**).

Section 1 : L'évolution de l'organisation administrative des ports militaires

Au début du XIX^{ème} siècle, les arsenaux de la Marine restent organisés, à l'instar de l'Ancien Régime, comme des centres de production, des usines, chargés de la construction et de l'entretien des navires de guerre et de leurs équipements (**paragraphe 1**). Cette idée est progressivement remise en cause à partir des années 1820. Les ports militaires commencent alors à être appréhendés comme des centres de préparation des forces navales, des bases. Cependant, cette conception ne s'impose définitivement qu'à la charnière des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles (**paragraphe 2**).

Paragraphe 1 – L'héritage de l'Ancien Régime

Jusqu'aux réformes réalisées à la fin du XIX^{ème} siècle, l'administration des arsenaux de la Marine demeure divisée en une partie militaire et une partie civile, puis administrative, au motif que cette division est un gage de bonne gestion des ressources de la Marine²⁵. En 1791, cette distinction est simplement réinterprétée. L'arsenal est alors une administration civile (**A**). Cette distinction entre la partie militaire et la partie administrative demeure le principe organique régissant l'administration des arsenaux au XIX^{ème} siècle (**B**).

A – L'arsenal, une administration civile

Sous l'influence de l'intendant Malouet, le caractère administratif de l'arsenal prévaut quand son organisation est réformée en 1791 (**1**). Les militaires sont alors totalement exclus de son administration (**2**).

²⁵ Soulevée dès le milieu du XVIII^{ème} siècle, notamment à l'occasion de la réforme de 1765, cette question de la maîtrise des dépenses est un véritable leitmotiv. Toutes les réformes relatives à l'administration des arsenaux sont justifiées de ce point de vue. Voir notamment les différents écrits de l'intendant Malouet, les rapports préalables au décret du 7 floréal An VIII, ou aux ordonnances du 29 novembre 1815, 17 décembre 1826 et 14 juin 1844.

1 – L'influence de l'intendant Malouet

Au début de la Révolution, les questions navales sont rapidement abordées, en raison du coût important de la Marine pour l'État²⁶. La France disposant de colonies et d'un commerce maritime vigoureux, la question de l'existence de la Marine ne se pose pas. Le débat porte sur les moyens de réduire le montant des sommes nécessaires à cette fin. Les différentes opinions émises en 1789 et 1790 convergent toutes pour constater que l'organisation des ports militaires, issue des réformes de 1776, accroît les dépenses de l'armée navale. Les différences se remarquent dans les solutions proposées. Le débat sur le partage de compétences entre l'autorité civile et l'autorité militaire, clos par la réforme de 1776, est alors relancé.

L'influence de Malouet dans ce débat est importante²⁷. Intendant de l'arsenal de Toulon à la fin de l'Ancien Régime, député aux États-Généraux, puis à l'Assemblée Nationale, et membre du comité de la Marine, il expose une première fois ses idées en matière d'administration navale dans quatre mémoires publiés en 1789²⁸. Dans son raisonnement, Malouet lie arguments comptables et arguments de principe. Il distingue, en matière d'administration intérieure, la fonction d'exécution et la fonction de contrôle²⁹. Transposé dans le cadre de la Marine, ce principe suppose

²⁶ Voir BOULAIRE (Alain), *La Marine française, de la Royale de Richelieu aux missions d'aujourd'hui*, Quimper : Éditions Palantines, 2011, p. 163-164. L'auteur précise que les dépenses occasionnées par la Guerre d'Indépendance des Treize Colonies correspondent à cinq sixièmes du déficit public en 1788.

²⁷ MALOUE, Pierre-Victor (1740-1814) entre dans l'administration de la Marine en 1763. Il est nommé sous-commissaire en 1767, et affecté au service colonial, à Saint-Domingue. Il est promu commissaire général en 1775, puis nommé ordonnateur pour la Guyane. Fait prisonnier par les Anglais en 1779, il est rapidement libéré, et est nommé intendant du port de Toulon en 1781. Il est élu député aux États Généraux en 1789, et appartient aux monarchiens. Il se réfugie en Angleterre, durant l'été 1792, à la chute de la monarchie parlementaire. Rentré en France à l'occasion du coup d'état du 18 Brumaire, il est rayé de la liste des émigrés par Bonaparte, et est nommé, en 1803, commissaire général au port d'Anvers. Promu préfet maritime, il est nommé conseiller d'État et baron d'Empire en 1810. Il tombe néanmoins en disgrâce en 1812. Ministre de la Marine en avril 1814, il meurt le 7 septembre de cette année. Outre cette carrière administrative, il est l'auteur de divers ouvrages comme *La Défense de Louis XVI* ou les *Considérations sur l'empire de la mer chez les anciens et les modernes*. Voir ETIENNE TAILLEMITE (Étienne), *Dictionnaire des marins français*, Cesano Boscone (Italie) : Édition Tallandier, 2002, p. 350-351.

²⁸ Voir MALOUE (Pierre-Victor), *Mémoires de M. Malouet, intendant de la Marine, sur l'administration de ce département*, s.l. : s.n., 1789.

²⁹ Cette distinction fait partie du corpus intellectuel des officiers d'administration de la Marine sous l'Ancien Régime. Elle fait partie des principes mis en avant par Richelieu et Colbert et suppose la distinction entre les contrôleurs et les commissaires de la Marine. Voir *infra*, section 2, paragraphe 1, B.

de différencier l'officier militaire qui utilise, consomme le matériel, et l'officier civil qui inspecte cette utilisation. Cette dernière mission est extrêmement importante en raison des sommes qu'exige l'entretien d'une flotte. Dans ses mémoires et dans le rapport qu'il remet au Comité de Marine, avant de présenter le projet de décret sur l'administration des forces navales, Malouet part de ce constat³⁰. Il analyse la situation financière de la Marine et remarque une disproportion entre le budget ordinaire alloué à ce département et l'état réel des navires susceptibles d'être armés. Cette inadéquation s'explique par les prérogatives trop étendues des officiers de vaisseau en matière d'administration des forces navales. Dans les mémoires publiés en 1789, Malouet met à la charge du système administratif de 1776 des blocages survenant dans l'administration quotidienne des arsenaux. Ils résultent du manque de clarté des textes quant aux compétences exactes de l'autorité civile et de l'autorité militaire. Les réformes de 1776 accroissent de manière substantielle les prérogatives des officiers militaires en matière de construction navale. Néanmoins, pour Malouet, ces derniers, déjà chargés du commandement, ne peuvent assurer avec efficacité cette partie du service naval. Son objet est particulier : la production de navires de guerre et leur préparation aux opérations navales. Par conséquent, il suppose l'existence d'un personnel sédentaire et spécialement formé aux opérations administratives. Malgré l'amélioration de leur formation, des officiers militaires ne peuvent prendre en charge cette branche de la Marine. Le postulat de Malouet est ainsi à l'opposé de celui retenu par le préambule de l'ordonnance du 27 septembre 1776 sur la régie des ports et arsenaux³¹.

Outre ce caractère spécial de l'administration navale, Malouet soulève un paradoxe issu de cette extension de compétences : l'autorité consommatrice devient également ordonnateur des dépenses. Ce paradoxe amène au problème du contrôle

³⁰ Voir MALOUE (Pierre-Victor), *Rapport fait à l'Assemblée Nationale, sur les dépenses et le régime économique de la Marine, imprimé sur ordre de l'Assemblée Nationale*, dans *Collection des opinions de M. Malouet, député à l'Assemblée Nationale*, Paris : chez Valade imprimeur-libraire, s.d., tome 1, p. 209-211.

³¹ Voir ISAMBERT, DECRUSY, TALLANDIER, *Recueil général des anciennes lois françaises, op. cit.*, volume 24, p. 141. Le préambule de l'ordonnance du 27 septembre 1776, sur la régie et l'administration générale et particulière des ports et arsenaux de marine précise que « *les officiers de marine ont acquis depuis plusieurs années, par la nouvelle forme donnée à leur éducation militaire, la théorie de l'architecture navale et les connoissances nécessaires pour bien diriger la construction, le gréement* et l'équipement des vaisseaux* ».

de l'emploi des ressources. La division de l'administration navale en une partie militaire, uniquement chargée du combat, et en une partie civile, chargée de la préparation des forces, permet un contrôle comptable réel, l'ordonnateur et le consommateur étant distincts. Cependant, le régime de 1776 implique pour Malouet que « *le pouvoir d'administration devint une prérogative pour les officiers militaires, et l'obligation de rendre compte, une vaine formule pour les officiers civils* »³². Dans un tel régime, la comptabilité ne remplit pas ses deux objectifs essentiels, à savoir « *la comparaison authentique des fonds assignés à chaque nature de dépenses, et la justification de leur emploi* »³³ et « *l'indication des motifs de tout excès de dépenses sur les fonds assignés, et la preuve de leur nécessité* »³⁴. Malouet critique le phénomène de militarisation de l'administration navale amorcé à la fin de l'Ancien Régime. L'administration des arsenaux doit être civile, ce qu'illustrent les dispositions de l'article XI du projet de décret qu'il propose suite au rapport rédigé pour l'Assemblée Nationale. Cet article dispose, à son alinéa 2, que « *Si un officier de marine est destiné à l'administration d'un port, il cessera dès lors d'appartenir au corps et au service militaires* »³⁵. Les officiers civils de la Marine des ports de Brest et du Havre partagent cette opinion³⁶. L'idée d'un arsenal entièrement administré par les officiers militaires de la Marine est bien défendue, notamment par le comte de Kersaint, mais reste minoritaire³⁷.

³² Voir MALOUE (Pierre-Victor), *Rapport fait à l'Assemblée Nationale, sur les dépenses et le régime économique de la Marine, op. cit.*, p. 220.

³³ *Ibid.*, p. 222.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*, p. 255.

³⁶ COMMIS DE LA MARINE DU DÉPARTEMENT DE BREST, *Réflexions sur l'administration économique des ports et arsenaux ou développement des réclamations des commis du département de Brest*, s.l. : s.n., s.d. ; et COMMIS DE LA MARINE AU DÉPARTEMENT DU HAVRE, *adhésion des commis au département du Havre aux réflexions sur l'administration économique des ports et arsenaux ; ou au développement des réclamations des commis de la Marine au département de Brest*, s.l. : s.n., s.d.

³⁷ Voir DE KERSAINT (Guy), *Institutions Navales ou premières vues sur les classes et l'administration de la France, considérée dans ses rapports maritimes*, Paris : chez Garnéry, An I. Kersaint propose de confier la direction des arsenaux à des officiers de vaisseau. Néanmoins, il distingue le service au sein de l'arsenal, dénommé « service à terre » et confié à des officiers supérieurs remplissant certaines conditions de service, du service à bord d'un navire ou « service en mer ». La dégradation des relations entre le Roi et l'Assemblée Nationale Constituante, en 1791, apparaît également comme un facteur déterminant dans la réduction des prérogatives des officiers de vaisseau. Ce corps, attaché au Roi, est rapidement touché par l'émigration. Les officiers de vaisseau qui demeurent en France apparaissent suspects. La mainmise des officiers civils de la Marine sur le matériel (navires, armements*, etc.) devient un moyen de contrôle des

2 – L'exclusion des militaires des opérations administratives

La division de l'arsenal n'est pas remise en cause et dès 1790, elle est implicitement reconnue par l'adoption, sans discussion, du décret sur les principes constitutionnels de la Marine³⁸. Bien que ne contenant aucune disposition formelle sur la distinction entre la partie militaire et la partie civile, ce texte distingue, dans ses différents articles, les officiers militaires et les officiers civils, leur reconnaissant de facto des champs de compétences propres. La distinction est consacrée lors de l'adoption, également sans discussion³⁹, du décret du 21 septembre 1791 « sur l'administration des arsenaux et objet y relatifs »⁴⁰.

L'article 2 de ce texte dispose que « *l'administration des ports sera civile ; elle sera incompatible avec toutes fonctions militaires* ». Les dispositions de ce texte sont proches de celles de l'ordonnance du 29 avril 1689. L'ordonnateur, comme l'intendant de la Marine, dirige l'ensemble des opérations concernant la préparation des forces : les approvisionnements, les travaux, la levée des équipages. Le commandant dispose uniquement de l'autorité sur les officiers militaires et les troupes présents au port. Les compétences respectives de l'autorité militaire et de l'autorité civile sont à la fois *ratione loci* et *ratione materiae* : l'administrateur a une plénitude de compétences en matière de préparation des forces dans le cadre de l'arsenal ; le militaire dispose de la primauté en mer, dans le cadre d'opérations navales. De manière incidente, cette réforme importante peut s'expliquer par la fermeture du corps des officiers de vaisseau dans les dernières années de l'Ancien Régime, fermeture qui touche tant les volontaires de la Marine que les officiers issus de la Marine marchande. En effet, l'accès aux corps des

officiers de vaisseau. Voir À *qui doit-on confier l'administration de la Marine et des ports*, s.l. : s.n., 1791. L'auteur souligne le problème qu'engendre la concentration entre les mêmes mains « *du commandement des troupes, la disposition des vaisseaux, des matelots et celle de l'argent* ». Les officiers de vaisseau apparaissent comme une menace pour la liberté car ils concentrent trop de pouvoirs et peuvent en abuser. La distinction entre la partie militaire, chargée du combat, et la partie civile, chargée de la préparation des forces, apparaît comme une garantie en faveur de la liberté.

³⁸ Voir ASSEMBLÉE NATIONALE, *Décret sur les principes constitutionnels de la Marine du 26 juin 1790*, Paris : Imprimerie Nationale, 1791.

³⁹ Voir MAVIDAL (Jérôme) et LAURENT (Émile), *Archives parlementaires - série 1 (1789 – 1799)*, Paris : Société d'Imprimerie et Librairie administrative et des Chemins de fer, 1887, volume 28, p. 381-386 ; et volume 31, p. 101 et 137-144.

⁴⁰ Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, Paris : Imprimerie de la République, an V, volume 2, p. 307-319.

officiers de vaisseaux est alors réservé aux individus issus de la noblesse⁴¹. Les deux documents, rédigés par le personnel administratif des ports de Brest et du Havre en 1789, insistent sur ce point⁴². Pour les auteurs, la conjonction entre des prérogatives administratives importantes et un recrutement exclusif entraîne la création d'une caste dirigeante dans les arsenaux. Son existence est incompatible avec les nouveaux principes régissant le gouvernement. Il convient de supprimer cette caste en ouvrant son recrutement et, surtout, en limitant ses attributions au seul combat. La réforme de 1791 a donc pour vocation de rétablir l'égalité entre les différents agents de la Marine. Le port militaire est une institution civile, une usine produisant des navires de guerre et administrée par un personnel propre, les officiers d'administrations, successeurs des commissaires. Ces ports militaires sont répartis en grands ports, les arsenaux traditionnels, et ports secondaires⁴³. La distinction n'a alors aucune conséquence sur le domaine de compétences respectif de l'autorité militaire et de l'autorité civile, en raison de la compétence de principe des officiers civils sur l'ensemble des aspects de l'administration navale. La Convention ne revient pas sur cette organisation. Pour des motifs politiques, elle renforce le caractère absolu du principe de séparation, en remplaçant la dénomination d'« officiers d'administration » par celle d'« employés civils »⁴⁴. Cependant, ces réformes, réalisées dans le but de purger la Marine de ses éléments considérés comme contre-révolutionnaires, accroissent la désorganisation de la

⁴¹ Voir *Ordonnances et règlements concernant la Marine*, Toulon : Imprimerie Mallard, 1787, p. 54, article 10, ordonnance du premier janvier 1786 qui supprime les compagnies de garde du pavillon amiral et celles des gardes de la Marine. Ce texte crée des élèves de la Marine et règle la forme de leur instruction et de l'avancement des jeunes gens destinés à entrer dans la Marine du Roi. Voir également p. 77, article 2 alinéa 1, ordonnance du même jour concernant les volontaires employés sur les vaisseaux de sa Majesté. Ce dernier texte précise que ne peuvent être volontaires de la Marine que « les fils de gentilshommes ou de sous-lieutenants de vaisseau ou de ports, et les fils des négociants en gros, armateurs, capitaines-marchands, et gens vivant noblement ». L'accès au corps des officiers de vaisseau devient ainsi un privilège de la noblesse.

⁴² Voir COMMIS DE LA MARINE DU DÉPARTEMENT DE BREST, *Réflexions sur l'administration économique des ports et arsenaux ou développement des réclamations des commis du département de Brest*, op. cit. ; et COMMIS DE LA MARINE AU DÉPARTEMENT DU HAVRE, *adhésion des commis au département du Havre aux réflexions sur l'administration économique des ports et arsenaux ; ou au développement des réclamations des commis de la Marine au département de Brest*, op. cit.

⁴³ Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 2, p. 325. L'état des employés de l'administration de la Marine est annexé au décret du 21 septembre 1791 relatif à l'administration de la Marine. Cet état prévoit l'emploi d'un chef d'administration comme ordonnateur à Bordeaux, au Havre, à Cherbourg, à Saint-Malo, à Nantes, à Dunkerque, à Bayonne, à Marseille et en Corse.

⁴⁴ Voir *infra*, section 2, paragraphe 2, A.

production des arsenaux, d'où une relative impuissance de la flotte face aux escadres des coalisés⁴⁵.

B – Des réformes limitées

En 1795, l'administration des forces navales est à nouveau réformée. La distinction entre l'administration navale et l'administration économique, introduite en 1776, est alors discutée comme principe organique de l'administration des arsenaux. Néanmoins, à la fin de ce débat, l'administration des arsenaux reste civile (1). La vocation militaire de l'arsenal est reconnue au début du Consulat. La partie civile de l'administration des arsenaux correspond désormais à la notion d'administration économique, comme sous l'empire du texte de 1776 (2).

1 – La réforme de l'an IV

À la suite des événements de Thermidor an III, la Marine est à nouveau réformée⁴⁶. Cette réforme générale vise à mettre un terme à la désorganisation qui touche l'administration des forces navales. Les questions relatives au budget de la Marine et au contrôle de son utilisation restent centrales. Cependant, loin de bouleverser les structures fondamentales de la Marine, cette réforme reprend les dispositions du texte de 1791 et y apporte des précisions.

⁴⁵ Voir GILLET (Jean-Claude), *La Marine impériale, le grand rêve de Napoléon*, Paris : chez Bernard Giovanangeli Éditeur, 2010. Outre les défaites navales, cette incapacité de la flotte se remarque à travers l'activité des arsenaux. Entre 1790 et 1797, les effectifs de la flotte passent de 72 vaisseaux à 53 et de 69 frégates à 61. Par ailleurs, les constructions neuves réalisées entre 1790 et 1799 s'élèvent à 23 vaisseaux et 45 frégates. Les arsenaux se révèlent incapables de compenser les pertes en vaisseaux, incapacité due en partie aux multiples réformes en matière d'administration de la Marine réalisées durant cette période. Voir en ce sens TAILLEMITE (Étienne), *Histoire ignorée de la Marine française*, Paris : édition Perrin, 2010, p. 399-406.

⁴⁶ Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, *op. cit.*, volume 6, p. 31-74, décret du 2 brumaire an IV concernant l'administration des ports et arsenaux de la Marine ; décret du 3 brumaire an IV concernant l'Inscription maritime ; décret du 3 brumaire an IV concernant l'admission et l'avancement des officiers de la Marine militaire, et la réception des capitaines des bâtiments de commerce, maîtres au petit cabotage, pilotes côtiers et pilotes lamaneurs ; et décret du 3 brumaire an IV relatif à la nomination, aux fonctions, à l'uniforme et aux traitements des employés de l'administration des ports.

La division de l'arsenal en deux parties n'est pas remise en cause. L'article 5 du décret du 2 brumaire an IV « concernant l'administration des ports et arsenaux de la Marine » reprend le principe posé par l'article 2 du décret du 21 septembre 1791. La partie civile demeure conçue de la manière la plus large possible. Elle concerne l'ensemble de l'arsenal, tandis que la partie militaire ne concerne que les opérations en mer et la sûreté militaire des ports⁴⁷. Les ports militaires restent conçus comme des usines. À la différence du texte de 1791, le décret du 2 brumaire fixe le régime administratif des ports secondaires⁴⁸. Leur organisation est allégée par rapport à celle des ports arsenaux, et sont sous la direction de commissaires de la Marine⁴⁹. Néanmoins, les débats sur les attributions respectives de l'autorité militaire et de l'autorité civile restent vifs. Dès l'an IV, l'amiral Truguet⁵⁰ conteste, à plusieurs reprises, cette vision de l'administration navale excluant les militaires, critique dont le Directoire Exécutif se fait l'écho dans un message adressé au Conseil des Cinq-Cents le 12 frimaire an IV⁵¹. Pour l'amiral, le but de l'administration navale est de rendre possible l'armement des navires de la flotte. L'autorité militaire et l'autorité administratif participent tous deux à cette mission

⁴⁷ Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies, op. cit.*, volume 6, p. 36-37, section III « Des mouvements des ports », titre II, décret du 2 brumaire an IV sur l'administration des arsenaux. Bien que confiée à des officiers de vaisseau, la direction des mouvements reste de la compétence de l'ordonnateur. Voir également p. 64, article 6, décret du 3 brumaire an IV relatif à la nomination, aux fonctions, à l'uniforme, et aux traitements des employés de l'administration de la Marine. Comme en 1791, les officiers de vaisseau nommés à la direction des mouvements cessent d'appartenir à leur ancien corps.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 48-49, l'état des ports annexé au décret du 2 brumaire an IV concernant l'administration des ports et arsenaux de la Marine. Sont alors considérés comme grands ports Toulon, Brest, Rochefort et Lorient. Sont considérés comme ports secondaires Dunkerque, Le Havre, Cherbourg, Saint-Malo, Nantes, Bordeaux, Bayonne et Marseille.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 42-43, titre IV. Le texte ne précise pas si les commissaires à la tête des ports secondaires sont sous l'autorité des ordonnateurs des grands ports.

⁵⁰ TRUGUET, Laurent-Jean-François, comte de (1752 – 1839). Il entre dans le service naval comme garde-marine en 1765. Il fait partie de l'escadre commandée par d'Estaing en 1778. Promu lieutenant de vaisseau en 1779, il combat sous les ordres de Guichen puis de De Grasse. Il devient major de vaisseau en 1784. Rallié aux idées révolutionnaires, il devient capitaine de vaisseau puis contre-amiral en 1792 et reçoit le commandement de l'escadre de Toulon. Destitué suite à un échec devant Cagliari, il est réintégré en 1795 et fut ministre de la Marine de 1795 à 1797. Considéré comme modéré, il perd le ministère en 1797. Sa carrière se poursuit sous l'Empire, il est nommé conseiller d'État en 1801, puis reçoit en 1803 le commandement de l'escadre de Brest. Il tombe néanmoins en disgrâce en raison de son hostilité à la proclamation de l'Empire. Il prend le commandement de l'escadre de Rochefort en 1809 et est nommé préfet maritime en 1811. Prisonnier en 1813, il devient comte en 1814 puis pair de France en 1819. Il continue alors d'influencer les débats relatifs à la Marine. Nommé amiral en 1831, il meurt le 26 décembre 1839 à Paris. Voir TAILLEMITE (Étienne), *Dictionnaire des marins français, op. cit.*, p. 514-515.

⁵¹ Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies, op. cit.*, volume 6, p. 152-158.

et doivent agir de concert dans ce but. Par conséquent, les officiers de vaisseau ne peuvent être étrangers aux opérations relatives à la préparation des forces, en raison de leur expérience du combat et de la navigation. L'administration de l'arsenal doit être revue. La proposition de réforme contenue dans ce texte ne remet pas en cause la division de l'arsenal. Elle ne fait que redéfinir la frontière entre le domaine de compétences de l'autorité militaire et le domaine de compétences de l'administrateur. Ce dernier assure à un rôle similaire à celui des commissaires des ports et arsenaux dans le régime de l'ordonnance du 27 septembre 1776. Ce projet annonce la réforme de l'an VIII : l'arsenal est dirigé par un ordonnateur unique, ayant au moins dix ans de navigation à bord des navires de l'Etat, assisté d'un directeur militaire pour la partie militaire et d'un directeur civil pour la partie administrative.

Ces critiques incitent le Conseil des Cinq-Cents à suspendre l'application de la réforme de brumaire an IV par le décret du 23 frimaire de la même année⁵². Le régime de l'administration des arsenaux suscite une vive discussion. Les opposants aux propositions de Truguet s'appuient sur des arguments pratiques. Le régime prévu par les textes de brumaire an IV n'a pas eu le temps de prouver son efficacité car il n'a pas été appliqué. En outre, l'expérience du système administratif de 1776 est critiquable⁵³. Les partisans du système proposé par Truguet opposent à ces deux arguments l'existence d'un chef unique de l'arsenal, dirigeant l'action du directeur militaire et du directeur civil. Cette direction unique permet d'éviter les problèmes de compétences qui se posaient sous l'empire de l'ordonnance du 27 septembre 1776⁵⁴. Parmi eux, le député Rouyer distingue, dans l'arsenal, l'administration navale et l'administration comptable⁵⁵. La première concerne « les

⁵² Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 6., p. 160.

⁵³ Voir BERGEVIN (Olivier), *Rapport de la Commission chargée d'examiner le message du Directoire Exécutif, concernant l'organisation de la Marine, décrété par la Convention nationale*, Paris, Imprimerie nationale, an IV.

⁵⁴ Notamment en matière de comptabilité. Les officiers militaires disposent de l'utilisation des ressources. Ils sont donc comptables des matières qu'ils utilisent. Les officiers d'administration ordonnent la délivrance des ressources, et sont également compétents. Le problème est de déterminer précisément leurs attributions respectives en la matière. Cette question est récurrente durant la première moitié du XIX^{ème} siècle. Voir *infra*, chapitre 2, section 1, paragraphe 1.

⁵⁵ Voir ROUYER (Jean-Pascal), *Opinion du Représentant du peuple ROUYER, député du département de l'Hérault, sur le message du Directoire Exécutif, relatif à l'organisation de la Marine*, Paris : Imprimerie nationale, an IV, p. 4.

troupes, la police et les mouvements du ports, la construction, l'entretien et l'équipement des vaisseaux, l'artillerie et la fabrication des manœuvres et agrès »⁵⁶. Elle suppose une certaine expérience de la navigation et des navires, expérience que les officiers militaires possèdent, à la différence des administrateurs. La seconde concerne « les approvisionnements, les prises, les chiourmes, les hôpitaux, les bâtiments, les magasins, la levée de gens de mer, la comptabilité de l'arsenal et des fonds, et tous les objets qui en dépendent »⁵⁷. Cette administration comptable, de la compétence des administrateurs de la Marine, concerne principalement la gestion des ressources nécessaires au service naval. En effet, les administrateurs sont, dans ce projet, compétents uniquement pour dresser la comptabilité des ressources de l'arsenal, ordonner les dépenses, surveiller l'emploi des matières, et passer les marchés nécessaires aux approvisionnements. Pour répondre aux critiques sur le risque de conflits de compétences entre ces deux administrations, le député propose de créer des commissaires maritimes. Nommés provisoirement, ils recevraient temporairement la direction des ports et trancheraient les éventuels conflits de compétences⁵⁸. Ainsi, dès l'an IV, l'idée que les arsenaux, sous la direction d'un chef unique, sont des institutions militaires est de nouveau défendue. Le Conseil des Anciens met fin au débat et ordonne, le 9 pluviôse an IV, l'application du texte du 2 brumaire. Ces débats révèlent le caractère intangible de la distinction entre la partie civile et la partie militaire de l'administration des ports. En aucun cas, il est question de l'abolir. Seule, l'étendue de leurs domaines respectifs est objet de discussions. Ces réformes du Directoire ne parviennent pas à redresser l'état matériel de la flotte⁵⁹. La complexité du système institutionnel mis en place accroît les dépenses en personnel civil⁶⁰. La réforme de brumaire an IV est un échec, ce que constate le

⁵⁶ Voir ROUYER (Jean-Pascal), *Opinion du Représentant du peuple ROUYER, député du département de l'Hérault, sur le message du Directoire Exécutif, relatif à l'organisation de la Marine*, Paris : Imprimerie nationale, an IV, p. 4.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*, p. 15.

⁵⁹ Voir GILLET (Jean-Claude), *La Marine impériale, le grand rêve de Napoléon*, *op. cit.*, p. 58-62.

⁶⁰ Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, *op. cit.*, volume 2, p. 325-326, état des employés dans l'administration de la Marine et des appointements qui leur sont alloués annexé au décret du 21 septembre 1791 relatif à l'administration des ports ; et volume 6, p. 67-69, état des agents employés au service des ports militaires de la République et dans les quartiers maritimes, et des appointements qui seront alloués par ans à chacun d'eux, annexé au décret du 3 brumaire an IV relatif à la nomination, aux fonctions, à l'uniforme et aux traitements

Conseil des Cinq-Cents, dans un message adressé au Directoire Exécutif le 9 nivôse an VII, dans lequel il estime nécessaire qu'il y ait « *de l'unité* » et de « *l'économie* » dans l'administration des ports⁶¹. Le Conseil des Cinq-Cents désavoue la position qu'il tenait au terme des débats de l'an IV, mais ne remet pas en cause la division de l'arsenal. Le coup d'état du 18 brumaire an VIII empêche le Directoire de réaliser une réforme selon les deux objectifs fixés dans le message du 9 nivôse an VII.

2 – La division de l'arsenal, un principe structurel

La distinction entre l'administration navale et l'administration économique ou comptable, débattue en 1795, est consacrée comme principe organique de l'administration des ports militaires durant les premiers mois du Consulat **(a)**. Bien que sa portée soit révisée en 1828, Cette distinction demeure, au XIX^{ème} siècle, à la base de grands textes régissant les arsenaux de la Marine **(b)**.

a – La réforme de l'an VIII

La réforme des arsenaux est réalisée dès l'an VIII. Le décret du 7 floréal semble bouleverser les structures sur lesquelles repose la Marine depuis le XVII^{ème} siècle⁶².

Dans le rapport préalable, la Section Marine du Conseil d'État précise que la Marine est avant tout une organisation militaire destinée à protéger la navigation

des employés de l'administration des ports Le premier document mentionne 993 employés civils, le second 961. L'augmentation en nombre du personnel civil, entre 1791 et 1795, n'est donc pas la cause de l'augmentation des dépenses en personnel administratif. En effet, cette augmentation des dépenses en personnel civil est d'abord la conséquence de la réforme de l'administration de l'arsenal réalisées 1791. En effet, l'arsenal redevient une administration civile. L'ensemble de son personnel passe, par conséquent, sur les états des personnels civils, notamment le personnel technique des travaux (constructions navales, artillerie, etc.) et le personnel chargé des mouvements (sûreté de la navigation dans les ports militaires), militaires dans le régime de 1776.

⁶¹ Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies, op. cit.*, volume 9, p. 118.

⁶² Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat*, Paris : chez Guyot et Scribe, 1828, volume 12, p. 213-218.

commerciale⁶³. Elle repose sur le navire de guerre, qu'il est nécessaire de construire, de commander et d'approvisionner. Le service des forces navales repose sur trois socles : la construction, le commandement et la logistique. Trois types de personnel sont nécessaires : l'officier militaire, l'ingénieur-constructeur et l'administrateur. Chacun concourt à rendre possible l'armement de la flotte, aucun ne doit être supérieur aux autres. À cette fin, tous sont subordonnés au préfet maritime de l'arrondissement. Les arsenaux, désormais chefs-lieux des arrondissements maritimes, sont sous la haute autorité de ces préfets. Ils sont organisés en cinq services qui leur sont directement rattachés : états-majors, construction navale, mouvements du port, parc d'artillerie, administration et comptabilité⁶⁴. La répartition de ces services en une partie militaire et une partie civile semble légalement abandonnée. Elle reste sous-jacente cependant. Si, dans le rapport préalable au décret du 7 floréal an VIII, la Section Marine du Conseil d'État distingue l'officier militaire, l'ingénieur-constructeur et l'administrateur, très vite, elle reconnaît que les deux premiers ont des liens⁶⁵. De même, la direction des services « états-majors », « mouvements du port » et « parc d'artillerie » appartient aux officiers militaires, tandis que les officiers du service des constructions navales se voient reconnaître, à l'article 20, la qualité de militaire⁶⁶. Surtout, le champ de compétences des administrateurs est recentré sur « l'administration comptable » définie par le député Rouyer⁶⁷. Le système de l'ordonnance du 27 septembre 1776 est rétabli, sous couvert d'une nouvelle

⁶³ Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 10, p. 226.

⁶⁴ Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat*, op. cit., volume 12, article 9, p. 213.

⁶⁵ Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, op. cit., volume 10, p. 228. Le rapport de la Section Marine précise : « Sans doute, le constructeur doit être appelé à juger de son ouvrage ; aussi pensons nous qu'il est utile qu'il fasse un ou deux voyages de mer, non-seulement comme observateur des effets dont il doit étudier les causes, mais encore comme homme d'art, utile dans les armées où les accidents nécessitent ses lumières : mais l'art de faire la machine est essentiellement différent de celui de s'en servir ; et les réunir, c'est accumuler des fonctions fort disparates ».

⁶⁶ Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat*, op. cit., volume 12, p. 213-214, titre II, section III « états-majors, officiers, troupes d'artillerie de Marine » ; p. 214-215, même titre, section V « mouvements du port » ; et p. 215, même titre, section VI « parc d'artillerie » ; et p. 264, article 9, arrêté du 7 thermidor an VIII portant règlement sur l'organisation et le service général de la Marine. Aux termes de cet article, les officiers du génie maritime peuvent passer dans le corps des officiers de vaisseau s'ils satisfont à certaines conditions de navigation.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 215, titre II, section VII « administration et comptabilité », décret du 7 floréal an VIII.

organisation administrative. Sous l'Empire, celle-ci distingue bien : une partie civile ou administrative, correspondant à l'administration comptable et se définissant comme l'ensemble des services et des personnels qui ont pour but d'approvisionner l'arsenal en ressources matérielles et humaines ; et une partie militaire qui regroupe les services et personnels ayant pour mission de préparer les forces navales.

Cependant, les officiers militaires ne sont pas totalement étrangers aux opérations d'approvisionnement. Utilisant les ressources, ils doivent avoir la possibilité de se prononcer sur leur qualité. L'article 87 du décret du 7 floréal an VIII précise que si la recette des biens acquis appartient au commissaire du magasin général, elle ne peut être réalisée qu'après examen de ces biens par une commission comprenant le chef de service concerné, un officier de vaisseau et un commissaire de la Marine⁶⁸. L'extension du champ de compétences de l'élément militaire fait évoluer l'arsenal. Il cesse d'être considéré comme une institution purement civile. Bien que toujours perçu comme un centre de production, il acquiert une dimension militaire forte et la partie civile devient la partie administrative. Cette évolution touche également l'organisation des ports secondaires, qui deviennent les chefs-lieux des sous-arrondissements maritimes. Leur direction est réformée. Elle n'est plus confiée, légalement, aux seuls commissaires de la Marine, le ministre de la Marine disposant d'un pouvoir discrétionnaire en la matière⁶⁹. Les réformes de l'An VIII font des ports secondaires des relais de l'autorité des préfets maritimes. Ces réformes permettent une reprise de l'activité des arsenaux⁷⁰. L'organisation de l'an VIII perdure, sans changement majeur, jusqu'à la chute de l'Empire. Durant la Restauration, le système de direction bicéphale, tel qu'il était prévu par l'ordonnance du 27 septembre 1776 est rétabli entre 1815 et 1826⁷¹. Les ports

⁶⁸ Voir DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat, op. cit.*, volume 12, p. 218.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 217, article 81, titre VII « dispositions générales », décret du 7 floréal an VIII.

⁷⁰ Cette reprise en main de l'administration des arsenaux se traduit par la hausse du nombre de navires disponibles et du nombre de navires en construction. Les effectifs passent de 48 vaisseaux et 58 frégates disponibles en 1800 à 72 vaisseaux et 46 frégates en 1812. L'effet est encore plus sensible au niveau des constructions. Durant la Révolution, 23 vaisseaux et 45 frégates sont mis en chantier. Durant la période napoléonienne, ces chiffres passent à 87 pour les vaisseaux et 91 pour les frégates. Voir GILLET (Jean-Claude), *La Marine impériale, le grand rêve de Napoléon, op. cit.*, p. 15-16.

⁷¹ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la bibliothèque, inv. 9619 (Ordonnances et autres pièces relatives à la Marine - Louis XVIII), ordonnance du roi du 29

secondaires, en cette occasion, redeviennent de la compétence de la partie administrative, et sont de nouveau confiés aux commissaires⁷².

b – La réforme de 1828

L'organisation de l'an VIII est rétablie par les ordonnances du 27 décembre 1826 et du 17 décembre 1828⁷³. À cette occasion, le débat sur la portée de la division de l'arsenal est relancé. Les premières formulations du futur principe d'« autonomie des directions » sont alors proposées.

Ce principe implique de dépasser la division de l'arsenal. Il part du constat que l'élément militaire, chargé des opérations de préparation des forces, doit disposer de l'ordonnancement des dépenses en matières, afin de faciliter sa mission. L'administrateur, disposant de l'ordonnancement des dépenses en argent, serait réduit, dans cette hypothèse, au simple rôle de payeur. Cette proposition est critiquée par le commissaire Boursaint⁷⁴. Les idées qu'il développe sont similaires

novembre 1815 concernant la régie et l'administration générale et particulière des ports et arsenaux de Marine.

⁷² Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, fond de la bibliothèque, inv. 9619 (Ordonnances et autres pièces relatives à la Marine - Louis XVIII), article 33, ordonnance du roi du 29 novembre 1815 concernant la régie et l'administration générale et particulière des ports et arsenaux de Marine.

⁷³ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1827 – Partie officielle*, Paris, Imprimerie Royale, 1827, p. 1-3, ordonnance du Roi du 27 décembre 1826 qui établit une préfecture maritime dans chacun des cinq grands ports militaires du royaume ; et *Annales maritimes et coloniales 1829 – Partie officielle, op. cit.*, p. 1-28, ordonnance du 17 décembre 1828 sur le service des ports, en exécution de celle du 27 décembre 1826. Les motifs présentés en préambule de l'ordonnance du 27 décembre 1826, sont les mêmes que ceux avancés à l'occasion de la réforme de 1791 : les risques d'erreur comptable et de conflits de compétences. Par conséquent, un centre de décision unique, « capable de les (les officiers militaires et les administrateurs) maintenir réciproquement dans de justes rapports, et de les faire concourir ensemble dans le but commun », doit être mis en place.

⁷⁴ BOURSAINT, Pierre-Louis (1781 – 1833). Il s'engage comme novice en 1794 et passe au service administratif en 1800. Il débute sa carrière comme agent comptable et participe à plusieurs campagnes en mer. Il devient secrétaire de l'amiral Ganteaume en 1803 puis est promu commis de Marine en 1804. Il est nommé au quartier de l'Inscription maritime à Saint-Malo, puis au bureau des soldes au Ministère de la Marine. Promu commis principal en 1808 et sous-commissaire en 1809, il est nommé commissaire en chef du bureau de l'Inscription maritime en 1811, puis est promu commissaire principal en 1813. Il poursuit sa carrière durant la Restauration. Il est nommé directeur de la comptabilité et de la Caisse des invalides de la Marine en 1817, conseiller d'État en 1822 et devient membre du Conseil d'amirauté en 1825. Il meurt en 1833 à Saint-Germain-en-Laye. Voir TAILLEMITE (Étienne), *Dictionnaire des marins français, op. cit.*, p. 67.

à celles du député Rouyer⁷⁵. Sous le terme d'« administration économique », il regroupe : le recensement et la satisfaction des besoins en hommes et en matières ; la recette, avec la commission des recettes, des matières brutes et des objets confectionnés et leur centralisation dans le magasin général ; le paiement et la liquidation des dépenses en hommes et en matières ; la gestion des établissements économiques comme les hôpitaux et les bagnes ; l'affectation des personnels de santé et des personnels administratifs à bord des vaisseaux armés ; et la rédaction des comptes généraux d'approvisionnements et de fonds⁷⁶. L'ordonnance du 17 décembre 1828 est un compromis entre ces deux positions. La partie administrative, au sens d'administration économique, est maintenue⁷⁷. La division de l'arsenal persiste. Néanmoins, en créant des magasins particuliers à disposition des chefs de service, ce texte reconnaît aux chefs de services des compétences en matière d'administration du matériel, ce qui accentue le caractère militaire de l'arsenal. Le phénomène touche aussi l'administration des ports secondaires. Le titre X de l'ordonnance du 17 décembre 1828 conserve le principe d'une administration particulière sous la direction d'un officier d'administration⁷⁸. Il précise toutefois, qu'en cas de « *travaux extraordinaires de travaux^[sic.] ou d'armement* », la direction du port est temporairement confiée à un officier du corps des vaisseaux ou du corps du génie maritime, et le commissaire assure alors les fonctions de chef d'administration dans un arsenal⁷⁹. Cette disposition concerne la circonstance de guerre, cadre traditionnel de compétence des officiers militaires. En temps de paix, la vocation des ports secondaires est avant tout économique. Ces ports relèvent, dès lors, de la partie administrative.

⁷⁵ À la seule différence que le député Rouyer utilise la notion d'administration économique pour défendre les prérogatives des militaires, le commissaire Boursaint utilise la notion pour défendre les prérogatives des administrateurs.

⁷⁶ Voir BOURSAINT (Pierre-Louis), *Mémoire sur l'Inspection*, dans BLANCHARD (Claude-François), *Écrits divers de P. L. Boursaint, op. cit.*, p. 117-125. La distinction entre les deux parties de l'arsenal fait partie du bagage intellectuel des commissaires de la Marine. À la page 119, le commissaire Boursaint écrit : « *Une pensée dominante dans tous les règlements de la Marine, c'est que l'ordre et l'économie, à les prendre dans un sens étendu, inconciliable en général avec le métier de la mer, avec les habitudes militaires, avec l'entraînement irrésistible des grands travaux publics, doivent être l'apanage d'un corps civil sédentaire placé en dehors de tout cela* ».

⁷⁷ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1829 - Partie officielle, op. cit.*, p. 7-9, chapitre second « du chef d'administration », titre IV, ordonnance du 17 décembre 1828.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 27-28.

⁷⁹ *Ibid.*

Le régime de l'ordonnance du 17 décembre 1828 est rapidement critiqué. La coexistence de compétences concurrentes, notamment sur les dépenses en matériel, entre les chefs de services et les commissaires soulève d'importantes questions comptables⁸⁰. L'administration de l'arsenal est une nouvelle fois réformée par les ordonnances du 3 janvier 1835 et du 11 octobre 1836⁸¹. Cette réforme est une tentative d'adaptation de la partie administrative aux nouvelles prérogatives des chefs de service, mais est un échec⁸². Le régime administratif des arsenaux de 1828 est rétabli par l'ordonnance du 14 juin 1844 sur l'administration de la Marine⁸³. Ce texte est rapidement attaqué. Le député Lanjuinais, dans un discours prononcé à l'occasion du vote du budget de 1845, émet de vives critiques sur l'évolution du service administratif de la Marine depuis 1828⁸⁴. Les propos tenus par ce député sont proches de ceux tenus par Malouet durant la Révolution. Pour ce député, le problème fondamental est le montant des sommes qu'exige l'entretien des forces navales, et l'opacité qui règne quant à leur utilisation, opacité résultant de la difficile tenue des écritures comptables. Ce problème est la conséquence des prérogatives économiques reconnues aux officiers militaires. Cependant, pour le député Lanjuinais, « *les officiers de vaisseau ne reçoivent pas des enseignements qui les préparent à devenir des administrateurs* »⁸⁵. Lanjuinais revient, par cette affirmation, à une définition stricte du domaine de compétences des officiers militaires au motif qu'« *à la Marine, tout est administration. Assurément, le côté militaire a son importance, nous le voyons tous les jours, mais le côté dominant, c'est l'administration ; car, pour que la*

⁸⁰ Voir *infra*, chapitre 2, section 1, paragraphe 1.

⁸¹ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (Services administratifs), sous-série 1E (Commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E1 (Ordonnances, règlements, répertoires d'archives), carton 24 (Réglementation du Commissariat), ordonnance du 3 janvier 1835 portant institution d'un corps du Commissariat de la Marine ; et ordonnance du 11 octobre 1836 concernant le Commissariat de la Marine.

⁸² Sur les raisons de cet échec, voir *infra*, paragraphe 2 ; et chapitre 2, section 1, paragraphe 2.

⁸³ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1844 – partie officielle, op. cit.*, p. 613-663.

⁸⁴ LANJUINAIS, Victor-Ambroise. Fils de Jean-Denis comte Lanjuinais. Il est né en 1802 et mort en 1869. Il est élu député de Loire-Inférieure de 1838 à 1848, et membre et secrétaire du comité de finance. À ce titre, il rédige plusieurs rapports en en la matière. Il soutient le Tiers Parti et siège au côté des partisans d'Adolphe Thiers. Voir ROBERT (Adolphe), BOURLETON (Edger) et COUGNY (Gaston), *Dictionnaire des parlementaires français depuis le 1^{er} mai 1789 jusqu'au 1^{er} mai 1889*, Paris : chez Bourleton éditeur, 1891, tome III, p. 581-582.

⁸⁵ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1844 - partie non-officielle, op. cit.*, p. 209.

flotte rende service, il faut d'abord qu'elle ait été préparée pour naviguer et pour combattre »⁸⁶. La vocation militaire de l'arsenal est niée. Lanjuinais demande, par conséquent, que les préfets maritimes ne soient plus choisis parmi les militaires, car leurs fonctions les appellent à « *être placés du point de vue industriel* »⁸⁷. Cette critique fait écho à celle du député Rihouet, qui rappelle le principe de séparation absolue entre l'autorité maritime et l'autorité militaire, posé par l'article 2 du décret du 21 septembre 1791, pour remettre en cause les compétences des chefs de service sur les dépenses en matériel⁸⁸. Ces critiques sont sans effet, et l'ordonnance de 1844 reste dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle le texte de référence en matière d'administration des arsenaux⁸⁹.

Paragraphe 2 – L'évolution vers une structure militaire

L'arsenal évolue en une structure militaire à partir de la Monarchie de Juillet. Cette évolution résulte des progrès technologiques que réalisent alors les constructions navales (A). Cependant, les réformes alors menées sont un échec. La conception traditionnelle de l'administration des arsenaux demeure. Elle est remise en cause, à partir du Second Empire, via une série de décret, portant sur des points particuliers. Ces modifications sont compilées et ordonnées par le décret du 15 août 1900 (B).

A – Les réformes de la Monarchie de Juillet

Durant la Révolution, l'Empire et les Restaurations, les questions relatives à l'organisation de l'administration de la Marine portent avant tout sur la direction

⁸⁶ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1844 - partie non-officielle, op. cit.*, p. 209.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 210.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 157. RIHOUE, Jean-Philippe-Frédéric, est né en 1795, et décède en 1882. Il entre en 1827 à la Cour des comptes. Député de la Manche entre 1831 et 1834, puis entre 1839 et 1848, il est également nommé conseiller-maître à la Cour des comptes. Il soutient notamment les gouvernements Molé, mais abandonne la politique après la chute de la Monarchie de Juillet. Voir ROBERT (Adolphe), BOURLETON (Edger) et COUGNY (Gaston), *Dictionnaire des parlementaires français, op. cit.*, tome V, p. 148-149.

⁸⁹ La spécialisation financière des députés Lanjuinais et Rihouet explique les critiques qu'ils adressent à l'administration des ports.

de l'arsenal. L'ordonnance du 17 décembre 1828 consacre l'idée d'une direction unique. En outre, ce texte innove en reconnaissant des prérogatives aux militaires en matière d'administration du matériel nécessaire au service des forces navales. La distinction entre l'administration navale et l'administration économique s'atténue et l'arsenal commence à évoluer vers une structure purement militaire. Avec l'avènement de la Monarchie de Juillet, ce phénomène prend de l'ampleur. Il résulte en partie des progrès réalisés en matière de technologie navale. La mise au point de la propulsion à vapeur, dans les années 1820, puis sa lente généralisation sous le règne de Louis-Philippe, sont suivies par l'apparition de la cuirasse métallique en 1859, avec le lancement de *La Gloire*. L'apparition de la cuirasse est elle-même la conséquence de l'augmentation de la puissance de feu des navires, due à la généralisation des canons à âme rayée et l'apparition de la torpille. Le navire devient complexe. L'administration des différents matériels qui le constituent supposent des aptitudes particulières que les commissaires ne possèdent pas. Poussée à l'extrême, cette idée implique que les directions techniques disposent de la totale maîtrise de leurs approvisionnements, c'est-à-dire la compétence pour les acquérir, en ordonner la dépense, en diriger l'emploi, et en dresser la comptabilité. Dans ce cadre, la division de l'arsenal en une administration navale et une administration économique perd toute valeur, chaque direction étant compétente dans ces deux domaines. Cette évolution est accentuée par le phénomène de militarisation de l'arsenal qui commence dès les années 1820 et qui prend de l'ampleur à partir de la Monarchie de juillet. L'arsenal tend à être perçu comme une base. Son but n'est plus seulement la production et l'entretien des navires. Il doit permettre, en raison de la multiplication des engagements internationaux de la France et de la reprise de l'expansion coloniale, l'armement rapide de la flotte. Dans ce but, chacune de ses composantes devient compétente pour une fraction du matériel et toutes agissent en vue d'assurer cette mission⁹⁰. Enfin, s'ajoutent les impératifs de clarté des budgets publics, découlant du contrôle de plus en plus grand du budget de l'État par les Chambres, ce qui suppose la transposition des principes régissant la comptabilité publique à la

⁹⁰ Un des facteurs expliquant le succès de la prise d'Alger en 1830 est la rapidité avec laquelle l'expédition a pu être organisée. Cette rapidité résulte, en partie, de l'existence des magasins particuliers attachés aux directions des arsenaux. Disposant déjà de stocks, ces dernières ont pu rapidement réaliser les opérations d'armement de la flotte.

Marine⁹¹. Les contraintes matérielles propres à ce ministère - temps long des constructions navales, nécessité de stocks de matières premières pour les opérations d'armement et d'entretien - soulèvent plusieurs questions sur les moyens permettant d'assurer efficacement le contrôle du budget de la Marine⁹². L'ensemble de ces facteurs mène à s'interroger sur la meilleure organisation de l'arsenal.

Dès 1834, le baron Charles Dupin⁹³ écrit : « *Nous exprimons ici le vœu que le ministre de la Marine fasse opérer une révision complète de toutes les branches du service naval actuel, dans le dessein d'y porter les perfectionnements et les économies que réclament également le progrès des arts maritimes et les intérêts de nos finances.* »⁹⁴. L'ordonnance du 3 janvier 1835, portant institution du corps du Commissariat, constitue la première tentative de réorganisation de l'arsenal en fonction de ces contraintes nouvelles⁹⁵. Le rapport préalable, tirant toutes les conclusions des prérogatives de plus en plus importantes des chefs militaires en matière d'administration, préconise un changement de rôle de l'administrateur. En effet, dans les années 1820, outre la gestion des matières placées dans les magasins particuliers attachés aux directions, les militaires reçoivent l'administration des

⁹¹ Voir DUPONT (A.), *Les arsenaux de la Marine de 1689 à nos jours, leur organisation administrative*, Paris, chez Berger-Levrault Éditeurs, 1913, p. 136-150.

⁹² Le Commandant Gougéard expose très clairement le problème. La multiplicité des acteurs intervenant dans la préparation d'un navire de guerre implique que la comptabilité ne peut être simple. Néanmoins, elle doit être claire afin que le contrôle de l'emploi des fonds publics soit assuré. Cette clarté dépend de l'organisation des services chargés de ces opérations. Voir GOUGEARD (Auguste), *Les arsenaux de Marine : organisation administrative*, Paris : Berger-Levrault, 1882, p. 45-46.

⁹³ DUPIN, Pierre Charles François, dit « le baron Charles » (1784-1873). Il sort premier de l'école polytechnique en 1803, puis est admis d'office à l'école spéciale du génie maritime et intègre le corps du génie maritime avec le grade de sous-ingénieur de seconde classe. Mathématicien de formation, il poursuit ses travaux dans ce domaine et publie ses *Application de géométrie et de mécanique*. En tant qu'ingénieur, il participe à divers travaux sur les navires, les arsenaux et est promu inspecteur général du génie maritime en 1843. En 1816 il réalise le premier de cinq séjours en Angleterre et publie, en 1824 ses *Voyages dans la Grande Bretagne*. Il entame sa carrière politique en 1827, et est nommé le 10 novembre 1834 ministre de la Marine. Il est destitué le 18 du même mois. Pendant son bref passage au ministère, il essaie de développer la propulsion par vapeur. Il continue sa carrière politique jusqu'en 1870 et décède en 1873. Voir sous la direction de ZANCO (Jean-Philippe), *Dictionnaire des ministres de la Marine, 1689-1958*, Paris : éditions SPM, 2011, p. 267-271.

⁹⁴ Voir DUPIN (Charles), *Essai sur l'organisation progressive de la Marine et des colonies*, Paris : Bachelier imprimeur-libraire, 1834, p. 157.

⁹⁵ Cette réforme a également des conséquences, en termes statutaires, sur les administrateurs de la Marine. Voir *infra*, section 2, paragraphe 2, B.

volontaires engagés au sein des équipages de ligne⁹⁶. Le ministre de la Marine en conclut que « dans la plupart de ses positions, ce corps [le Commissariat] n'administre plus : amené, par la force des choses, à contrôler les opérations administratives des ports »⁹⁷. Les commissaires de Marine exercent ainsi une sorte de tutelle administrative sur les chefs de service des arsenaux. Ils assurent donc un rôle similaire à celui des intendants militaires⁹⁸. La distinction entre la partie administrative et la partie militaire n'est pas remise en cause mais adaptée. Cette réforme est un échec, la tenue d'une comptabilité claire, utile pour rendre effectif le contrôle des Chambres sur le budget, se révélant difficile⁹⁹. L'évolution vers l'autonomie des directions soulève un problème, car elle doit concilier deux faits opposés : la nécessaire centralisation des écritures, qui suppose la surveillance de l'utilisation des ressources nécessaires au service de l'arsenal, et l'indépendance croissante des chefs de service dans l'utilisation de ces ressources. Ce problème illustre le paradoxe engendré par les textes de 1828 et 1844. Ils reposent toujours sur la distinction entre la partie administrative, chargée de l'administration des ressources, et la partie militaire, chargée de leur emploi. Néanmoins, ils reconnaissent aux directions des prérogatives en matière d'administration des matières et du personnel. Ce paradoxe est progressivement résolu par la militarisation de l'arsenal. Ce phénomène concerne d'abord le préfet maritime. Sous l'empire des textes de l'an VIII et de 1828, le préfet maritime est avant tout le relais du gouvernement dans les arrondissements maritimes et dispose, à ce titre, de compétences tant militaires qu'administratives¹⁰⁰. Malgré le

⁹⁶ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, bibliothèques, inv.9620 (Ordonnances et autres pièces concernant la Marine - Charles X), ordonnance du 2 octobre 1825 sur la composition, le service et l'administration des équipages de ligne, notamment le titre IV « Dépôt général ». Ce texte est adopté suite à la création en 1822 et 1824 d'équipages de ligne, formés de volontaires.

⁹⁷ Voir SERVICE HISTORIQUE DE LA DÉFENSE, antenne de Toulon, série E (Services administratifs), sous-série 1E (Commissaire général, directeur de l'intendance), sous-série 1E1 (Ordonnances, règlements, répertoires d'archives), carton 24 (Réglementation du Commissariat), rapport préalable et ordonnance du 3 janvier 1835 portant création d'un corps du Commissariat de la Marine.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Voir *infra*, chapitre 2, section 1, paragraphe 1.

¹⁰⁰ Voir LEBEAU (Sylvain), *Recueil de lois relatives à la Marine et aux colonies*, *op. cit.*, volume 10, p. 183-284, arrêté du premier thermidor an VIII portant nomination de préfets maritimes. Sur les six premiers préfets maritimes, trois sont issus du corps des vaisseaux et sont titulaires du grade de contre-amiral (Vence, Martin et Nielly), trois sont des officiers d'administration (Caffarelli, Redon de Beaupré et Bertin).

silence des textes sur son origine civile ou militaire, le décret du 7 floréal an VIII lui reconnaît le rang et les honneurs de vice-amiral commandant une escadre. L'ordonnance du 14 juin 1844 confirme ce statut spécial du préfet maritime. Néanmoins, le texte distingue les prérogatives de nature militaire, qui sont personnellement rattachées au préfet maritime, des prérogatives administratives qu'il exerce en conseil d'administration¹⁰¹. Ainsi, le préfet maritime assume avant tout un rôle militaire. Le phénomène se remarque également dans les dispositions relatives au major-général. Il seconde le préfet maritime dans l'aspect militaire de ses fonctions et reçoit un contrôle plus poussé sur les armements ordonnés. En outre, choisi parmi les officiers de vaisseau, il remplace le préfet maritime en cas d'empêchement¹⁰². La direction de l'arsenal devient donc militaire. Néanmoins, il demeure divisé en une partie militaire et une partie administrative. Le statut des personnels attachés à cette partie de l'administration, sans être entièrement civil, n'est pas totalement militaire. L'arsenal demeure avant tout un centre de production, une usine, ce qu'exprime l'ingénieur en chef Dupond quand il écrit à propos de l'ordonnance du 14 juin 1844 : « *On n'avait pas su distinguer non plus le rôle industriel du rôle militaire, et délimiter les responsabilités spéciales qui incombent aux autorités en vertu de ce double objet de l'organisme maritime* »¹⁰³.

B – Une organisation adaptée à la production de navires modernes

L'évolution de l'arsenal vers une structure militaire s'amorce réellement sous le Second Empire. La vocation militaire de l'institution est confirmée (1). Cette nouvelle vocation remet en cause l'organisation administrative héritée de l'Ancien Régime (2).

¹⁰¹ Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1844 - Partie officielle*, op. cit., p. 630-632, titre III « Du préfet maritime ».

¹⁰² *Ibid.*, p. 632-634, titre IV, chapitre 1 « Du major-général ».

¹⁰³ Voir DUPONT (A.), *Les arsenaux de la Marine de 1689 à nos jours, leur organisation administrative*, op. cit., p. 184.

1 – La vocation militaire de l'arsenal

Le phénomène de militarisation s'intensifie à partir du Second Empire. Progressivement, le statut militaire est reconnu à l'ensemble des personnels composant l'administration économique de la Marine¹⁰⁴. Il est légalement reconnu, pour les commissaires, par le décret du 15 mai 1853 portant réorganisation du corps du Commissariat¹⁰⁵. L'incompatibilité entre les fonctions militaires et les fonctions administratives, prévue dans les textes de 1791 et 1795 et jamais remise en cause, est légalement abrogée. Dans le même temps, l'idée d'un « arsenal-base » progresse. La reprise de l'expansion maritime durant la Monarchie de Juillet et surtout le Second Empire accentue cette tendance¹⁰⁶. L'arsenal devient un centre de commandement pour les forces navales présentes dans l'arrondissement et sa structure change. Pour pouvoir faire face à la multiplication des engagements, une position intermédiaire entre l'armement et le désarmement est introduite : la commission de port puis, sous le Second Empire, la réserve. Les navires placés dans ces positions doivent permettre de rapidement faire face à une situation de guerre. Bien que présents dans l'arsenal, l'administration de leur matériel suit un régime particulier, portant atteinte à la répartition traditionnelle des compétences entre la partie administrative et la partie militaire. Par ailleurs, le caractère militaire de la direction de l'arsenal devient plus marqué. En 1861, le major général, commandant militaire de l'ensemble des forces présente dans l'arrondissement maritimes, est doublé d'un major de la flotte, chargé spécialement du commandement de l'ensemble des forces navales de l'arrondissement maritime¹⁰⁷. Surtout, la primauté du rôle

¹⁰⁴ Le statut militaire est reconnu aux aumôniers par un décret du 31 mars 1852, aux infirmiers par un décret du 19 mars 1853, aux officiers de santé par un décret du 14 juillet 1865, et aux personnels de gardiennage par un décret du 27 mars 1882.

¹⁰⁵ Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1853*, Paris, chez Eugène Lacroix, imprimeur-libraire, 1853, volume 1, p. 381-397.

¹⁰⁶ Outre les différentes expéditions menées par la flotte en Crimée, au Mexique ou dans le Levant, la Marine s'illustre dans la reprise de l'expansion coloniale française, avec la conquête de la Nouvelle-Calédonie, de la Cochinchine et du Cambodge.

¹⁰⁷ Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1861*, *op.cit.*, volume 2, p. 577-580, décret du 25 août 1861 ; et *Bulletin officiel de la Marine de 1882*, *op. cit.*, volume 1, p. 410-418, décret du 27 mars 1882 portant répartition nouvelle des attributions de quelques chefs de service. En 1891, cette répartition des compétences militaires est de nouveau modifiée. Aux termes du décret du 21 octobre 1891, dans chaque arrondissement, les troupes de marine sont placées sous le commandement d'un officier de l'armée de terre – colonel ou général de brigade – sous les ordres directs du préfet maritime. La fonction de major général est supprimée, remplacée par celle de

militaire du préfet maritime sur son rôle administratif est consacrée en 1875, par un arrêté présidentiel du 20 avril, dont les principes sont repris dans le décret du 18 décembre 1909, portant réorganisation du service administratif e la Marine¹⁰⁸. L'arrêté du 20 avril 1875 précise que, si le choix des préfets a toujours été à la discrétion du gouvernement, « *le caractère essentiellement militaire de ces fonctions a bientôt dominé le caractère administratif qu'elles avaient à l'origine.* »¹⁰⁹. Ce caractère militaire résulte à la fois de son rôle en matière de préparation des forces et de ses attributions en matière de défense du littoral. Par conséquent, le préfet maritime « *commande en chef* » les forces navales présentes dans l'arrondissement¹¹⁰. Outre ce rôle militaire, l'arrêté précise que les préfets maritimes sont choisis parmi les vice-amiraux, dont ils jouissent des droits et honneurs, et portent le titre de « vice-amiral, commandant en chef, préfet maritime ». Cet arrêté ne fait que consacrer l'évolution amorcée par l'ordonnance du 14 juin 1844. En effet, aux termes de ce texte, le préfet maritime assure avant tout un rôle militaire¹¹¹. L'arrêté du 20 avril 1875 consacre légalement la primauté du rôle militaire du préfet maritime¹¹². Cette finalité militaire de la fonction de préfet maritime implique que les services qui lui sont subordonnés doivent concourir, chacun en ce qui le concerne, « *à la préparation de la guerre* »¹¹³. Leur rôle respectif est donc redéfini.

chef d'état-major d'arrondissement. Le major de la flotte est maintenu. Un décret du 31 décembre de la même année, restaure le titre de major général – traditionnel – et le substitue au titre de major de la flotte.

¹⁰⁸ Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1875, op. cit.*, volume 1, p. 411-413 ; et *Bulletin officiel de la Marine de 1909, op. cit.*, partie principale, p. 1393 article 9, décret du 18 décembre 1909.

¹⁰⁹ Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1875, op. cit.*, volume 1, p. 411.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Voir *supra*, paragraphe 2, A.

¹¹² Quand les préfectures maritimes sont définitivement rétablies en 1826, les préfets maritime restent nommés tant parmi les officiers du corps des vaisseaux que parmi les officiers d'administration. Voir BAJOT (Louis-Marie), *Annales maritimes et coloniales 1827 - Partie officielle, op. cit.*, p. 4-5, ordonnance du 7 janvier 1827, qui nomme au cinq préfectures maritimes. Trois des préfets sont issus du corps des vaisseaux (les vice-amiraux Duperré et Jacob, le contre-amiral Jurien-Lagravière), et les deux derniers sont choisis parmi les officiers d'administration (Redon de Beaupré et Pouryer). En 1831, Redon de Beaupré est remplacé par le contre-amiral Mallet. En 1834, Prouyer est remplacé, à Toulon, par le vice-amiral Jurien-Lagravière, lui-même remplacé à Rochefort par le contre-amiral de Freycinet. Dès la Monarchie de Juillet le choix des préfets maritimes est réalisé uniquement parmi le cadre supérieur des officiers de vaisseaux. Le dispositif légal en la matière – l'arrêté 20 avril 1875 – n'est que déclaratif d'une situation déjà établie.

¹¹³ Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1909, op. cit.*, partie principale, p. 1388-1415. Les dispositions du décret du 18 décembre 1909 cette expression.

Néanmoins, l'autonomie des directions ne s'impose définitivement qu'en 1900 comme principe organique de l'administration des arsenaux. En effet, les questions comptables demeurent vives. Le problème principal reste celui de la responsabilité des directeurs techniques en la matière. Ce problème met également en avant la question du rôle du Commissariat, en raison des risques de compétences croisées entre les commissaires et les chefs de service. La clarté comptable suppose une réorganisation de l'ensemble du service des arsenaux, ce que constate le rapport annexé au décret du 18 mai 1878 instituant, sous la présidence du ministre de la Marine, une commission mixte chargée de formuler des propositions en vue d'améliorer la tenue des comptes et d'assurer un meilleur contrôle sur l'emploi des ressources de la Marine¹¹⁴. Comme pour les précédentes réformes, l'objectif est de trouver un moyen d'optimiser l'emploi des crédits alloués à la Marine. L'ensemble de l'administration de la Marine est soumis à l'examen de cette commission. Elle propose notamment une refonte générale de l'administration des arsenaux. La distinction entre l'administration économique et l'administration navale est abandonnée dans ce projet. L'arsenal est organisé en trois services : la flotte active, comprenant les navires quelle que soit leur position (désarmement, réserve, armement, navires de servitude*), les défenses côtières et les navires de servitude* ; la production, comprenant les différents services de travaux ; et les services comptables et financiers dirigés par le commissaire général. Comme le note l'ingénieur Dupont, les attributions administratives sont

¹¹⁴ Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1878, op. cit.*, volume 1, p. 857-858. Durant la Guerre de 1870-1871, la flotte ne réalise aucune grande opération, la flotte prussienne, totalement surclassée, restant à quai. Une fois la paix revenue, la Marine apparaît comme une arme couteuse, à l'efficacité relative et dont les ressources pourraient être affectées avec plus de succès aux troupes terrestres. Voir TAILLEMITE (Étienne), *Histoire ignorée de la Marine française, op. cit.*, p. 477-483. L'émergence de nouvelles puissances navales à la fin des années 1870, principalement l'Allemagne et l'Italie, change la situation. Dans le rapport préalable au décret du 18 mai 1878, le ministre écrit : « *les commissions du budget ont montré, à cette occasion [les discussions budgétaires pour l'exercice 1879], un incontestable empressement à accueillir la demande des crédits qui étaient nécessaires à la Marine ; elles ont admis que le pays devait être en possession d'une force navale capable de défendre ses intérêts sur toutes les mers du globe, mais elles ont exprimé, en même temps, le désir que les crédits votés pour assurer ce résultat fussent employés le plus utilement possible. Elles ont paru craindre, notamment, que la répartition des fonds alloués à la Marine fut trop divisée et n'eut pas des conséquences aussi profitable au service que si elle était plus concentrée* ». Il s'agit de mettre en place une organisation administrative susceptible d'optimiser l'utilisation des ressources, en hausses, de la Marine. Cette commission est composée de 33 membres, dont 12 issus de la Marine. Parmi ces derniers, se trouve 3 vice-amiraux, dont Jauréguiberry, 3 contre-amiraux, 2 généraux de l'artillerie de marine. Un seul commissaire, le commissaire général Lancelin, est prévu dans cette commission.

ici séparées des attributions comptables¹¹⁵. Les services du commissaire général ont un rôle de centralisation des comptes, tant en argent qu'en matières. En 1882, le commandant Gougeard propose une organisation proche de celle présentée ci-dessus¹¹⁶. L'arsenal est, dans sa proposition, organisé en trois directions : un groupe « flotte », réunissant l'ensemble des services et personnels à vocation militaire immédiate, un groupe « usine », regroupant les directions de travaux, et un troisième groupe dit « approvisionnements généraux, vivres, hôpitaux ». Ce dernier comprend, sous l'autorité du commissaire général, les subsistances, les approvisionnements généraux, les hôpitaux et les prisons. La particularité du projet de Gougeard est l'autonomie comptable de ces directions. En effet, les trois directeurs sont ordonnateurs des deniers et des matières affectés à leurs services¹¹⁷. L'autonomie des directions est poussée plus loin que dans la proposition de la commission extra-parlementaire de 1878. Bien que spécialisés dans les approvisionnements, les services du commissaire général conservent des traces de leur origine et apparaissent comme un reliquat de l'ancienne « administration économique ».

2 – L'autonomie des directions

La proposition de la commission réunit en 1878 n'est pas suivie d'effet. De même, le commandant Gougeard n'assume par la fonction de ministre de la Marine suffisamment longtemps pour pouvoir mettre en œuvre ses idées. Le décret du 27 mars, portant répartition nouvelle des attributions de quelques chefs de service, et

¹¹⁵ Voir DUPONT (A.), *Les arsenaux de la Marine de 1689 à nos jours, leur organisation administrative, op. cit.*, p. 236.

¹¹⁶ GOUGEARD, Auguste (1827 – 1886). Il entre à l'école navale en 1842 et en sort en 1844 avec le grade d'aspirant de seconde classe. Il est promu enseigne de vaisseau en 1848 et participe à la campagne de 1853 en Côte d'Ivoire. Il est promu lieutenant de vaisseau en 1855, puis participe à la campagne de Crimée et aux opérations en Extrême Orient. Il revient en France en 1864 et reçoit la direction des mouvements à Lorient. Il est promu capitaine de frégate en 1866, mais cesse de servir en mer pour raison de santé. En 1870 il sert dans l'armée de Bretagne. Il est promu capitaine de vaisseau en 1875 et fait partie de la commission de 1878, réunie en vue de réformer l'administration des arsenaux. Il est nommé conseiller d'État en 1879 puis est mis à la retraite à sa demande en 1880. Ministre de la Marine et des Colonies du 14 novembre 1881 au 30 janvier 1882, il décède à Paris en 1886. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages, *La Marine de guerre, ses institutions militaires depuis ses origines à nos jours* (1877) et *Les arsenaux de la Marine* (1884). Voir TAILLEMITE (Étienne), *Dictionnaire des marins français, op. cit.*, p. 217.

¹¹⁷ Voir GOUGEARD (Auguste), *Les arsenaux de la Marine : organisation administrative, op. cit.*, p. 92-97.

le règlement du 12 août 1882, en exécution de ce texte, consacrent néanmoins la vocation militaire prise par l'arsenal¹¹⁸. La création du poste de chef d'état-major entérine la militarisation de la direction de l'institution. Bien que le texte ne comprenne aucune disposition expresse sur le commissaire général, l'ancienne division de l'arsenal est encore amoindrie par la compétence de principe du major-général en matière de police de l'arsenal¹¹⁹. Cette évolution est complétée par les réformes ultérieures, dont le décret du 25 août 1900 est l'aboutissement. En 1890, le service de santé, érigé en direction sous le Second Empire, devient autonome vis-à-vis du Commissariat¹²⁰. La question de son rôle au sein l'arsenal se pose avec plus de force. En 1897, les chefs de services deviennent compétents pour passer certains marchés. L'approvisionnement de l'arsenal, de la compétence des commissaires de la Marine depuis le XVII^{ème} siècle, est désormais partagé. Ces atteintes successives au domaine de compétences de l'administration économique recentrent le Commissariat sur une fraction des approvisionnements et sur l'aspect financier de ses prérogatives. En raison de ces réformes, il apparaît comme une direction comme les autres, chargée des subsistances (vivres, habillement, matériel de couchage), de l'ordonnancement des dépenses et de la centralisation comptable. Le décret du 26 mai 1899, réglant les nouvelles désignations des officiers des corps assimilés, illustre cette évolution et substitue le titre de directeur du Commissariat à celui de commissaire général¹²¹. L'ensemble de ces modifications transforme radicalement l'ancienne ordonnance du 14 juin 1844.

¹¹⁸ Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1882*, *op. cit.*, volume 1, p. 410-418 ; et volume 2, p. 223-225. Le ministre à l'origine de cette réforme, Jean Bernard Jauréguiberry, est issu du corps des vaisseaux. Il sert notamment sous les ordres de Rigault de Genouilly durant la campagne de Cochinchine. Gouverneur du Sénégal entre 1861 et 1863, il est promu contre-amiral en mai 1870. Vice-amiral en décembre de la même année, et devient préfet maritime de Toulon en 1872. Commandant de l'escadre de la Méditerranée en 1876, il est élu, par le Sénat, sénateur inamovible en 1879, et assure deux fois la fonction de ministre de la Marine, du 4 février 1879 au 23 septembre 1880, puis du 30 janvier 1882 au 29 janvier 1883. Voir TAILLEMITTE (Étienne), *Dictionnaire des marins français*, *op. cit.*, p. 256 et 257.

¹¹⁹ Le débat doctrinal entre les partisans d'une flotte formée de cuirassés et les tenants d'une flotte formée principalement d'unités légères (destroyers, sous-marins, etc.) – la Jeune École – n'a pas de suite en matière administrative. En effet, dans les deux, cas les arsenaux doivent produire des navires modernes. Les problématiques relatives à l'administration de l'arsenal demeurent identiques. Sur le débat doctrinal relatif à l'emploi de la Flotte, voir TAILLEMITTE (Étienne), *Histoire ignorée de la Marine française*, *op. cit.*, p.493-513.

¹²⁰ Voir *infra*, section 2, paragraphe 1, A.

¹²¹ Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1899*, *op. cit.*, volume 1, p. 845.

Une commission extra-parlementaire est réunie, dans le but de réformer l'administration des arsenaux, en 1894¹²². Comme précédemment, les questions comptables et le problème du contrôle budgétaire par les Chambres restent centraux. Le principe d'autonomie des directions est adopté mais sa portée est discutée. Dans le rapport final de 1897, certains officiers contestent l'adoption du principe, au motif que l'unité comptable serait mise en péril puisque, poussée à l'extrême, l'autonomie des directions suppose que chaque directeur soit ordonnateur et dispose librement de ses approvisionnements. La tutelle administrative du Commissariat permet d'éviter cette dispersion comptable et d'optimiser l'utilisation des ressources. Les partisans de l'autonomie des directions répondent que la clarté comptable serait assurée par l'Inspection¹²³. Le décret du 15 août 1900, sur l'administration et la gestion du matériel dans les arsenaux et les établissements de la Marine, consacre l'abandon définitif de la distinction entre une partie administrative et une partie militaire¹²⁴. Le Commissariat reçoit des attributions et un rôle strictement définis. La comptabilité des approvisionnements reste répartie entre les directions et le Commissariat. Ce texte fait néanmoins œuvre de compromis entre les partisans de la tutelle administrative du Commissariat et les partisans de l'autonomie des services. Reprenant l'avis émis dans le rapport de 1897, ce texte fait du commissaire général, en raison de sa qualité de seul ordonnateur secondaire, le directeur financier de l'arsenal, l'article 8 disposant que « *le commissaire général centralise la comptabilité financière du port* ». Le décret du 18 décembre 1909, portant réorganisation des services des services administratifs de la Marine, achève cette évolution en réorganisant les services du commissaire général en une direction particulière : l'intendance

¹²² Voir COMMISSION EXTRA-PARLEMENTAIRE DE LA MARINE, *Commission plénière (1894-1895-1896-1897)*, tome 1, Paris : Imprimerie Nationale, 1898, p. 1-3, décision présidentielle du 19 janvier 1894, qui institue la commission. La composition de cette commission est proche de celle de 1878. Les officiers et fonctionnaires de la Marine sont, en proportion, moins nombreux : 11 sur les 38 membres de la commission, dont un seul commissaire, le commissaire général Bliard. L'objectif est de répondre aux critiques « *formulées à diverses reprises et tout récemment encore sur la gestion des intérêts dont la Marine a la charge, spécialement en ce qui concerne le matériel naval et les approvisionnements généraux de la flotte* ». Comme en 1878, le motif économique – la bonne gestion du matériel de la Marine – fonde la proposition de réforme. En effet, l'autonomie des directions est testée alors que la commission mène ses travaux. La commission apparaît ainsi réunie pour diriger ces tests.

¹²³ Voir BOUCHARD (L.), *Rapport général sur les résultats de l'enquête et des travaux de la commission extra-parlementaire de la Marine*, Paris, Imprimerie Nationale, 1898, tome III.

¹²⁴ Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1900, op. cit.*, volume 1, p. 1389-1415.

maritime. À cette occasion, l'administration des ports secondaires cesse d'être considérée du point de vue économique. Le Commissariat en perd la direction, qui est confiée aux officiers de vaisseau¹²⁵.

¹²⁵ Voir *Bulletin officiel de la Marine de 1909*, *op. cit.*, partie principale, p. 1404, article 23.