

BERNARD LUTUN

**MARINE MILITAIRE
ET COMPTABILITÉ :
UNE INCOMPATIBILITÉ ?**

**CONTRIBUTION À L'HISTOIRE DES
FINANCES DE L'ÉTAT FRANÇAIS**

2010

**MARINE MILITAIRE
ET COMPTABILITÉ :
UNE INCOMPATIBILITÉ ?**

DU MÊME AUTEUR

- *La Marine de Colbert. Études d'organisation*, Economica, 2003.
- *1814-1817 ou L'épuration dans la Marine*, l'Harmattan, 2005.
- *Une autre Marine (1756-1789). Réforme d'une institution*, 2 vol., autoédition, 2010.
- *Les arsenaux de la Marine par les textes (1631-1791)*, autoédition, 2010.

Marine et comptabilité : une incompatibilité ? Contribution à l'histoire des finances de l'État français

© Bernard Lutun, auteur-éditeur, 21, rue Charles-Quint, 59100 Roubaix, 2007 et 2010 ;
351 pages, 30 cm ; tirage : par dizaines d'exemplaires, chacun d'eux étant numéroté.
Version définitive du travail déposé sous le même titre en juillet 2007.

Éléments de catalogage :

Période étudiée : 1661-1914, en France.

1°. Comptabilité en partie simple (ou en finance), en partie double ; comptabilité publique en deniers, en matières ; coût de revient complet des travaux et ouvrages exécutés par État ; arsenaux et établissements industriels de l'État ; comptabilisation des amortissements.

2°. Budget de l'État (contexture, procédure budgétaire, exécution) ; finances publiques.

3°. Contrôle administratif et parlementaire des dépenses ; commissions parlementaires (1871-1914) ; Chambre des comptes de Paris et Cour des comptes ; principe de méfiance dans l'administration publique ; régularité et efficacité de la dépense publique.

4°. Colbert (1619-1683) ; Mollien (1758-1850), Auguste Gougeard (1827-1886) et Étienne Lamy (1845-1919).

N° I.S.B.N. : 978-2-9505144- -

Dépôt légal : octobre 2010.

BERNARD LUTUN

ancien élève de l'École polytechnique, docteur en histoire

**MARINE MILITAIRE
ET COMPTABILITÉ : UNE
INCOMPATIBILITÉ ?**

**CONTRIBUTION À L'HISTOIRE DES
FINANCES DE L'ÉTAT FRANÇAIS**

[Grâce à la Cour des comptes], l'administration française, la plus pure de toutes celles qui paperassent sur le globe, a rendu [...] le vol impossible. [...] Elle manie donc deux milliards quatre cents millions et ne paie que soixante millions [pour rémunérer les commis des administrations de l'État], soit deux et demi pour cent, pour avoir la certitude qu'il n'existe pas de coulage. [...]. Le gaspillage, s'il y en a, ne peut plus être que moral et législatif, les Chambres en sont alors les complices, le gaspillage devient légal.

Honoré de Balzac, *Les Employés* (1844).

Avant-propos

Nous allons introduire cet exposé à caractère plutôt technique par des considérations d'ordre moral qui expliquent mieux que tout les résistances au changement qu'on a observées en matière de comptabilité dans les ministères au XIX^e siècle, et notamment au ministère de la Marine et des Colonies. Ces considérations sont des postulats dont l'établissement remonte au XIX^e siècle et qui n'ont pas perdu toute leur force¹. Si ces résistances se manifestent aujourd'hui encore en cette matière comme dans d'autres, c'est que l'état moral de l'administration publique ne doit guère être différent de ce qu'il était².

¹ Émile de Girardin (1806-1881) écrit dans ses *Études politiques* : « [Mon] projet d'organisation [des bureaux des ministres] ne porte aucune trace de l'esprit de défiance dont sont empreintes nos institutions et nos lois, esprit étroit qui ne songe qu'à multiplier les contrôles au lieu de définir les responsabilités, qui complique au lieu de simplifier et qui, au lieu d'imprimer l'unité et le mouvement, aboutit au morcellement et à l'immobilité. » Cité par Guy Thuillier, *Témoins de l'administration. De Saint-Just à Marx*, 1967, p. 207-208. M. Jean Raynaud (1925), alors procureur général près la Cour des comptes, déclare de son côté : « Le système français de comptabilité publique est parmi les plus anciens. Il est né du besoin de la royauté de connaître avec précision les ressources de la Couronne et la qualité du recouvrement. Aussi bien n'est-il pas étonnant qu'il soit fondé sur le principe de la méfiance. La mise en œuvre de ce principe apparaît dans les textes actuellement en vigueur. » Christian Descheemaeker, *La Cour des comptes*, 1992, préface.

² M. Philippe Masquelier, attaché au Comité pour l'histoire économique et financière de la France, nous a proposé de reprendre l'article qui a paru sous le titre « Les comptes fantastiques de la Marine, 1844-1889 » dans les *Études et documents* du C.H.E.F.F., tome VI, 1994, p. 309 à 327, afin de préparer un exposé oral plus étendu d'une question que nous avons abordée dans notre mémoire de maîtrise intitulé « Une forge nationale pour quoi faire ? Les forges de La Chaussade à Guérigny (Nièvre), 1840-1885 » (1990). Le texte de l'article était lui-même tiré d'une allocution prononcée le 16 avril 1991 devant le groupe d'histoire de la comptabilité de l'Ordre des experts-comptables et des comptables agréés, alors fort actif. Nous nous sommes conformé au souhait exprimé, mais le lecteur comprendra que le présent essai, préparé pour les besoins de l'exposé du 17 janvier 2006 et enrichi de nouvelles lectures, ne résume pas l'étude générale de la question suggérée dans le titre, si elle est étendue à l'État français tout entier, parce qu'elle reste à faire.

La première considération morale correspond à une dialectique fort ancienne, celle de la confiance et de la méfiance ; nous reprendrons ici sa formulation en 1912 par un commissaire de la Marine, René Busson (1863-ap.1937), dans son cours d'administration professé à l'École supérieure de la Marine³. Deux systèmes opposés peuvent, selon cet auteur, être adoptés dans l'administration publique, celui qui repose sur la confiance et qu'il qualifie de décentralisé et le système centralisé français fondé sur la méfiance.

Dans le premier de ces deux systèmes, l'agent subalterne dispose de pouvoirs propres et répond de ce qu'il fait, de l'opportunité de l'opération qu'il accomplit comme de la sincérité du compte qu'il rend. La responsabilité étant limitée, elle est précise et immédiatement saisissable. L'agent « manifeste un zèle qui procède à la fois de la crainte, de l'intérêt et de l'émulation ». Les formes sont simples, les écritures réduites, le rendement est intensif, le personnel est peu nombreux mais bien payé et attaché à sa fonction ; en somme la marche du service est « régulière, alerte et économique ».

L'inconvénient majeur réside dans l'attitude de la direction, qui est obligée d'agir sans faiblesse et même avec une main de fer car toute faute lourde doit être comptée à celui qui l'a réellement commise, quelle que soit sa place dans la hiérarchie. La confiance dans les talents doit être accompagnée d'un régime de répression énergique chaque fois qu'elle est trompée. C'est le système suivi dans le commerce et l'industrie.

Busson objecte qu'en 1912, par suite du progrès des idées humanitaires, il est difficile de sévir parce qu'on sait qu'il est humain de se tromper. Trouvera-t-on toujours chez des fonctionnaires que l'intérêt privé n'aiguillonne pas « une volonté infrangible alliée à un esprit clairvoyant », qualités sur lesquelles tout ce système repose ? On peut craindre aussi que le chef ne se désintéresse quelque peu de ce qu'il ne fait pas lui-même et ne néglige d'ouvrir l'œil du maître, ou encore que son action ne soit paralysée par l'invocation de leurs responsabilités par ses subordonnés. « À défaut d'hommes parfaits, voilà la porte toute grande ouverte au désordre, à la stérilité, à l'anarchie ».

Dans le système français, « tous les fonctionnaires qui ne sont pas chefs de service sont réputés a priori inaptes, incapables et irresponsables. On ne leur donne donc ni attributions ni pouvoirs propres. On en fait des instruments dépourvus d'initiative et de personnalité, ils sont passifs, non actifs : ce sont des automates. La responsabilité du chef au contraire est, du moins théoriquement, exagérée au-delà de toute mesure et porte sur une foule d'actes ou d'opérations auxquels, matériellement, il lui est impossible de participer. » Le ministre, chef suprême et seul responsable en définitive, « fait jouer tout son monde d'automates à coups de circulaires, d'ordres, d'instructions, de règles innombrables, autant de fils qu'il tient en sa main ». De la complication des formalités, des contrôles, des rouages naît « cette somnolence faite de routine et d'inertie » que les administrateurs nomment, selon l'expression rapportée par Tocqueville, le bon ordre et la tranquillité publique. De là proviennent la lenteur du travail, son mauvais rendement, « l'économie mal entendue et des frais généraux énormes, mais des comptes remarqua-

³ Alexandre-René Busson, *Cours d'administration (organisation et principes)*, École supérieure de la Marine, édition de 1912 en deux volumes autographiés, bibliothèque de l'École militaire, cote FIV-445 ; 1^{er} vol., p. 10 à 17, pour ce développement.

blement alignés, les capacités découragées, les volontés, les initiatives, les énergies comprimées, puis émoussées et annihilées ; point de responsabilités, ou des responsabilités collectives, impersonnelles, qui s'évanouissent comme des ombres dès qu'on veut les saisir, un fonctionnarisme, une bureaucratie envahissante, formée d'une armée d'employés aussi médiocrement occupés que médiocrement appointés, punissables et révocables dans la théorie, généralement sceptiques, ne faisant de leur fonction publique qu'un accessoire de leur existence ».

Busson admet cependant que ce second système offre « sécurité, méthode, ordre scrupuleux, marche douce » et évite les écueils du premier. Si celui-ci reste meilleur en théorie, celui-là est préférable « dans une organisation d'État où les fonctionnaires, désintéressés personnellement de la bonne gestion des affaires publiques, ne sont attachés à leur devoir que par la seule vertu professionnelle ; il présente, avec assurément beaucoup plus de complications, des garanties plus grandes, semblables en cela à ces machines aux organes multiples et complexes qui, pour mieux prévenir les accidents, accumulent toutes sortes d'appareils de secours et de soupapes de sûreté. »

La Marine se prête mieux que d'autres administrations et depuis plus longtemps aux constatations faites ou rapportées par notre auteur. Le commandant Abeille (1863- ?) insiste en 1906 sur ce souci constant de « restreindre les initiatives par des attributions telles que les moindres actes exigent l'intervention de plusieurs autorités. Ce sentiment de défiance, dont nous avons le monopole, donne la clef de nos énigmes maritimes [...]. Par commodité, nous recourons au principe séculaire et administratif de la centralisation, dont l'idéal est de réaliser un fonctionnement automatique. C'est à cela que tend notre organisation maritime. »⁴ Tous les observateurs ne s'accordent pas sur la centralisation dans la Marine, et nous pensons qu'ils ont raison, mais le caractère routinier et paperassier du service dans les ports est un fait reconnu partout et depuis très longtemps.

La seconde considération morale se rapporte à la nature humaine elle-même. Le fonctionnaire français est fait comme l'homme en général : comme lui, il a des passions et des intérêts. Ses intérêts en fonctions peuvent être personnels ou particuliers, même si l'on veut croire qu'il n'a en vue que l'intérêt du service ou l'intérêt public. L'intérêt personnel est souvent lié à l'avancement dans la carrière, et cet avancement est de plus en plus canalisé par la constitution des fonctionnaires en corps commencée sous l'Ancien Régime — on ne compte pas moins de dix corps d'« officiers », quatre militaires et six civils au début de 1789 dans la seule Marine — et continuée au XIX^e siècle. L'intérêt particulier peut correspondre à l'intérêt de corps, qui naît de la communauté d'origine et de statut.

Ce dernier intérêt nuit plus souvent qu'on ne veut bien le dire à l'intérêt public et peut être dangereux. Le ministre Théodore Ducos (1801-1855), par exemple, juge que le chef du département « doit se tenir constamment en garde contre le défaut d'entente qui provient parfois de la nature des choses et, plus souvent, de l'antagonisme des corps ou de la rivalité des fonctions »⁵. Le commandant Gougéard (1827-1886), dans un livre dont nous aurons à reparler, témoigne ainsi de l'esprit ou intérêt de corps sur un point sensible. « Tous les hommes qui professent des doctrines libérales ont une tendance marquée à donner beaucoup de travaux à l'industrie : il semble que

⁴ *Ibid.*, p. 27.

⁵ Cité par René Busson, *op. cit.*, 2^e vol., p. 121.

tout ce que fait l'État leur soit suspect. Dans le camp opposé c'est tout le contraire, si bien que, lorsque les opinions sont poussées à leur extrême limite, les uns veulent tout donner à l'industrie, les autres rien. Nous mettons bien entendu à part *tous* ceux qui ont dans ces questions un intérêt quelconque. Nous nous permettons de les récuser, s'ils ne le font eux-mêmes, ce qui serait peut-être préférable. »⁶

*

* *

La comptabilité, ou l'art de tenir et de rendre des comptes au moyen de chiffres, constitue le fil directeur du présent essai. La comptabilité de la Marine est un moyen ordonné à une fin, la gestion économique et financière d'un service public disposant d'un vaste service sédentaire constitué des arsenaux. Colbert l'avait considéré comme un service économique, et des esprits clairvoyants, à la fin du XIX^e siècle, ont voulu le rétablir après plus d'un siècle de confusion avec le service militaire. Cette nécessité nous a conduit à présenter les deux organisations qui ont régi successivement le service sédentaire et l'esprit qui commande chacune d'elles. De cette façon il est plus facile de comprendre l'antagonisme entre les partisans de l'un ou l'autre des systèmes de comptabilité et l'opposition instinctive ou organisée des fonctionnaires à l'adoption de la partie double dans les matières de la Marine. Là où par la force des choses elle s'imposait, là où Colbert aurait voulu l'établir, la comptabilité en partie double n'est toujours pas en place en 1914.

La gestion financière comprend la préparation des budgets du ministère et des services dans les ports et établissements hors des ports, l'appréciation de la gestion des chefs de service d'après leurs comptes et la mise en jeu de leur responsabilité. La comptabilité doit permettre de s'assurer qu'ils font non seulement un usage régulier des crédits délégués mais aussi le meilleur usage de ces crédits, grâce au calcul du coût de revient des productions. Cette conception de la responsabilité des fonctionnaires a été dégagée ou plutôt remise au jour avant la Révolution, au moment où la seconde organisation des arsenaux, celle de 1776, permettait de la faire disparaître. La description qu'en donne René Busson en 1912 traduit bien d'après nous la réalité observable plus d'un siècle après l'ordonnance fatidique.

Nous décrivons dans les deux premiers chapitres et dans ses grandes lignes le système financier et comptable de la Marine depuis le ministère de Colbert jusqu'en 1870. Il change assez peu pendant toute cette période : c'est le Trésor public qui subit les principaux changements tout à la fin de l'Ancien Régime ; l'une des parties du chapitre 2 est consacrée à l'introduction de la partie double dans ce secteur en 1808, qui est ensuite étendue à la comptabilité des deniers. Il s'agit d'une innovation de grande importance dont la Marine n'a pas su ni voulu tirer parti dans ses affaires. Nous avons fait porter l'effort principal sur la comptabilité des matières, en raison de son importance dans l'étude du service sédentaire de la Marine et du désintérêt des chercheurs.

À partir du Second Empire, l'industrie nationale, sans suffire aux prétentions de la France à la domination, devient une force autonome, y compris le secteur de

⁶ Auguste Gougeard, *Les arsenaux de la Marine*, 1882, tome 2, p. 261-262.

la métallurgie qui fournit une part croissante du matériel d'armement à l'État français, presque toutes les matières premières et la plus grande partie des objets manufacturés et des demi-produits dont il a besoin. La multiplication des achats à l'industrie d'articles fabriqués également dans les arsenaux ou qui pouvaient l'être a conduit l'administration à s'intéresser de plus près aux coûts de revient des arsenaux afin d'établir des comparaisons, qui étaient biaisées par la mentalité ambiante et non par une quelconque impossibilité. L'attitude de la majorité des fonctionnaires civils et militaires de la Marine est hostile à l'industrie pour des raisons de principe autant que par souci de sauvegarder des intérêts particuliers, dont l'existence même des corps auxquels ils appartiennent. Nous donnons des éléments d'une démonstration qui reste à faire car il nous semble que cette opposition des deux France trouve son origine dans l'ancienne France, si l'on se souvient que la noblesse dans son ensemble n'imaginait pas d'autre état digne d'elle que le service public et qu'une grande partie des emplois supérieurs lui était réservée.

Après 1870 s'ajoute une autre puissance avec laquelle la Marine doit compter : le Parlement. Jusqu'en 1914 se succèdent des commissions parlementaires ou mixtes qui s'intéressent à elle, et particulièrement à ses dépenses. Les chapitres 3 à 5 du livre comprennent un résumé des travaux des commissions mixtes de 1873, 1878 et 1884 et des commissions du budget de la Chambre des députés jusqu'en 1914, un résumé incomplet mais néanmoins instructif, notamment par rapport à la récente loi organique sur les lois de finances. Nous évoquons dans la conclusion les changements qui ont conduit les pouvoirs publics à retrancher enfin les arsenaux de la Marine (en 2003) et ceux de l'armement terrestre (en 1990) de l'administration publique pour en faire, conformément à leur véritable nature, des sociétés commerciales.

Le portrait de la Marine que cette étude portant sur ses finances permet de tracer n'est pas flatteur. Le contraire serait étonnant et, si nous l'avions tant soit peu embelli, des vérités bien établies autrefois, quoique perdues de vue peut-être, finiraient par le faire voir. Le portrait du Parlement, établi d'un seul point de vue, mais celui qui justifie à lui seul le régime représentatif, l'est encore moins. L'époque qui commence en 1871 et s'achève en 1914 passe pour l'apogée du pouvoir parlementaire en France. Les développements qui la concernent dans notre travail tendent à montrer l'impuissance du Parlement, une impuissance volontaire et non la reconnaissance de la supériorité acquise depuis des siècles par le pouvoir exécutif. En tournant les pages des *Archives parlementaires* ou du *Journal officiel*, on peut lire la transcription de débats interminables à propos de lois sur lesquelles tous les parlementaires étaient au fond d'accord, selon le mot de l'un d'eux, et aussi d'autres lois qui ont entretenu un climat de guerre civile dans le pays, dans les domaines politique et religieux surtout. Si l'administration a pu se satisfaire de la négligence et de la complaisance du pouvoir rival dans les questions de finances, l'intérêt supérieur du pays ne pouvait y trouver son compte. Cette constatation est la suite de longs dépouillements : nous reproduisons dans ce livre ceux qui nous ont paru les plus décisifs, s'agissant de l'administration de l'État la plus dépensière après la Guerre.

1

La Marine, son administration, ses budgets et ses comptes sous l'Ancien Régime

Depuis la Restauration, le terme de budget a pris le sens technique que lui confère l'art. 5 du décret sur la comptabilité publique de 1862, suivant la Déclaration des droits du 26 août 1789 : « Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'État ou des autres services que les lois assujettissent aux mêmes règles ». L'autorisation comprend le consentement à l'impôt et le contrôle de la dépense par les représentants de la nation.

Cette définition ne saurait empêcher l'homme impartial de considérer les *états* produits sous l'autorité des anciens rois de France — état général des fonds annuel et états de distribution mensuels — comme des budgets compris dans ce sens et d'en rechercher les formes, qu'elles soient voisines ou non de celles qui ont été adoptées depuis lors. L'étude que nous en avons faite est sommaire¹, mais nous avons fini par penser que les bribes de comptabilités subsistantes, ajoutées aux papiers de la Marine qui ont été conservés (série E), suffiraient probablement à une démonstration que personne n'a su faire encore de manière probante.

En France, les finances publiques ont longtemps été une question secrète, et l'observateur suisse Mathon de La Cour (1738-1793) en a décrit avec justesse les conséquences². « Lorsqu'on s'enveloppe avec tant de soin des ombres du mystère, lorsqu'on renonce volontairement à l'approbation publique pour se mettre en même temps à l'abri de toute censure, il est bien à craindre que l'on ne mérite plus de blâme que d'éloges [...]. Un ministre vraiment digne de gouverner ne saurait rechercher assez le grand jour pour s'assurer la justice et la reconnaissance qui lui sont dues, pour éclairer la conduite de ses subalternes et pour déconcerter les cabales de ses ennemis. Le voile est enfin

¹ C'est une matière secondaire de notre thèse de doctorat de l'E.H.E.S.S. soutenue le 24 juin 2005 sous le titre : « Une autre Marine (1756-1789). Réforme d'une institution ». Seules quelques parties du présent exposé proviennent du mémoire de thèse. Sauf mention contraire, les cotes d'archives, dans tout le livre, sont celles des archives centrales de la Marine conservées aux Archives nationales et au S.H.D. de Vincennes, département Marine ; les livres proviennent de la bibliothèque de la Marine à Vincennes.

² Charles-Joseph Mathon de La Cour, *Collection de comptes rendus, pièces authentiques, états et tableaux concernant les finances de la France depuis 1758 jusqu'en 1787*, Lausanne, 1788 (S.H.D. (Marine), cote 1G8).

déchiré, le temps est venu où la nation, appelée dans les assemblées provinciales à seconder les vues de l'administration, doit en connaître les bases [...]. » Ainsi que nous le verrons, Louis XVI n'a pas perdu la leçon du *Compte rendu au Roi* de Necker (1781), mais il a agi trop tard.

Ceci étant dit, nous voudrions dégager de notre analyse quelques conclusions et donner un aperçu des problèmes financiers du département de la Marine sous l'Ancien Régime, et de ceux que pose l'étude de ses finances à cette époque.

1.1. L'organisation du service sédentaire des ports, selon Colbert et selon l'ordonnance de 1776

Lorsque Richelieu (1585-1642) prend possession de la Marine, qui était un service public concédé à quatre amiraux-juges à compétence territoriale et l'annexe d'une juridiction spécialisée, l'Amirauté, il prend soin de créer dès 1631 un service sédentaire dans les ports (alors Le Havre, Brest, Brouage et Toulon) et de ne pas y mêler d'officiers militaires à l'action³. Les capitaines étaient chargés de recruter leur équipage, soldats compris, de le rémunérer et le nourrir avec les fonds assignés par le Roi, et encore d'entretenir leur vaisseau et le garder. Richelieu leur retire l'entretien, puis Colbert (1619-1683) parvient à transférer le recrutement des matelots et d'une partie des soldats (ici le travail est terminé en 1690) ainsi que la fourniture des vivres à des officiers civils dont l'effectif est augmenté et à un munitionnaire général. Ces officiers forment un corps comme les militaires : on les désigne ensuite respectivement sous le nom de corps de la Plume et de corps de l'Épée.

L'opération de 1631 a pour conséquence de séparer les états-majors des vaisseaux et d'organiser la Marine comme le font les armateurs : les bâtiments qui ne naviguent pas sont entièrement désarmés et les états-majors ne sont constitués que pour la durée d'une campagne comme les équipages. Colbert a hésité entre les deux systèmes d'organisation du service militaire, l'organisation militaire étant alors représentée par les Galères. Il a opté ou plutôt dû opter pour la marine d'armateur.

En revanche il suit et développe le règlement de 1631 pour le service sédentaire des ports : c'est le règlement d'administration du 6 octobre 1674, fondu avec d'autres ordonnances préparées par Colbert dans l'ordonnance du 15 avril 1689 « pour les armées navales et arsenaux de marine ».

Toute l'action est confiée à un intendant de police, justice et finances, un officier civil dont la commission ressemble fort à celle d'un intendant de généralité, quoique son domaine d'activité soit bien différent. Sous ses ordres sont placés des techniciens dont certains sont militaires (mais ne sont pas ou plus considérés comme membres de l'Épée), les autres civils et des officiers de plume, commissaires et écrivains. La division des fonctions entre les deux catégories d'officiers est *dualiste* en ce que, sur tout chantier et dans tout atelier, un technicien et un administratif doivent coopérer à l'action sous un chef commun, l'intendant, mais sans être subordonnés l'un à l'autre.

³ *Règlement sur le fait de la Marine*, du 29 mars 1631, A¹-3 (copie).

C'est à cause de la part qu'ils doivent prendre dans la direction des affaires, concurremment avec les chefs des corps ou cadres techniques, que les commissaires jouent le rôle le plus difficile, et un rôle de plus en plus difficile à mesure que l'opposition de l'Épée grandit et que les techniciens prennent conscience de leur pouvoir et se mettent eux aussi à réclamer. Ainsi un officier ou ancien officier de marine anonyme peut-il donner deux définitions des fonctions de la Plume, la première conforme à l'ordonnance de 1689, la seconde selon ses vœux et peut-être la réalité des choses en 1758 : « L'achat, la distribution, l'entretien, la garde, la confection des agrès, apparaux, effets et approvisionnements de toute sorte et de tout genre nécessaires à une marine, tant pour la mer que pour la guerre et toute opération relative sont autant de fonctions des officiers de plume. Le chef de ces officiers, sous le titre d'intendant de justice, police et finances de la Marine dans un arsenal, y réunit à lui tous les objets quelconques du métier. Des commissaires généraux, ordonnateurs et ordinaires, des écrivains principaux et ordinaires y sont affectés sous son autorité aux divers détails, et tous composent ce qu'on appelle le corps de la Plume [...]. La tenue des états de revue, des rôles d'ouvriers et de leurs journées, des registres de dépenses, recettes, livraisons, consommations, etc. leur étant attribuée tant à la mer qu'à terre, ils embarquent dans les vaisseaux pour y remplir ces fonctions sous leur titre naturel [d'écrivain] et, par extension, sous celui d'intendant d'armée. »⁴

Un commissaire de la Marine ayant montré de l'intérêt et des capacités dans la partie technique énumère de son côté les qualités qu'il juge nécessaires chez un maître d'ouvrages⁵ : 1° « la science de son métier pour la pratique, dans toutes les parties qui en sont l'objet, et cette science doit être assez étendue pour qu'il soit en état d'exécuter un ouvrage sur un plan et un devis. Il doit connaître la qualité de toutes les matières que l'on y met en œuvre, comme les bois dans la construction des vaisseaux, les fers dans les forges et, avec ces connaissances, un génie propre à perfectionner de plus en plus ce métier » ; 2° « une probité reconnue dès longtemps » ; 3° « le commandement absolu, talent qui n'est pas ordinaire aux gens de cet état, si l'on veut en détacher la brutalité » ; 4° l'assiduité et l'activité. Ruis-Embuto (v.1705-1776) marque ainsi le terme de l'autorité des commissaires : s'ils notent les ouvriers, ou si du moins leur avis est prépondérant, ils ne les commandent pas. Cette proposition résume le *dualisme administratif* contenu dans l'ordonnance de 1689 en ce qui concerne l'arsenal.

Un commandant de la Marine, officier général, a autorité sur les officiers de marine présents dans le port et sur les services militaires (majorité, troupes, compagnies de gardes de la Marine, c'est-à-dire d'élèves-officiers). Le concours de l'intendant est requis pour les armements et désarmements : les deux officiers y coopèrent et, lorsqu'il y a un différend, ils demandent l'arbitrage du ministre. Cette seconde forme de dualisme liée à ces opérations est inévitable, à moins de donner à une seule personne l'autorité des deux chefs du port ; l'autre est plus insidieuse et plus gênante. À l'époque de Colbert, il n'était pas pensable de confier de gestion aux maîtres d'ouvrages car seuls des commissaires en étaient jugés capables ; un siècle plus tard il était temps de le faire, en établissant en même temps la responsabilité des officiers à placer à la tête des travaux. C'est cette responsabilité que l'on a cherchée en vain jusqu'en 1900.

⁴ Fragment d'un mémoire autographe, G125, f° 94 à 129 (notes autographes de Latouche-Tréville fils au verso) ; f° 97.

⁵ *Mémoire sur les paies des ouvriers*, 1751, Ms 421 (manuscrit Maillart), 1^{er} vol. des mémoires, p. 101 à 134.

Colbert, qui a en partie été formé par des banquiers, s'est proposé d'adopter la méthode de la partie double dans la comptabilité publique, y compris la comptabilité des matières dans la Marine⁶. Nicolas Barrême (1687-1753), le petit-fils du célèbre arithméticien François Barrême (1638-1693), assure dans la préface de son *Traité des parties doubles* que, si le ministre n'est pas parvenu à ses fins, c'est faute « de sujets qui pussent soumettre l'ordre des parties doubles à l'ancien ordre des finances et à la manière de compter à la Chambre [des comptes de Paris] »⁷. La correspondance du ministre montre qu'il considère l'arsenal comme un établissement économique, dans lequel des artisans, utilisant les matières que l'État met à leur disposition, réalisent les ouvrages à façon ; l'intendant doit particulièrement veiller à l'économie des travaux, qu'ils soient exécutés en régie ou à l'entreprise à façon. Mais il est injurieux de lui reprocher d'avoir raisonné en boutiquier, comme si la guerre n'avait pas de prix. Il s'est considéré comme le responsable de la préparation de la guerre et donc, à ce titre, le chef de la Plume qui transmet et exécute ses ordres ; le Roi, en sa qualité de chef des armées, est quant à lui le chef de l'Épée, le ministre n'étant que le gestionnaire du corps militaire.

Sous l'empire de l'ordonnance de 1689, les officiers d'épée n'exercent qu'une vague surveillance des travaux, et la longue inaction de la Marine, qui dure près de quarante ans (1706-1744), les aigrit. La Plume est naturellement leur bouc émissaire. Ils lui imputent la responsabilité de défaites navales et se cachent en fait derrière elle. L'opinion publique les écoute d'abord, puis elle se retourne contre eux, lorsque les événements lui ouvrent les yeux vers la fin de la guerre de Sept ans (1756-1763). La querelle intestine entre les deux corps est devenue une lutte ouverte au début de cette guerre et le plus faible finit par succomber en 1776.

Certains officiers de marine auraient voulu éliminer complètement la Plume des ports et se saisir de la totalité du service sédentaire, sans même garder les fonctions des commissaires des guerres et du corps royal, comme dans l'artillerie de France à laquelle ils se comparent volontiers. Le compromis auquel parviennent Louis XVI et son ministre Sartine (1729-1801) repose peut-être en partie sur une mystification, l'interprétation volontairement erronée de l'œuvre de Colbert. Les ordonnances du 27 septembre 1776 sont aussi une sorte de pacte conclu avec le corps de l'Épée : la direction des travaux des arsenaux lui est laissée contre un changement de comportement à la guerre.

Les travaux relatifs à la flotte sont regroupés en trois directions, constructions, port et artillerie, tous les techniciens et le personnel ouvrier sont placés sous les ordres des capitaines de vaisseau nommés à la tête de ces directions sous la direction supérieure d'un directeur général de l'arsenal et du commandant de la Marine. L'effectif de la Plume est réduit d'un tiers, et ses officiers ne forment plus corps. L'intendant et ses commissaires ne sont pas formellement subordonnés au militaire, mais doivent agir de concert avec lui ; si, par la division de l'autorité supérieure, le dualisme dans l'arsenal est renforcé dans la loi, le pouvoir résistant que la Plume savait exercer dans le domaine des consommations pour les travaux et les armements paraît désormais

⁶ Pour cette dernière comptabilité, voir le *Mémoire sur le règlement à faire pour la police générale des arsenaux de marine*, minute autographe de Colbert, [octobre 1670], dans Pierre Clément, *Lettres, mémoires et instructions de Colbert*, 10 vol., 1861-1882, t. III, 1^{re} partie, p. 285 à 290.

⁷ *Traité des parties doubles ou Méthode aisée pour apprendre à tenir en parties doubles les livres du commerce et des finances*, Paris, Nyon, 1721.

impraticable, l'intendant n'étant plus chargé des travaux. Dans les faits les commissaires sont des teneurs de livres ou tendent à se considérer comme tels. Le dualisme ainsi conçu ne produit que l'irresponsabilité.

De plus l'arsenal devient petit à petit *un établissement militaire*, et la nouvelle organisation semble d'abord avoir augmenté considérablement les dépenses de la guerre d'Amérique. Deux tentatives ont pourtant été faites, en 1772 puis en 1786, pour distinguer le service sédentaire, qui aurait été cantonné aux travaux neufs et aux réparations importantes, du service militaire qui aurait pris en charge les menues réparations et l'entretien. Elles n'ont pas eu de suite et l'arsenal est resté chargé de tout le matériel comme sous Colbert. L'organisation par armements comme dans la marine marchande ne comportait pas cette distinction dans les travaux du port, au contraire de celle de 1786, qui ne prescrivait pourtant pas l'organisation militaire par bâtiments, états-majors et noyaux d'équipages permanents. Encore le maréchal de Castries (1727-1800) a-t-il finalement renoncé à confier l'entretien aux escadres organiques, parce qu'il craignait de gêner le service de l'arsenal... La question en est encore une en 1882, comme nous le verrons au chapitre 3.

La Plume parvient à faire rétablir l'organisation de Colbert par l'Assemblée nationale. Dès 1800, la Marine commence à revenir à l'organisation de 1776 modifiée en 1786 (par le remplacement des officiers de marine des directions par les techniciens des trois spécialités correspondantes), malgré la création du poste de préfet maritime, officier civil ou militaire qui doit cumuler les attributions du commandant de la Marine et de l'intendant. Elle y revient tout à fait en 1816.

1.2. Les ordonnateurs et les comptables de la Marine

Du temps de la Marine des amiraux, lorsque ceux-ci nommaient tous leurs officiers, y compris les ordonnateurs, le paiement des dépenses du service était déjà confié à des officiers distincts, d'abord commissionnés par le Roi puis, à partir de 1519 et 1531, titulaires d'une charge conférée par lui⁸. Cette division entre les ordonnateurs et les comptables subsiste aujourd'hui. Ces derniers officiers, nommés trésoriers généraux dans les départements ministériels, exercent leurs fonctions alternativement, celui qui les exerce actuellement étant dit trésorier *en exercice* ; ils dépendent davantage du secrétaire d'État de la Marine, dont ils prennent les ordres, que du contrôleur général des Finances. Ils rémunèrent des commis dans tous les ports et lieux où s'exécute le service de la Marine (et celui des Galères et des Colonies)⁹.

⁸ L'existence des contrôleurs des trésoriers doit être aussi ancienne que ces derniers et résulte du mode de comptabilité en partie simple, qui oblige à tenir les écritures ou certaines écritures en double afin qu'elles se contrôlent les unes les autres. Dans l'exercice de leurs fonctions, ils travaillent avec les contrôleurs des ports qui leur remettent un double de leur registre des dépenses payées et des acquits (voir par exemple l'édit de novembre 1691 portant création de charges de trésorier et de contrôleur général de la Marine, des Galères et des fortifications des places maritimes, A²-20, p. 240 à 244).

⁹ Cette partie du chapitre et la suivante ont bénéficié des recherches que nous avons dû faire pour la rédaction de diverses notices du *Dictionnaire historique de la comptabilité publique*, à paraître aux Presses universitaires de Rennes. Obligé de nous limiter aux travaux publiés, nous avons d'abord lu des livres ou articles récents consacrés à l'histoire des finances publiques, dont la comptabilité publique est une partie à caractère technique. Nous n'avons presque rien tiré de ces lectures, parce que les universitaires, qui sont pratiquement les seuls auteurs désormais, ne connaissent pas la matière, au point que des

La commission du trésorier de la Marine du Levant datant de 1519 lui prescrit de payer ou faire payer : 1° les soldes et appointements (les capitaines reçoivent la paie de l'équipage, ils ont donc un maniement de deniers) ; 2° les dépenses d'entretien et d'avitaillement des navires (et des constructions neuves, lorsqu'il y en a) ; 3° les dépenses de réparation et d'entretien des places fortes, ports et havres de Provence ; 4° les dépenses dites extraordinaires¹⁰. Les trésoriers sont conduits à encaisser des recettes extraordinaires résultant notamment de l'affrètement des vaisseaux, de la vente des vieux vaisseaux et autres effets du service ainsi que des prises, de la retenue des invalides, etc.¹¹

Selon la formule de l'ordonnance de 1689, « l'intendant départi dans un port et arsenal de marine y exercera la justice et ordonnera de la police et finances, suivant le pouvoir qui lui en est attribué par sa commission [signée par le Roi] »¹². Le législateur n'invoque le département de l'ordonnateur qu'à propos des commissaires des Classes qui dépendent de lui et à propos des forêts¹³. Il prévoit que le commissaire général de la Marine « aura, en l'absence de l'intendant, le même pouvoir et fonctions que lui » et en particulier celui d'ordonner les dépenses en deniers et en matières, c'est-à-dire de donner ordre par écrit au comptable assignataire de payer telle dépense ou au garde-magasin de sortir tels effets des magasins¹⁴. L'ordonnance de paiement est un ordre écrit, une formule qui comprend ou non l'identité de l'ayant droit¹⁵. L'esprit de l'ordon-

praticiens de la comptabilité publique actuelle, s'ils lisaient encore des livres d'histoire, ne s'y reconnaîtraient pas. En nous tournant vers les anciens auteurs, nous avons trouvé les éléments susceptibles de compléter ceux que nous possédions déjà par la pratique et par nos études de marine. Plusieurs auteurs connaissaient la matière par état, tel l'inspecteur des finances Stourm ou le conseiller-maître à la cour des comptes Bouchard ou encore Léon Say et ses anciens collaborateurs du ministère des finances (leur *Dictionnaire des finances* publié en 1889 et 1894 est un excellent travail et reste fort utile). Les racines de la comptabilité publique de leur temps, c'est-à-dire du nôtre, sont si anciennes qu'ils n'ont pu le cacher. Le voile qu'ils ont répandu sur le budget, sur l'ordonnancement et sur d'autres notions ne doit pas provenir de leur ignorance, mais de la politique. Les études historiques chiffrées portant sur des budgets ou sur leur exécution, qui supposent des connaissances techniques, sont du reste fort rares. Seules semblent compter, outre celles de Fritz Braesch, les études réalisées par le Parlement, mais elles ont pour limites les buts poursuivis par leurs auteurs. Nous avons trouvé une voie moyenne entre les diverses versions des notions que nous avons à développer. Notre présentation du budget de l'État, ancien ou moins ancien, était répartie dans plusieurs notices qui avaient un autre objet et surtout dans la notice ordonnateur, parce que les ordonnateurs exécutent chacun une partie du budget et que celui-ci n'était présenté réellement nulle part. Nous donnons dans l'**annexe n° I** les trois notices ordonnance de paiement, ordonnancement et ordonnateur, afin d'offrir au lecteur de ce livre une vue plus générale de questions qui y sont évoquées. Seule la première, une définition et un exemple, a été retenue, alors que les deux autres, qui ne sont pas sans conséquence, ont finalement été rejetées du nouveau dictionnaire au profit de notices inexactes et inutiles (deux ne sont pas signées, à la différence de toutes les autres). Le chercheur recourra aux anciens auteurs, comme nous l'avons fait...

¹⁰ Henri Legohérel, *Les trésoriers généraux de la Marine (1517-1588)*, 1965, p. 31-32.

¹¹ *Ibid.*, p. 56 à 58. Avant Richelieu, les amiraux possédaient des vaisseaux ainsi que le Roi mais, dans les grandes affaires, le monarque devait aussi affréter des bâtiments de commerce.

¹² Ordonnance du 15 avril 1689, l. XII, t. 1, art. 1.

¹³ *Ibid.*, art. 16 et l. XXIII, t. 2, art. 2.

¹⁴ La commission des intendants comprend une formule qui leur permet d'ordonner : « De ce faire vous donnons pouvoir et mandement spécial par ces dits présentes, validant dès à présent toutes les ordonnances que vous ferez et expédiez en vertu desdites présentes, qui serviront de valables décharges au trésorier général de la Marine, voulant que tout ce qui aura été ainsi par lui payé à l'effet que dessus en vertu de vos dites ordonnances soit passé et alloué en la dépense de ses comptes par nos amés et féaux les gens de nos comptes à Paris, auxquels mandons ainsi le faire sans difficulté. » Commission de Louis Matharel (1619-1673) du 10 avril 1670, A.N. Marine, B²-444, copie.

¹⁵ Une partie des recettes était déjà ordonnancée.

nance veut sans doute qu'il y ait un intendant et un commissaire général dans chacun des cinq ports et arsenaux de la Marine : Dunkerque, Le Havre, Brest, Rochefort et Toulon. Cependant Dunkerque et Le Havre ne comptent guère, et le premier port n'a même eu un intendant pour ordonnateur qu'à certaines périodes. Dès 1689 un ordonnateur apparaît à Port-Louis (près de Lorient), puis Bayonne s'ajoute à la liste des départements de la Marine, comme les *États abrégés* le font voir à partir de 1696. Avant 1739 Bordeaux a été détaché de Rochefort, et le ministre Maurepas (1701-1781) réunit alors les deux départements de Bordeaux et de Bayonne¹⁶. Le département de Port-Louis est supprimé au 31 décembre 1761, si bien qu'il y a à cette date trois intendants dans les grands ports (Brest, Toulon, Rochefort) et trois ordonnateurs dans les petits ports (Le Havre, Dunkerque et Bordeaux). Des départements ont été créés dans l'intérieur, spécialement pour les besoins de Toulon ; le dernier est supprimé en 1759¹⁷.

L'ordonnance de 1689 indique trois sources de dépenses devant donner lieu à ordonnancement en deniers dans le port, dont voici la première : « [l'intendant] pourvoira, conformément aux états de fonds expédiés par S.M., à la fourniture des marchandises et munitions nécessaires dans les magasins, ainsi qu'il est dit au livre des achats »¹⁸. Ces genres de dépenses sont des dépenses variables, en personnel et en matériel ; il s'y ajoute les dépenses fixes, celles du personnel entretenu surtout. Il serait intéressant de connaître la latitude réelle de l'ordonnateur en matière d'engagement des crédits ; le lecteur trouvera dans la suite quelques éléments d'appréciation.

Les ordonnateurs des ports sont donc ce qu'on appelle aujourd'hui des ordonnateurs secondaires, qui tiennent leur délégation du Roi, seul ordonnateur principal réel du budget de l'État depuis la destitution de Fouquet (1615-1680) en 1661 et jusqu'en 1791, époque à laquelle la fonction est transférée aux ministres. Ils n'ont pas le droit d'ordonner des dépenses non prévues au budget ou au moins celles qui excèdent le montant total réglé par le Roi sans une autorisation que le ministre lui demande, comme l'explique Colbert : « Il faudra me donner avis des dépenses à faire pour lesquelles il n'aura été fait aucun fonds, afin que j'y pourvoie, plutôt que d'y employer un fonds [destiné] à une autre dépense [...]. Quand il survient quelque dépense absolument nécessaire pour le service du Roi et qu'il ne reste aucun fonds entre les mains du trésorier, ni des dépenses extraordinaires, ni des deniers revenants-bons de l'année précédente, il faut la proposer au Roi, lui faire voir qu'il n'y a point de fonds ; si S.M. l'ordonne, en expédier l'état ou l'ordonnance de fonds. »¹⁹

Nous précisons ici les deux autres notions de base dans l'exécution du budget, à commencer par l'engagement, opération distincte de l'ordonnancement et préalable à celui-ci, quoiqu'ils soient alors confondus dans le verbe ordonner.

À la veille de son renvoi en 1770, le duc de Choiseul (1719-1785) considère que la pratique de Colbert rappelée ci-dessus éloigne toute idée de responsabilité des ministres en matière financière : « ils ne peuvent ordonner aucune dépense, quelque légère qu'elle puisse être, sur les fonds assignés pour leurs départements sans un ordre de V.M. L'ordonnance, en conséquence du bon du Roi, est encore signée par le Roi

¹⁶ Lettres de Maurepas à Rostan des 26 avril et 17 mai 1739, A²-27, p. 313-314.

¹⁷ Listes d'officiers civils, B⁸-18 ; C⁷-256, dossier au nom de Cl. J. B. Potier.

¹⁸ Ordonnance du 15 avril 1689, l. XII, t. 1, art. 2, 11, 12 et 16.

¹⁹ Lettre de Colbert à l'intendant Matharel du 31 janvier 1671, citée par H. Legohérel, *op. cit.*, p. 101 ; « Maximes pour mon fils », n^o 1 à 3, 31 juillet 1673, dans Pierre Clément, *op. cit.*, t. III, 2^e p., p. 64 à 66.

même. Les ordonnances passent du trésorier à la Chambre des comptes, laquelle n'arrête les comptes du trésorier que d'après lesdites ordonnances, et l'ordonnateur est l'instrument passif dirigé par la volonté de V.M. [...], de sorte que lorsqu'on déclame ou l'on fait déclamer dans le public contre les dépenses d'un département, l'on ne s'aperçoit pas que ce n'est pas l'administrateur que l'on attaque, mais V.M. même, puisque l'administrateur ne peut rien sans une volonté écrite deux fois de la main de V.M. »²⁰ La dépense « ordonnée » dont parle d'abord Choiseul, c'est *l'engagement*. Le ministre a besoin de l'accord du Roi (le « bon du Roi », le plus souvent porté au bas du rapport du ministre) pour le moindre objet, et cet objet c'est l'augmentation des appointements d'un commis, la signature d'un marché, etc. La suite immédiate ou non de l'engagement, c'est la *liquidation* ou constatation écrite des droits du créancier, qui est matérialisée par l'ordonnance que signe le Roi en sa qualité d'ordonnateur principal du budget de l'Etat.

Une autre allusion remarquable à *l'engagement* des dépenses est faite par l'abbé de Véri (1724-1799) dans son journal, à la date du 5 octobre 1779. Il remarque que Necker n'est pas convié aux réunions des comités ministériels qui existent depuis quelque temps et permettent à des ministres ayant département de discuter de questions d'intérêt commun en dehors des conseils avec le Roi. Ces comités « ordonnent les dépenses. Cependant de pareils ordres devraient se combiner sur la possibilité de recettes autant que sur la nécessité de la dépense. [Necker] n'a aucune force pour faire résistance aux dépenses superflues [...]. M. de Maurepas voudrait lui donner séance à ces comités, mais les autres ministres ne le veulent pas, sous prétexte qu'il deviendrait alors premier ministre ». Ordonner les dépenses veut dire, ici aussi, les engager, et les comités permettent de préparer les demandes à faire en ce sens au Roi de manière concertée. L'on remarque également l'envie irrépressible des ministres des Finances de s'ingérer dans les affaires des autres ministres, et il faut souligner que cette manie est commune à toutes les époques en France. Et l'absence de Necker aux comités ne l'a pas empêché de faire sauter le ministre de la Marine en 1780 ni de se mêler de l'administration de la maison du Roi !

La notion de *liquidation* est évidemment connue car l'ordonnancement d'une dépense suppose la reconnaissance du droit du fournisseur ou créancier, et les pièces qui s'y rapportent sont souvent à comprendre dans les pièces justificatives du paiement, par exemple un état de revue ou un certificat de réception de matériel. Il est longuement question de ces pièces dans le livre XXI de l'ordonnance de la Marine du 15 avril 1689, et les autres départements disposaient de règlements semblables pour la justification de leurs dépenses. Il est vrai que les pièces justificatives servaient, selon les idées du temps, à justifier le seul comptable, et les ordonnateurs ne joignaient pas toujours celles qu'ils auraient dû produire. Dans un autre ordre d'idées, le règlement du 22 décembre 1776 « pour la liquidation des dettes et le paiement des dépenses courantes de la maison de S.M. », rendu sous l'inspiration de Necker, ordonne la liquidation en six ans des dépenses arriérées et le paiement, dans l'année suivant celle de l'engagement, des dépenses futures. Ce ministère était tellement en retard que des dépenses en nombre n'étaient pas même liquidées, ou au moins ordonnancées ! La Marine, qui traînait d'une guerre à l'autre ses propres dettes, devait être dans le même cas, et la dette réelle

²⁰ « Compte que j'ai rendu au Roi de mon administration depuis 1757 jusqu'au 16 mars 1770 », dans *Mémoires du duc de Choiseul*, éd. Guicciardi, 1987, p. 205-206. Choiseul affirme (p. 213) qu'il détient « les comptes des dépenses de chaque année arrêtés de la main du Roi ».

(comprenant toutes les dépenses non payées) nettement supérieure à la dette officielle (ne comprenant que les dettes ordonnancées non payées). Nous reparlerons des dettes au § 1.5.

1. 3. Le budget de la Marine

Le budget de l'État est une prévision chiffrée des recettes et des dépenses de l'année à venir comprenant : 1° une liste de dépenses sur le Trésor royal pour les départements ministériels et administrations ou services assimilés, qui correspond en fait à la liste des trésoriers ; 2° une liste des recettes, avec indication des dépenses directement assignées sur les caisses de recettes, fermes d'impôts comprises, et non sur le Trésor. Ces dépenses-ci doivent figurer sur des états de développement semblables à ceux qui ont servi à dresser le *Compte rendu au Roi* de 1788 à partir du budget de cette année-là. La contraction d'une partie des recettes par des dépenses résulte encore d'un problème pratique, le transport des espèces. Il est cependant regrettable que l'on ait continué de procéder ainsi en 1788, alors que l'effort aurait pu porter depuis longtemps sur la comptabilité : l'expérience de 1716 montre qu'il était possible de l'unifier et de donner au Trésor l'information régulière qui lui manquait.

Les nombres figurant dans les états budgétaires — Forbonnais et Mathon de La Cour en ont publié — étaient semble-t-il transcrits dans un livre spécial dit *livre du Roi*. C'étaient des nombres globaux, souvent terminés par plusieurs zéros : il y en a eu deux ou trois par an pour les dépenses ordinaires de la Marine (Marine, Galères, Colonies). Son ministre prépare un projet pour le département dont il est chargé, à partir des demandes des ordonnateurs des ports exprimées entre les mois d'août et d'octobre précédant le nouvel exercice et des avis de ses commis²¹. Le Roi examine les projets et règle la liste des dépenses en Conseil en tenant compte de ses propres objectifs — dans le cas de la Marine, il s'agit surtout des armements —. Pendant de longues périodes, les rois ont maintenu en réalité les mêmes chiffres de dépenses ordinaires, comme si les dépenses du temps de paix ne pouvaient varier sensiblement d'une année à l'autre. C'est la négation du travail de préparation du budget, et Necker, par son *Compte rendu au Roi* de 1781, montre qu'il observe lui-même cette vieille routine en poursuivant une chimère, le budget idéal ou budget de l'« année moyenne ».

Dans chaque département, le Roi arrête ensuite l'« *état général des fonds* »²² qui, dès l'époque de Colbert, résulte de la *répartition annuelle initiale* de la ou des sommes totales qu'il a allouées au département dans le budget. Cet état de dépenses,

²¹ Henri Legohérel, *op. cit.*, p. 94-95 ; ordonnance du 15 avril 1689, l. XVIII, t. 1, art. 5 (dépenses libellées) et l. IX, t. 4, art. 9 (défense de divertir les fonds faits pour la solde des équipages).

²² Nous n'avons pas trouvé l'expression d'*état de prévoyance*. Dans un mémoire de 1733 attribué à Claude Paris (1670-1744) dit La Montagne, l'auteur parle de l'« état général des fonds et dépenses du Royaume », qui exprime mieux la notion de budget de l'État. « Cet état général faisait l'union des administrations entre les parties de recette et celles de dépense ; c'était le tableau des besoins et des ressources du Royaume ». Il décrit les modifications apportées par lui-même et par ses frères dans la forme des écritures des comptables publics — cf. plus loin —. Il semble que ce changement-ci, qui réalise l'union des budgets des départements, a survécu à leur disgrâce en 1726. La citation est rapportée par Yannick Lemarchand dans « Comptabilité et contrôle, une expérience d'introduction de la partie double dans les finances publiques sous la Régence », dans les actes du colloque de Bercy, *L'administration des Finances sous l'Ancien Régime*, CHEFF, 1997, p. 129 à 154.

pour la Marine, est communiqué au trésorier général et, par extraits, aux ordonnateurs. Il comprend une partie de fonds que le Roi doit ordonnancer lui-même, une partie de fonds délégués aux divers ordonnateurs et peut-être aussi des listes de dépenses qu'il a déjà ordonnancées et qui sont prêtes à être payées, comme les listes des « états du Roi » du ministère de la justice ou de celui des finances, pour ce qui concerne les rémunérations. Le commis principal du trésorier dans le port connaît les *fonds à ne pas divertir*, mais ni le montant ni le détail des fonds du service du port, lesquels sont normalement délégués à l'ordonnateur. En effet le budget de la Marine comprend alors *quatre catégories de fonds*, ainsi que Colbert l'explique en 1673 à son fils : « les dépenses libellées de chacun port ; les soldes des équipages et les appointements et tables des officiers des armements [les dépenses des armements en matériel sont comprises dans les dépenses libellées] ; les fonds employés pour les dépenses extraordinaires ; les deniers revenants-bons [qui sont les crédits non consommés]. Les fonds employés pour les dépenses libellées sont envoyés dans les ports, mois par mois, par un ordre général qui s'expédie dès le commencement de l'année. Les soldes ne se doivent jamais divertir. Les fonds des dépenses extraordinaires, qui demeurent ès mains des trésoriers, peuvent servir aux dépenses extraordinaires qui surviennent dans le courant de l'année, jusqu'à ce qu'ils soient entièrement consommés ; mais, lorsque l'on [le ministre] ordonne au trésorier de prendre quelque chose sur ce fonds, il faut lui expliquer, afin qu'il en soit informé et qu'il n'ait aucune excuse. Les deniers revenants-bons ne se peuvent connaître qu'en fin de chaque année. »²³ Les états ne doivent pas être trop précis, parce que, dit le ministre, ils sont sujets à changement²⁴.

Tous les mois, le Roi arrête, avec le contrôleur général et d'après la situation générale des fonds, les *états de distribution mensuels des fonds* qui respectent, semble-t-il, la même présentation que les états généraux et sont destinés à régler les paiements des administrations le mois suivant. C'est sur les états de distribution et non sur l'état général que les ordonnateurs et les commis du trésorier de la Marine se règlent pour leurs opérations respectives : il est défendu aux ordonnateurs d'expédier leurs ordonnances au vu de la copie des ordres de mise en place de fonds envoyés aux commis du comptable, ils doivent attendre de recevoir les états de distribution, qui servent également d'égide à ces commis²⁵. Ils utilisent les « fonds libellés du port », comme les appelle Colbert, au mieux des intérêts du service, y compris pour payer une partie des soldes, au besoin²⁶. Ces fonds sont à cette époque divisés en *articles* (les journées d'ouvriers des constructions navales, les bâtiments civils, achats de chanvre, personnel entretenu, etc.). Les ordonnateurs peuvent payer des dépenses d'un article avec celles prévues pour un autre article. Colbert doit souvent leur rappeler qu'ils sont là pour économiser les fonds et menacer ceux qui occasionnent des dépenses superflues d'avoir à les rembourser²⁷. Si une dépense coûte moins qu'il n'a été prévu à l'état général des fonds, alors le boni peut servir lui aussi à acquitter d'autres dépenses du port ; cependant

²³ « Maximes pour mon fils », n° 1 à 3, 31 juillet 1673, dans P. Clément, *op. cit.*, t. III, 2^e partie, p. 64 à 66.

²⁴ « Maxime sur l'expédition des états », du 21 juin 1676, E1, f° 30, cité par H. Legohérel, *op. cit.*, p. 95.

²⁵ Lettre de Maurepas à l'intendant Beauharnais du 16 août 1734, A²-27, p. 49-50.

²⁶ René Mémain, *La marine de guerre sous Louis XIV. Le matériel. Rochefort, arsenal modèle de Colbert*, 1937, p. 341-342, pour ce développement.

²⁷ Henri Legohérel, *op. cit.*, p. 102.

en fin d'année les fonds non utilisés viennent en diminution de ceux qu'il est prévu d'affecter l'année suivante²⁸.

Un mémoire de 1704 que nous attribuons à Robert (166.-1736), intendant de la Marine à Brest, fournit la plus ancienne mention que nous ayons trouvée de l'imputation des dépenses en deniers aux *huit chapitres*, qui sont déjà ceux de 1726 (**tableau annexe II**), avec moins de détails²⁹. La tâche principale de l'intendant, écrit l'auteur, consiste à répondre aux lettres de la Cour, ce qui exige la connaissance des affaires du service : situation des ateliers, suivi de l'exécution des ordres donnés, distribution des ouvriers dans les ateliers et chantiers *selon les fonds affectés et remis chaque mois*, connaissance de l'état des stocks et des vaisseaux dans le port, de façon à déterminer la nature et la durée des travaux pour mettre les bâtiments en état d'armement. Les inventaires des magasins particuliers des vaisseaux permettent de régler le travail des ateliers du port afin de les compléter, de même que l'état des marchandises et munitions à acheter pour l'année suivante. À Brest, *l'intendant envoie à la Cour, entre le 10 et le 15 de chaque mois, un projet de fonds à remettre le mois suivant*, divisé en huit chapitres de dépenses. Il y envoie en même temps la copie du registre des recettes et dépenses du commis du trésorier général en exercice pendant le mois précédent et la balance des fonds ordonnés et des dépenses faites les mois précédents, en mentionnant s'il y a lieu les raisons pour lesquelles des fonds sont restés sans emploi.

Au vrai il y a fort peu d'argent sonnante et trébuchant dans la caisse de ce commis en 1704 et, lorsqu'il en arrive, on l'assigne aux objets les plus pressés et dont le paiement ne doit pas être différé : prêt du soldat, salaires des ouvriers, demi-soldes des invalides... Des Clouzeaux (1634-1701) et Louvigny (?-1702), les prédécesseurs de Robert, envoyaient bien à Bégon (1655-1728), le premier commis des Fonds, une copie du registre du commis du trésorier général en exercice, la balance des fonds ordonnés et des dépenses faites, avec justification de l'excédent, comme il vient d'être dit, et le projet de dépenses à faire le mois suivant. Les bordereaux des comptes des recettes et dépenses de la Marine établis par le commis du trésorier général à la fin de chaque exercice, accompagnés des balances, étaient également envoyés au ministre sous couvert de Bégon. Mais en 1704, on sort des pièces du magasin... pour aider les corsaires, contre paiement comptant au commis, au prix fixé par les officiers du port conformément aux marchés et adjudications précédents et en présence du contrôleur. On prête aussi des vaisseaux aux particuliers, et le Roi a droit au cinquième du produit net des prises selon l'ordonnance de 1694. On permet à des particuliers de construire des corsaires dans les arsenaux avec des matériaux provenant des magasins du Roi, ces particuliers fournissant la main-d'œuvre dont ils sont remboursés sur le cinquième du produit de leurs prises...

Le Conseil de marine, qui remplace le secrétaire d'État pendant toute la durée de la Régence, cherche à mettre fin à tout ce désordre. La liste des officiers de port et de plume et des divers entretenus compris dans l'organisation du 1^{er} mai 1716, envoyée à chaque ordonnateur, accompagne une lettre circulaire portant l'avertissement suivant : « À l'égard des autres dépenses ordinaires du port, comme journées d'ouvriers

²⁸ René Mémain, *op. cit.*, p. 336.

²⁹ *Mémoire sur le détail des affaires de l'intendance au port de Brest et la manière dont elles se traitent.* « Le 28 juillet 1704, j'ai donné ce mémoire en original et écrit de ma main à M. Clairambault qui m'avait prié de le dresser. » G133, pièce n° 4, pour ce paragraphe et le suivant.

Nous imaginons que Charles Clairambault (1645-1720), nommé ordonnateur à Lorient au 1^{er} juillet 1704, a demandé ce mémoire à l'intendant de Brest.

et achats pour les constructions et radoubs, entretien des hôpitaux, loyers de magasins et autres dépenses inopinées, vous enverrez des projets à l'ordinaire, dans lesquels il ne faudra comprendre que celles qui seront indispensables à proportion des ouvrages ordonnés, desquels il faudra faire mention dans chaque article que vous emploierez dans ces projets, afin qu'on puisse en ordonner le fonds avec connaissance de cause. *Comme cela n'a pas été pratiqué jusqu'à présent*, le Conseil vous recommande d'y faire attention, sans quoi il vous renverra vos projets. Le Conseil vous défend très expressément de changer la destination des dépenses qui auront été ordonnées sans approbation et d'en rejeter aucune sur les rôles [d'équipage], journées d'ouvriers et des radoubs. Vous avertirez les commissaires, les officiers du port, écrivains ou autres que, s'ils signent ou certifient des rôles ou des états où il y ait des dépenses dénaturées, le Conseil ne leur fera point de grâce. »³⁰ La menace qui termine la citation se conçoit bien ; mais que penser de la prescription qui en forme le début ? La nouveauté consiste-t-elle à rapprocher chaque crédit demandé pour le mois suivant de l'ouvrage ordonné par ailleurs et dont une fraction doit être payée pendant le mois ? Comment le ministre pouvait-il donc établir les états de distribution ou préparer le budget avec un crédit global proposé pour chaque article ou chapitre, mais sans l'indication de la destination proposée ou décidée de certains fonds ?

Vingt ans plus tard, le ministre Maurepas écrit à Robert : « Je souhaiterais que les fonds pussent permettre d'armer tous les ans quelques vaisseaux comme vous le proposez ; les bâtiments n'en seraient que mieux, les ouvriers auraient de l'emploi et les équipages de l'exercice. Mais, après les dépenses que les derniers armements viennent d'occasionner, on ne peut quant à présent pourvoir qu'à celles qui sont indispensables ; c'est pourquoi il faut user de la plus grande économie pour subvenir les années suivantes aux remplacements qui seront nécessaires pour ces sortes d'armements ou pour entreprendre de nouvelles constructions. C'est sur ce plan que j'ai fixé dans cette année les dépenses à proportion du fonds qui peut être destiné pour chaque département [de la Marine] et que je vous recommande encore de ne point excéder. »³¹ Le commis Dumetz (1695-1780) indique en 1758 que les ordonnateurs n'ont pas le droit d'employer les fonds à d'autres usages que ceux auxquels le ministre les destine³², ce qui ne veut pas dire que la destination des fonds répartis chaque mois dans les départements est de facto mieux observée.

Le 31 juillet 1723, le comte de Morville (1686-1732), premier ministre de la Marine après la dissolution du Conseil, annonce à Beauharnais (1665-1746), intendant de Rochefort : « J'ai ordre, Monsieur, de rapporter des extraits des dépenses qui sont faites dans la Marine pour être enregistrées dans le livre du Roi avec toutes les autres dépenses du Royaume, à compter du 1^{er} janvier 1723. C'est un nouvel établissement qui regarde toutes les dépenses de l'État et je serai bien aise de satisfaire à ce qui concerne celles de la Marine, avec toute la diligence et l'exactitude possibles ; pour cet effet, je vous recommande de m'envoyer *des extraits exacts des dépenses que vous faites payer* de 6 en 6 mois dans votre port ; je vous envoie un modèle, etc. »³³ On retrouve sur le

³⁰ Lettre circulaire du Conseil de marine du 8 juin 1716, A²-23, p. 562 à 566.

³¹ Lettre de Maurepas à Robert du 12 février 1736, G47, p. 32-33. Il n'y a eu aucun armement dans la Marine en 1736, si ce n'est des transports armés à Rochefort à destination des colonies (G47, p. 34).

³² *Mémoire concernant les officiers de plume de la Marine*, octobre 1758, G133, pièce n° 11.

³³ Lettre de Morville à Beauharnais du 31 juillet 1723, avec modèle pour servir aux dépenses de la Marine, A²-25, p. 156 à 162, pour ce développement.

modèle les huit chapitres de 1704 plus deux autres chapitres relatifs aux Colonies car Rochefort est devenu le port d'armement pour les colonies. La nouveauté paraît tenir au compte de dépenses ajouté au budget dans le livre du Roi. L'ordonnateur peut ajouter des articles au modèle, pour y inscrire une dépense dont la *nature* n'entre dans aucun *article* mentionné, mais il ne peut changer ni l'intitulé des *chapitres* ni celui des articles. Il se trouve que les fonds ordonnés pour les dépenses du 1^{er} semestre 1723, ceux remis grâce aux huit premiers états de distribution jusqu'à celui du 11 juin compris, sont des fonds de 1722 qu'on a fait passer d'un trésorier à l'autre. C'est avec l'état du 12 juillet que l'on a commencé à se servir des fonds destinés à l'exercice 1723. Un effort doit être fait pour mieux respecter à l'avenir l'*annualité budgétaire*³⁴.

Le comte de Maurepas, successeur de Morville, s'applique à perfectionner l'état des dépenses payées par le trésorier en exercice et la régularité des *paiements*³⁵. Il distingue en particulier dans le 1^{er} chapitre les ouvrages à prix fait des ouvrages à la journée. Les acomptes des ouvrages de conséquence sont à payer sur ordonnances en forme ; pour les autres ouvrages, il faut une ordonnance à expédier au plus tard dans les trois mois ou à la fin de chaque trimestre ; passé ce terme, le commis du trésorier est en droit de refuser de payer la suite d'une dépense dont il n'aura pas les décharges des paiements précédents. L'ordonnance du 12 mars 1725 doit permettre de « remédier à la variété des usages et lever les difficultés qui pourraient se rencontrer lors de la reddition des comptes à la Chambre des comptes » ; voici comment elle règle le paiement des appointements³⁶. Les officiers militaires, payés par des états expédiés par la Cour à la fin de chaque mois (ils sont établis dans les ports d'après les revues et envoyés à la Cour, qui exerce ainsi sa surveillance), fournissent chaque mois des quittances contrôlées de leurs appointements. La Cour enverra aussi des états mensuels pour les officiers-mariniers entretenus, qui sont payés sur la certification du contrôleur (ce qui leur évite

Le modèle est intitulé : « Extrait des *paiements* effectifs faits par le trésorier de la Marine au port de Rochefort et dans les départements qui en dépendent, suivant les ordres de M. de Beauharnais, intendant, pour les dépenses qui ont été faites pour le service du Roi pendant les six premiers mois de 1723, sur les fonds des exercices 1722 et 1723 ordonnés et remis par les états de distribution [une colonne pour chaque exercice et une colonne pour le total]. » Sous le total de la dépense des dix chapitres, le commis du trésorier général indique les fonds remis par les états de distribution (une ligne par état) et enfin, par différence, ce qui reste dans sa caisse.

³⁴ « Ces extraits devant être enregistrés dans le livre du Roi tenu pour toutes les dépenses du Royaume, ils seront employés régulièrement de 6 en 6 mois, c'est-à-dire que celui des six premiers mois de l'année doit être envoyé, sans faute, au mois de septembre et celui des six derniers mois au mois de mars, et, s'il restait quelques paiements à faire des dépenses des six premiers mois lorsqu'on enverra l'extrait, elles ne doivent pas y être envoyées, mais elles seront rappelées dans celui des six mois suivants, de sorte qu'il n'y ait d'employé dans chaque extrait que celles qui auront été effectivement payées ; mais il est nécessaire que l'extrait des six derniers mois contienne toutes les dépenses du reste de l'année qui doivent entrer dans le même exercice, aussi bien que les fonds remis, ne convenant pas de faire d'autres extraits par addition, et il faut aussi que le tout soit exactement conforme au journal du trésorier. Il est nécessaire que les intendants leur envoient un double extrait, pour rester au bureau des Fonds, l'original devant [être] remis à Son Éminence [le cardinal de Fleury]. »

³⁵ *Mémoire et décision de M. le comte de Maurepas concernant les paiements des dépenses de la Marine*, qui expliquent la manière dont ils doivent être faits à l'avenir, du 24 avril 1724, A²-25, p. 261 à 266.

³⁶ *Ordonnance portant règlement pour les décharges des trésoriers de la Marine et des Galères*, du 12 mars 1725, A²-25, p. 319 à 321, et lettre de Maurepas à l'intendant de Toulon « sur la manière que doivent être dressés les comptes de recettes et dépenses de la Marine, avec le bordereau des chapitres, titres et sous-titres dont lesdits comptes de recettes doivent être divisés, en conformité des décharges en forme », du 7 avril 1726, A²-25, p. 429 à 436.

de régler le droit de quittance au contrôleur). Les officiers de port et de plume, ceux des hôpitaux et de la prévôté, les maîtres d'ouvrages et autres entretenus qui sont payés par des états particuliers expédiés à la fin de chaque trimestre et dont les appointements dépassent 50 l par mois reçoivent leur dû sur la certification du contrôleur. Les officiers réformés (en fait surtout des retraités), qui sont payés par semestre, fournissent des quittances contrôlées, « attendu qu'ils ne sont pas obligés de résider dans les ports et qu'ils ne peuvent pas être payés en présence du contrôleur », sauf les écrivains, maîtres d'ouvrages, officiers-mariniers et bas-officiers de galère (parce que leur traitement est faible). Les officiers des gardes du pavillon et de la Marine fournissent des quittances contrôlées comme les autres officiers de marine ; les gradés et les simples gardes sont payés sur la certification du contrôleur. La présentation définitive des dépenses payées dans les ports sur le budget de la Marine, ainsi que des recettes, est adoptée en 1726 (**tableau annexe II**). Les huit chapitres subsistent en 1772³⁷ : nous tenons bien les chapitres du budget, sans pouvoir affirmer que les deux nomenclatures concordent toujours en ce qui concerne les chapitres et articles, ni surtout que cette comptabilité ministérielle a été durablement tenue.

Nous pouvons dire ici deux mots de l'expérience tentée dans la comptabilité en deniers de 1716 à 1726 sous la conduite des quatre frères Paris³⁸. Antoine Paris (1668-1733), l'aîné, a été receveur général des finances du Dauphiné et a appliqué avec succès la méthode de la partie double dans ses écritures. Les frères sont appelés au ministère afin de généraliser son emploi à toutes les recettes générales, autrement dit aux impôts directs : *il s'agit de contrôler plus rapidement et plus efficacement les comptes publics dans cette partie et de connaître à chaque instant leur situation vis-à-vis de l'État*. La partie double est appliquée aux écritures centrales : les receveurs envoient des copies de leurs registres-journaux (rédigés selon les déclarations des 10 juin 1716 et 4 octobre 1723), qui servent à confectionner un journal général en partie double et des grands livres dans lesquels figurent des comptes propres à chaque comptable et des comptes d'ordre correspondant à chaque chapitre de recette ou de dépense des élections et généralités. Les frères Paris ont surtout eu en vue le perfectionnement de la surveillance des comptables, et c'est la preuve des limites de la partie simple en la matière. Ils ont voulu étendre la méthode aux dépenses des trésoriers, suscitant de fortes résistances, des résistances intéressées qui ont entraîné leur chute en même temps que celle du duc de Bourbon (1692-1740). Par suite la partie double a été abolie dans les comptes publics jusqu'en 1788.

La partie double est un instrument de centralisation dans la mesure où elle permet de multiplier les comptes sans multiplier les comptables. Dans le système existant, il n'y a pas de centralisation comptable des caisses et de leurs opérations. Certes le travail administratif est plus lourd, mais la comptabilité en partie double présente l'avantage inappréciable de contrôler simultanément les fonds et les comptables. Turgot (1727-1781) et Necker (1732-1804) ont en vue la réduction du nombre des caisses. Un observateur juge en 1780 que les financiers s'opposeront toujours à la partie double « par la crainte que l'on ne voie trop à découvert les objets de leur administration ». Une condition nécessaire est donc leur suppression définitive et, dit l'auteur, ils s'y attendent.

³⁷ *Description succincte du dépôt de la Marine*, par Horque d'Hamécourt, [1771-1772], B⁸-25, p. 3 à 7.

³⁸ Yannick Lemarchand, *op. cit.*, passim, pour ce paragraphe et le suivant.

En 1776 les stations navales organisées par l'Angleterre aux colonies depuis des années commencent à attirer l'attention : la France peut espérer conserver ses îles avec des vaisseaux et des troupes de marine, alors qu'elle est sûre de les perdre en s'y enterrant³⁹. Pourtant, écrit le premier commis Blouin (1733-1785), par une coutume « aveugle et bizarre », les armements du temps de paix sont un objet de dépense accidentelle et variable, suivant ce qu'il reste de crédits lorsqu'on a pourvu à l'entretien des vaisseaux et des hommes. Faute d'être considérés sous leur vrai jour, les armements deviennent un accident qui endette la Marine et engorge ensuite toute la marche du service. De plus, ces armements durant peu, ils coûtent cher pour leur peu d'utilité. Il faudrait au contraire les considérer comme la première dépense fixe et invariable, employée à entretenir des stations de trois ans relevées par tiers chaque année. Cette façon d'utiliser la force militaire sur mer, selon des officiers de marine éclairés et « qui ne sont pas ennemis de leur corps », est la meilleure, la plus économique et la plus instructive : Blouin prévoit une diminution des besoins d'une marine mieux conçue et mieux gérée de 26 à 21 millions par an en temps de paix. La guerre d'Amérique, partie par suite de ce que Blouin appelle le mauvais gouvernement, partie à cause du régime militaire institué en 1776 dans les ports, conduit à dépenser 190 millions par an, colonies comprises, là où 110 millions devraient largement suffire⁴⁰. La Marine est en train d'accumuler une dette qui ne peut se comparer à celles des guerres précédentes : le commis se doute-t-il qu'elle va mener l'État à la banqueroute et à la ruine ?

Le budget de 1787 se présente, d'après l'aperçu que nous avons trouvé et qui est un état préparatoire, comme il est indiqué dans l'**annexe IV**. La subdivision n'est plus celle de 1726. Les armements sont compris dans les dépenses variables mais ordinaires de la Marine. Le chiffre total de 45 millions, Colonies comprises, est bien celui qui a été alloué. Un crédit extraordinaire doit être accordé, notamment afin d'améliorer l'artillerie de la Marine : il n'est pas encore fixé car le besoin est de 2,350 millions, alors que les dépenses ordinaires spéculées ne laissent que 1,445 million au mieux. On remarque encore que le coût du service de la trésorerie est évalué à un peu plus de 1% des dépenses.

Le budget de l'an VI se présente de la même façon : dépenses fixes (25 763 179 F), dépenses variables (46 550 000 F), dépenses diverses (4 186 821 F), dépenses des colonies (7 000 000 F), total (83 500 000 F)⁴¹. Ces dépenses correspondent à l'addition du service ordinaire et du service extraordinaire, qui est ici le supplément du temps de guerre (31 000 000 F sur les 83 500 000 F). Il est écrit à propos de la dépense des armements qu'elle « pourra être réduite, à la paix, à 5 800 000 F ; la dépense extraordinaire est donc de 11 850 000 F ». Si donc la paix survient pendant l'exercice, les crédits (83 500 000 F) pourront être réduits en fonction du nombre de jours de paix.

³⁹ J. B. Blouin, *Sur l'économie de la Marine*, 4 avril 1776, Ms234, t. 2, f° 90 à 103, pour ce développement.

⁴⁰ J. B. Blouin, *Dépenses possibles du département de la Marine, évaluées au plus fort, en faisant le même service et les mêmes opérations que cette année, mais en supposant cependant de l'ordre et de la surveillance, comparées aux dépenses réelles*, novembre 1780, Ms 234, vol. 2, f° 174 à 199.

Pour arriver au chiffre de 110 millions, Blouin a notamment utilisé les calculs de coûts de revient de la flotte construite et en construction établis par Pierre Train (v.1730-1785), un charpentier de Rochefort devenu sous-ingénieur-constructeur qui a laissé des manuscrits sur cette matière qui ont attiré l'attention sur lui. Il se sert d'un pourcentage de la valeur du neuf pour évaluer la dépense d'entretien à prévoir.

⁴¹ Pierre-Louis Desaint, *Recueil des lois relatives à la Marine et aux Colonies*, 1808, 18 t. en 17 vol. ; vol. 8, p. 98 à 107.

Un mot enfin des *états au vrai*⁴². Quatre mois au plus tard après la fin de l'exercice, soit le 30 avril de l'année suivante, le trésorier général de la Marine adresse au ministre l'état au vrai de l'exercice écoulé : il comprend les recettes et les dépenses effectuées, les assignations non recouvrées, les revenants-bons s'il y en a, les dépenses extraordinaires non prévues à l'état général des fonds, le tout pendant les douze mois écoulés. Les états au vrai sont arrêtés au Conseil ; un état au vrai n'est pourtant qu'un compte provisoire car le compte définitif ne peut être fourni que lorsque le comptable a reçu les comptes particuliers de ses commis accompagnés des décharges. Les comptes définitifs des trésoriers sont donc déferés à la chambre des comptes de Paris après avoir été présentés à la signature du Roi lors d'une séance du Conseil.

Il importe de savoir que l'état au vrai produit par chaque comptable sur sa gestion est établi par année calendaire, avec ventilation des différentes recettes et des dépenses par exercices (ceux dont le comptable est chargé). Comme les exercices ne sont clos qu'au jugement des comptes, ils restent ouverts très longtemps et donc inexploitable dans une optique gestionnaire. Un contrôleur de la Marine nous donnera au § 1.6 un aperçu des inconvénients de ces exercices sans clôture. L'écueil est amplifié lorsque l'on passe des états au vrai individuels à l'état au vrai général, ancêtre des comptes définitifs des budgets. Sous la Restauration, la loi affecte les gestions annuelles aux comptables et les exercices aux ordonnateurs, l'exercice étant impérativement clos au bout de deux ans (la « période complémentaire » a été progressivement raccourcie et a presque disparu de nos jours).

1.4. Les débuts de la comptabilité du matériel dans la Marine

La comptabilité en partie simple pour les matières fait jouer un rôle important au contrôleur du port et un rôle différent de celui auquel on pense le plus souvent car le contrôleur surveille la gestion de l'ordonnateur et en particulier ses actes administratifs ; il manifeste son désaccord par des représentations à l'ordonnateur et rend compte au ministre de tout ce qui peut l'intéresser, notamment les irrégularités⁴³.

Le *garde-magasin* est chargé de tous les effets qui entrent dans les magasins du port. Le règlement d'administration des ports du 6 octobre 1674, que nous suivons ici, distingue le magasin général des magasins particuliers des vaisseaux⁴⁴ et des magasins spéciaux (pour entreposer les poudres et artifices, les canons, boulets et armes individuelles). Le garde-magasin tient un registre de toutes les entrées en magasin et un autre des sorties ; ces registres sont cotés et paraphés par l'ordonnateur avant qu'il

⁴² Henri Legohérel, *op. cit.*, p. 150, pour ce paragraphe.

⁴³ *Ordre servant d'instruction à observer par le sieur de Clairambault, contrôleur de la Marine au port et arsenal de Toulon*, du 19 juin 1678, copie, B²-444. Cet ordre valant ordonnance s'applique partout ; il est curieux qu'il n'ait pas été repris dans l'ordonnance de 1689. L'indépendance du contrôleur vis-à-vis de l'ordonnateur n'a commencé réellement qu'en 1786.

⁴⁴ Le magasin particulier d'un vaisseau doit théoriquement abriter le matériel d'armement maritime. Il n'y en a jamais eu plus de seize à Rochefort (René Mémoin, *op. cit.*, p. 321). Ces magasins ont été supprimés en 1828 et leur nom a été repris pour désigner les nouveaux magasins des directions de travaux (cf. chapitre 2).

puisse s'en servir⁴⁵. Le bureau du contrôleur se trouve au magasin général et non à l'intendance, ce qui est assez indiquer son occupation habituelle. Il y tient « pareillement un registre de l'entrée et issue de toutes les marchandises et du contrôle des expéditions, ledit registre sera aussi paraphé en chacun feuillet par l'intendant ». Les livres sont « tenus avec l'ordre et la netteté nécessaires, pour voir en tout temps et jour par jour ce qui sera entré dans lesdits magasins et ce qui en sera sorti » : les deux officiers assistent aux délivrances, qui ont lieu seulement par un ordre écrit de l'ordonnateur, qui est ainsi ordonnateur en matières.

Ces prescriptions suffisent à identifier une comptabilité en partie simple ou en recette et dépense ou encore en charge et décharge. Nous verrons qu'elle est tenue *en quantités* seulement. Ce système comptable repose sur la méfiance, et Seignelay (1651-1690), fils et successeur de Colbert à la Marine, l'exprime ainsi : « l'ordre qui s'observe dans les magasins [de Toulon] [...] est assurément fort beau et [...] n'a d'autre défaut que celui de multiplier un peu le travail par un grand nombre de livres qui s'y tiennent ; mais assurément, en suivant cet ordre, il est très difficile que le Roi soit trompé. On en sera encore plus assuré lorsque l'arsenal sera bâti [rebâti après l'incendie] et que tous les magasins seront rassemblés et qu'on n'en sortira que par une porte, parce qu'on ne pourra plus rien emporter dudit arsenal. »⁴⁶

Le garde-magasin et le contrôleur sont assistés par des écrivains ou des commis⁴⁷. Lors des recettes, auxquelles ils doivent être tous deux présents, « après avoir examiné la qualité des marchandises [avec les maîtres d'ouvrages utilisateurs] et en avoir fait son rapport au commissaire ayant le département et direction du magasin, [le garde-magasin] verra par les poids, jauges ou aunages⁴⁸, si lesdites marchandises sont en la qualité qu'elles doivent être ; cette vérification étant faite, il fera l'enregistrement de sa recette dans un journal, pour être porté avant la fin du jour dans son grand livre, dans lequel livre il cotera le jour, la quantité et le nom du marchand vendeur. »⁴⁹ Dans le grand livre, chaque article a un compte : 615 articles font partie de la nomenclature en 1674, 620 en 1689 ; selon les correspondances des ports, ce nombre varie de 618 à 795⁵⁰. Le garde-magasin appelle le contrôleur ou son commis pour les délivrances ; le législateur admet ici qu'elles peuvent aussi se faire sur l'ordre du commissaire du magasin général ou de celui qui est chargé de l'équipement des vaisseaux⁵¹. Les deux officiers enregistrent le mouvement sur leur journal ; les « dépenses » se font sous le nom des vaisseaux pour lesquels les effets sont délivrés ou sous le nom du maître auquel on donne des matières pour les transformer⁵².

⁴⁵ Règlement du 6 octobre 1674, t. 3, art. 1 à 4, pour la fin du paragraphe. Les développements relatifs au garde-magasin et à la comptabilité des matières sont extraits de l'ouvrage paru chez Economica en 2003 sous le titre : *La marine de Colbert. Études d'organisation*.

⁴⁶ Relation du voyage de Seignelay à Marseille et à Toulon, novembre 1676, dans P. Clément, *op. cit.*, t. III, 2^e partie, p. 362 à 372.

⁴⁷ Règlement du 6 octobre 1674, t. 3, art. 7 et 9.

⁴⁸ L'utilisation des mesures de Paris a été rendue obligatoire dans la Marine par l'ordonnance du 21 août 1671 (*Code des armées navales*, p. 34) : la livre de 16 onces poids de marc (489,5 g), le pied de roi (32,5 cm), l'aune de Paris (3 pieds 7 pouces 10 lignes 5/6, ou 1,189 m).

⁴⁹ Règlement du 6 octobre 1674, t. 13, § du garde-magasin, art. 3.

⁵⁰ René Mémain, *op. cit.*, p. 321-322. Y a-t-il déjà des unités simples et des unités collectives ?

⁵¹ Règlement du 6 octobre 1674, t. 13, § du garde-magasin, art. 4.

⁵² *Ibid.*, art. 4 et 5.

Le commissaire du magasin général arrête chaque jour les deux livres du garde-magasin, tire un sommaire hebdomadaire des recettes et des dépenses et établit la balance tous les trimestres, de façon à connaître le stock de chaque article⁵³. L'inventaire annuel prévu par Colbert⁵⁴ n'est pas repris dans le règlement de 1674, qui prévoit qu'après la balance trimestrielle le contrôleur fait, « autant qu'il se pourra, une reconnaissance de chacune sorte de marchandises, pour voir si elles se trouvent en la qualité et quantité qu'elles doivent être, et si elles sont en lieu où elles se puissent bien conserver »⁵⁵. L'ordonnance de 1689 impose l'inventaire général à la fin de l'année⁵⁶. Les balances trimestrielles sont reportées sur un autre registre coté et paraphé par l'intendant et sont arrêtées par lui ; l'arrêté de fin d'année sert à la comparaison avec les existants transcrits dans l'inventaire. L'inventaire est envoyé en double à la Cour.

Lors du premier armement d'un navire, le garde-magasin délivre le matériel d'armement avec les rechanges et se décharge provisoirement de ces effets par inventaire⁵⁷. L'écrivain du bord « se chargera au magasin de tout le contenu en icelui, pour la décharge du garde-magasin et pour en rendre compte au retour du voyage ». Au retour, le matériel de bon service entre au magasin particulier ; le garde-magasin ne s'en charge pas en recette une deuxième fois. Il prend soin « que rien ne soit diverti et volé » et tient au magasin particulier ce qui lui aura été « consigné et déposé » ; le registre de l'écrivain, contenant l'inventaire d'armement et l'état vérifié des consommations, y reste également déposé pour vérifications éventuelles. Les poudres et artifices, canons, boulets et armes étant rangés à part par nécessité, le garde-magasin fait une nouvelle recette lors des désarmements et une nouvelle dépense lorsque ces effets sont redemandés⁵⁸. Les vivres sont payés au munitionnaire selon les consommations : c'est lui qui en tient la comptabilité et non le garde-magasin.

En 1674 la responsabilité du garde-magasin n'est pas envisagée autrement que celle des autres officiers du port ; le pouvoir de police de l'intendant comprend l'interdiction (sous-entendu d'exercer les fonctions) des officiers sous ses ordres qui manquent à ceux qu'ils ont reçus pour le service⁵⁹. En 1689 sa responsabilité pécuniaire est engagée lorsqu'il reçoit ou délivre des effets sans un ordre écrit de l'ordonnateur ou du commissaire du magasin général, ou qu'il en prête et en reçoit ensuite la contre-valeur sans un ordre exprès de l'ordonnateur : il doit alors en restituer la valeur en argent⁶⁰. Nous n'avons pas trouvé d'allusion à un cautionnement. Lorsqu'il quitte son emploi, le garde-magasin remet ses registres à l'intendant et lui « rend un compte de tout ce dont il aura été chargé ». S'il y a un *reliquat*, l'intendant prend les sûretés nécessaires et informe le ministre, afin de recevoir les ordres du Roi. On imagine soit une mise en débet, une remise ou, au contraire, des poursuites pénales. Cependant les

⁵³ *Ibid.*, § du commissaire ordinaire de la Marine, art. 4.

⁵⁴ René Mémain, *op. cit.*, p. 324. Cet inventaire devait comprendre quatre colonnes et autant de lignes que d'articles en magasin : le nécessaire pour armer deux fois les vaisseaux affectés au port, ce qu'il y a réellement dans le magasin, ce qui manque au nécessaire (la différence), le prix d'achat ou le coût de revient unitaire.

⁵⁵ Règlement du 6 octobre 1674, t. 13, § du contrôleur de la Marine, art. 4.

⁵⁶ Ordonnance du 15 avril 1689, l. XII, t. 5, art. 9 à 11 et t. 1, art. 6.

⁵⁷ Règlement du 6 octobre 1674, t. 13, § du garde-magasin, art. 7 à 9, pour ce paragraphe.

⁵⁸ Les articles des magasins spéciaux sont tenus, toujours en double, sur des registres séparés, cf. § du contrôleur de la Marine, art. 10.

⁵⁹ *Ibid.*, § de l'intendant, art. 6 et 7 et ordonnance du 15 avril 1689, l. XII, t. I, art. 7. L'interdiction n'est mentionnée explicitement qu'en 1689 ; elle correspond à la destitution puis à la suspension.

⁶⁰ Ordonnance du 15 avril 1689, l. XII, t. 5, art. 20, 21 et 24, pour ce développement.

comptables d'effets n'ont été rendus comptables devant la Cour des comptes qu'en vertu de la loi du 6 juin 1843 que nous analyserons au chapitre 2.

L'intendant ou ordonnateur ne doit pas seulement se montrer ménager des deniers de l'État : il doit être aussi économe dans la réalisation des ouvrages. C'est ce qu'exprime Colbert avec quelques obscurités dans un mémoire daté du 9 avril 1674⁶¹. Il énumère ainsi les douze classes de dépenses qui peuvent se faire dans le port et qui comprennent des dépenses en matières (avec des ordonnancements sur le magasin général) : 1° construction de vaisseaux ; 2° radoub ; 3° achats de marchandises et de munitions pour les magasins ; 4° bâtiments civils de l'arsenal ; 5° journées d'ouvriers ; 6° travail de la corderie et de la forge aux ancrs ; 7° fourniture des vivres aux vaisseaux ; 8° solde et paiement des équipages ; 9° solde des officiers de port et des officiers de marine qui servent dans le département ; 10° entretien des vaisseaux désarmés et salaires des gardiens ; 11° service des classes des matelots ; 12° dépenses extraordinaires.

À l'état en forme des dépenses du commis du trésorier dans le port pendant l'année à envoyer à la Cour, l'ordonnateur doit joindre *une table divisée en douze classes* comme ci-dessus, qui représente en quelque sorte l'activité ou les travaux du port dans l'année exprimés en valeur. Dans la première classe l'ordonnateur indique la dépense en main-d'œuvre ouvrière et en matières de chaque construction et le report de l'année précédente s'il y a lieu, « *afin que le Roi puisse connaître clairement à combien aura monté la dépense de la construction de chacun vaisseau et l'effet du ménage de l'économie et de l'industrie de l'intendant*, sur quoi il doit observer que la fidélité qu'il doit au Roi ne consiste pas seulement à diminuer la dépense de la construction, mais aussi à bien prendre garde que le vaisseau soit bien bâti et qu'il puisse durer plus qu'un autre ».

L'ordonnateur doit disposer d'un état de coût de revient pour chaque type de bâtiments qui lui serve de référence et de plafond de dépense. Pour chaque vaisseau, il établit un compte de construction de la coque (1^{re} classe), un compte de radoub (2^e classe) et un compte d'entretien (10^e classe). Il doit naturellement s'efforcer d'acheter au meilleur prix les meilleures marchandises et indiquer dans la table le prix d'achat et la quantité de toutes les marchandises entrées en magasin (3^e classe). Le Roi ne veut pas que l'on fasse travailler à la journée aux bâtiments de l'arsenal, mais par adjudication au rabais d'après plan et devis ; il veut connaître le coût de revient de chaque bâtiment et de la toise de maçonnerie de telle qualité, pour chaque matériau dont il se compose (4^e classe). Les salaires d'ouvriers sont indiqués globalement dans la 5^e classe et séparément dans chaque classe qui en comporte. Les fournitures de vivres sont des dépenses en deniers, le stock et la transformation étant au munitionnaire (7^e classe).

Dans une lettre de 1671, Colbert indique la marche à suivre pour le calcul : « il faut examiner pour combien il entre de bois dans la construction de vaisseaux de chaque grandeur, en déduire le prix *suivant celui de l'achat ordinaire* ; faire de même du fer et de toutes les marchandises qui entrent dans ladite construction ; examiner ensuite le nombre des journées de tous les ouvriers et leurs prix ; et ensuite faire le calcul de tout ce à quoi revient la construction du corps du vaisseau. Puis faire de même

⁶¹ *Mémoire en forme d'instruction aux intendants et commissaires généraux de marine sur l'éclaircissement qu'ils doivent donner tous les trois mois ou au moins tous les six mois des dépenses qui se font dans les ports et arsenaux sur leurs ordres*, B²-444, copie certifiée, pour ce développement.

de tous les agrès, apparaux, mâture, ornements, artillerie et généralement de tout ce qui compose un vaisseau et le met en état de pouvoir être mis en mer. »⁶² *C'est déterminer un coût de revient direct avec des matières comptées au coût standard, le tout sans aucune considération de frais généraux.*

Tel est le début de la comptabilité du matériel dans la Marine, qui se compose, dans le service sédentaire, de la *comptabilité des matières* et de la *comptabilité des travaux*. Nous n'avons pas trouvé d'autre document sur la question ni aucun calcul de coût de revient avant la fin de la période⁶³ ; nous dirons seulement un mot de la *main-d'œuvre* et de son utilisation.

L'intendant arrête le nombre d'ouvriers nécessaire aux constructions navales ordonnées par la Cour, ce qui indique que l'effectif varie selon l'activité de l'arsenal⁶⁴. Le législateur ajoute que, « s'il n'y a point de prix fait et qu'il soit obligé de les faire construire à la journée, *ce qu'il évitera autant qu'il sera possible*, il fixera la paie que chacun d'eux devra recevoir par jour et empêchera qu'elle ne soit augmentée sans son ordre par écrit »⁶⁵. En 1727 presque tous les ateliers de Toulon travaillent à l'entreprise⁶⁶. En revanche le travail à l'entreprise, c'est-à-dire à façon, l'État fournissant le plus souvent les matières, n'a jamais pris une telle extension dans les constructions navales. En 1747 Maurepas déclare à l'intendant de Brest qu'il préfère le travail à la journée pour les constructions, parce que, « malgré la plus grande attention, les ouvrages à prix fait n'étaient jamais aussi bien traités que ceux suivis à la journée du Roi »⁶⁷. D'après deux lettres adressées à Toulon l'année suivante, l'on voit qu'une partie des travaux de construction y est encore donnée à l'entreprise et, en 1749, on conclut en faveur de l'entreprise⁶⁸.

L'intendant de Rochefort est davantage dans l'esprit du temps (celui de 1750) lorsqu'il écrit⁶⁹ : « On est dans l'usage à Rochefort de faire faire une partie des travaux pour la construction à l'entreprise. Indépendamment de l'économie qui s'y rencontre, *la paresse des ouvriers* a obligé à avoir recours à ce moyen. Mais il serait dangereux de s'en servir pour toutes sortes d'ouvrages indifféremment. » Certaines parties doivent être exécutées à la journée : ce sont les ouvrages « susceptibles, par l'avarice ou la négligence des entrepreneurs, de défauts et de vices cachés ou apparents qui échapperaient facilement à la recette et à l'inspection qui s'en peut faire ». Des fournitures importantes, tels les canons de fonte et les ancres, continuent d'être confiées à des entrepreneurs choisis par la Marine ou à des fournisseurs de l'intérieur qui sont de véritables industriels.

⁶² Lettre de Colbert à Terron (Rochefort) du 7 avril 1671, dans P. Clément, *op. cit.*, t. III, 1^{re} partie, p. 372-373. Même demande à Matharel (Toulon) et à Seuil (Brest). Colbert écrit à son frère Croissy (1629-1696), ambassadeur à Londres, en vue d'obtenir « le véritable prix que S.M.B. paie toutes choses », *ibid.*, p. 373, note.

⁶³ Cf. *supra*, note 40.

⁶⁴ Ordonnance du 15 avril 1689, l. XII, t. 1, art. 12. Les commissaires du port ayant autorité sur des ouvriers et le contrôleur participent à la fixation et à l'augmentation des salaires (t. 2, art. 10 et t. 4, art. 17).

⁶⁵ *Ibid.*, l. XII, t. 1, art. 12. Le membre de phrase souligné est retranché de la version de 1765 de l'ordonnance de 1689.

⁶⁶ Règlements d'atelier, Ms 421 (manuscrit Maillart).

⁶⁷ Lettre de Maurepas à Bigot de La Mothe du 20 février 1747, G47, p. 478.

⁶⁸ G47, p. 480-481 et 484.

⁶⁹ Mémoire de Lenormant de Mézy, B.N. n.a.f. 126, f^o 153-154, cité par Martine Acerra, *Rochefort et la construction navale française (1661-1815)*, 4 vol., 1993, p. 545, pour ce développement.

Cependant la tendance générale en France est à la régie, contrairement à l'Angleterre et pour des raisons que nous n'avons pas entièrement élucidées. Les établissements de Ruelle (canons de fonte de fer) et de Guérigny (ancres, fers divers) sont rachetés en 1776 et 1781. Le premier reste exploité par un entrepreneur, alors que l'ancien fondé de pouvoir de Babaud de La Chaussade (1706-1792) devient régisseur salarié du second établissement (un régisseur intéressé, comme plus tard Gengembre l'a été à Indret ; la régie directe par la Marine commence en 1793). La première raison du rachat de la fonderie de Ruelle, située sur la Touvre près d'Angoulême et de Rochefort, dont la production est alors sans égale en France, c'est la volonté d'attacher définitivement au service de la Marine un établissement qui lui fournit toute son artillerie grâce à un simple bail passé avec un propriétaire qui ne l'exploite pas lui-même. Cet argument suffit apparemment à emporter la décision pour ce qui concerne Ruelle et, comme Guérigny est aussi important pour le service, le racheter à un fournisseur c'est s'assurer qu'il travaillera toujours au profit exclusif de la Marine. Pourtant, le rachat de Guérigny était provisoire, après la résolution par le maréchal de Castries du contrat de vente de Babaud à Guillaume Sabatier (1730-1808) en 1780 et jusqu'à ce que la Marine trouve un autre acquéreur et qu'elle puisse l'agréer ; Sabatier avait été successivement agréé puis récusé⁷⁰.

Une autre raison de ce changement, qui vaut aussi pour les ports, tient à la nécessité dans laquelle on croit se trouver d'attacher au service une partie des ouvriers nécessaires (les *ouvriers domiciliés*) dans des lieux qui ne comportent aucune industrie ni même aucune activité commerciale sérieuse. Une autre raison encore est à rechercher dans l'état d'esprit qui semble devenir dominant chez les commissaires et les maîtres d'ouvrages : ils pensent à l'intérêt général, du moins tel qu'ils peuvent le concevoir, mais aussi à leur intérêt particulier⁷¹. En d'autres termes ils se défient des entrepreneurs et entendent remplir leurs fonctions. Cette mentalité s'enracine vraiment dans la Marine au XIX^e siècle (§ 2.3.). Il n'est cependant pas prouvé que Necker ait raisonné comme eux ; s'il connaissait suffisamment les idées de Colbert, il devait même combattre leur opinion.

Un premier règlement pour la police des ouvriers a été rendu le 13 août 1692 pour le port de Brest et étendu aux autres ports par celui du 6 janvier 1722⁷². On y désigne par le mot de *casernet* le rôle des ouvriers tenu par chaque écrivain chargé d'ouvriers ; d'après l'ordonnance de 1689, il présente, à la fin de chaque quinzaine au commissaire dont il dépend et au contrôleur, ce rôle arrêté et certifié par lui des journées ou fractions de journées et leur prix, avec l'indication de la somme due en regard de chaque nom⁷³. L'ouvrier déclare au commissaire combien de jours il a travaillé, de

⁷⁰ Bernard Lutun, « La vente des forges de La Chaussade au Roi (1781). Les raisons du vendeur et celles de l'acheteur », à paraître dans les actes du colloque *Marines et entreprises* des 20 et 21 octobre 2006, Guérigny, les Amis du Vieux-Guérigny, 2007, p. 177 à 186.

⁷¹ Dans le *Dictionnaire de marine* de l'Encyclopédie méthodique, vol. 2, article Manufacture, p. 682 à 684, Honoré-Sébastien Vial du Clairbois (1733-1816), qui a été directeur salarié de l'entreprise des toiles de Brest jusqu'à la mise en régie en 1776, puis intégré dans le corps des ingénieurs-constructeurs, vante les avantages de la régie. Le commissaire Brun de Sainte-Catherine (1721-1794), chargé du même atelier à Toulon depuis sa mise en régie en 1765, les résume ainsi : prix, assurance d'une qualité toujours « suffisante », détail, souplesse (notamment lorsque le besoin change brusquement). Dossier à son nom, C⁷-48.

⁷² A²-20, p. 79-80 et A²-25, p. 3 à 9, pour ce paragraphe.

⁷³ Ordonnance du 15 avril 1689, l. XII, t. 6, art. 1 à 3 et 17.

L'art. 12 du règlement du 13 août 1692 s'énonce ainsi : « [Outre ce qui est prescrit aux écrivains par le t. 6 du l. XII], ils doivent remettre au bureau général [des ouvriers : ici est la nouveauté] le *casernet* ou

façon que l'officier puisse comparer cette déclaration avec les mentions du casernet. Le commis du trésorier paie les ouvriers présents sur des billets certifiés de l'écrivain, visés du commissaire, signés de l'intendant et du contrôleur pour être joints au rôle de paiement. Les commissaires et le contrôleur donnent au commis l'arrêté des sommes effectivement versées lors de la distribution.

L'invasion des arsenaux par les officiers de marine (ils avaient progressivement investi l'artillerie) conduit de législateur de 1776 à prendre sur les attributions de l'intendant et de la Plume, mais aussi sur celles des officiers de l'ordre technique (les chefs du service du port et de celui des constructions surtout) pour en donner aussi aux nouveaux venus. Il a la sagesse de ne pas changer le mode de tenue des registres et des comptes, ni la forme des écritures⁷⁴. Le casernet désigne aussi, depuis un moment, un cahier que tiennent les maîtres d'ouvrages et contremaîtres pour y marquer les matières qu'ils emploient chaque jour aux différents ouvrages et le déchet observé⁷⁵. Chaque semaine ils en remettent un extrait à destination de leur directeur et un autre pour le commissaire des chantiers et ateliers. Le commissaire suit et fait suivre par ses commis l'emploi des matières, outils et ustensiles « pour s'assurer si rien n'est diverti par les ouvriers et si tout ce qui leur a été délivré a été effectivement et fidèlement employé ». Cependant l'affectation des matières aux travaux est enregistrée sur le casernet *par le maître* : elle va servir à la formation des coûts de revient, quoique l'officier militaire ou l'ingénieur-constructeur soit tenu de vérifier les extraits hebdomadaires.

À la fin d'une construction neuve, lorsque le nouveau bâtiment a reçu tout son matériel d'armement et d'équipement, on procède ou l'on croit procéder au calcul du coût de revient des deux côtés en appréciant la quantité de chaque matière délivrée par le garde-magasin (le prix unitaire à employer est communiqué par écrit par le contrôleur) et en y ajoutant le nombre et le prix des journées de main-d'œuvre, également dans chacune des trois directions⁷⁶. Il en va de même pour une refonte, un radoub ou réparation considérable. Les deux états numériques, celui du commandant et celui de l'intendant, sont comparés entre eux et avec les plans et devis qui avaient été arrêtés par le conseil de marine, lequel émet alors un avis⁷⁷. On compte sur la dualité d'autorités pour connaître les coûts directs. *Un siècle plus tard (et même deux, si l'on considère que Colbert a donné l'impulsion), la Marine en est toujours là*. La différence réside dans le calcul annuel des coûts de revient des confections pour le magasin (§ 2.5).

rôle des ouvriers qu'ils auront tenu pendant la quinzaine et certifier la sincérité des renseignements qu'ils contiennent. »

⁷⁴ *Ordonnance du Roi concernant la régie et administration générale et particulière des ports et arsenaux de marine*, du 27 septembre 1776, art. 110.

⁷⁵ *Ibid.*, art. 67, 71 et 72, pour la fin du paragraphe.

⁷⁶ *Ibid.*, art. 77 à 80, pour ce paragraphe.

⁷⁷ Chaque directeur doit faire exécuter, comme du temps de Colbert, un ouvrage de chaque espèce afin d'en connaître le coût : de cette façon le port peut mieux connaître les crédits à demander le moment venu et comparer ce coût aux réalisations qui doivent suivre (art. 47). Il en va de même des constructions neuves : les devis sont présentés au conseil de marine du port afin qu'il prépare l'avis devant accompagner le dossier des plans et devis retenus à envoyer au ministre pour décision (art. 48).

1.5. La question des dettes de la Marine

Un mémoire de 1745, attribué dès cette époque à Maurepas et qui peut avoir été préparé pour lui, indique qu'en temps de paix le budget de la Marine sous le règne de Louis XIV comprenait à l'*ordinaire* les dépenses des armements et qu'en temps de guerre un supplément était réglé pour le surplus d'armements et autres dépenses nécessaires⁷⁸. En 1716 le budget de la Marine a été réduit à 8 millions, et le gouvernement a commis l'erreur de considérer les dépenses des armements comme *dépenses extraordinaires*, et donc à faire sur des crédits de même nature. Les Galères absorbaient 1,5 million et les Colonies 2,5 millions, si bien qu'il n'en restait que 4 pour payer les entretenus de la Marine, les troupes, les hôpitaux et les frais du service intérieur des ports. Dans ces conditions, on ne pouvait entretenir qu'une partie de la flotte, et les quelques constructions neuves de cette époque n'ont été faites que grâce à des fonds spéciaux obtenus à grand-peine.

Les dépenses des armements devaient à nouveau faire partie du fonds ordinaire. L'auteur du mémoire représente que la pratique contraire est pleine d'inconvénients, d'abord parce que les contrôleurs généraux des Finances tendent à croire ou à faire croire que ce qui est extraordinaire est superflu, ensuite parce que les armements demandent une préparation et des dépenses échelonnées dans le temps, si bien que lorsque le fonds extraordinaire n'est pas versé ou ne l'est qu'en partie, on s'expose à augmenter les dettes de la Marine ou à laisser perdre tous les objets périssables⁷⁹. Cette façon de procéder est une source d'économies mal entendues, et les États maritimes ménagent un fonds certain et réglé pour les armements. En cas de guerre, il suffirait de 7 ou 8 millions de plus pour armer toute la flotte pendant les premières années, le tout payable mois par mois comme pendant la guerre de 1701.

L'auteur de ce mémoire connu et qui, rappelons-le, a été attribué au comte de Maurepas lui-même, juge enfin anormal que les dépenses de la Guerre soient indéterminées et payées quoi qu'il arrive, alors que la Marine est tenue de respecter ses crédits, sous peine de s'endetter. Ainsi donc le crédit annuel, si ce n'est les répartitions mensuelles globales, aurait le caractère limitatif et les dépassements alimenteraient *une dette* qui est une des plaies de la Marine. Les autres causes de ce mal endémique et qui désorganise le service en temps de guerre tiennent d'après nous aux Finances, qui ne fournissent pas toujours (assignent) les fonds à temps ni conformément aux états de distribution voire au budget, elles tiennent aussi à l'attitude des trésoriers généraux de la Marine, qui est parfois équivoque, et aux ordonnateurs de la Plume, qui sont assez généralement accusés de gaspiller les fonds qu'on leur procure.

D'après un mémoire qui paraît dater d'août 1757, les dettes du département de la Marine se montaient à presque 14,5 millions au 1^{er} janvier 1756⁸⁰. La guerre augmente naturellement leur montant, qui passe à 20 105 317 l au mois d'août 1757 et se décompose ainsi : 1 200 000 l pour les dettes contractées avant 1749 et jusqu'à l'exercice 1754, 5 200 000 l qui sont un emprunt des trésoriers pour payer partie de ces

⁷⁸ *Réflexions sur le commerce et sur la Marine, par M. le comte de Maurepas*, [1745], G127, f° 64 à 109 (duplicata) et f° 12 à 63 (copie postérieure), pour ce développement.

⁷⁹ On ne porte pas dans les projets de dépenses pour armements les agrès et appareils pour leur valeur d'inventaire, parce que l'on tient compte d'un taux de déperissement.

⁸⁰ G49, p. 35 à 44, pour ce développement.

dettes anciennes, 3 705 317 l au titre de l'exercice 1755 et 5 millions au titre de chacun des deux exercices suivants. Dans ces dettes ne sont pas compris les 3,5 millions dus pour les affrètements de l'expédition de Minorque (1756). Mais une partie du déficit des exercices 1755 à 1757, soit 7 404 000 l, correspond au report de dettes des exercices antérieurs, si bien que les dettes anciennes se montent en réalité à 13 804 000 l. L'auteur du mémoire classe ainsi les dettes, et c'est visiblement un ordre de priorité : 1° les sommes dues aux équipages depuis des années car « le défaut de ces paiements cause un dégoût absolu parmi les gens de mer », autrement dit augmente insoumission et désertion ; 2° il est dû cinq mois de salaires aux ouvriers ; 3° il est dû neuf mois d'appointements, et la plupart des officiers (au sens large de personnel entretenu) n'ont que leurs appointements pour vivre ; 4° l'État doit encore pour plusieurs années de fournitures. La plupart des fournisseurs sont hors d'état de continuer à livrer et « tous sont dans le cas de faire banqueroute d'un jour à l'autre, la désolation est parmi eux et il est aisé de juger que, dans un tel désordre, il ne s'en présente pas d'autres pour les remplacer ».

L'auteur aborde aussi la question de la dette vis-à-vis des trésoriers. Leurs emprunts consistent en billets répandus dans le public. Faute pour la Finance d'avoir fourni les fonds pour rembourser des emprunts contractés de concert avec elle, on a renouvelé ces billets et la Marine en a payé les intérêts. Mais le public est inquiet et le trésorier en exercice en reçoit à compte sur les fonds à venir ; si le Contrôle général refusait les billets, ils seraient immédiatement décriés. Des 24 millions de fonds extraordinaires assignés pour 1757, il y en a en fait 18 pour la Marine et 6 pour les Colonies, si bien que la Marine doit disposer de 33 millions et les Colonies de 11 ou 12. Des 33 millions de la Marine, il en reste presque 15 à recevoir dans les cinq derniers mois de 1757. L'auteur du mémoire assure que l'on ne peut rien faire de mieux pour les anciennes dettes, sauf à faire manquer toutes les opérations militaires en cours. Il propose d'éteindre dès à présent 12 millions d'annuités.

Un autre mémoire indique qu'il a été décidé de porter de 15 à 22 millions le fonds ordinaire de la Marine à compter de 1758 et à 24 millions pendant quinze ans le fonds extraordinaire « dont l'assignation devrait être effectuée pour toujours sur les recettes générales », ainsi que de remettre pour 12 millions de dettes⁸¹. Mais la situation des finances de l'État ne permet pas d'exécuter ce plan, d'autant que les dépenses de la guerre augmentent encore : d'après un état de février 1758 la dette totale atteint 40 millions, dont 24 pour la Marine et 16 pour les Colonies, non compris les traites des Colonies de 1756 et 1757, non encore connues.

L'un des comités de ministres imaginés par l'abbé de Bernis (1715-1794), alors qu'il est encore titulaire des Affaires étrangères, reconnaît que les ressources financières ne permettent pas de fournir à la fois les moyens de la guerre et ceux du règlement des dettes⁸². Il convient de classer les dettes selon leur date, leur nature, leurs privilèges. Certains créanciers ont avancé leur fortune ou fait jouer leur crédit pour soutenir l'État : ils méritent une considération particulière. Certaines dettes sont susceptibles de réduction, notamment celles qui se rapportent à des marchés conclus de façon désavantageuse. Dans le service courant, il faut destiner un fonds suffisant pour payer matelots et ouvriers et ne tolérer aucun divertissement ; il faut encore empêcher les commissaires d'escompter la solde des matelots et les billets des ouvriers. D'après une

⁸¹ G47, p. 49-50, pour ce paragraphe.

⁸² [Résultat du comité du 2 septembre 1758 remis au Roi lors du conseil du 3], G121, f° 269-270, pour ce développement.

autre source, les trésoriers acquittent des dépenses extraordinaires, telles des traites des colonies, sur les fonds ordinaires ; les auteurs concluent que si les fonds ne permettent pas de soutenir la Marine sur un grand pied, il faut la réduire à proportion de ses moyens⁸³. En octobre 1758, une commission de vérification des dettes rattachée au Conseil d'État est mise en place⁸⁴ : elle permet de régler la question en dix ans, les anciennes dettes étant détachées du service courant, mais la dette va se reconstituer de la même façon que précédemment.

Berryer (1703-1762), devenu ministre de la Marine et des Colonies en novembre 1758, se débat avec les mêmes difficultés financières et il a de plus à supporter les nouvelles fautes des officiers militaires et leurs conséquences, dans une guerre qui prend, en partie par leur faute, vraiment mauvaise tournure. Dans un mémoire autographe d'avril 1760 pour le Conseil d'en haut, il expose la situation de la Marine et le remède qu'il conviendrait de lui administrer d'abord et qui consiste à la rendre enfin *permanente*⁸⁵. Plusieurs opérations ont manqué faute de préparation et de proportion avec les moyens financiers. Lorsqu'on est réduit à armer en même temps qu'on prépare le matériel d'armement, « cela ne finit point, on perd tous les moyens précieux pour opérer, d'où il résulte une très grande dépense presque toujours inutile, un grand désordre toujours préjudiciable et très souvent de mauvais succès encore plus fâcheux que tout le reste ». Quoiqu'il soit bien tard, il faut remédier à cet état de choses et ne plus tomber dans les mêmes erreurs. Le premier remède est un « *fonds de marine armée toute l'année* ». « Lorsqu'on arme par intervalles et, pour ainsi dire, par bonds et par sauts, il ne peut y avoir rien de prêt lorsque cela serait le plus utile et le plus essentiel, et on ne doit jamais s'attendre à trouver dans la Marine ni ensemble ni ordre ni règle ni discipline, et la Marine ne pourra plus être qu'une charrue mal attelée, s'il est permis de se servir de cette expression. Ce fonds de marine toujours en mer servira pour y prendre au besoin les forces nécessaires pour les opérations que l'on se proposera de faire suivant les circonstances, et, comme ces forces seront toujours prêtes à très peu de choses près, on pourra s'en servir utilement parce qu'il y aura peu ou point de distance de l'ordre à l'exécution ».

Ce fonds de marine se composerait de 15 vaisseaux et 10 frégates armés à Brest, de 10 vaisseaux et 6 frégates armés à Toulon et de 2 vaisseaux et 4 frégates à Dunkerque. Les vaisseaux rentrant dans le port pour désarmer seraient remplacés par autant de vaisseaux en armement ; on laisserait le capitaine, le lieutenant en pied et l'écrivain, qui recevraient les appointements à terre jusqu'au réarmement. Pour compenser cette dépense, qui est hors de toute proportion avec celles qui résultent d'habitudes prises depuis longtemps, le nombre de vaisseaux à flot serait réduit à environ 40 (on voit qu'il en faudrait 54), selon une maxime adoptée par certains officiers dès cette époque : *plutôt une petite marine qui navigue qu'une grande qui pourrit dans les ports*. Berryer reprend l'idée contenue dans le mémoire attribué à Maurepas et dans des mémoires récents d'officiers qui la combinent avec l'organisation militaire, parce qu'elle fait défaut au corps militaire. Cette idée a longtemps passé pour curieuse aux yeux de ceux qui se laissent guider par la routine et n'aperçoivent pas qu'en temps de

⁸³ Henri Legohérel, *op. cit.*, p. 205 à 207.

⁸⁴ Henri Legohérel, *Une commission extraordinaire du Conseil d'État du Roi : la Commission de liquidation des dettes de la Marine et des Colonies (1758-1768)*, 1968.

⁸⁵ G121, f° 338 à 345, pour ce développement.

paix la Marine doit d'abord exercer le personnel navigant permanent, c'est-à-dire les officiers de marine et les quelques officiers-mariniers entretenus.

Tout en exposant au Conseil ces vues d'avenir, le ministre s'efforce d'obtenir des économies dans l'administration, dans tous les objets de dépense qui n'ont pas de rapport avec les armements : dès le mois de décembre 1758, il demande aux intendants de Brest et de Rochefort de réduire les constructions neuves, de n'en commencer d'autres qu'à la fin de chaque année afin de retenir les bons ouvriers, de tâcher de renvoyer ceux qui ne sont pas indispensables et de faire une grande réforme d'ouvriers dans les ateliers dès que les vaisseaux seront armés ; il prescrit enfin de réduire les achats⁸⁶. L'intendant de Toulon propose de diminuer le nombre de jours œuvrés : le ministre ne peut d'abord s'y résoudre, parce que le manque à gagner serait trop fort, ce moyen, « n'aboutissant qu'à rendre un très grand nombre d'ouvriers de chaque classe plus misérable, ne produirait pas l'effet qu'il en attendait »⁸⁷. Le ministre écrit qu'il faut licencier les inutiles et les moins habiles, ainsi que réduire la paie⁸⁸. Au début de 1761, il décide de fermer l'arsenal de Toulon le samedi ; l'allocation mensuelle pour les ouvriers est réduite à 24 000 l, y compris les salaires arriérés à régler peu à peu⁸⁹.

Il sera toujours difficile de connaître l'effet réel de telles mesures, mais le ton même des lettres du ministre traduit plutôt l'impuissance que de fermes résolutions, même si elles doivent rester sans effet. En 1761, l'ancien intendant Lenormant de Mézy (1702-1791), adjoint au ministre Massiac (1686-1770) pendant son court ministère de 1758, se dit persuadé que, si l'on ne parvient pas à restaurer l'ordre dans les finances ni l'exactitude dans les paiements, la Marine ne se relèvera pas⁹⁰.

1.6. Un bilan et un constat (1789-1790)

Deux innovations de grande portée apparaissent dans notre domaine en 1787 et 1788 : la publicité des comptes financiers de l'État et l'unification du Trésor.

La première est transcrite dans les règlements des 9 et 23 octobre 1787 instituant un conseil législatif et consultatif près le ministre de la Guerre et dans celui du 19 mars 1788 qui crée de semblable façon un conseil de la Marine⁹¹. Les ministres président leurs conseils respectifs, mais le législateur prévoit le cas où ils seraient mis en minorité : autrement dit ils ne font plus la loi seuls ou seuls avec le Roi comme cela a trop souvent été le cas dans les ministères militaires.

⁸⁶ Lettres des 6 et 9 décembre 1758 citées dans G47, p. 50 à 52.

⁸⁷ Lettre du 5 mai 1759 à Charron citée dans G47, p. 55 à 58.

⁸⁸ Lettre du 15 mars 1759 à Charron citée dans G47, p. 58-59.

⁸⁹ Lettre du 14 janvier 1761 à Hurson citée dans G47, p. 68 à 70.

⁹⁰ *Mémoire sur la Marine*, manuscrit anonyme de 1761, SH16 du S.H.D. (Marine).

⁹¹ *Règlement fait par le Roi portant établissement d'un conseil d'administration du département de la Marine, sous le titre de Conseil de la Marine*, du 19 mars 1788, art. 12, 14, 15, 37, 39 et 40 ; *Règlement fait par le Roi portant établissement d'un conseil d'administration du département de la Guerre sous le titre de Conseil de la Guerre*, art. 15, et règlement complémentaire du 23 octobre 1787, art. 24, 25 et 27, pour ce développement. Les règlements évoquent quatre comptes spéciaux : ceux de l'ordre royal et militaire de Saint-Louis, de l'ordre du mérite militaire, de l'hôtel royal des Invalides (compris celui de l'École militaire à Paris, qui doit être cédé à la ville) et de la caisse des invalides de la Marine.

Le Conseil de la Marine est ainsi « chargé de la discussion, de l'interprétation et du maintien de toutes les ordonnances militaires, de l'examen de la comptabilité de tous les fonds affectés au département [...] ». Il se fait communiquer par le bureau des Fonds toutes les pièces et tous les états nécessaires et peut députer tels ou tels de ses membres en mission dans les ports. Les dépenses secrètes sont entièrement séparées des autres (c'est un objet de 400 000 l à la Marine) et sont les seules à ne pouvoir être discutées par les nouveaux conseils. Le règlement du Conseil de la Guerre indique plus nettement qu'il connaît et discute l'emploi des fonds et qu'il est chargé de leur comptabilité : c'est donc que les deux conseils établissent le budget, dans certaines limites, et les comptes définitifs de l'exercice.

Si les délibérations des conseils doivent rester secrètes, la publicité des comptes des départements devient une nécessité (pour ceux des autres départements ministériels aussi ; Louis XVI a commencé par les plus dépensiers) : « S.M. pensant que la publication motivée des dépenses dans toutes les branches de l'administration est toujours un frein pour les abus et une satisfaction pour ses peuples, Elle entend assimiler à cet égard le département de la Marine au système général qu'Elle a adopté ; en conséquence son intention est qu'à la fin de chaque année, et au plus tard dans les six premiers mois de l'année suivante, le Conseil de la Marine publie un tableau de toutes les dépenses tant ordinaires qu'extraordinaires du département de la Marine, en énonçant objet par objet le prix des achats, marchés, régies et entreprises soit particulières, soit générales ; la forme de ce tableau dont la publication aura lieu pour la première fois en 1789, s'il est possible, sera dressée d'ici à cette époque par les soins du Conseil et approuvée par S.M. » Necker a fourni ce nouveau compte rendu en 1790 pour la période allant de mai 1789 à avril 1790. Cette prescription aurait été impossible à observer au début, même en s'en tenant aux dépenses ordonnancées, compte tenu du retard des comptes dont il sera question plus loin.

En 1778 le système des trésoriers a été réformé par Necker. Leur nombre est réduit, ils reçoivent un traitement fixe, leurs frais étant pris en charge par l'État, ils peuvent être révoqués⁹². Le trésorier de la Marine et des Colonies, devenu unique, continue d'exécuter les ordres du secrétaire d'État et des ordonnateurs, mais il doit faire connaître l'état de sa caisse au contrôleur général lorsqu'il le demande et lui envoyer un compte mensuel des recettes et des dépenses. Il ne peut faire ni billet ni avance sans son autorisation. Le contrôleur général peut ainsi savoir si la répartition des fonds par ports et par objets est conforme au budget, si des fonds sont divertis ensuite ou consommés trop rapidement et empêcher le trésorier de confondre sa caisse personnelle et celle de la Marine.

Cette réforme éphémère est suivie en 1788 par une autre, et celle-ci est radicale⁹³. Les offices des trésoriers des départements ministériels sont supprimés au 1^{er} juillet. Leurs caisses sont réunies au Trésor — et elles seules ; il n'est pas question, en particulier, des recettes générales — ; tous les revenus de l'État y passeront, au moins *en compte*, puisque les autres caisses sont conservées, avant d'être distribués. Le Trésor

⁹² Henri Legohérel, *op. cit.*, p. 337 à 344, pour ce paragraphe.

⁹³ *Édit du Roi portant suppression de tous les offices de gardes du Trésor royal, de trésoriers de la Guerre, de la Marine, de la maison du Roi et de la Reine, des Bâtiments, des dépenses diverses, des Ponts et Chaussées, et création de cinq administrateurs pour gérer conjointement tout ce qui concerne les recettes et dépenses du Trésor royal*, du mois de mars 1788 (A¹-145) et *Almanach royal, année commune 1789*, pour ce paragraphe.

est confié à un intendant et à cinq administrateurs, tous commissionnés par le Roi (les administrateurs sont soumis à un très fort cautionnement), le premier chargé de la caisse générale pour toutes les recettes et l'acquit de toutes les dépenses, les quatre autres des dépenses des départements ministériels ou diverses. La Marine et les Colonies sont confiées à l'un d'eux, qui n'est autre que Boutin (1719-1794), l'ancien trésorier du département. L'administrateur chargé de la caisse générale doit présenter au Conseil du Roi, chaque année au mois d'avril, l'état au vrai des recettes et des dépenses qu'il a faites l'année précédente et il en rend compte ensuite à la Chambre des comptes, les autres administrateurs en font autant pour ce qui concerne leurs dépenses, dans les formes et les délais fixés par les ordonnances. Et le Trésor est désormais placé en entier sous l'autorité du contrôleur général des finances.

Le règlement du 30 mars 1788 précise que la caisse générale fera toutes recettes et dépenses par l'intermédiaire des quatre caisses auxiliaires placées auprès des administrateurs du trésor⁹⁴. Il se rapporte visiblement aux dépenses payables à Paris. Elles sont acquittées sur des mandats timbrés au nom du département et expédiées d'après les états de distribution préalablement arrêtés par le contrôleur général. Les parties prenantes échangent leurs titres contre des mandats que la caisse compétente acquitte lors de leur présentation. Les pensions sont acquittées par la caisse auxiliaire des dépenses diverses, sur mandats ou sur les pièces mêmes. Les livres de la caisse générale sont tenus en partie double. La forme des comptes ne change pas, quoiqu'on doive utiliser la balance annuelle des livres, les journaux et le grand livre en partie double. Les deux gardes du Trésor arrêtent leurs registres et journaux au 30 juin 1788 et en rendent compte à la Chambre des comptes. Le compte rendu des dépenses et des recettes au titre des exercices anciens faites après cette date regarde le nouveau Trésor royal et plus particulièrement l'administrateur de la caisse générale, de façon que la Chambre continue d'examiner l'ensemble des comptes d'un exercice.

Le règlement du 1^{er} juin, rendu pour la Marine, dispose d'abord qu'elle doit remettre aux Finances en septembre un état détaillé des dépenses à faire dans l'année à venir, dépenses dont le total est préalablement fixé par le Roi ; elle remet tous les mois les états de distribution à acquitter chaque mois⁹⁵. Ces dispositions sont donc inchangées depuis Colbert. Les Finances font parvenir chaque mois dans chaque port ou colonie les sommes portées sur ces états. Elles y établissent un trésorier salarié, soumis au cautionnement, dont la caisse dépend de la caisse générale, pour payer en détail la somme arrêtée selon les ordres successifs de l'ordonnateur ou ordonnances, auxquelles les pièces comptables régulières doivent être jointes, sauf les affaires pressées pour lesquelles les décharges en forme sont remises ensuite. Les trésoriers envoient dans le premier mois de chaque trimestre à l'administrateur chargé de la Marine toutes les décharges en forme du trimestre écoulé ; ils lui adressent tous les mois, ainsi qu'à l'administration des Finances, le bordereau détaillé de leurs recettes et dépenses arrêté au dernier jour du mois précédent. De la sorte, cet administrateur sera en état de rédiger les comptes de l'année dans les trois mois qui la suivront. Celui-ci remet d'autre part aux Finances, à la fin de chaque semaine, l'état détaillé des dépenses et des recettes qu'il aura faites. Les

⁹⁴ Règlement général du Roi pour la manutention du Trésor royal, du 30 mars 1788, pour ce paragraphe ; dans Isambert, Decrusy et Jourdan, Recueil général des anciennes lois françaises, depuis l'an 420 jusqu'à la révolution de 1789, t. XXVIII, Belin-Leprieur, 1827, p. 521 à 524.

⁹⁵ *Règlement particulier fait par le Roi, pour la comptabilité et l'acquittement des dépenses de la Marine au Trésor royal*, du 1^{er} juin 1788, A¹-146, pour ce paragraphe.

ordonnateurs ne peuvent faire tirer de traites sans l'autorisation du secrétaire d'État, qui doit alors se concerter avec le contrôleur général, lequel donne ses ordres aux trésoriers. Toutes les dépenses concernant la Marine, faites par les bâtiments du Roi dans les colonies et les pays étrangers, sont acquittées par des lettres de change sur l'administrateur du Trésor après avoir été approuvées par les ordonnateurs ou conseils et visées par les commandants à la mer. La mise en place des trésoriers est fixée comme celle des administrateurs du Trésor royal au 1^{er} juillet 1788. Cette réforme n'a pu d'abord porter ses fruits en raison des circonstances politiques, mais le Trésor royal est devenu Trésorerie nationale en 1791 sans changement notable.

Nous allons, pour conclure ce premier chapitre, présenter le témoignage de trois administrateurs de la Marine à propos des ordonnateurs et de leur responsabilité dans le système de 1776 et relativement à la comptabilité : le premier, le comte de La Luzerne (1737-1799), a été secrétaire d'État de décembre 1787 à octobre 1790, le second, Pierre-Victor Malouet (1740-1814), a été intendant de la Marine au port de Toulon de 1781 à 1789, puis député aux états généraux ; le dernier, Joseph-Maurice Puissant de Molimont (1740-1830) est, lorsqu'il écrit, contrôleur du département de Brest depuis treize ans.

La division des pouvoirs et des fonctions dans l'arsenal entraîne une conséquence qu'un homme même peu éclairé discernerait⁹⁶ : « le commandant a droit de tout dépenser [...] et l'intendant est tenu de tout payer [...]. Celui qui détermine quels travaux doivent être faits et qui en ordonne l'exécution fixe en effet nécessairement ce que l'État dépensera et ce qu'il faudra que l'autre administrateur fournisse, soit en argent, soit en denrées qui représentent de l'argent, puisqu'elles ont une valeur réelle. » Aussi « rien ne coûte à qui n'est point chargé de payer ». *Le public, écrit La Luzerne, ignore que les fonds alloués chaque année sont dépassés.* Dans la période 1784-1789, la dépense doit être proche de 63 millions en moyenne (**annexe III**), alors que le budget de 1787 se monte à 45 millions. On retrouve la moitié en sus dont parlent plusieurs écrivains de marine et, même si le dépassement doit comprendre des remboursements de dettes anciennes, nous avons été conduit à former l'hypothèse selon laquelle la Cour laisse faire ou fait faire des travaux qu'elle ne peut payer, même par des anticipations de recettes.

La Luzerne est donc d'avis de charger « le même homme qui devra acheter, payer et compter, de faire l'emploi de ce qui aura été acquis ». Il veut aussi supprimer l'indépendance de l'administration en subordonnant les commis aux techniciens. Cette position singularise ce ministre : il tire la conclusion de l'évolution des temps depuis Colbert en voulant confier aux hommes techniques la direction entière des travaux et donc leur responsabilité. Comme Colbert, il considère que l'arsenal est une manufacture, et non une annexe du port de guerre, selon une tendance déjà perceptible à l'époque et qui va s'accroître au XIX^e siècle. L'État doit donc, selon l'ancien ministre, se comporter comme un particulier intelligent qui posséderait une manufacture et la ferait régir. Ce particulier confierait l'usine à un homme compétent, chargé de conduire bien et économiquement les travaux et de lui rendre un compte exact de la recette et de la dépense qu'il aurait prescrites. Le commandant de la Marine fournirait seulement les gardiens au chef civil ; il ne s'occuperait à nouveau que des officiers de marine et des

⁹⁶ *Mémoire adressé au Roi par M. de La Luzerne sur les administrations dont il a été chargé*, A.N. Colonies, F³-158, p. 326 à 330 et 412 à 492 (partie du discours consacrée aux arsenaux), pour ce développement.

troupes, et sa place, peu importante, serait confiée par roulement à l'officier de marine le plus ancien dans le grade le plus élevé présent dans le port, comme avant 1745. Les compétences requises pour devenir le chef civil de l'arsenal tel que l'envisage La Luzerne font réserver cet emploi à un ancien officier de marine comme en Angleterre ou à un ingénieur-constructeur.

Malouet est d'accord avec lui : le commandant de la Marine, en sa qualité d'ordonnateur des travaux, est l'ordonnateur réel des dépenses, mais le défaut de fonds assignés et le coût des ouvrages ne le concernent pas⁹⁷. L'ordonnateur apparent ne peut agir que contradictoirement ou passivement. Dans le premier cas il lutte dangereusement et inutilement contre l'esprit et le dispositif de la loi. L'administration peut contester le bien-fondé de l'achat d'une machine, non celui d'une demande de matières ou d'ouvriers car la contradiction signifie alors : « vous dépensez trop, vous gérez mal, et c'est une inculpation ».

Les détails ont été distribués aux deux autorités du port mais, « les dispositions particulières de l'ordonnance établissant, dans tous les détails, un concours perpétuel des agents militaires et civils, il y a confusion dans l'influence de tous sur chaque chose car les différences d'avis produisant des discussions et quelquefois de l'aigreur, on se réduit de part et d'autre à un rôle passif⁹⁸. Tel est en général le sort de toute fonction commune, surtout lorsqu'il y a quelque risque ou désagrément attaché à la contradiction ». Pour arriver à l'ordre et à l'économie tout en rendant « l'ineptie, le gaspillage et la friponnerie » difficiles, il convient de mettre en œuvre des moyens simples et non de multiplier les formes et les agents. Il n'y a qu'un gouvernement, il doit y avoir deux autorités administratives seulement : celle qui agit, celle qui contrôle. L'ordonnance de 1776 confond ce qu'elle voulait diviser : « *son vœu est une inspection réciproque et son résultat, une action commune et embarrassée* par l'influence multipliée des agents militaires et civils sur l'universalité des recettes et dépenses qui forment l'ensemble de l'administration des arsenaux ».

L'administration des ports est dans la situation de la Chambre des comptes, qui juge la régularité des pièces présentées, non le bien fondé de la dépense, tout cela parce que *l'ordonnance ne charge personne de rendre ni de recevoir ou de contrôler le compte comparé de la dépense et de son objet*. Le commissaire des travaux suit la dépense des matières et de la main-d'œuvre mais n'a aucun ordre à donner aux ouvriers, il doit même s'en tenir aux déclarations des maîtres, dont la plupart ne savent pas écrire ; il n'en résulte que des comptes reçus sans contradicteurs de la part des maîtres et chefs d'ouvrage, et ce sont des dépenses de papier et de commis sans objet. Conclusion : « *L'ordre et l'économie n'existent pas et ne peuvent exister tant que les ordonnateurs ne seront pas responsables de leurs faits et les consommateurs de leurs consommations, tant que les comptes ne seront pas réduits à une expression nette, évidente pour celui qui reçoit, celui qui inspecte et celui qui dépense.* »

La comptabilité, déclare Malouet à l'Assemblée nationale, n'est autre chose que les pièces justificatives d'une dépense⁹⁹. « Il faut que ces pièces soient authenti-

⁹⁷ *Mémoires de M. Malouet, intendant de la Marine, sur l'administration de ce département*, 1789, p. 6 à 18 et 136, pour ce paragraphe.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 19 à 28 et 239 à 246, pour ce paragraphe et le suivant.

⁹⁹ Pierre-Victor Malouet, « Rapport fait à l'Assemblée nationale sur les dépenses et le régime économique de la Marine, le 20 avril 1790 », dans le *Recueil des lois relatives à la Marine et aux Colonies*, op. cit., t. 1, p. 211 et suivantes, pour ce paragraphe et le suivant.

ques, voilà ce que prescrit la raison ; mais leur nombre, leurs formes, la multiplicité des états et des signatures au-delà du nécessaire, voilà ce qui n'importe point au maintien de l'ordre et ce qui y nuit le plus sûrement [...]. Il faut, pour tel genre de dépense, rapporter une décision du ministre, pour tel autre un ordre du Roi : trois, quatre, cinq officiers différents doivent signer un état et cependant on paie provisoirement sur l'ordre de l'ordonnateur, de sorte que ce n'est qu'après la dépense faite qu'on y applique les formes et qu'on y supplée par d'autres formes, par des ordres du Roi, par des lettres ministérielles, quand il y a impossibilité de remplir les premières. Ainsi toute cette science se réduit à mettre une grande importance aux formes, mais à les violer quand on le juge à propos et à multiplier les simulacres de preuves, lorsqu'il serait si raisonnable et si utile de s'en tenir à celles qui suffisent. »

« La Chambre des comptes a adopté et consacré toutes ces formules : cette cour, qui devrait avoir, pour être utile, l'inspection effective *sur les dépenses* et juridiction *sur les ordonnateurs* qui les ordonnent, déploie toute son autorité, non pas sur la conduite des comptables, mais *sur la forme nominale arithmétique des pièces qu'ils produisent* ; et tel compte de la Marine qui coûte cent mille francs d'épices pour la chambre et qui l'occupe pendant un an, ne produit pas quelquefois pour cent écus de remarque et de radiation car la chambre ne peut ni vérifier ni connaître un marché onéreux, une dépense exagérée, lorsque les pièces qui les justifient matériellement sont revêtues des formes exigées. Ainsi l'institution de la chambre des comptes, sagement motivée dans son origine pour surveiller les négligences et les déprédations, a été tellement altérée et se réduit aujourd'hui à des fonctions si dérisoires qu'on aurait lieu de s'étonner qu'elles puissent convenir à des magistrats, si l'on n'avait compensé leur nullité par des distinctions, des prérogatives et des émoluments correspondant à la finance de ces charges. » L'orateur propose d'adopter à l'avenir les formes commerciales, « qui sont les plus simples, les livres à parties doubles certifiés par les comptables¹⁰⁰. Les extraits authentiques de ces livres doivent former le compte présenté à la chambre et cette cour, si elle est conservée¹⁰¹, doit envoyer des commissaires dans les ports, quand elle le juge à propos, pour vérifier les marchés, les registres et les dépenses de toute espèce. »

Puissant définit une bonne comptabilité par sa simplicité, sa célérité, son uniformité et par la responsabilité qu'elle impose aux agents¹⁰². Elle doit constater d'une manière claire et précise le nombre et les mouvements des individus, la durée des services, le temps de travail des ouvriers, etc. ; consacrer l'exactitude des recettes, des dépenses et des mouvements de matières et de fonds ; éclairer toutes les opérations du service ; préparer et faciliter leur contrôle ; établir la responsabilité.

La rigueur et la défiance ont présidé à la création des formes de la comptabilité en 1689 et dans les règlements interprétatifs. La complication volontaire des formes est contraire à toute vue d'exactitude des comptes, insiste l'auteur. Le temps passé par les officiers-marinières et les maîtres d'ouvrages aux écritures est perdu pour la surveillance du travail, et il compterait pour plus de la moitié du temps de présence ! Les formes sont sources de tant de lenteurs que le maréchal de Castries n'a vu d'autre

¹⁰⁰ Malouet pense-t-il également à la comptabilité des matières ?

¹⁰¹ La chambre des comptes de Paris et les chambres de province sont supprimées en 1791.

¹⁰² *État actuel de l'administration économique de la Marine, par M. de Molimont, contrôleur de la Marine au département de Brest*, Brest, 1790, pour ce développement (S.H.D. (Marine), 14R120). Puissant est le nom du père de l'auteur, de Molimont celui de sa mère.

moyen que de les supprimer lors des armements de la guerre d'Amérique, notamment ceux de Brest auxquels il a assisté en 1781. Pourtant, depuis la guerre, de nouvelles formes sont venues s'ajouter aux anciennes et augmenter le désordre. Le classement des dépenses ne répond à aucune règle uniforme, les dénominations sont trompeuses, les regroupements arbitraires. La comptabilité des bords est particulièrement fautive, il y a des incertitudes même sur l'existence des individus. Brest n'a pu encore présenter les comptes des 1 250 armements et désarmements de ses vaisseaux pendant la guerre. On distingue avec une peine infinie les paiements au compte du Roi de ceux du munitionnaire et des avances à rembourser par les équipages. Une armée de deux cents commis et un commissaire du Roi envoyé en 1789 pour abrégier les écritures n'ont pas permis à Brest de présenter en 1790 le compte général de ses dépenses *de l'année 1779*.

Le contrôleur de ce département voit l'irresponsabilité des ordonnateurs, non dans l'ordonnance de 1776, mais dans l'attitude constamment adoptée par les bureaux de la Cour depuis la Régence, qui n'a permis de « consommer aucun acte essentiel sans [leur] ordre ou [leur] approbation ». Or, les actes de l'administration centrale n'ont jamais été soumis aux règles prescrites par les ordonnances faites pour les ports. On n'a jamais non plus déterminé convenablement les modes du service administratif, les fonctions des agents, les formes de la comptabilité, les époques de l'arrêt des comptes. Les marchés des ports sont soumis depuis 1723 à l'approbation du ministre et les bureaux ont pris l'habitude de passer les marchés principaux — Puissant devrait dire que cette habitude date de Colbert et que ce ministre y avait vu une nécessité — : il en résulte une source d'augmentation de la dépense, par des achats faits à contretemps ou à des margoulines et une cause supplémentaire de méfiance, par la faculté que les bureaux se réservent de modifier les termes des contrats.

La nomenclature des dépenses n'existant pas — elle n'existe plus, devrait dire Puissant — on suit un ordre particulier pour la prévision annuelle (« projet général des dépenses », art. 381 de l'ordonnance du 25 mars 1765), un autre pour demander les fonds, un troisième pour rendre compte des paiements, un quatrième pour faire connaître les dépenses d'approvisionnements, un cinquième pour la Cour, un sixième pour l'expédition des décharges des trésoriers, sans compter ceux qu'on adopte pour les demandes particulières. Beaucoup de dépenses qui se rapportent au département de Brest sont payables à Paris, d'autres dans les quartiers des Classes, les consulats et les colonies. Puissant estime que les dépenses ordonnancées dans les départements doivent comprendre neuf parties correspondant à autant de détails dont les chefs expédieraient seuls toute la dépense et établiraient au vrai le montant à la fin de chaque mois, l'état correspondant étant remis au trésorier (commis du trésorier en charge avant 1788) pour sa décharge et à la Cour à l'appui de la demande de fonds du mois suivant. L'établissement en 1788 d'un trésor royal unique permet de payer les achats en lettres de change et donc d'éviter les paiements à Paris.

Le désordre de la comptabilité des fonds se retrouve naturellement chez le trésorier du département de la Marine, qui ne paie qu'une partie de ses dépenses et dont les comptes n'offrent jamais le montant vrai sur aucun chapitre. Puissant assure que, depuis 1697, ses comptes ont été constamment en retard de deux à cinq ans en temps de paix et de huit à douze pendant la guerre. Le trésorier et ses caissiers sont gens honnêtes, à la bonne heure, parce qu'on n'a aucun moyen de comparer les paiements mensuels avec les pièces en forme justificatives des dépenses (fournies par l'ordonnateur) et il est donc impossible d'établir au vrai une situation entre la caisse et les

bureaux du port. Depuis 1750, les états au vrai du ministère sont commencés au moins huit ans après la fin de l'exercice considéré. Il en faut bien cinq encore pour présenter à la Chambre des comptes un travail imparfait dont elle ne peut tirer aucun profit, vu les conditions dans lesquelles cette juridiction doit travailler. « Il serait plus utile et bien plus expéditif qu'à des époques fixes on s'assurât dans chaque port, par un examen sévère et authentique, de l'exactitude des opérations et des comptes de chaque mois. Alors la révision supérieure du compte de l'année (qui doit être imprimée) serait dégagée des détails et n'aurait pour objet que de comparer en grand les dépenses réelles avec les fonds assignés et remis et de juger de l'ordre et de l'économie que la direction générale [des ports et arsenaux] et les chefs des départements [des ports] auraient maintenus dans le service. » En 1790 on est loin de cet avenir radieux : en mars 1789 la Chambre des comptes a fini d'examiner le compte général de 1774¹⁰³.

Puissant considère que la comptabilité du matériel, qu'il évalue à deux cents millions, vaisseaux et bâtiments à terre compris, est inexistante. Pourtant les deux comptabilités, celle des fonds et celle du matériel, doivent s'éclairer mutuellement. Les ordonnances de 1689, 1691, 1765 et 1776 exigent seulement du garde-magasin la tenue d'un registre de dépense, d'une balance et d'un inventaire « surchargés d'un nombre infini de signatures » : 14 000 par an sur la balance très incomplète de Brest, pour le garde-magasin, autant pour le commissaire du magasin général et pour le contrôleur. La formation des pièces comptables et la répartition des détails suivent à Brest les mauvais usages antérieurs à 1689 qu'aucune loi n'a réformés. Cette comptabilité, assure Puissant, sera nulle tant que les agents préposés au dépôt des matières, effets et ouvrages ne seront pas subordonnés au garde-magasin et que l'arrangement et la destination des matières pourront être modifiés à son insu.

La comptabilité des vivres, une entreprise séparée devenue régie indirecte en 1776, présente le caractère d'abandon consécutif à la suppression des commissaires des vivres et à la dévolution de la comptabilité des vaisseaux aux officiers de marine, si bien que les comptes de la régie ont été admis par un arrêt du Conseil qui a dispensé de les présenter dans les formes. La comptabilité des vaisseaux¹⁰⁴ met les autres comptabilités encore plus en retard. Puissant a obtenu en 1787 que l'on suive dans tous les ports son projet d'instruction et il est parvenu à terminer en janvier 1789 les comptes particuliers de 73 armements ou désarmements ayant eu lieu à Brest en 1788.

*

* *

En utilisant les termes du XIX^e siècle, nous pouvons dire que l'ordonnance de 1689 contient, au nombre des prescriptions qui s'imposent à l'administration, la justification des dépenses par pièces probantes à l'appui des ordonnances de paiement (dites mandats depuis la Révolution, lorsque les ordonnances sont émises par un ordonnateur secondaire), le recensement des magasins en fin d'année et l'aperçu motivé des besoins en deniers pour l'année suivante. Colbert a également posé le principe du calcul des coûts de revient pour chaque travail exécuté dans l'arsenal, principe rappelé

¹⁰³ Henri Legohérel, *op. cit.*, p. 292.

¹⁰⁴ Levée des équipages, armements, désarmements, réparations et remplacements faits lors des relâches.

dans l'ordonnance de 1776. En d'autres termes sont posés les bases du compte financier à soumettre au jugement de la Cour des comptes, du compte administratif ou compte du matériel et du budget annuel.

Cette partie de l'administration entendue au sens vrai et complet du terme est confiée à un intendant et à des agents inférieurs organisés en corps. Le système de Colbert est celui de l'unité de pouvoir dans l'arsenal, au moins au niveau le plus élevé, par l'institution de l'intendant responsable de sa gestion devant le ministre et sous le regard d'une autorité locale de contrôle plus ou moins indépendante. L'ordonnance de 1776 consacre la division des pouvoirs dans l'arsenal, la partie de l'administration considérée comme technique revenant dès 1786 à trois corps d'officiers militaires ou semi-militaires distincts du corps des officiers de marine. Le commissariat n'est plus chargé de diriger les travaux conjointement avec les corps techniques ; il conserve l'administration au sens restreint, qui comprend une surveillance ayant la forme d'une contradiction qui ne pouvait plaire aux corps techniques.

Colbert considérant l'arsenal comme un établissement économique, il est naturel qu'il souhaite y introduire la comptabilité en partie double pour les matières comme pour les deniers et qu'il encourage l'émulation des intendants, en les invitant à réaliser en régie ou à donner à l'entreprise les travaux avec moins de dépense que ne l'indiquent les devis approuvés, les réalisations précédentes ou même les dépenses constatées dans les autres ports. Il n'a pas pensé à instituer une comptabilité des travaux, que la partie double aurait facilitée, du moins lorsqu'elle aurait reçu des perfectionnements suffisants — la troisième compagnie des Indes, celle de 1785, est parvenue à établir des bilans annuels et des coûts de revient complets pour chaque voyage —. Un siècle après Colbert, l'intendant Malouet préconise la partie double pour sa simplicité et voudrait supprimer toutes les formes inutiles inventées par la méfiance et qui entravent le service, en faisant notamment certifier les livres par les gardes-magasins eux-mêmes. L'ordonnance de 1776 conduit insensiblement à la militarisation des arsenaux, c'est-à-dire à soumettre leurs travaux ordinaires aux exigences de la flotte voire à donner à l'exécution de ces travaux une forme militaire.

Le premier travail à faire selon nous pour reconstituer les dépenses de la Marine consisterait à retrouver ou à reconstituer les états généraux des fonds et les états mensuels de distribution des fonds aux ordonnateurs, formant ensemble les budgets de la Marine. Il convient de distinguer dans les montants les espèces des billets ou papiers de toute sorte. Il semble qu'on a d'abord connu le budget en quatre chapitres subdivisés en articles, puis, à partir de 1726 (ou avant ?) le budget en huit chapitres et enfin une nouvelle décomposition en chapitres à partir de la guerre d'Amérique.

Il faudrait aussi reconstituer les comptes généraux en deniers du département, provisoires puis définitifs (à soumettre à la Chambre des comptes). Ces comptes devaient être établis au bureau des Comptes (transféré au Contrôle général en 1781) à partir des envois des ports et surtout des états au vrai, le budget regardant le bureau des Fonds. Ces études permettront aussi de déterminer le crédit à accorder aux déclarations des Malouet et des Puissant sur cette matière. Dans les comptes, il y a lieu de distinguer les dépenses ordonnancées et payées de celles qui ont été seulement ordonnancées. Les comptes comprennent les dépenses payées, mais il importe de connaître les dettes reconnues par la Marine (dépenses ordonnancées non payées) et les autres dettes que

sont les créances ou droits constatés qui n'ont pas fait l'objet d'ordonnancements¹⁰⁵. Le rapprochement des dépenses ordonnancées ou simplement liquidées du budget annuel fera voir dans quelle mesure il est respecté, globalement et, si possible, pour chaque chapitre.

Il est bien peu probable que l'on établisse un jour des portions de comptes du matériel : la comptabilité des travaux n'a été établie qu'en 1854 (§ 2.5) et il semble qu'aucun élément de comptabilité de magasin n'a été conservé. Les directions d'artillerie et les établissements hors des ports réservent peut-être de bonnes surprises.

Nous ferons encore une remarque, à caractère plus général, sur les finances de l'Ancien Régime. Le mauvais système de finances et l'absence dans la constitution de limites posées au pouvoir du Roi, notamment dans ce domaine, comptent parmi les causes principales de la Révolution, surtout si Louis XVI ignorait l'état des finances de l'État avant de conclure l'alliance avec les Anglais rebelles d'Amérique¹⁰⁶. On voit en tout cas le législateur de la Restauration établir ou consolider avec beaucoup de soin les bases des finances publiques. La Révolution a consacré le pouvoir politique des possédants : la restauration de l'ancienne noblesse ne peut s'accompagner du retour de ses privilèges fiscaux ni du monopole d'accès à certains emplois publics dont elle avait au moins la possession et parfois le titre. Le gouvernement de la monarchie restaurée confirme que le critère d'appartenance au corps politique n'est plus la noblesse, mais l'argent, en d'autres termes le montant des contributions. Ce plan était prôné avant la Révolution, et ceux qui, au-delà de la secte des physiocrates, en vantaient les mérites ou ne voyaient pas d'autre issue pour sauver le Trône, voulaient voir achever le cadastre commencé par Colbert, afin que la nouvelle classe des citoyens fût définie par un minimum d'impôt foncier à acquitter, selon la maxime qui veut que seuls ceux qui paient cet impôt ont intérêt à défendre l'État. Ces citoyens, Malouet le voyait bien, auraient exercé des fonctions politiques dans les assemblées provinciales et dans une assemblée nationale, si les états généraux n'avaient plus eu seulement voix consultative.

¹⁰⁵ Dans le « compte définitif des dépenses à l'époque de la clôture de l'exercice » de la loi des comptes de 1835 (loi de règlement en termes plus modernes), les dépenses correspondent aux *liquidations*, et les dépenses payées sont qualifiées de paiements :

1° crédits accordés par le budget primitif et par les lois spéciales	64 888 435,19
2° dépenses résultant des services faits — droits constatés au profit des créanciers de l'État	62 840 295,92
3° paiements effectués sur les ordonnances du ministre	62 671 429,07
4° reste à payer sur les dépenses à la clôture de l'exercice	168 866,85
5° crédits excédant les dépenses	2 048 152,70
6° dépenses excédant les crédits	13,43
Résultat pour le règlement définitif du budget de la Marine et des Colonies :	
7° crédits complémentaires à accorder	13,43
8° crédits non consommés par les dépenses, à annuler définitivement	2 048 152,70
9° crédits à annuler pour les dépenses restant à payer (elles seront payées sur les crédits de l'exercice en cours)	168 866,85
10° crédits définitifs de l'exercice 1835	62 671 429,07

Il faut donc faire attention à la dénomination de « dépense » utilisée dans les états et comptes de l'Ancien Régime, afin de ne pas confondre les chiffres et colonnes de chiffres les uns avec les autres. Nous reparlons des budgets et des comptes au § 2.4, d'après le décret du 31 mai 1862 et le règlement d'application du 14 janvier 1869.

¹⁰⁶ Mirabeau a écrit : « La dette publique fut le germe de la liberté. Elle a détruit le Roi et l'absolutisme. Prenons garde qu'en continuant à vivre, elle ne détruise la nation et nous reprenne la liberté qu'elle nous a donnée. »

Le maintien de la partie simple dans une comptabilité en valeur pour les deniers et les matières (1843-1859)

2.1. La condamnation de la partie simple en finance et l'adoption de la « comptabilité mercantile », ou l'œuvre de Mollien (1808)

La question du changement de méthode dans la comptabilité des finances publiques revient à trois reprises dans les mémoires de cet ancien ministre : à propos de la Ferme générale qu'il a surveillée, de la caisse d'amortissement montée en 1800 et dont il a été le directeur, et enfin à propos du Trésor public (1806), dont il a été le ministre. Il convient donc d'esquisser aussi ce que fut sa carrière, et on peut le faire en utilisant ses *Mémoires* publiés en 1898¹.

François-Nicolas Mollien (1758-1850) est le fils d'un manufacturier en passementerie de Rouen. Son père l'envoie à Paris afin de lui faire faire ses humanités. Un de ses amis, échevin de Paris, recommande son fils au contrôle général des Finances. Grâce à cette intervention et à ses succès scolaires, ce dernier est admis parmi les aspirants aux emplois de commis en 1774. Le père Mollien, à qui son fils rend un témoignage de piété et d'admiration non équivoque, aurait voulu qu'il fasse son droit. François-Nicolas travaille donc un temps dans l'étude d'un avocat de Rouen. Il est reçu chez l'avocat parisien Pierre Gerbier (1725-1788) qui l'engage à renoncer au barreau, parce qu'il prévoit la subversion des institutions du Royaume, l'esprit de nouveauté s'étant glissé jusque sous la robe des vieux magistrats².

¹ *Mémoires d'un ministre du Trésor public, 1780-1815*, avec une notice de Ch. Gomel, 3 vol., Guillaumin et C^{ie}, 1898, pour cette partie (vol. 1, notice et p. 1 à 228 ; vol. 2, p. 26 à 123).

² *Mémoires*, t. 1, p. 60 à 63. Tout le monde parle des affaires publiques et des réformes à y apporter. Certains voient dans l'insurrection des colons américains (nous sommes en 1775) un motif d'espérance. On ne retrouve presque rien, poursuit Gerbier, de ces deux nations, la noble et la roturière, dont parle Montesquieu ; le commerce des idées rapproche toutes les conditions, l'homme qui se fait un nom obtient presque autant d'égards que celui qui a hérité du sien. Les réformateurs ne laisseront pas aux mœurs le temps d'achever la transformation, ils voudront supprimer les distinctions de naissance, qui reposent comme les autres droits sur la possession ou sur des titres. La France, conclut l'avocat, s'est divisée pour des causes moins importantes.

En 1775, Mollien entre dans les bureaux et commence à étudier la législation. Il est versé dans les affaires de la Ferme générale et donc les impôts indirects. Vers la fin de 1781, l'intendant des finances de Villevault (1716-1786), chargé sous le contrôleur général de la surveillance de la Ferme générale, l'attache à son service. Mollien, qui a presque la Révolution en horreur, a été inquiet en 1794 ; il a échappé au sort des fermiers généraux tout en partageant leur geôle (qui n'était autre que l'hôtel de la Ferme !). Il indique que les mœurs des fermiers généraux avaient bien changé depuis cinquante ans et juge que leur assassinat « juridique » n'est qu'une vilénie.

Si les fermiers sont devenus plus soucieux des deniers publics, ils utilisent toujours une méthode de comptabilité portant la trace de l'ignorance des débits. Cependant, écrit le mémorialiste, « les chefs avaient porté si loin l'exactitude dans les comptes qu'ils se faisaient rendre et dans ceux qu'ils rendaient eux-mêmes qu'on ne pouvait leur reprocher que la surabondance des explications, des raisonnements, des preuves morales qui établissaient que cette compagnie versait exactement au trésor le prix stipulé par son bail et qu'elle ne retenait pour elle que les bénéfices que lui assurait ce traité ». Le caractère incomplet de la comptabilité en partie simple appliquée à la ferme générale était compensé, autant que possible, par la moralité des comptables et par la multiplicité des vérifications et des contrôles. Ceux-ci retardaient la reddition des comptes des produits de chaque impôt affermé de deux à trois ans.

Le père de Mollien tenait aussi l'ouvrage d'Adam Smith pour supérieur à toute la production des économistes français. Le fils, qui n'a fait encore que parcourir un livre qu'il a entendu vanter par Malesherbes, rend à la fois justice à Smith et à Colbert en écrivant : « Le même ouvrage était dénigré par tous les hommes de l'ancienne routine, qui se disaient si improprement de l'école de Colbert. Ils semblaient s'être persuadés que ce qui importait avant tout à la richesse de notre nation, c'était qu'*il ne sortît jamais un écu de France* [...]. Ce que M. de Vergennes avait surtout judicieusement pensé, c'est que la législation que Colbert avait rendue propre, en 1664, à l'industrie naissante de nouveaux arts, était successivement devenue d'autant moins propre aux vingt dernières années du XVIII^e siècle ». Mollien montre dans ses mémoires une tendance marquée à l'imitation de l'Angleterre et à la défense d'une société dont la base n'est plus la naissance, mais la propriété. Il réagit comme Malouet : les événements de la Révolution leur ont démontré que les prolétaires et les petits propriétaires ne devaient jouir d'aucun droit politique.

Mollien quitte Paris pour sa sûreté à la fin de 1791 et accepte la place de directeur de l'enregistrement et des domaines à Évreux. Destitué après le Dix-Août, il est rappelé au service en 1793 et 1799 : il parvient à éluder la première demande, mais il accepte la seconde, parce qu'il sent que Bonaparte va ramener l'ordre et qu'il est lui-même un homme d'ordre.

Le Consulat hérite, parmi d'autres calamités, d'une banqueroute aux deux tiers des rentes sur l'État (banqueroute dite des 2 milliards) et de plus de 600 millions de dépenses indispensables couvertes par moins de 300 millions de recettes.

Le rétablissement des finances commence en 1800 par l'impôt foncier, alors le plus important, et donc par la réfection des rôles ; plus généralement, il passe par la reprise en mains des receveurs généraux, sur lesquels le nouveau régime compte pour obtenir enfin l'exacte rentrée des contributions directes, les seules que la révolution ait laissées. Le ministre des Finances et ancien collègue de Mollien, Gaudin (1756-1841),

est le premier auteur de cette remise en marche. La Caisse d'amortissement (loi du 27 novembre 1799), contrairement à son nom, est destinée à assurer la rentrée de ces impôts ; elle est indépendante du Trésor. Les receveurs généraux doivent se soumettre à l'obligation de verser au Trésor les contributions en douze termes pour lesquels ils souscrivent des rescriptions payables le premier de chaque mois. Ils disposent de dix-huit mois pour recouvrer et verser l'impôt payable en douze mois. La Caisse centralise les obligations, en poursuit l'acquittement aux échéances et garantit le remboursement de ses propres deniers si elles étaient protestées. Le Trésor négocie les obligations moyennant un escompte de 2 à 3 % par mois, la Caisse en rachète la plus grande quantité possible, si bien que le résultat est à peu près nul.

Les comptables doivent fournir un cautionnement en espèces à raison du dixième de la contribution foncière de leur département en l'an VII ; le montant de ces cautionnements est versé à la caisse, sous forme de dotation, afin d'assurer le paiement des rescriptions et d'améliorer ainsi la dette publique. Le gouvernement se demande si les receveurs généraux vont accepter d'y souscrire, eux (ou leurs prédécesseurs) qui, dix ans plus tôt encore, étaient officiers titulaires et devaient acheter une charge tenant lieu de cautionnement ou qui, plus récemment, n'étaient tenus qu'au cautionnement en immeubles. Amis de l'ordre après tant de désordres, ils n'hésitent pas à faire ce qu'on attend d'eux.

La dotation de près de 11 millions, ensuite réduite à 5, ne pouvait répondre à l'amortissement d'une dette d'un milliard. La caisse est chargée de la comptabilité des cautionnements et de la distribution des intérêts annuels. Les fonds doivent travailler, au moins pour couvrir ces derniers : les directeurs de la caisse sont chargés de trouver des profits pour le compte de l'État en rachetant les effets publics sur la place au-dessous du pair. En cela elle contribue à l'amortissement de la dette publique, mais pour une faible part car, au lieu d'employer des rentrées fixes à des rachats presque quotidiens dans un système d'amortissement normal, elle doit attendre un caprice de la Bourse ou un écart des effets publics pour intervenir. Le système adopté est donc loin de valoir l'amortissement pratiqué alors en Angleterre.

Imparfaite par construction, puisqu'elle est un outil de la renaissance du crédit public et non une œuvre définitive, la caisse doit compter sur un mode d'exploitation qui empêche les agents concourant aux opérations de travailler pour eux-mêmes plutôt que pour l'État. Mollien se sert dans ce but de la comptabilité en partie double, afin de « saisir chaque opération à sa naissance, la définir immédiatement dans ses résultats, donner la garantie de l'exactitude des dates par la nécessité de tout écrire sous la dictée même du fait ; classer tous les faits analogues dans une série chronologique ; prendre l'analogie des actes pour règle de la division des comptes et maintenir tous les comptes ainsi composés dans un ordre tel qu'ils pussent être chaque jour comparés, soldés, balancés ; que chaque compte pût à toute heure être jugé dans son ensemble et dans chacun de ses articles ; placer ainsi à côté de l'action administrative un contrôle incorruptible, auquel rien ne pouvait échapper et qui, par les formules mêmes qui consacraient son témoignage, ne pouvait rien exprimer que de vrai, soit pour accuser, soit pour défendre. »

Mollien attaque à nouveau la partie simple pour l'insuffisance de ses formules, qui est « appréciée depuis que le développement des sociétés a multiplié les rapports entre les hommes et compliqué leurs intérêts ». Il affirme que les affaires dont

il était chargé, en tant que l'un des directeurs puis directeur général de la Caisse d'amortissement, ressemblaient à celles du « haut commerce ». Il présente la partie double comme une méthode d'usage universel dans cette dernière activité, ce qui n'est sûrement pas vrai en France à l'époque dont il parle, s'il comprend l'industrie dans le « haut commerce ».

Cette méthode « [décrit] comme spontanément les effets sur les capitaux, les valeurs, les marchandises dont il dispose [...], exprime tout avec la concision des formules arithmétiques [...], inscrit chaque objet dans un compte nouveau à chaque modification qu'il subit, mais en conservant la trace de son passage dans les autres comptes et dans une combinaison telle que tout compte se déclare débiteur de la valeur qu'il reçoit et créancier de la valeur qu'il affecte à un autre [...] lorsqu'il est question d'établir et de résumer la situation de tous les comptes, il suffit, après avoir balancé chacun d'eux, de mettre en présence les soldes débiteurs des uns avec les soldes créditeurs des autres ; si leurs totaux sont en égalité dans les deux plateaux de la balance générale, le parfait équilibre de leurs résultats donne la meilleure garantie de l'exactitude des divers éléments de chaque compte ; et celle de toute la comptabilité est dès lors prouvée car, si un seul fait était omis, si le détail d'un seul compte était altéré, si un seul chiffre était mal posé, les membres de l'équation se trouvant inégaux, cela seul prouverait l'existence d'une ou plusieurs erreurs, mettrait sur leurs traces, et elles seraient découvertes.»

Mollien ajoute que dans le commerce, l'on regarde avec raison tout retard dans les écritures comme un premier symptôme du désordre dans les affaires. La description qui précède montre d'abord que l'auteur observe le principe de méfiance que traduisait l'ancienne comptabilité des finances publiques, alors que le commerce, qui a adopté la nouvelle, repose sur la confiance. Ensuite vient l'exposé des avantages d'ordre technique de la nouvelle comptabilité. Mollien raisonne et conclut comme les frères Paris, bien qu'il ne cite pas leur nom. Il s'est bien gardé de demander l'autorisation d'adopter la partie double dans son petit domaine : ministres et administrateurs ne s'intéressent pas à la comptabilité, l'on n'aurait pas manqué de lui dire « qu'il n'était pas de la dignité d'une administration publique d'emprunter les formes commerciales » et de lui opposer les ministres qui avaient vainement tenté cette prétendue réforme. Une fois le fait accompli, on n'a pas cherché à contester la sienne.

Afin de ne recourir ni à l'emprunt ni à l'impôt pour financer la campagne de 1805, Barbé de Marbois (1745-1837), ministre du Trésor (les Finances ont été de nouveau démembrées), fait appel à de nouveaux financiers dits « faiseurs de services », à la fois banquiers et munitionnaires, en l'occurrence une compagnie animée par Ouvrard, Vanlerberghe et Desprez. La défaite française de Trafalgar provoque une crise de confiance momentanée sur la place de Paris, et le ministre croit devoir lui consentir des avances importantes en effets du Trésor public. Il est destitué et remplacé par Mollien. Avant d'aborder la réforme de la comptabilité du Trésor, il est intéressant pour notre propos de le suivre dans l'étude de plusieurs autres changements qu'il a été amené à faire dans les habitudes de ses comptables.

Voyons d'abord ce qui concerne les paiements. Une pratique héritée de l'Ancien Régime consistait à les retarder, soi-disant dans l'intérêt de l'État, y compris en masquant par des formes l'impossibilité de payer par manque de fonds disponibles. En général les marchés en étaient plus onéreux : Mollien observe à ce sujet que les

engagements exprimés dans les contrats ne peuvent être réciproques qu'à la condition que la promesse de payer soit exécutoire dès que le service est fait. Cette ancienne pratique déshonorerait un simple commerçant : le respect pour l'échéance d'un engagement, pour la ponctualité d'un paiement n'est pas une simple formule ; « c'est un devoir et peut-être le plus important dans l'ordre social car l'absence de cette garantie met en péril toutes les autres ». Les ministres dépensiers étaient obligés de négocier avec le contrôleur général des Finances afin d'éviter que le paiement des dettes les plus urgentes ne soit remis à plus tard comme les autres.

Mollien insiste sur le fait qu'il ne peut plus y avoir de contrôle sur une dépense autorisée par la loi, ordonnancée régulièrement et présentée à la trésorerie pour y être soldée à échéance fixe (dix jours à Paris, trente en province et quarante dans les pays occupés). Il assure que les instructions qu'il a données en 1806 dans ses nouvelles fonctions ont été bien accueillies par des agents habitués à des pratiques contraires et que ces derniers ont peu à peu oublié leur ancienne façon de faire.

À la fin de l'Ancien Régime, les formes de la comptabilité rendaient difficile la surveillance du contrôleur général sur l'emploi des deniers publics par les ministres dépensiers, selon le système adopté par Sully et repris par Colbert, que Necker prétendait remettre en vigueur. D'ailleurs les trésoriers généraux subordonnés à ces ministres dépensiers recevaient du Trésor royal les fonds en masse qu'ils détaillaient à leurs commis ; ils n'étaient comptables que devant la Chambre des comptes de Paris, et leurs comptes étaient jugés avec beaucoup de retard, parfois après leur mort. On pensait qu'ils pouvaient suppléer par leur crédit personnel à l'insuffisance des fonds ; il en est qui ont au contraire utilisé les fonds publics qui leur étaient confiés à des fins de spéculation. Ces auxiliaires n'ont été supprimés qu'en 1788 avec la création du Trésor royal et la centralisation de tous les éléments de la comptabilité publique.

Si l'on passe maintenant du côté de la recette, Mollien doit supprimer la faculté qu'avaient les receveurs généraux des départements d'étaler leurs versements sur plus d'une année, en profitant ainsi du tiers environ des recettes pour leurs intérêts privés. C'était le principal salaire de leurs prédécesseurs de l'Ancien Régime. Désormais ils sont tenus de verser le produit des impôts recouvrés dans l'année et sont même incités à prendre de l'avance par un petit intérêt. Le ministre avait besoin d'une garantie : que la comptabilité oblige les receveurs généraux à mettre journallement le Trésor au courant de leurs actes.

La comptabilité en finance n'avait pas permis de s'apercevoir que les « faiseurs de services » devaient 142 millions au Trésor, ni que plusieurs receveurs généraux ou particuliers étaient en débet. Aucune précaution ne semble avoir été négligée dans l'examen des états envoyés par ces comptables, assure l'ancien ministre. Chaque fois qu'un abus était découvert, l'on inventait comme autrefois des formalités nouvelles, et ce système de surveillance était « volumineux, incohérent et incomplet » ; son obscurité et la complication des formes n'étaient pas compensées par des garanties suffisantes. C'est que la comptabilité en partie simple rangeait les faits de toute nature en recettes et en dépenses, et cela seulement lorsque la somme à inscrire était prouvée par des pièces faisant connaître son origine et sa destination ; les formalités pouvant être longues, des sommes immenses étaient provisoirement inscrites dans une « classe neutre ». La vérification complète des comptes d'un comptable exigeait l'examen fort

long de toutes les pièces justificatives : pendant ce temps, et la chose est arrivée, il pouvait augmenter son débet sous les yeux des vérificateurs et s'enfuir.

Certains comptables ont eu recours avant 1806 et à titre auxiliaire à la partie double, afin de connaître leur situation réelle. « Ils formaient, au moins une fois chaque mois, la balance de ces comptes, laquelle leur faisait connaître dans l'ensemble et dans les détails leur situation envers le Trésor public et envers les comptables correspondant avec eux. C'est par cette balance qu'ils répondaient aux questions des bureaux du Trésor, qu'ils rectifiaient les fausses inductions tirées de leurs écritures officielles, qu'ils annonçaient d'avance à un inspecteur en mission auprès d'eux le résultat auquel il ne pouvait arriver que longtemps après par la route que lui traçaient ses instructions et que l'ancienne comptabilité l'obligeait de suivre. »

Mollien se rend bien compte qu'il ne pourra lutter victorieusement contre « l'ignorance en fonctions » au Trésor comme il l'a fait à la Caisse d'amortissement. On lui objecte que de grands ministres ont vainement tenté de changer les formes de la comptabilité en deniers. Sa réponse est intéressante sinon exacte. La comptabilité était alors (et il doit surtout penser à Colbert) beaucoup moins compliquée qu'elle ne l'est en 1806, parce que les impôts étaient en grande partie affermés, que le détail des paiements était réglé par les ordonnateurs, que le gouvernement n'avait pas à rendre de comptes publics, qu'il se contentait d'approximations et s'en remettait aux chambres des comptes pour le jugement des comptes des comptables. De plus, si ces ministres avaient jugé la réforme nécessaire, ils ne l'auraient pas abandonnée. Cet argument-ci est curieux de la part d'un ancien ministre, même sous une dictature.

La découverte du déficit de 142 millions qui a échappé au caissier général lui-même ne désarme pas les opposants. Les principaux agents du Trésor, « attaqués dans leurs pratiques, l'étaient dans leur principal mérite » ; le Conseil d'État voulait se réserver le monopole des innovations ; le chef de l'État enfin, satisfait d'avoir prescrit la manière de se faire présenter les résultats généraux, « conservant d'ailleurs une sorte de superstition pour tout ce qui se faisait sous l'ancienne monarchie, trouvait à la comptabilité qu'il avait prise en action quelque mérite dans sa date ». Il fallait donc démontrer que le Trésor public pouvait, « sans changer l'ordre et la forme des résultats, résumer par ce même procédé les comptes de chacun de ses agents pour en former les comptes généraux qu'il présentait chaque mois au chef du gouvernement et qu'il publiait chaque année à l'ouverture des séances du corps législatif ». Il fallait que la nouvelle méthode fût mise en œuvre par tous les comptables simultanément, sans qu'il y eût d'interruption ni dans les recouvrements ni dans les versements ni dans les rapports des comptables entre eux ni dans ceux qu'ils entretenaient avec le Trésor.

L'initiation à la méthode de la partie double s'est faite par la « caisse de service » (1806), une caisse auxiliaire du Trésor dans laquelle les receveurs généraux doivent désormais verser leur recette au fur et à mesure des recouvrements : cette caisse émet des mandats payables sur toutes les caisses publiques de France, dont les banquiers se sont servis pour faire des remises sur des places où ils n'avaient pas de correspondants. Des élèves du Trésor ont été envoyés sur place afin d'aider les receveurs généraux. Un bureau de comptabilité centrale est établi au ministère dès 1806 : son chef correspond avec les receveurs généraux adeptes de la nouveauté³. Aussi le moment

³ Tous les dix jours, les receveurs particuliers et généraux envoient à la comptabilité centrale la copie du registre journal sur lequel ils doivent inscrire chaque jour toutes leurs opérations ; ces registres y sont

arrive-t-il où ces comptables n'ont plus que le choix de se soumettre. Les comptes généraux présentés à l'empereur des Français comprennent « des développements mieux coordonnés, des résultats mieux prouvés » : il s'en aperçoit et laisse son ministre régler la question comme un objet de discipline intérieure. Les comptables opposés au changement finissent par se rendre compte « qu'ils gagnaient plus en sûretés nouvelles qu'ils ne pouvaient perdre en anciens profits douteux ».

Le décret du 4 janvier 1808 sur la comptabilité des comptables du Trésor⁴ sanctionne une amélioration très importante du service et non pas seulement de par la plus grande sûreté de la partie double. Elle fait entrer en effet dans les résultats qu'elle compare les développements des comptes généraux qui constatent le produit de chaque impôt, les dépenses de chaque ministère, le reste à recouvrer et le reste à payer sur chaque budget. Les comptes annuels du Trésor et les comptes mensuels établis pour le Conseil des finances ont ainsi une meilleure base sans changer d'apparence.

La nouvelle comptabilité permet aussi d'accélérer la reddition des comptes : ceux d'un comptable exact peuvent être jugés dans l'année qui suit chaque exercice, au lieu des nombreuses années observées dans le cadre de l'ancienne comptabilité. Le Trésor public est donc en mesure de clore chaque budget dans le 24^e mois de son ouverture. Mollien obtient en 1807 le rétablissement de l'ancienne chambre des comptes de Paris sous le nom de Cour des comptes et sur la base qui a été évoquée. Elle a commencé par juger une masse de comptes arriérés depuis la fin de l'Ancien Régime.

En somme le principal reproche adressé à la partie simple est paradoxalement son insuffisante sûreté et pour le comptable et surtout pour le ministre ; la partie double permet de mieux surveiller le comptable, et cet avantage est décisif. Cette surveillance revêt deux formes : la connaissance par le ministre « en temps réel », comme l'on dirait aujourd'hui, des opérations des comptables et la diminution du nombre des infidélités, laquelle satisfait au principe de méfiance qui peut ainsi subsister en entier, alors même que la comptabilité des marchands traduit le principe de confiance qui préside au commerce. Mollien ne dégage pas clairement le caractère incomplet de la partie simple. L'examen plus rapide des comptes par la nouvelle méthode est un autre avantage qui a son importance dans un régime parlementaire, quand on peut s'appuyer sur des « lois des comptes » pour juger des projets du gouvernement ; sous tous les régimes, elle permet d'accélérer la libération des comptables.

Mollien présente les améliorations qu'il a introduites dans les finances publiques sous la dictature comme un moyen de « rendre plus régulière et plus économique l'application plus prompte du produit des impôts aux divers besoins du service public ». L'introduction de la comptabilité en partie double est la plus importante de ces améliorations et, si elle a survécu à la chute de l'Empire en étant même étendue par l'ordonnance du 14 septembre 1822 à l'ensemble de la comptabilité des deniers de

vérifiés et comparés. Il en va de même des récépissés de versement que les seconds délivrent aux premiers et que les préfets doivent viser et envoyer par extraits au Trésor. Ainsi, écrit Mollien, chaque receveur général est soumis à un double contrôle auquel il lui est presque impossible d'échapper.

⁴ Ce décret, relatif « aux versements des percepteurs des communes et agents des régies, au contrôle de ces versements, à la comptabilité des receveurs généraux et particuliers, aux caisses du Trésor et à la comptabilité centrale » a été abrogé par le décret du 29 décembre 1962 sur la comptabilité publique.

l'État tenue dans les ministères (mais non dans leurs services extérieurs)⁵, c'est qu'elle était objectivement supérieure à la comptabilité en partie simple, dite en finance.

2.2. Une répartition vicieuse des pouvoirs dans les ports

Les préfets maritimes sont rétablis en 1827⁶ : il est temps de récrire une nouvelle fois le règlement de 1674, et c'est l'objet de l'ordonnance d'administration du 14 juin 1844⁷. Le corps du contrôle, qui avait été absorbé par celui du commissariat⁸, est rétabli pour le service des ports et arrondissements maritimes. Le législateur y ajoute un service d'inspections temporaires que réclamait Malouet en 1790, mais sans en définir la forme avant 1853 : il déclare seulement qu'il doit « trouver auprès du ministre un point d'appui fortement organisé ».

Le commissaire général est l'ordonnateur secondaire du port et du sous-arrondissement dont le port est le chef-lieu ; les commissaires de la Marine chargés du service dans les autres sous-arrondissements sont également ordonnateurs sous les ordres du préfet maritime. Le service du commissaire général est divisé en huit *détails* : approvisionnements ; travaux ; revues, armements et prises ; hôpitaux ; chiourmes ; subsistances ; fonds ; inscription maritime. Ils sont confiés à des commissaires ou à des sous-commissaires, sauf les subsistances qui ont alors un directeur. Le commissaire compétent est censé préparer les marchés et adjudications « de concert avec les services que l'objet de ces actes concerne ». Le commissaire des fonds enregistre les crédits ouverts chaque mois par le ministre, en suit la réalisation et l'emploi, centralise la comptabilité des deniers du sous-arrondissement du chef-lieu. Le commissaire des travaux vérifie et centralise la comptabilité des matières et de la main-d'œuvre des directions de travaux et dresse les comptes généraux du matériel, que le commissaire général centralise à son tour.

Depuis 1800, les directions de travaux sont au nombre de quatre, par l'ajout d'une direction des travaux hydrauliques et des bâtiments civils confiée au corps des Ponts et Chaussées. Le préfet maritime règle en conseil d'administration les achats et les travaux de manière à ne pas dépasser les crédits assignés aux différentes parties du service. Il est responsable des dépenses qu'il aurait ordonnées ou tolérées et qui seraient contraires aux lois et ordonnances ou aux ordres du ministre ; les chefs de service le sont aussi, par subordination au préfet. Les directeurs sont responsables de l'emploi des

⁵ Le décret du 31 mai 1862, troisième règlement sur la comptabilité publique, parle ainsi de la comptabilité des ordonnateurs secondaires : ils doivent tenir « un journal sur lequel ils inscrivent, par ordre de date, toutes les opérations qui concernent les dépenses dont l'administration leur est confiée » (art. 299). « Chacun des articles de ce journal est successivement rapporté sur un sommier ou grand livre de comptes ouverts, par ordre de matières et suivant les divisions du budget » (art. 300). Pour des précisions sur l'extension prise par la partie double dans la comptabilité publique, voir note 39 et la conclusion du livre.

⁶ Ordonnance du 27 décembre 1826 et ordonnance du 17 décembre 1828 sur le service des ports en exécution de la première, *Annales maritimes et coloniales* (abrégées dans la suite des notes en *A.M.C.*), partie officielle, 1827, p. 1 à 4 et 1829, p. 1 à 28.

⁷ Ordonnance concernant l'organisation du service [administratif] des ports et arsenaux du département de la Marine, du 14 juin 1844, *A.M.C.*, partie officielle, 1844, p. 627 à 663 (le rapport au Roi occupe les pages 613 à 627), pour ce développement.

⁸ Ordonnance du 3 janvier 1835, *A.M.C.*, partie officielle, 1835, p. 81 à 93.

matières par les ouvriers, de la conformité des travaux aux plans et devis et des justifications à produire, « tant pour le bon emploi des ouvriers et des matières que pour l'économie apportée dans toutes les opérations ». *C'est donc ainsi que la responsabilité des chefs du port est envisagée : la régularité de la dépense passe bien avant l'économie, alors que Colbert avait placé ces deux impératifs sur le même plan.* Les faits confirment amplement cette prééminence.

Les travaux sont ordonnés soit par le ministre, soit par les préfets maritimes (avec comptes rendus mensuels au ministre des ordres qu'ils ont donnés), puis aussi par les directeurs. À la fin du mois les directeurs remettent au préfet une note des besoins en ouvriers des diverses professions pour le mois suivant (la plupart des ouvriers sont domiciliés, c'est-à-dire permanents). Le préfet règle leur nombre en conseil d'administration. Les directeurs choisissent et désignent les ouvriers ; ils se conforment aux règlements pour le classement, le salaire et l'avancement (le commissaire des travaux n'intervient plus dans ce domaine depuis 1776). Depuis 1828, l'unité du magasin général est rompue, et les directeurs sont chargés de la garde, de la conservation, de la délivrance et de la comptabilité des objets ouvrés ou matières déposés dans le magasin particulier de leur direction⁹. Les directeurs tiennent registre des travaux qu'ils doivent faire exécuter. Lorsqu'une construction navale, un ouvrage hydraulique ou un bâtiment civil est terminé, le ou les directeurs concernés présentent au conseil d'administration du port un état de la dépense en matières et en main-d'œuvre.

Ce conseil comprend sept membres permanents, plus le contrôleur qui a voix représentative : le préfet maritime, président, le major général, le commissaire général et les quatre directeurs de travaux. Parmi ses attributions, l'on remarque l'examen des comptes annuels de consommation et d'application des matières aux travaux et des comptes de dépense en main-d'œuvre avant leur envoi au ministre, ainsi que son opinion sur les rapports de la commission chargée de la vérification des comptes de consommation et de dépense des bâtiments de retour de campagne.

Les investissements d'une certaine importance et non prévus au budget sont soumis à l'examen préalable du Conseil d'amirauté. C'est la lettre de l'ordonnance de 1844, mais ces affaires sont en réalité du ressort du Conseil des travaux de la Marine. La comptabilité financière du département est centralisée à la direction des Fonds (qu'on appelle ensuite direction de la Comptabilité générale) et la comptabilité du matériel, à la direction des Ports (du Matériel).

La réforme de la comptabilité des matières et l'établissement d'une comptabilité des travaux sont précisés dans des ordonnances ou des décrets rendus de 1844 à 1859 dont nous parlons plus loin (§ 2.5). La comptabilité suivant ou devant suivre l'organisation, nous évoquerons d'abord les changements de celle-ci avant les réformes qui ont touché celle-là. L'organisation dualiste contenue dans l'ordonnance de 1844 et héritée de celle de 1776 a été condamnée pour des raisons de fond ou de principe, et non pas seulement pour les « froissements » (terme d'usage pour les disputes de corps) et autres contrariétés qu'elle entraînait, par une minorité d'hommes

⁹ Cette question est abordée au début du § 2.5. On a ainsi donné aux directeurs de travaux des attributions administratives du commissariat, comme dans les arsenaux de l'Artillerie. Des « agents administratifs des directions de travaux », formés en corps en 1847, ont été chargés de ces tâches sous l'autorité des directeurs. Les attributions de ceux-ci en matière de comptabilité-matières ont été réduites ensuite à la comptabilité des travaux.

courageux qui ont su dépasser l'esprit de leur corps. S'il n'y avait qu'un auteur à citer à ce propos, ce serait le commandant Auguste Gougeard (1827-1886), un capitaine de vaisseau qui a été mêlé à l'administration de la Marine après la guerre de 1870 — notons que nous entendons ici l'administration au sens large et non au sens étroit que le terme a pris de plus en plus à la suite de la division du pouvoir dans les arsenaux et de la diminution des fonctions de la Plume en 1776 —, nommé conseiller d'État et un court instant ministre dans le grand gouvernement Gambetta (14 novembre 1881- 30 janvier 1882). Gougeard a fait paraître en 1882 les deux volumes des *Arsenaux de la Marine*, qui portent témoignage de l'échec de la seconde commission mixte, celle de 1878 (chapitre 3) et aussi du parti que la Marine en a tiré avec bien du retard.

Utilisant les termes de son temps, Gougeard voit en lisant l'ordonnance de 1689 deux groupes distincts dans le port¹⁰. « D'une part l'usine, pourvue de tous ses organes, s'administrant elle-même, pourvoyant à ses besoins en personnel et en matériel, sous les ordres d'un chef unique, à la fois administrateur et homme technique. D'autre part, le groupe flotte et troupes de la Marine, sous les ordres d'un chef indépendant. Enfin il était pourvu de la manière la plus complète aux nécessités du contrôle sous les trois formes qu'il revêt [technique, par le conseil de construction et les commissions de recette ; administratif par les contrôleurs de la Marine ; financier, par le trésorier général et ses commis]. » L'ordonnance de 1776, au contraire, est basée sur deux principes erronés : 1° « l'instrument de guerre, quel qu'il soit, doit être fabriqué par celui qui s'en sert » ; 2° « les comptes, qui sont la conséquence nécessaire de cette fabrication, doivent être dressés et produits par un corps spécial. C'est de ces deux erreurs que nous souffrons encore cruellement aujourd'hui car elles se sont perpétuées et, de plus, la seconde a pris, en se transformant dans l'ordonnance de 1844, un caractère tout particulier de gravité [...]. »

L'instrument de guerre doit être construit, non par l'utilisateur, mais par celui qui a appris à le construire¹¹. L'erreur de 1776 a été réparée en 1786 pour les constructions, mais non pour l'artillerie (jusqu'en 1909). Gougeard rappelle que marins et militaires doivent spécifier le besoin militaire et sont juges du résultat obtenu par les techniciens. Ceux-ci rédigent les projets correspondant aux besoins exprimés et créent ensuite « sous leur propre direction, responsabilité et gestion », l'instrument de combat sous toutes ses formes.

Le système qui consiste à faire fournir les éléments primitifs des comptes de travaux par le service technique et à confier leur établissement et les conclusions au service administratif n'est pas viable, parce que « les résultats sur lesquels leur œuvre et leurs actes techniques seraient appréciés et jugés deviendraient l'objet, de la part des ingénieurs, de contestations perpétuelles ou de négations formelles »¹². Il a été question de l'adopter dans la Marine comme moyen de garantir la sincérité de ces comptes (cf. § 3.4). Les éléments primitifs des coût de revient (matières et prix de journée) ne peuvent provenir que du service technique, et le contrôle administratif est là, souligne Gougeard, pour s'assurer qu'ils ne sont pas modifiés avant l'élaboration des comptes de travaux par ce même service, c'est-à-dire pour garantir la sincérité de ces éléments et des comptes.

¹⁰ Auguste Gougeard, *Les Arsenaux de la Marine*, 2 vol., 1882 ; t.1, *Organisation administrative*, p. 12, 13 et 18, pour ce paragraphe.

¹¹ *Ibid.*, p. 18 et 19, pour ce paragraphe.

¹² *Ibid.*, p. 24 à 26, pour ce paragraphe.

L'auteur constate que la force des choses a été plus puissante que la volonté des hommes : peu à peu les services techniques ont rendu des comptes¹³. Les corps de troupes et les navires sont aussi devenus administrateurs par les conseils d'administration responsables ; des ordonnances leur ont ensuite accordé ce droit, en 1825 et 1828 et leur ont imposé ce devoir. Pourtant, « soit imprévoyance du législateur, soit difficulté de toucher à des situations acquises, soit enfin que l'influence de certains corps ait été dominante, rien n'a été changé aux procédés anciens auxquels les nouveaux ont été, pour ainsi dire, juxtaposés. Si bien qu'aujourd'hui nous nous trouvons en présence de deux corps différents rendant compte ou, pour mieux dire, paraissant rendre compte d'un même fait. Cet état est excessivement fâcheux en lui-même ; il est plus mauvais encore, parce que les prescriptions réglementaires ne sont pas exécutées et ne sauraient l'être. [...]. Ce sont ces procédés administratifs, dont la raison d'être est tout historique, que l'on a décorés, après coup, du nom de *contradiction en matière administrative*. Tant il est vrai que les sophismes les plus évidents, les appellations les moins justifiées ne manquent jamais pour défendre ce que l'on désire conserver. »

Les directeurs, « que la force même des choses rend administrateurs, [...], en ont tous les caractères, toutes les fonctions moins l'ordonnancement, mais [...] n'ont pas la responsabilité. D'autre part le Commissariat, administrant directement une partie restreinte du service des ports, en revanche [est] ordonnateur unique et, quant au reste, [exerce] des fonctions qu'on ne saurait définir car, si elles relèvent de l'ordre administratif, elles font double emploi avec les directions ; si ce sont des fonctions de contrôle, elles se superposent à celles de l'inspection des services administratifs [nom donné au contrôle de la Marine depuis 1853]. Le corps du Commissariat serait d'autant moins fondé à les défendre qu'elles n'existent pas dans la partie dont il a l'administration directe. Là en effet, nous ne trouvons qu'un administrateur, puis un contrôleur, et c'est assez. »¹⁴

On en est donc arrivé « à substituer ou plutôt à superposer à un contrôle régulier d'art et de dépenses une ingérence administrative qui, en fait, ne fonctionne pas. »¹⁵ Si elle fonctionnait d'ailleurs, ce serait inutilement car il faudrait d'abord obtenir l'agrément des directeurs, puis ce serait au prix de lenteurs préjudiciables au service et de dépenses de personnel prohibitives. « Cette espèce de tutelle, ce rouage intermédiaire, qui n'est ni l'action ni le contrôle, a fait disparaître la responsabilité des vrais administrateurs, ou tout au moins l'a divisée à ce point qu'on ne la retrouve nulle part. »

Le directeur de l'établissement d'Indret, Saglio (1838-ap.1898), résume ainsi les défauts de l'organisation en 1894 : « enchevêtrement des services — tout le monde chargé de toutes choses — personne responsable de rien, et pour aboutir dans la moindre affaire, des difficultés, des formalités propres à décourager les tempéraments les plus osés »¹⁶. Pourvu qu'on dépense suivant certaines formules les crédits dont on dispose, on est à l'abri des critiques, ajoute-t-il. Le sous-ingénieur Auscher (1861-1923), du même établissement, ne cache pas que la séparation des attributions techniques et administratives en matière d'approvisionnements est un vice fondamental de

¹³ *Ibid.*, p. 27 et 28, pour ce paragraphe.

¹⁴ *Ibid.*, p. 70.

¹⁵ *Ibid.*, p. 89-90, pour ce paragraphe.

¹⁶ Lettre de Saglio à l'inspecteur général du Génie maritime du 8 novembre 1894 et *Note sur l'organisation des approvisionnements et magasins de l'établissement d'Indret*, novembre 1894, signée Auscher, 6DD¹-278, dossier 5446, pour ce paragraphe.

l'organisation, auquel on ne remédie, tant bien que mal, qu'en aidant le Commissariat. Celui-ci ne peut prendre aucune initiative sans s'exposer à compromettre les intérêts d'un service dont il ignore entièrement les besoins. Les lettres et circulaires ministérielles ont dû, par la force des choses, augmenter les moyens des directions, si bien que le Commissariat ne donne plus que sa signature à des marchés élaborés en dehors de lui. À Indret les agents qui remplissent ses fonctions sont des collaborateurs, ce ne sont plus des contradicteurs. Il faudrait, pour obtenir la responsabilité, subordonner le commissariat aux directions dans ce domaine, conclut Auscher.

Gougeard insiste beaucoup sur cette responsabilité véritable que l'on cherche en vain dans l'ordonnance de 1844¹⁷. Les directeurs étant de fait administrateurs, il faut, en bonne logique, les pourvoir des instruments nécessaires pour administrer et en même temps leur imposer, avec la responsabilité technique, la responsabilité administrative qui en est la conséquence. « Cette absence de définition et d'établissement de la responsabilité est le vice le plus sérieux de l'ordonnance de 1844. D'après elle, les directeurs ne sont pas des administrateurs ; le bureau des travaux ne l'est pas non plus. Il s'ensuit que personne ne l'est, et la conclusion logique, c'est que personne n'est responsable. Administration et responsabilité sont en effet deux idées semblables ; l'une est le corollaire obligé de l'autre. Dans l'ordonnance du 14 juin 1844, le mot même n'est pas prononcé [il l'est en fait, mais au sens de respect de la *régularité*] et il ne pouvait l'être : c'est la critique la plus sévère que nous voulons en faire. »

En quoi consiste donc cette responsabilité que cherche Gougeard¹⁸ ? Les comptes sont impeccablement présentés, écrit-il, mais qui se soucie que la dépense consentie par la nation a eu le plus d'effet qu'elle pouvait avoir ? C'est la justification de l'*efficacité* de la dépense qui engage la responsabilité administrative. La connaissance des véritables coûts de revient, que Gougeard ramène un peu vite à celle des *frais généraux*, permet aussi d'effectuer les travaux là où ils se font aux moindres frais (y compris dans l'industrie) et d'améliorer à bon escient l'outillage des ports. Il s'agit bien du principe d'économie de Colbert. Gougeard a compris la notion de frais généraux, dont l'application est devenue courante dans l'industrie ; il en présente un calcul pour la Marine que nous résumons au § 3.5. Pour corriger nos erreurs, diminuer nos frais généraux et modifier le fonctionnement industriel de nos ports, il faudrait au moins connaître ces frais, s'écrie l'auteur. Mais personne dans la Marine n'avait osé en publier les résultats ; encore l'ancien officier, sans laisser ignorer l'opinion des opposants, n'avoue-t-il pas que l'esprit dominant ne veut pas entendre parler de frais généraux ou les restreint tellement que les coûts de production de la Marine ne peuvent passer pour sincères à l'extérieur.

Gougeard sait que le ministère de la Marine reste décentralisé, en dépit de certaines apparences¹⁹. Il est partisan de la centralisation et, s'il concède que des ministres ont pu chercher une garantie dans la contradiction entre les corps, c'est pour mieux affirmer que cette contradiction, « qui n'a jamais produit que des froissements douloureux sans rien ajouter au contrôle sera, dans la réorganisation qui s'impose, remplacée par une centralisation puissante [des travaux, des bâtiments et des troupes] et bien autrement utile. » Le groupement méthodique des résultats doit permettre de rendre au Parlement des comptes spécialisés par ports et par natures de travaux. *Gougeard*

¹⁷ Auguste Gougeard, *op. cit.*, t. 1, p. 56-57, pour ce paragraphe.

¹⁸ *Ibid.*, p. 3 à 6, 44 et 73 à 75, pour ce paragraphe.

¹⁹ *Ibid.*, p. 31, 74-75 et 90 à 96, pour ce paragraphe.

préconise la formation d'un groupe flotte disposant de certains moyens pour l'entretien et les menues réparations, l'arsenal ne pouvant fonctionner utilement et économiquement qu'en ayant le moins possible d'à-coups et des travaux prévus d'avance. Les directions de travaux, à l'exception des travaux hydrauliques, seraient fusionnées, afin de réduire les frais généraux et les duplications de moyens.

René Busson évoque naturellement, dans son cours d'administration, le changement survenu en 1900²⁰. La description du rôle du Commissariat jusqu'à cette époque, l'emploi de certains mots même sont si courants depuis 1776 sous la plume des commissaires que le discours paraît relever du rite. L'intendant « était une sorte de fournisseur général, était chargé de faire vivre les services militaires et les services d'usine ; le Commissariat leur procurait tout et mettait tout à leur disposition avec le minimum de coopération de leur part, ce qui laissait disponible pour leur mission essentielle leur maximum d'efforts. À ce rôle d'auxiliaire dévoué de tous les instants s'ajoutait malheureusement celui, très ingrat, de surveillant administratif permanent, de contradicteur chargé de la défense des intérêts du Trésor [...] pour soumettre ces services, qui transforment et qui consomment, à la contradiction permanente d'un organe purement administratif représentant l'intérêt du Trésor, sous l'autorité directe du préfet maritime, qui y trouvait sa garantie pour sa fonction d'administrateur. [...]. La complexité des besoins survint : avec elle, ce rôle de tuteur universel devint bien vite d'un exercice singulièrement difficile, illusoire en soi, importun et irritant pour les services surveillés ; le Commissariat débordé intervenait officiellement dans les affaires des directions, trop pour ne pas les gêner et en pratique, faute de moyens suffisants, il n'intervenait plus assez pour que son action fût efficace et compétente. »

Par le décret du 6 février 1897, l'administration du matériel technique spécialisé en vue des constructions neuves, des travaux neufs et des refontes et grands radoubs est confiée aux directions, sauf la liquidation des dépenses. Le décret du 25 août 1900 leur confie l'administration du personnel ouvrier et les affranchit de la tutelle du Commissariat par la suppression du commissaire des travaux et la transformation du rôle du commissaire des approvisionnements. Sauf pour la passation des marchés et pour l'ordonnancement, chacun des sept services ou directions du port pourvoit désormais sous sa responsabilité à ses besoins en personnel et en matériel. Il possède ses magasins et ses comptables, liquide ses dépenses, rend ses comptes de matériel et de travaux sous le seul regard du contrôleur résident. Il est clair que l'autonomie des directions (et il aurait été économique de n'en faire qu'une par port) est une condition nécessaire de la responsabilité telle que l'entendait le commandant Gougard, mais qu'elle est loin de suffire, puisque c'est la définition de la responsabilité qu'il faut modifier.

²⁰ René Busson, *op. cit.*, vol. 2, p. 139-140 et 178-179, pour ce développement.

2.3. Les relations avec l'industrie nationale : étatistes et libéraux première manière

En 1837, l'amiral-ministre de Rosamel (1774-1848) envoie en mission l'ingénieur de la Marine et directeur des Ports Tupinier (1779-1850)²¹ afin « d'apprécier la force réelle des objections qu'on a élevées dans ces dernières années contre le système suivant lequel les arsenaux maritimes ont été régis, afin d'aviser aux moyens de rectifier ce que ce système peut avoir de vicieux et d'être plus à portée de défendre, par des arguments puisés aux meilleures sources, celles de ses dispositions qui ont été injustement critiquées ». Le rapport de mission, suite de plusieurs mois de visites, est intéressant par les faits rapportés et la tournure d'esprit qu'il dénote.

La France possède des établissements dans cinq ports de guerre, six ports secondaires (plusieurs de ceux-ci ont reçu récemment des immeubles ou un outillage neufs) et cinq établissements hors des ports (Indret et Guérigny confiés aux corps du Génie maritime et les trois fonderies de canons de fonte de Saint-Gervais, Nevers et Ruelle, confiées au corps de l'artillerie de la Marine). Tupinier classe les ports selon leur importance militaire : Brest et Toulon à égalité, puis Rochefort, Lorient et enfin Cherbourg. C'est à Brest et à Toulon que se font les plus grands armements, d'où leur place dans la hiérarchie. Lorient doit devenir une succursale de Brest lorsque les travaux de Cherbourg seront terminés. Le directeur des Ports en déduit l'importance relative qu'il convient de donner à ces ports en ce qui concerne les travaux de constructions neuves et de réparations : *l'arsenal maritime, en tant qu'usine, est une dépendance du port de guerre.*

L'effectif des ouvriers, sans les apprentis, est d'environ 15 000 en janvier 1838, dont 420 ouvriers militaires des directions d'artillerie et 2 050 ouvriers civils dans les directions des Travaux hydrauliques et Bâtiments civils. Ce dernier effectif diminue ensuite pour se stabiliser à un millier, lorsque davantage de travaux sont confiés à des entrepreneurs. Observons que l'effectif total paraît assez nettement supérieur à ce qu'il était dans les années de paix précédant la Révolution.

Le niveau des stocks, et particulièrement celui des objets confectionnés, a été maintes fois critiqué ; cependant, pour que la critique soit fondée, il faut connaître ce niveau et, avant l'ordonnance du 17 décembre 1828, c'était chose impossible sauf dans les directions d'artillerie. Le magasin général contenait soit en réalité, soit en écritures, tous les objets existant dans les chantiers, les magasins et dépôts de chaque arsenal. Les comptables étaient dans l'incapacité d'en dresser l'inventaire, à cause du grand nombre d'objets entrés pour ordre et dont on ne parvenait pas à retrouver la trace, puis des objets en cours de transformation qui entraient et sortaient du magasin sous des apparences changeantes. Les directeurs de travaux perdaient de vue l'étendue de leurs ressources et recommençaient des ouvrages sans nécessité. Désormais le magasin général du port, aux mains du Commissariat, n'a plus que la garde des matières ; les directions de travaux ont celle des objets « en état de confection préparatoire » et des objets confectionnés, c'est-à-dire utilisables immédiatement à bord et à terre.

²¹ Jean Tupinier, *Rapport sur le matériel de la Marine*, I.R., 1838, passim, pour ce développement (cf. Bernard Lutun, *Une forge nationale pour quoi faire ? Les forges de La Chaussade à Guérigny (Nièvre), 1840-1885*, mémoire de maîtrise, Paris IV, 1990, p. 19 à 37).

On s'est également décidé à inventorier et à organiser les magasins en 1828, mais l'opération n'est pas terminée dix ans plus tard. La Marine a fait paraître le premier *Compte du matériel* à l'occasion de l'exercice 1830. Tupinier assure que la Marine l'a publié à titre d'essai, afin de montrer aux ports ce qu'on voulait obtenir d'eux. Le compte de 1835 devrait « convaincre ceux des incrédules qui ont été de bonne foi jusqu'à présent », y compris parmi le personnel de la Marine appelé à contribuer à sa confection. En particulier « les maîtres et leurs aides ont compris qu'ils ne pouvaient plus décliner la responsabilité qui pèse naturellement sur eux quand il s'agit de l'emploi du temps des ouvriers et des consommations de matières ».

L'essentiel des frais généraux est omis des coûts de revient avoués par la Marine, mais il ne s'ensuit pas qu'elle ignore cette notion. Même Tupinier présente des calculs avec ces frais tels qu'on les comprend dans l'industrie, mais il le fait à sa façon car *il préfère éviter le recours à l'industrie*. C'est ainsi qu'il a poussé à la création d'un établissement de machines à vapeur à la place de la fonderie d'Indret, en 1828. D'une façon générale, il ne fait pas confiance à l'industrie nationale. Les établissements de l'État doivent fabriquer les objets les plus délicats, ceux dont dépend la sûreté du navire, selon la formule consacrée. Même les clous que produit l'industrie n'échappent pas à la critique : « d'autres clous en fer, parmi ceux qui sont en magasin, proviennent évidemment des fournitures de pacotille que, par suite des concessions qu'on a cru devoir faire à l'industrie, on a substituées aux fabrications qui se faisaient jadis dans les arsenaux maritimes ».

Le baron Tupinier, en utilisant le *Compte du matériel* pour l'année 1835, veut montrer que la régie est favorable à l'intérêt de l'État sous le rapport du coût de revient, alors que c'est la qualité des produits qui a fait renoncer depuis longtemps à l'entreprise dans les trois fonderies de canons. Son calcul est autant le fruit du temps que le signe d'une mentalité enracinée dans la Marine²². Le compte de 1835 donne la valeur de la production de chacune des trois fonderies, soit 802 168 F en tout, compte tenu des envois dans les ports et de la variation des en-cours de fabrication. Tupinier écrit que les prix utilisés pour valoriser cette production sont « aux prix courants du commerce ou par analogie avec ces prix ». Y a-t-il réellement un prix courant des bouches à feu en fonte, alors que les dernières productions à l'entreprise dans ces fonderies remontent à plus de vingt ans, qu'il n'y a aucun producteur indépendant, que la Marine est le seul client et qu'elle n'achète rien à l'étranger ? Nous touchons du doigt le problème de l'établissement des prix officiels ou prix de nomenclature. Ici le dernier prix réel des fonderies de l'État est le seul que l'on puisse et doive retenir.

Le *Compte du matériel* permet aussi de connaître les consommations à partir des achats de matières de 1835 :

•achats de matières, chapitres VIII et IX	583 577
•différence des prix courants aux prix d'achat réels	14 203
•envois des ports et établissements	95 102
•matières envoyées aux ports	(27 595)
•variation d'inventaire au 1 ^{er} janvier (correspond à une variation de stock)	(192 933)
•consommation totale de matières en 1835	473 354

²² Jean Tupinier, *Rapport sur le matériel de la Marine*, 1838, p. 357 à 364 et 439 à 446, pour ce développement.

Les dépenses des fonderies s'élèvent en 1835 à :

•frais d'administration ou de régie (chapitres III et IV)	61 967
•salaires d'ouvriers (chapitres VIII et IX)	153 737
•consommation de matières	473 354
•dépenses diverses	840
•total des dépenses	689 898

De cette dernière dépense Tupinier retranche d'abord la somme de 83 392 F qui correspond à la plus-value acquise par les meubles et les immeubles : il se refuse à l'imputer à la production comme frais généraux. À ce stade, le coût de revient s'élève à 606 506 F et Tupinier peut vanter la faible part des frais de régie : 7,7 % du prix dit courant, 10,2 % du coût de revient. La différence entre ce coût de revient et le prix « courant » de la production s'établit à 24,4 %, elle est donc très supérieure au bénéfice normal.

Le calcul devient plus hasardeux lorsque l'auteur fait entrer en ligne de compte les frais administratifs qui subsistent lorsque la production est donnée à l'entreprise. Il y a d'abord l'entretien et les grosses réparations des immeubles (les entrepreneurs n'avaient que les réparations locatives à leur charge), au taux de 1,5 % du capital ; les frais d'épreuve à outrance ; les frais d'inspection, soit les deux tiers des dépenses du personnel entretenu ; les frais d'épreuve ordinaire et de transport jusqu'au champ de tir. En tout 102 217 F. Au lieu de les ajouter au « prix du marché », Tupinier les retranche des 606 506 F. Il représente enfin avec candeur que la production comprend des bouches à feu et des articles dont on s'occupe moins ; ceux-ci « ont une moindre part aux bénéfices que les bouches à feu, à la fabrication desquelles ces établissements sont spécialement consacrés ». Si on le suit encore, la différence de prix pour cette fabrication passe de 24,4 % à 30 % sans autre justification (0,7 x 670 678, soit 469 475 F pour la valeur des bouches à feu représentant 670 678 des 802 168 F) et leur coût de revient s'établit finalement à 367 258 F (469 475 – 102 217), soit une économie apparente de 45,2 %.

D'un autre côté il convient, toujours selon le directeur des Ports, d'ajouter au coût de revient des productions des fonderies un intérêt de 4 % du capital immobilisé et de 6 % du fonds de roulement, ce qui donne 280 144 F²³. Dans les prix du commerce, un intérêt est ou doit être compris, et la Marine n'a pas, selon nous, à entrer dans ces considérations. Le coût de 689 898 F comprend les frais généraux d'usine, et la différence avec le prix officiel est déjà de 14 %, soit davantage que le bénéfice habituel. Le système de l'entreprise n'a pas été rétabli dans l'artillerie de la Marine, et les nouveaux industriels, Forges et chantiers de la Méditerranée et Schneider, construisent leurs propres usines selon les normes modernes ; les seules dépenses de « régie » à prévoir désormais sont celles de la surveillance en usine par des agents détachés et celles des épreuves de recette du matériel de l'artillerie. Mais l'ingénieur de la Marine Robiou de Lavrignais (1805-1886), futur directeur du Matériel, s'il sait que les frais généraux grèvent d'autant plus les fabrications qu'elles sont moins nombreuses, ne peut admettre que les arsenaux, à égalité de prix (coût direct d'un côté, coût de revient complet de

²³ Le fonds de roulement est défini comme suit : stock des magasins au 1^{er} janvier 1835 + fabrications en cours à la même date + crédits budgétaires employés + envois des ports – production de 1835 – dépenses et consommations non applicables aux travaux.

l'autre), ne puissent faire mieux que l'industrie, « puisque l'intérêt privé n'est pas en jeu »²⁴.

Le calcul du directeur de Guérigny, Alphonse-Louis Zeni (1793-1865) est de meilleur aloi. En 1852, l'établissement manque de travail au point qu'il doit avertir le ministre qu'au mois de juillet les commandes de l'année seront terminées et le prier de « pourvoir au reste de l'année »²⁵. La dotation en salaires d'ouvriers suffit à payer ceux des 400 ouvriers des Forges, mais il faudrait en congédier plus de cent. Zeni incrimine les ports qui n'observent pas les circulaires ministérielles fixant la liste des articles dont la fabrication est réservée à son établissement, et qui ont même établi des tarifs de main-d'œuvre, bien plus élevés naturellement dans les ports qu'ils ne le sont dans l'usine de la Marine. La production de 1851 s'élève à 1 357 t, la production possible à 3 350 t (non compris les productions intermédiaires pour les Forges). Le coût direct est de 0,90 F/kg pour les ancres et 0,70 F/kg pour les chaînes, en moyenne²⁶. Le directeur reconnaît que les comparaisons exactes avec l'industrie sont impossibles, parce que la qualité des produits et le mode de calcul des frais généraux sont différents dans l'industrie. Cependant, en tenant compte de l'amortissement du capital et de tous les frais de gestion, le coût des chaînes aurait été en 1839, de 15 à 22 % inférieur au prix des chaînes de David (Le Havre) et de Babonneau (Nantes). Un calcul portant sur la production totale des Forges pendant dix ans donne le résultat suivant : coût direct moyen 0,92 F/kg, coût selon les dépenses totales de l'établissement, 1,05 F/kg, coût en comptant un amortissement de 5 % sur l'ensemble des meubles et immeubles (4,7 millions selon les inventaires), 1,20 F/kg ; le taux de frais généraux s'établit dans ces conditions à 30 % du coût direct²⁷.

Tupinier se plaint « des partisans exclusifs de l'industrie » qui, depuis 1828, luttent contre l'administration « qu'ils accusaient de vouloir ruiner l'État en faisant à grands frais, par elle-même, ce qu'elle aurait obtenu à plus bas prix et de meilleure qualité en le demandant aux manufactures particulières. Devant les chambres, il fallut incessamment rompre des lances pour combattre un préjugé aussi funeste que mal fondé et arracher aux commissions de finances des crédits à peine suffisants pour empêcher le nouvel établissement de tomber faute d'aliments »²⁸. Une petite excursion dans les annales parlementaires de 1828 donne une idée de cette lutte ouverte²⁹.

Le ministre souligne l'insuffisance de son budget. Un député donne son vrai sens à la politique d'économies réclamée « par la France entière » : alléger la masse des impôts qui, « en s'appesantissant sur les contribuables, nuisent aux progrès de l'agri-

²⁴ Lettre de Robiou de Lavrignais au ministre du 3 juin 1850, 6DD¹-50, dossier 889.

²⁵ Lettre et rapport de Zeni du 10 février 1852, 6DD¹-59, dossier 998, pour ce développement.

²⁶ *Production des forges de La Chaussade*, note du 25 novembre 1852, et autre note de Zeni du 21 novembre 1852, 6DD¹-59, pour ce développement.

²⁷ *Note sur le rapport de Monsieur de Roujoux* du 18 octobre 1854, DD²-1081. Dans une *Note sommaire sur les produits de l'usine d'Indret et leur prix de revient*, signée Dupuy de Lôme et datée du 27 octobre 1865, le directeur du Matériel évalue le prix moyen du cheval nominal, montage à bord compris, des machines à vapeur en divisant la dépense totale moyenne de l'établissement sur les cinq derniers exercices par le nombre moyen de chevaux nominaux produit pendant la même période. Il comprend donc les frais généraux de l'établissement (corps entretenus et agents divers, maistrance et gardiennage, frais d'entretien et de renouvellement de l'outillage et des bâtiments, frais de mission et divers).

²⁸ Jean Tupinier, *Considérations sur la Marine et sur son budget*, I.R., 1841, p. 136.

²⁹ *Annales maritimes et coloniales*, 1828, partie non officielle, tome II, p. 129 à 301 (budget de 1829) : extrait du rapport du ministre, extrait du rapport fait au nom de la commission du budget, discussion ; extrait du rapport fait au nom de la commission spéciale du budget de la Chambre des pairs et discours.

culture, du commerce et de l'industrie ». La Marine se plaint de manquer de crédits, dit Gautier (1781-1858), rapporteur de la commission du budget à la Chambre des députés ? Qu'elle économise sur « les frais d'administration centrale, sur la dispendieuse administration des ports, sur d'inutiles et coûteux établissements [hors des ports], et elle retrouvera le million trois cent mille francs qui lui manque pour ses approvisionnements de réserve » (le budget voté s'élève à près de 57 millions, colonies comprises). Les critiques visent l'activité dans les ports et les frais généraux ; elles soulignent la tendance trop générale en France au luxe, aux créations nouvelles et à la multiplication des emplois publics. Gautier propose donc de supprimer l'allocation de fonds pour l'administration d'Indret et les bâtiments civils : ainsi le « projet » d'établissement d'un chantier naval et d'une usine de machines à vapeur serait anéanti. Il semble que Philippe Gengembre (1763-1838), un mécanicien parisien, est directeur de la nouvelle usine — et probablement titulaire du contrat de régie intéressée pour dix ans —, *depuis huit mois déjà* ! Un autre député, le général Sebastiani (1772-1851), le premier des ministres de la Marine de Louis-Philippe, ne cache pas que la diminution de crédits vise aussi à détruire Guérigny, mais qu'il s'agit « surtout de mettre le ministre dans la nécessité de demander à l'industrie particulière tout ce qu'elle peut fournir ». Dans cet ordre d'idées, créer un établissement à Indret, « c'est nous ramener aux temps de barbarie, c'est s'opposer à l'essor et au développement de l'industrie ».

Le baron Dupin (1784-1873), ingénieur de la Marine et député, juge que la Marine ne peut attendre les progrès « futurs, incertains, lents, incomplets de l'industrie particulière ». En France cette industrie est insuffisante, et l'État doit faire les sacrifices nécessaires, d'autant plus que « le commerce ne peut et ne doit faire que les dépenses qui rendent immédiatement ou prochainement leur bénéfice ». Un autre député, Leyval (1780-1845), exprime la même opinion : un échec découragerait l'industrie et obligerait l'État à l'indemniser. Dupin conclut que l'État doit livrer à l'industrie « tous les travaux de détail simples, faciles à faire » et se réserver les autres.

Il est d'autres arguments. Toujours en 1828, le commissaire de la Marine Lacoudrais (1788-1856), chef du bureau des Fonds, déclare : « [...] il s'agit d'] *établir envers et contre tous, notre incontestable droit de propriété sur une foule d'objets publics*, que le pays nous somme à la tribune, nous crie dans les journaux de remettre à son industrie libre [...]. Déjà l'industrie a fait une brèche dans plusieurs administrations [...] le commerce voudra tous les transports par ses navires exclusivement ; il voudra tout ou partie des constructions de la flotte par ses chantiers ; il voudra, parmi nos fabrications, une multitude d'objets dont il confectionne et vend les analogues à la marine marchande ; il invoquera l'exemple de l'Angleterre ; enfin il voudra tout ce qui, étant fait aujourd'hui par régie, pourrait être fait par entreprise [...]. Tout en annonçant une dépense totale aux établissements spéciaux [hors des ports], on n'y fournit qu'un prix tronqué. Il est tronqué, *il n'est pas sincère* du moment où la question, s'engageant sur le terrain de la concurrence avec l'industrie libre, nous omettons le moindre accessoire de nature à se rattacher au principal » ; par exemple, l'omission de toute dépense relative au Génie maritime est « évidente par la raison que, *si l'État déclarait vouloir acheter ses bâtiments tout faits à la manière des armateurs, il cesserait aussitôt d'avoir à payer le corps spécial qu'il entretient uniquement pour les faire*. [...] À ce

point de maturité, les industriels, dont le tour est venu de prendre beaucoup d'ascendant sur les masses, sondent tout, vérifient tout, *notamment les calculs* »³⁰.

Dix ans plus tard, Tupinier écrit que les machines d'Indret ne sont pas moins chères, frais d'administration compris, que les autres, et qu'elles sont plus chères que les machines anglaises³¹. Il est cependant certain qu'à la longue, l'État y gagnera « car on n'a ni intérêts d'emprunts à payer, ni fausses dépenses résultant du défaut de commandes ou de l'incertitude du placement des produits ». De plus la Marine continue de commander des machines à l'industrie, et la rivalité de l'établissement de l'État lui inspire « *une salutaire émulation* »³². Lorsque l'industrie aura fait les progrès nécessaires et par elle-même et grâce aux exigences du donneur d'ordres qu'est aussi la Marine, il reste la question des prix, et l'argument de défense des établissements devient celui de *la régulation des prix de l'industrie*. Le ministre Chasseloup-Laubat (1805-1873) décide en 1866 de confier à Guérigny les plaques de blindages les plus difficiles ; il ne s'attend pas à réaliser une économie aussi importante que celle qu'indique le directeur des Forges et préférerait pouvoir confier ces plaques aussi à l'industrie, mais « la mesure sera tout à la fois un stimulant pour l'industrie quant à la *qualité* [souligné par le ministre] et quant au prix »³³.

Nous placerons ici, comme une introduction aux matières abordées ensuite, les commentaires que nous inspire le *Compte du matériel* de 1835. Il s'agit, selon la loi de 1833, d'un inventaire de la propriété de la Marine exprimé par lieux, par catégories de matériel, en quantités et en valeur. Les principaux effets de matériel sont mentionnés, mais cette apparente précision est trompeuse, dans la mesure où les bases de calcul sont douteuses. Le compte laisse voir aussi des éléments de comptabilité de coût de revient, mais seuls les établissements hors des ports sont soumis à un examen suffisant de ce point de vue. Ainsi l'usine d'Indret est-elle décrite par des tableaux couvrant douze pages, alors que le chantier établi à proximité et dont la production vaut celle de l'usine n'a droit qu'au chiffre de la dépense des travaux et de la dépense budgétaire³⁴.

Le *Compte du matériel* est encore établi selon les chapitres du budget et non selon les services, la division qui va s'imposer ensuite avant le retour aux chapitres. Les chapitres et la valeur arrondie de la fraction du matériel qui en est rapprochée sont les suivants :

IV, sections 4 et 5 (hôpitaux et vivres)	8 539 000
V, travaux du matériel naval (ports)	287 621 000
VI, travaux du matériel naval (établissements hors des ports)	8 150 000
VII, travaux de l'artillerie (ports)	47 300 000
VIII, travaux de l'artillerie (établissements hors des ports)	5 827 000
IX, travaux hydrauliques et bâtiments civils	148 992 000
X, travaux et dépenses pour le progrès des sciences et arts maritimes	2 385 000
XII, chiourmes	361 000
Valeur totale du matériel de la Marine au 1 ^{er} janvier 1836	509 175 000

³⁰ Propos cités par Étienne Lamy dans son rapport fait au nom de la commission du budget de la Chambre des députés, budget de 1879, annexé au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1878, *Impressions parlementaires*, 2^e législature, n° 926.

³¹ Jean Tupinier, *Rapport sur le matériel de la Marine*, op. cit., p. 248 à 252.

³² Jean Tupinier, *Considérations sur la marine et sur son budget*, p. 136 et 137.

³³ Bernard Lutun, op. cit., p. 377, 380 et 386.

³⁴ Dans les tableaux de l'usine, p. 179, l'on remarque une indication des frais généraux (c'est le terme employé) qui consiste surtout en frais du service médical (médecin compris) répartis entre l'usine et le chantier. Les Comptes généraux du matériel imprimés sont consultables au S.H.D. (Vincennes).

[N.B crédits alloués en 1835 : 64 888 000 ; paiements effectués sur les ordonnances du ministre : 62 671 000 ; l'augmentation de la valeur du matériel est de 4 986 000 F.]

On remarque que le matériel décrit dans le *Compte du matériel* comprend tous les meubles et les immeubles et non pas seulement les matières en magasin qui vont être soumises au jugement de la Cour des comptes. Voici en effet la subdivision pour ce qui concerne le chapitre V :

Comptabilité des matières :

1. appareils, machines, outils ;
2. matières ;
3. objets en état de confection préparatoire ;
4. objets confectionnés en état de servir ;
- 5 à 7. objets (1, 3, 4) remis aux ateliers pour être réparés, modifiés, améliorés ou visités ;
8. résumé et application, par rangs de bâtiments, des délivrances faites aux bâtiments à flot et des remises faites par ces bâtiments.

Comptabilité des travaux :

1. main-d'œuvre et matières employées en exécution de travaux (en valeur par port, et par nature de travaux tous ports confondus) (en quantités, *idem*) ;
total 22 410 000
2. application des dépenses par rang de bâtiments (deux parties ; aucun bâtiment n'est individualisé).

Inventaire de la flotte :

1. valeur, au 1.1.1835 et au 1.1.1836, des bâtiments en construction, armés, en disponibilité et en commission ;
2. valeur des bâtiments désarmés ;
3. valeur des bâtiments de servitude ;
4. tableau des principaux objets confectionnés à bord, dans les magasins et les ateliers, au 1.1.1835 et au 1.1.1836.

Le *Compte* permet de voir que la Marine s'intéresse bien au coût de revient des travaux et aussi au raccordement (*corrélation*) au compte financier du montant calculé des travaux par addition de la valeur de la main-d'œuvre et des matières et objets semi-finis. Ce raccordement par chapitre est présenté dans les comptes eux-mêmes et dans la note de présentation, mais d'une manière qui nous a paru incohérente. La valeur indiquée des travaux exécutés pour la Marine (il y a des cessions pour un million) au titre des chapitres V à VIII est de 24 802 000 F. Les crédits correspondants alloués en 1835 se montent à 23 652 000 F, et les dépenses en deniers à 23 175 000 F. La différence entre les travaux et les dépenses en deniers est imputée aux magasins : elle a été prise sur les stocks. Au contraire la corrélation des dépenses du chapitre VII est faite sur les matières séparément, par des soustractions (pour virements aux autres chapitres, reversements pour réparations, dégradations et pertes d'armes, déductions sur les paiements de fournitures, objets payés sur l'exercice 1836) et des ajouts (objets parvenus en 1834 et payés sur l'exercice 1835, dépenses à l'extérieur et divers). Quant aux travaux hydrauliques (chapitre IX), la différence entre la variation d'inventaire (des immeubles principalement) et les dépenses accusées par le compte financier proviendrait de la dépense d'entretien. La corrélation est une vérification, ni elle ni le *Compte du matériel* ne peuvent tenir lieu de comptabilité industrielle.

2.4. La comptabilité financière de la Marine

Les trois règlements de comptabilité publique de 1822, 1838 et 1862 ont été suivis de règlements financiers d'application au département de la Marine et des Colonies : ce sont l'instruction du 1^{er} janvier 1824 et les règlements des 31 octobre 1840 (280 articles et 40 modèles) et 14 janvier 1869 (356 articles et davantage de modèles)³⁵.

La comptabilité financière du ministère est résumée dans deux documents, le budget et le compte³⁶. Depuis l'exercice 1830, les nomenclatures détaillées des deux documents sont identiques³⁷. Les dépenses de personnel sont de plus en plus nettement séparées des dépenses de matériel. La subdivision principale, le chapitre, est définie comme suit en 1862 : il doit contenir « des services corrélatifs ou de même nature » (art. 56 du décret sur la comptabilité publique). L'administration des chapitres est dispersée au ministère, et il arrive que plusieurs directions administrent en commun les crédits d'un même chapitre. Tout ce qui se mandate dans les ports ne donne lieu à aucune liquidation dans les directions parisiennes, qui doivent se contenter de bordereaux indiquant sommairement les dépenses faites. La comptabilité des droits constatés n'a pas pu voir le jour, et Blanchard (1798-1868), directeur de la Comptabilité générale, conclut en disant qu'il n'y a pas de centralisation administrative au ministère de la Marine.

Les ordonnateurs secondaires sont tenus, le 5 de chaque mois, de faire parvenir au ministre et pour chacun des *services* qui les concernent, un état des besoins pour le mois suivant (1869, art. 88). Les besoins du ministre de la Marine et des Colonies sont compris dans le projet de décret que le ministre des Finances soumet tous les mois au chef de l'État pour la distribution des fonds dont chaque ministre pourra disposer le mois suivant (art. 26). Les ordonnances ministérielles, dites selon le cas ordonnances de paiement ou ordonnances de délégation (aux ordonnateurs secondaires), doivent se renfermer dans les limites des distributions mensuelles de fonds ; elles énoncent l'exercice et les chapitre, section et article d'imputation (1840, art. 56). Les crédits de délégation étant ouverts pour un chapitre déterminé, les ordonnateurs secondaires ne peuvent pas en dépasser le montant, sauf pour payer la solde, les salaires d'ouvriers et les indemnités de route et de séjour (1869, art. 97 et 103). Le règlement de 1869 permet de dénombrer 16 ordonnateurs secondaires en métropole (5 ports, 6 ports secondaires, 4 établissements hors des ports et un ordonnateur en Corse) (art. 95).

Ces ordonnateurs sont chargés, sous leur responsabilité, de la remise aux ayants droit des mandats qu'ils délivrent sur les caisses du Trésor (art. 105). Il leur appartient « de justifier de la légalité et de la réalité de la dépense, ainsi que de l'exactitude de l'ordonnancement au profit du créancier réel ». Aux comptables « il appartient, lorsque le paiement est effectué à des ayants droit ou représentants du titulaire, d'exiger,

³⁵ Règlement du 31 octobre 1840, *A.M.C.*, 1840, partie officielle, p. 1193 à 1285 (sans les tableaux) ; règlement du 14 janvier 1869, *S.H.D.* (Marine), 9S155 (avec les tableaux). Ce second règlement a été examiné par une commission présidée par le marquis d'Audiffret (1787-1878).

³⁶ Claude-François Blanchard, *Répertoire général des lois, décrets, ordonnances, règlements et instructions sur la Marine*, 3 vol., 1849-1859, vol. 1, 1849, p. 777 à 785 pour ce développement.

³⁷ Le budget et le compte ne présentent que les chapitres. Avant l'ouverture de l'exercice, l'administration dresse une nomenclature générale des dépenses indiquant par sections et par chapitres, articles et paragraphes, l'ordre de leur classification pour la délivrance des ordonnances et des mandats.

sous leur responsabilité et d'après le droit commun, les pièces constatant, selon le cas, les qualités et droits des parties prenantes » (circulaire d'accompagnement du 25 février 1869). René Busson résume ainsi la situation des ordonnateurs secondaires: indépendants et pécuniairement irresponsables, ils ne subissent aucun contrôle³⁸.

Les écritures de la comptabilité centrale de la Marine sont tenues en partie double comme celles des payeurs du Trésor ; celles des trésoriers de l'établissement des invalides de la Marine, dont les recettes et les dépenses sont portées pour ordre dans les tableaux du budget général de l'État, le sont aussi (1869, art. 313, 333 et 355)³⁹. Les ordonnateurs secondaires doivent seulement tenir quatre livres de comptabilité par exercice (crédits délégués, droits constatés, mandats délivrés et comptes par chapitres de dépense, ancien grand livre) ; le journal n'est plus obligatoire (art. 192). Au début de chaque mois, ils envoient au ministre un bordereau par chapitres présentant le montant des crédits délégués, les droits constatés et le montant des mandats délivrés (1840, art. 165 et 166).

Le compte public est établi d'après leurs états de développement des dépenses d'une part, et d'après le relevé des opérations de l'administration centrale, soit en vertu des ordonnances de paiement ou de virement de compte (dans le cas des cessions), soit en vertu d'ordonnances de régularisation de traites (1869, art. 204 à 210). Il présente par chapitres les crédits ouverts, les dépenses constatées ou les droits acquis aux créanciers, les paiements effectués et les sommes restant à payer. Arrivé à ce point, nous donnerons quelques précisions tirées du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique.

Le règlement définitif du budget de l'État fait l'objet d'une loi ; les comptes des ministres sont joints au projet de la loi dite de règlement (art. 107). Ce projet de loi doit être présenté dans les deux mois qui suivent la clôture de l'exercice (art. 108). Jusqu'au 1^{er} février, l'ordonnateur peut prolonger l'exécution des services de matériel dans la limite des crédits ouverts et pour cause de force majeure ou d'intérêt public (art. 33). L'ordonnateur dispose de sept mois, jusqu'au 31 juillet, pour liquider et ordonnancer les dépenses de l'exercice ; la clôture des paiements est fixée au 31 août (art. 116 et 117). Faute par les créanciers de demander leur dû avant cette dernière date, les ordonnances et mandats sont annulés sans préjudice de leurs droits et sauf nouvel ordonnancement jusqu'au terme de déchéance (art. 118).

Un tableau arrêté de concert entre le ministère des Finances et les autres ministères récapitule les modifications ayant affecté les crédits ouverts depuis le vote du budget primitif et détermine ainsi la base du compte définitif de l'exercice (art. 115). Le tableau des dépenses fait connaître les crédits qui étaient ouverts, les droits acquis aux créanciers (liquidations), les paiements effectués et les dépenses restant à payer (art. 114). Les crédits et portions de crédits non employés au 31 août sont annulés après le règlement définitif de l'exercice, sauf report de crédits spéciaux autorisé par les lois (art. 119). Tant que la loi de règlement de l'exercice n'est pas votée, le ministre peut continuer de régler les dépenses à hauteur des crédits qui sont ouverts jusqu'au 31 juillet

³⁸ A. R. Busson, *op. cit.*, vol. 1, p. 389.

³⁹ Le décret du 31 mai 1862 distingue cinq catégories de comptables en deniers : les agents des trois premières doivent tenir leur comptabilité en partie double (le directeur comptable des caisses centrales du Trésor, les payeurs du Trésor et les receveurs généraux et particuliers des finances) ; les percepteurs tiennent des livres d'une manière qui n'est pas précisée mais qui doit être la partie simple. Il y a encore un « comptable des virements de comptes de la comptabilité générale des finances ». Art. 306 à 367.

(art. 125). Après le vote, il doit limiter les paiements aux montants dits *restes à payer* figurant aux chapitres correspondants de la loi de règlement (ou de l'« *exercice clos* ») pour solder les dépenses de l'exercice ; ces paiements sont alors ordonnancés sur les fonds de l'exercice courant et imputés à un chapitre spécial du budget ouvert pour mémoire et non doté de crédits (art. 123 et 124). Si des créances dûment constatées ne font pas partie des restes à payer arrêtés par la loi de règlement (les restes à payer se composent de créances nominatives, art. 129), elles ne peuvent être honorées que par des crédits supplémentaires. Si les dépenses correspondantes n'excèdent pas les crédits affectés à chaque chapitre par la loi de règlement, les crédits supplémentaires sont ouverts par voie de *décret* ; dans le cas contraire, le ministre doit attendre le vote d'une *loi* pour les ordonnancer (art. 126).

Les comptes publiés par les ministres sont établis d'après leurs écritures officielles ; les résultats sont contrôlés par leur rapprochement avec ceux du grand livre de la comptabilité générale des Finances (art. 191). Une commission de neuf membres pris chaque année dans le Parlement, le Conseil d'État et la Cour des comptes est chargée d'arrêter le journal et le grand livre de la comptabilité des Finances au 31 décembre et de constater la concordance des comptes des ministres avec les résultats des écritures centrales des Finances. Le procès-verbal de l'opération est remis au Parlement (art. 192). La commission examine et vérifie également le tableau présentant, pour l'exercice clos dont le règlement doit être proposé au Parlement, la comparaison des comptes publiés par les ministres avec les résultats des comptes individuels des comptables soumis au jugement de la Cour des comptes. Le tableau est communiqué au Parlement avec le rapport de la commission (art. 193). Le compte général des matières de chaque ministère est soumis à l'examen de la commission, dont le résultat est lui aussi remis au Parlement (art. 195).

Six services de l'État dits spéciaux ont un budget séparé, mais qui ressemble en tous points au budget de l'État (art. 189). Les seuls ayant un caractère un tant soit peu industriel sont l'administration des monnaies et médailles (art. 754 à 765) et l'Imprimerie nationale (art. 723 à 736)⁴⁰. Les comptes de ces services sont établis sous la responsabilité du ministre auquel ils ressortissent (art. 190). Ce n'est pas dans le cadre du décret de 1862 que ces budgets, que l'on ne dit pas encore annexes, peuvent être utiles à un service public industriel.

René Busson observe en 1912 que le Parlement se désintéresse de l'exécution du budget : il est vrai que la loi de règlement est alors mise à l'ordre du jour cinq ou six ans après la clôture de l'exercice, et parfois trois ou quatre exercices y sont compris⁴¹. Ainsi l'on est retombé dans les ornières de l'Ancien Régime, et les lois de règlement ou des comptes ne peuvent pas servir à la préparation du budget.

D'un autre côté, remarque le même auteur, la Cour des comptes est devenue l'auxiliaire du Parlement pour le contrôle de la gestion des ministres, 1° par la communication des deux déclarations générales de conformité rendues afin de constater la concordance des relevés des comptes des comptables avec les comptes généraux des ministres dépensiers respectifs, et entre ceux-ci et ceux du ministre des Finances (arrêté du 21 novembre 1848 confirmé en 1862) ; 2° par le rapport annuel au chef de l'État (loi

⁴⁰ Les quatre autres services sont : la Légion d'honneur, les chancelleries diplomatiques et consulaires, la dotation de l'Armée et la Caisse des invalides de la Marine.

⁴¹ A.R. Busson, *op. cit.*, p. 424-425.

du 21 avril 1832), par lequel la Cour lui rend compte de ses travaux, lui expose ses vues de réforme et d'amélioration de la comptabilité en deniers et ses observations sur la gestion des ordonnateurs (la Cour signale en particulier les infractions aux règlements, fausses imputations, dépassements de crédits, etc.)⁴².

René Busson n'omet pas de souligner les limites du travail de contrôle de la Cour des comptes⁴³. Elle juge et contrôle sur pièces des faits consommés. Elle ne se déplace pas, ne s'éclaire pas par des vérifications matérielles de caisse, des inventaires de magasins (qu'elle effectuerait elle-même). Elle n'exerce pas de contrôle préventif sur l'exécution du budget, mais se contente de juger a posteriori les exercices clos.

2.5. La comptabilité des matières

a. L'unité du magasin général a été maintenue jusqu'en 1828⁴⁴. Sa division provient de l'impossibilité, pour le Commissariat, de rendre compte de l'ensemble des opérations en matières. Deux instructions de 1817 et 1819 ont vainement tracé les règles d'établissement des comptes de dépenses en matières et en main-d'œuvre à rendre par le magasin général et, pour ce qui concerne l'emploi aux travaux, par les directions. La rédaction de l'inventaire estimatif annuel obligeait le Commissariat à recourir aux directions pour tout objet ayant reçu un travail quelconque, de même que la coordination de documents épars et les doubles emplois rendaient son travail inextricable.

L'ordonnance du 17 décembre 1828 confie aux directeurs de travaux les comptes de toutes les matières brutes et ouvrées, outils et ustensiles reçus du magasin général pour les ateliers *et* pour les besoins de la flotte. Ils ont la garde, la conservation et la délivrance de tous les objets confectionnés ou réparés dans leurs ateliers et de tous ceux que leur remettent les bâtiments⁴⁵. Au compte par bâtiment de tout le matériel d'armement des bâtiments désarmés se substitue un compte de magasin par espèces d'objets. On passe ainsi de l'ancienne à la nouvelle conception du *magasin particulier*⁴⁶. En conséquence les directions de travaux reçoivent des attributions administratives ; leur personnel administratif est organisé par une ordonnance du 23 décembre 1847⁴⁷.

L'auteur du mémoire que nous suivons ici, Eugène Fabre, chef du bureau de la comptabilité des matières et membre de la commission mixte de 1878, parle d'un immense progrès et d'un progrès sur lequel on ne saurait revenir. C'est ainsi que la

⁴² *Ibid.*, p. 422.

⁴³ *Ibid.*, p. 423, pour ce paragraphe.

⁴⁴ *Note sur l'organisation des magasins des ports*, avec codicille autographe, par E. Fabre, 5 février 1881, 5GG² (papiers Gougéard), pour ce développement.

⁴⁵ Il semble bien que les objets neufs, les objets réparés et les objets de bon service remis au désarmement sont mélangés dans les magasins et qu'en conséquence on les utilise indifféremment pour équiper les bâtiments neufs.

⁴⁶ La marine impériale allemande a adopté ou conservé l'ancien principe des magasins particuliers sous le nom de *Schiffsbau-Magazine*, et ils font envie à certains dans la Marine française au début du XX^e siècle ; l'on regrette que la place manque absolument à Brest et à Toulon pour en construire. Rapport de la commission du budget de la Chambre des députés chargée d'examiner le projet de budget de 1906 (Marine), *Impressions parlementaires*, 8^e législature, n^o 2666, annexe au procès-verbal de la 2^e séance du 13 juillet 1905, p. 244-245.

⁴⁷ *A.M.C.*, partie officielle, 1847, p. 1646 à 1650.

Marine a publié son premier compte du matériel en 1833 (exercice 1830), avant la promulgation de la loi du 24 avril 1833 qui fait obligation aux ministres de rendre un tel compte chaque année⁴⁸. L'ordonnance du 14 juin 1844 consacre l'existence des magasins particuliers. L'unité comptable du *service des approvisionnements généraux de la flotte*, le principal « service » de la Marine, correspondant à son unité budgétaire, est assurée par le règlement du 13 décembre 1845.

On a beaucoup vanté les garanties qui résultent de la répartition des approvisionnements généraux entre les magasins généraux et particuliers. Le passage par la salle de dépôt, loin des ateliers, des marchandises introduites dans l'arsenal, et l'intervention constante du Commissariat dans les recettes, tant en ce qui concerne la qualité que les quantités, sont des garanties jugées suffisantes pour le Trésor. Fabre est d'avis qu'il ne faut pas revenir au magasin unique dans la même main, mais il verrait avec avantage la transformation des magasins particuliers en sections du magasin général. Ils resteraient des centres distincts de comptabilité dont les résultats seraient résumés, comme ils le sont, dans le compte du service des approvisionnements généraux de la flotte dressé par le garde-magasin général. Les préposés comptables de ces magasins (créés en 1847, cf. *infra*) dépendraient moins des directeurs de travaux, ce qui serait un autre avantage.

b. L'initiative du contrôle des comptes-matières revient à la Cour des comptes⁴⁹. La première tentative est un échec : la loi du 4 avril 1833 se borne à décider que ces comptes seront imprimés chaque année et soumis aux Chambres à l'appui des comptes généraux en deniers. La question est de nouveau mise à l'étude en 1841 et trouve sa solution dans la loi du 6 juin 1843 portant règlement définitif du budget de l'exercice 1840. Cette loi dispose en son article 14 que les comptes-matières sont désormais soumis au contrôle de la Cour des comptes mais non à son jugement, les ministres restant juges en la matière. Une ordonnance doit déterminer la nature et le mode de ce contrôle et régler les formes de la comptabilité des matières appartenant à l'État dans tous les services publics.

Cette ordonnance en 17 articles et datée du 26 août 1844 a été en grande partie transcrite à la fin du décret du 31 mai 1862. Elle s'applique à compter du 1^{er} janvier 1845 aux « matières de consommation et de transformation appartenant à l'État », à l'exception des comptes déjà soumis au jugement de la Cour des comptes en vertu de lois ou d'ordonnances antérieures (art. 1 et 16)⁵⁰. La définition des *matières* correspond aux objets emmagasinés, et ne comprend donc qu'une partie du *matériel* tel qu'on l'entend dans la Marine⁵¹. Les agents responsables des magasins sont comptables de la *quantité* des matières qu'ils renferment, suivant l'unité applicable à chacune d'elles

⁴⁸ Le décret du 31 mai 1862, en son art. 187, dispose : « Les comptes des matières appartenant à l'État sont, chaque année, imprimés et soumis au Sénat et au Corps législatif à l'appui des comptes généraux. »

⁴⁹ André Crepey et Jacques Élie, dir., *La Cour des comptes*, éd. du C.N.R.S., 1984, p. 449, pour ce développement.

⁵⁰ Ordonnance du 26 août 1844, dans *A.M.C.*, 1844, partie officielle, p. 923 à 934, pour ce développement.

⁵¹ Les meubles meublants, les machines, engins, outils et ustensiles d'exploitation, les gabarits, modèles, types et étalons, les bibliothèques, archives, musées, cabinets et laboratoires, les dépôts de cartes et d'imprimés, les objets d'art et de science échappent au contrôle de la Cour des comptes (décret du 31 mai 1862, art. 877 et 878). La comptabilité du matériel en service (sur les bords et à terre) lui échappe aussi.

(art. 2). Ils tiennent des livres contenant l'entrée, la sortie, les transformations, détériorations, pertes, déchets, manquants et excédents (art. 3). Aux époques fixées par les règlements ministériels (le *trimestre* dans la Marine), chaque comptable forme d'après ses livres et en observant l'ordre des nomenclatures adoptées pour le service, des relevés résumant « par nature d'entrée et de sortie et pour chaque espèce de matière distincte et collective », toutes ses opérations à charge ou à décharge. Ces relevés sont envoyés au ministre par la voie hiérarchique. La réunion d'objets *par collections* est permise si leur nature ou leur peu de valeur s'y prête. Dans les trois premiers mois de l'année, le comptable établit en outre le compte général de sa gestion de l'année précédente (art. 4). Toute opération à charge ou à décharge doit être appuyée des pièces justificatives indiquées dans les règlements ministériels ; en cas d'impossibilité, le comptable peut demander sa décharge au ministre (art. 5 et 6). Les gestions nouvelles commencent par un inventaire général des existants au 1^{er} janvier 1845, inventaire qui est ensuite répété chaque année au 1^{er} janvier (art. 7 et 14).

Chaque ministère tient, d'après les documents fournis par ses comptables, une comptabilité centrale des matières où sont reproduits, après vérification, tous les faits contenus dans ces documents (art. 8). *Il n'est pas dit qu'elle doit être tenue en partie double ; du reste il n'est pas question de l'élément valeur.* Elle sert de base aux comptes généraux du matériel publiés chaque année par les ministres (art. 8). Chaque ministre transmet à la Cour des comptes les comptes individuels de ses comptables après les avoir fait vérifier (art. 9). La Cour, après avoir à son tour vérifié chaque compte, statue par voie de déclaration ; le ministre, au vu de la déclaration et des observations du comptable, arrête définitivement le compte (art. 10). Il transmet ensuite à la Cour un résumé faisant connaître la suite donnée à ses déclarations et les redressements à venir dans la gestion suivante (décret de 1862, art. 874).

Comme pour les comptabilités en deniers, la Cour des comptes prononce chaque année, en audience solennelle, une déclaration générale sur la conformité des comptes individuels des comptables des matières de l'année ou gestion précédente avec les résultats des comptes généraux du matériel publiés par leur ministre (ordonnance de 1844, art. 11). La Cour consigne dans son rapport annuel les observations que ses contrôles lui auront suggérées et ses vues d'amélioration et de réforme de la comptabilité des matières (art. 12).

Gougeard estime que le contrôle de la Cour des comptes a produit de bons résultats et que l'administration supérieure devrait faire appel à cette intervention « qui a développé dans la Marine des idées d'ordre et de méthode »⁵². Elle a en effet contraint les comptables et, indirectement, les administrateurs à l'exécution des règlements généraux et des règlements de la Marine. C'est ainsi que l'on a constaté ce que ces derniers avaient d'excessif et de compliqué. « On a vu ce que ce système dit de contradiction produisait de lenteurs, on a compté les signatures n'apportant qu'une perte de temps sans aucune garantie pour l'État. » Il est vrai que la comptabilité reflète les faits sans les diriger. Il faut moins s'en prendre à elle qu'à « la répartition vicieuse des pouvoirs » qui continue de régner dans les ports et dans les esprits.

⁵² Auguste Gougeard, *Les arsenaux de la Marine*, 1882, t. 1, p. 77 et 116, pour ce paragraphe.

c. Dès le mois de février 1845, la Marine a essayé à titre provisoire son règlement d'application, parce qu'elle n'avait pas eu le temps d'arrêter la nomenclature des matières qui serait observée dans tous les ports et établissements⁵³. Cette nomenclature est approuvée en même temps que le règlement du 13 décembre 1845 auquel elle est annexée. Elle compte déjà 32 000 unités simples pour l'ensemble des services, qui auraient pu faire l'objet d'autant de comptes à rendre à la Cour des comptes en chaque lieu. Cette façon de procéder étant impraticable, les 32 000 articles ont été rassemblés en 2 210 unités collectives⁵⁴. La règle est donc la suivante : *les documents élémentaires sont tenus par unités simples dans les magasins, les documents de centralisation le sont par unités collectives*.

Le magasin général reçoit toutes les matières et les objets provenant d'achats à l'extérieur⁵⁵. En supprimant toute distinction entre la comptabilité des objets achetés et celle des objets provenant des ateliers, le législateur établit l'unité de l'inventaire. En plaçant dans chaque port ou établissement la garde et la comptabilité des matières entre les mains d'un comptable central responsable, ayant pouvoir de représentation et appuyé par l'autorité administrative, qui n'est pas celle qui emploie ou consomme (les directions ou la flotte), il peut rétablir le magasin général dans ses limites utiles. Un corps de comptables séparé du Commissariat conserve les matières sous sa responsabilité, il rend compte à la Cour des comptes. Les directeurs font sortir du magasin particulier les objets dont ils ont besoin sous leur responsabilité, ils rendent compte administrativement. Ainsi ce magasin et l'atelier sont-ils nettement séparés, de même que la responsabilité des comptables et celle des agents chargés de transformer les matières ou d'en autoriser la consommation. Le Commissariat surveille la comptabilité des matières et sert de point d'appui des comptables contre [*sic*] les services consommateurs : telle est la mission du commissaire aux approvisionnements. Le Commissariat vérifie et le compte des matières et les comptes de leur emploi ; il en certifie la coïncidence. Ces principes posés en 1845 sont repris dans le décret du 30 novembre 1857 qui remplace le règlement de 1845 et s'applique toujours en 1878.

Le personnel des comptables des matières est organisé par une ordonnance du 23 décembre 1847 modifiée par le décret du 28 février 1850⁵⁶. Il comprend un corps civil à trois grades et des auxiliaires (commis et écrivains, magasiniers, préposés de dépôt et distributeurs) qui ont accès au corps au même titre que les commis et écrivains du Commissariat, du contrôle et des directions, les gardes d'artillerie et les chefs ouvriers d'État (ce sont des ouvriers militaires affectés aux directions d'artillerie). Un distributeur doit savoir lire, écrire correctement et compter. Les gardes-magasins et la plupart des membres du corps sont soumis au cautionnement (15 et 20 000 F pour les gardes-magasins particuliers de Brest et de Toulon, 50 000 F pour les gardes-magasins généraux de ces ports) ; ils touchent une indemnité de responsabilité correspondant à ce dépôt ou une prime⁵⁷. En cas de déficit, d'abus ou d'irrégularités graves, les agents affectés au service de la comptabilité des matières peuvent être suspendus. Lorsque

⁵³ Claude-François Blanchard, *op. cit.*, t. 1, p. 851 à 853, pour ce paragraphe.

⁵⁴ Dans les six nomenclatures annexées (il y a alors six services), on compte 1 554 unités collectives (cote 9S95). Il manque peut-être une partie de la nomenclature des travaux hydrauliques.

⁵⁵ Rapport au Roi du règlement du 13 décembre 1845, pour ce développement (cote 9S95).

⁵⁶ *A.M.C.*, partie officielle, 1847, p. 1651 à 1659 et *Bulletin officiel de la Marine* [abrégé dans la suite des notes en *BOM*], 1850, p. 176 à 189, pour ce développement.

⁵⁷ Les dispositions relatives au cautionnement sont précisées et revues à l'art. 5 du décret précité du 30 novembre 1857.

l'agent suspendu est comptable d'un service de la Marine, un comptable intérimaire est nommé. La révocation est prononcée par le Roi ou par le ministre selon le grade.

d. L'élément valeur est ajouté aux comptes des matières par le décret du 22 septembre 1854. Le ministre Ducos (1801-1855), qui était armateur, rappelle⁵⁸ que le matériel a pris une telle extension qu'il est impossible de rendre compte des articles en magasin par unités simples. Profitant des dispositions de l'ordonnance de 1844, la Marine a réduit de 23 000 à moins de 1 100 le nombre des articles du service des approvisionnements généraux de la flotte. Le contrôle de la Cour des comptes en a été affaibli, et la Marine n'a pu même regrouper en unités collectives tous les articles qu'il était le plus intéressant de réunir sous un même nom.

Le ministre a trouvé la solution de ce problème dans *l'obligation de compter en valeur comme en quantités* ; le compte par unités collectives offre ainsi autant de sécurité que s'il était rendu par unités simples, et l'on peut même poursuivre le regroupement en unités collectives sans nuire à l'exactitude des comptes. De plus la comptabilité en valeur permet seule de corrélérer les deux comptes généraux du ministère. Le compte financier fait connaître les sommes utilisées pour l'achat de matières et d'objets à tenir en stock ; le compte du matériel peut seul garantir que les matières achetées sont réellement entrées en magasin. Seul également, poursuit le ministre, le compte du matériel constate l'emploi des approvisionnements en stock et permet de comparer ainsi le service fait avec les crédits alloués au budget. Ces deux comptes se complètent, mais leur exactitude respective doit se démontrer par la corrélation de leurs termes, c'est-à-dire par la traduction en valeur des mouvements de matières. La Marine le fait déjà, observe Ducos (cf. § 2.3), mais les évaluations sont incomplètes et ne reposent sur aucune pièce justificative.

L'amiral Hamelin (1796-1864), son successeur, écrit trois ans plus tard que l'élément valeur a donné aux comptes-matières des services auxquels il s'applique depuis 1855 la clarté et la régularité qui leur manquaient lorsqu'ils étaient rendus en quantités seulement⁵⁹. Cependant le personnel comptable et le personnel administratif des directions de travaux ne sont pas en état de mettre à exécution les dispositions de 1854 dans les deux services principaux *et, surtout, ce ministre n'a pas l'intention d'en augmenter l'effectif* et cherche même à affranchir les techniciens, les maîtres en particulier, des écritures qui ne lui paraissent pas indispensables. Dans ces conditions, il faut modifier ces dispositions, surtout, assure-t-il, en ce qui concerne les formules des livres à tenir et les documents à produire. Les changements sont portés à l'article 56 du décret du 30 novembre 1857 et dans l'instruction générale sur la comptabilité des matières du 1^{er} octobre 1854 : ils visent naturellement à simplifier et surtout à diminuer les écritures. Le ministre vient d'envoyer la nomenclature des matières du service des

⁵⁸ Rapport à l'Empereur du décret du 22 septembre 1854 portant modification au règlement du 13 décembre 1845, *B.O. Marine*, 2^e semestre 1854, tome supplémentaire, p. XIX à XXII, pour ce développement. Le règlement modifié a été refait en 1857, comme nous l'avons dit.

Le compte à rendre en valeur *s'ajoute* au compte en quantités (décret du 22 septembre 1854, art. 3 et 5) : il y a bien deux comptes séparés. Le ministre détermine le mode de fixation des prix de nomenclature (art. 2).

⁵⁹ Lettre d'envoi du 2 décembre 1857 du décret du 30 novembre 1857 et notification des modifications apportées à l'instruction générale du 1^{er} octobre 1854 (arrêté du 2 décembre 1857), *B.O. Marine*, 1857, p. 1021 à 1026, pour ce paragraphe.

approvisionnement généraux de la flotte, soit avec au moins deux ans de retard⁶⁰, et il tient à ce que l'engagement qu'il a pris de mettre en application la comptabilité en valeur dans tous les services au 1^{er} janvier 1858 soit respecté. Il annonce d'autres simplifications dans la comptabilité des matières et aussi dans la comptabilité administrative. Son discours vise aussi à désarmer les critiques des comptables qui vont d'abord considérer l'augmentation de leur charge de travail à cause de la reddition des comptes en valeur (en valeur *seulement*, comme nous allons le voir).

e. La comptabilité des « matières, denrées et objets d'approvisionnement destinés soit à la consommation, soit à des transformations déterminées par les besoins des différents services », autrement dit celle qui est soumise au contrôle de la Cour des comptes, est divisée comme suit d'après le décret de 1857 (art. 1, 2, 32, 33 et 50)⁶¹.

Les quatre comptables et les trois gardes-magasins particuliers de chaque port⁶², ainsi que les gardes-magasins des établissements hors des ports *tiennent le compte* des matières dont la garde leur est confiée en quantités selon les unités (simples) applicables ; ils en *rendent compte* en valeur par unités collectives suivant les divisions et les prix des nomenclatures générales (art. 2). *La reddition des comptes en quantités prévue en 1854 est donc supprimée*. Le garde-magasin général centralise la comptabilité des magasins particuliers et la rattache à sa gestion personnelle ; il rend son compte par services (art. 3 ; il y en a sept, cf. tableau ci-dessous).

⁶⁰ La nomenclature, datée du 25 septembre 1857, a été envoyée le 5 novembre. Les nomenclatures de neuf services datent du 16 novembre 1854 et il manque encore celle du service des travaux hydrauliques dans le volume relié sous la cote 27K26. *On ne compte plus que 343 unités collectives*, dont 177 pour le service principal. Alors que l'instruction générale du 1^{er} octobre 1854 est faite pour les deux grands services, Ducos l'a fait promulguer en ajournant la reddition des comptes en valeur au 1^{er} janvier 1856 pour ces services, les nomenclatures n'étant pas prêtes (circulaire d'envoi de l'instruction générale, *B.O. Marine*, 2^e semestre 1854, tome supplémentaire, p. VII à XVIII).

⁶¹ « Décret sur la comptabilité des matières appartenant au département de la Marine et des Colonies, en exécution de l'art. 15 de l'ordonnance du 26 août 1844 », du 30 novembre 1857, *B.O. Marine*, 1857, p. 1029 à 1060, pour ce développement. Le décret comporte en annexe une nomenclature des pièces à produire par les comptables, p. 1061 à 1138.

⁶² Le magasin particulier des Travaux hydrauliques devient une section du magasin général qui, par exception, aura des rapports avec les ateliers de la direction. Le ministre a pris cette décision par mesure d'économie et parce qu'il pense que le service doit diminuer d'importance dans l'avenir par le recours systématique aux entrepreneurs. Circulaire du 12 décembre 1857, *B.O. Marine*, 1857, p. 1019-1020.

Services des ports (11)	Comptables des ports (4)	Ordonnateurs en matières	Officier chargé de vérifier l'emploi des matières aux travaux
- Approvisionnements généraux de la flotte	Le garde-magasin général (3 préposés comptables pour les magasins particuliers)	Le directeur des constructions navales, des mouvements du port et de l'artillerie, chacun pour le magasin particulier qui le concerne	Le commissaire des travaux
- Travaux hydrauliques et bâtiments civils	Le garde-magasin général	Le directeur des travaux hydrauliques	
- Habillement des équipages de la flotte - Habillement des troupes de la Marine - Casernement des équipages de la flotte et des troupes de la Marine - Chauffage, éclairage et fournitures de bureau	Le garde-magasin général	Le commissaire aux approvisionnements	
- Poudres	Le garde-magasin général	Le directeur de l'artillerie (?)	
- Vivres	Un garde-magasin	Le chef de la manutention / le commissaire des subsistances	Le commissaire des subsistances
- Hôpitaux - Justice maritime	Un agent comptable	4 officiers différents selon le cas	Le commissaire des hôpitaux
- Chiourmes	Un agent comptable	2 commissaires	
Établissements hors des ports	Un garde-magasin	Le sous-directeur	L'agent chargé des détails administratifs

Les gardes-magasins particuliers sont ses « préposés comptables » (art. 2). Chacun d'eux est « dépositaire des objets confectionnés par les ateliers de la direction, ainsi que de la partie des matières et objets destinée à la consommation immédiate et provenant de versements partiels [du magasin général] opérés au fur et à mesure des besoins du service » (art. 2). Ils justifient envers le garde-magasin général de toutes leurs opérations à charge et à décharge (art. 4). Ils sont « directement et personnellement responsables envers l'État de la partie des approvisionnements confiée à la leur garde » (art. 4) : ils se trouvent donc dans la même position que les gardes-magasins généraux avant le règlement de 1845. Ils sont placés sous la « surveillance immédiate » du garde-magasin général pour tout ce qui se rattache à la comptabilité, et ils « relèvent » du directeur pour la police intérieure, l'arrangement et la conservation du matériel, et pour le choix des objets à délivrer (art. 4).

Si un comptable en matières voit dans un ordre donné un acte qui engage sa responsabilité ou reçoit une pièce de recette ou de dépense qui ne lui paraît pas régulière, il est autorisé à faire par écrit un refus motivé (art. 11). Si le chef du service passe outre, le comptable annexe à la pièce justificative, avec une copie de ses observations, l'acte de réquisition qu'il aura reçu (art. 11). Les comptables ne doivent, sous leur responsabilité, recevoir pour le compte de l'État que des objets admis par des commissions de recette formées suivant les règlements de chaque service (art. 12).

Le recensement général des magasins par unités simples en quantités et en valeur selon les prix de nomenclature a lieu au 31 décembre de chaque année ; il est

confié à un officier du Commissariat dans les ports et à un agent administratif dans les établissements hors des ports (art. 40). Il forme le premier article du compte de l'année suivante (art. 40). En cas d'impossibilité, un certificat administratif peut suppléer au recensement et servir de décharge au comptable, comme les recensements partiels en cours d'année (art. 41 et 42). Les matières et objets en cours de transformation sont également recensés (art. 43). L'officier chargé du recensement arrête au préalable les journaux du comptable et établit, d'après les écritures, la situation des magasins au moment de l'opération (art. 45). Le comptable doit prendre en charge les excédents constatés (art. 46). Le ministre de la Marine décide, sur le rapport de l'autorité compétente, si le déficit éventuel doit être mis à la charge du comptable, sans préjudice des peines qu'il peut avoir encourues (art. 47).

Le contrôle de la gestion des comptables des matières comprend trois degrés : le contrôle local, le contrôle central et le contrôle de la Cour des comptes (art. 50). Le contrôle local appartient aux officiers du corps de l'Inspection des services administratifs ; il est indépendant du contrôle par les officiers chargés de la direction ou de la surveillance administrative de chaque service et aussi des vérifications que fait le garde-magasin général dans les ports sur les comptes des gardes-magasins particuliers (art. 51). La vérification administrative des écritures (par l'Inspection) a lieu au moins une fois par trimestre ; elle est constatée par l'arrêté du journal (art. 51). Nous sommes loin du temps où le contrôle de la Marine tenait les livres en double. Le contrôle central a pour bases les relevés trimestriels et leurs pièces justificatives, les comptes annuels de gestion appuyés de l'inventaire au 31 décembre (art. 52, 65 et 67).

Le décret de 1857 pose un principe qui n'est que partiellement appliqué : « La comptabilité des matières, denrées et objets de consommation et de transformation s'établit *par des écritures journalières* et des comptes périodiques appuyés de pièces justificatives » (art. 54). Les agents des comptables (les gardes-magasins particuliers semblent être ici compris dans cette catégorie ; la rédaction manque de netteté) tiennent une comptabilité en quantités par unités simples, au moyen de livres-journaux et de livres-balances (art. 56). Leurs écritures sont certainement journalières. Les comptables et, d'après ce qui suit, les gardes-magasins particuliers tiennent quant à eux : 1° un livre-journal central en valeur, « destiné à l'inscription du montant de toutes les pièces justificatives des entrées et des sorties qui ont été opérées dans ledit magasin ou établissement » ; 2° un grand livre en valeur « où sont reportées, jour par jour, au compte spécialement ouvert à chaque unité collective de la nomenclature, les écritures successivement passées au livre journal en valeur » (art. 56). Le livre-journal central sert-il à raccorder les deux comptabilités, ou faut-il un journal auxiliaire ? Dans la lettre d'envoi du décret, Hamelin écrit que les agents des comptables (sectionnaires, magasiniers et préposés de dépôt) « tiendront une comptabilité en quantités seulement, par unités simples ; les comptables centraliseront cette comptabilité par unités collectives en valeur seulement et relieront ces deux comptabilités l'une à l'autre au moyen d'un livre récapitulatif tenu en quantités et en valeur par unités simples, totalisées par unités collectives ».

Nous observerons d'abord qu'une comptabilité en valeur ainsi conçue n'est faite que pour la justification du comptable ; *la comptabilité des matières reste tenue en quantités seulement*. Les unités simples elles-mêmes ne sont souvent que des collections. Les objets réels formant les subdivisions de ces unités simples continuent d'être

suis sur des livres auxiliaires⁶³. Ils sont désignés distinctement et forment par conséquent plusieurs articles dans les pièces de recette et de dépense du magasin. Les billets de demande des ateliers doivent comporter l'indication des matières réelles avec les quantités, une première addition par unités simples pour la quantité et le prix, une deuxième pour les unités collectives... À l'appui du compte du comptable en valeur par unités collectives, il est produit chaque année à la Cour des comptes un inventaire par unités simples résultant du recensement⁶⁴.

D'autre part la suppression des écritures journalières en valeur est un fait accompli en 1874. Adolphe Guilbault (1819-1896), agent supérieur des Forges et chantiers de la Méditerranée, spécialiste reconnu de la comptabilité industrielle et nommé pour cette double raison membre de la commission mixte de 1873 puis de celle de 1878 (cf. chapitre 3), constate qu'à Toulon les écritures qui se font pendant le trimestre sont libellées en quantités : elles ne peuvent être considérées que comme provisoires, ce sont des écritures d'ordre⁶⁵. Les matières sont bien prises en charge par le garde-magasin général à l'entrée. Il délivre les matières sur l'ordre du commissaire des approvisionnements aux magasins particuliers ou aux dépôts et ne s'en décharge pas, puisque sa responsabilité s'étend sur ces magasins. C'est le service utilisateur qui décompte leur valeur. Comme les écritures de détail sont tenues en quantités, le garde-magasin général ignore jusqu'à la fin du trimestre la valeur des sorties qui doivent venir le décharger. Il ne peut connaître les écritures des magasins secondaires que par les résultats trimestriels, et l'existant que sur inventaire de ces magasins. On attend la fin du trimestre pour recomposer en valeur toutes les opérations par application des prix officiels aux quantités. Les inventaires trimestriels en quantités et en valeur n'apprennent rien car, lorsqu'ils sont terminés, les mouvements journaliers en ont changé la situation. Guilbault conclut logiquement qu'*il convient de tenir partout la comptabilité en quantités et en valeur et d'indiquer chaque jour les mouvements de même*. Les écritures en quantités n'ont d'autre rapprochement possible avec la comptabilité des travaux que par les totaux trimestriels ; les magasins secondaires n'ont également de rapport avec le magasin général que par ces mêmes totaux. Ce sont des écritures d'ordre qu'il faut transformer en écritures comptables véritables, de façon qu'elles aient, *par des calculs journaliers*, un rapport constant avec le magasin général et avec les écritures des directions de travaux⁶⁶.

Le décret de 1857 ne s'applique pas plus que le règlement de 1845 au matériel en service à bord des bâtiments, ni au matériel de la Marine déposé dans les colonies (art. 88). Ce dernier est régi par un règlement spécial du 30 octobre 1860. Le matériel considéré comme valeur mobilière ou permanente, tel l'outillage des ports, est régi par le décret mais sa comptabilité ne regarde pas la Cour des comptes (art. 81 et 85). On parle de détenteurs ou de dépositaires à son sujet (art. 82 à 84).

⁶³ Note de présentation de la nomenclature du service des approvisionnements généraux de la flotte du 25 septembre 1857, 27K26, pour ce développement.

⁶⁴ *Commission mixte de la Marine. Rapport sur la comptabilité*, 25 mars 1882, BB⁸-982, p. 27.

⁶⁵ Deuxième rapport d'A. Guilbault à la commission mixte chargée d'étudier les modifications à apporter à la comptabilité du matériel de la Marine, « Études sur la comptabilité de l'arsenal de Toulon », imprimé, 8S70, pour ce paragraphe.

⁶⁶ Il se peut que les gardes-magasins suivent ici les articles 63 à 65 du décret, qui indiquent la forme des relevés à envoyer au ministre. Voir aussi le § g.

f. L'instruction générale du 1^{er} octobre 1854⁶⁷ comprend les trois ordres que nous connaissons déjà de comptabilités qui « s'enchaînent entre elles et se justifient les unes par les autres » (art. 1) : comptabilité des approvisionnements, des objets hors approvisionnements et administrative. Le plan de l'instruction se déduit de ces prémisses.

Titre I^{er} : Division de la comptabilité (art. 1 à 5).

Titre II : De la comptabilité *par quantités* des mouvements des matières brutes et ouvrées et des objets confectionnés en approvisionnement dans les magasins (art. 6 à 301).

Titre III : De la comptabilité *en valeur*, etc. (art. 302 à 313).

Titre IV : De la comptabilité des objets qui, par leur nature, ou à raison de l'affectation spéciale qui leur a été donnée, ne font point partie de l'approvisionnement (art. 314 à 506).

Titre V : De la comptabilité administrative (art. 507 à 599) :

Chapitre 1 : De la comptabilité de l'emploi des matières aux travaux et de la main-d'œuvre qui s'y rattache (art. 507 à 577) ;

Ch. 2 : De la comptabilité des délivrances et des remises concernant les bâtiments (art. 578 à 584) ;

Ch. 3 : Du compte général de l'accroissement et du décroissement de la coque et du matériel en service à bord des bâtiments (art. 585 à 590) ;

Ch. 4 : Du compte général de l'accroissement et du décroissement des immeubles (art. 591 à 593) ;

Ch. 5 : Du compte des cessions (art. 594 à 598) ;

Ch. 6 : Du compte de corrélation du compte du matériel avec le compte financier (art. 599).

Titre VI : Des bases d'évaluation (art. 600 à 606).

Titre VII : De la comptabilité centrale du matériel (art. 607 à 609).

Titre VIII : Du compte administratif du département de la Marine (art. 610).

Titre IX : Disposition transitoire (art. 611).

Annexes et modèles.

Le compte général du matériel se présente à présent comme suit en 1858 :

I. Compte des matières et des objets de consommation et de transformation :

1^{re} partie : matières et objets en approvisionnement dans les magasins établis sur le territoire continental ;

2^e partie : *idem*, hors du territoire continental ;

3^e partie : matières et objets en cours de transformation.

II. Compte du matériel en service et des valeurs mobilières et immobilières :

1^{re} partie : bâtiments de la flotte (*y compris le matériel d'armement*) ;

⁶⁷ Instruction générale du 1^{er} octobre 1854 « sur la comptabilité du matériel des services des approvisionnements généraux de la flotte et des travaux hydrauliques dans les arsenaux maritimes », *B.O. Marine*, 2^e semestre 1854, tome supplémentaire, p. 1 à 414 (611 articles) ; modèles, 2 vol., 27L3. Elle est destinée aux deux services principaux et des règlements semblables devaient être rendus pour les autres services. Il semble que ceux-ci ont fonctionné selon les nouveaux principes et sans règlement particulier.

2^e partie : bâtiments de servitude et matériel flottant (*idem*);

3^e partie : propriétés immobilières, par lieux ;

4^e partie : matériel en service dans les ateliers, magasins, hôtels, bureaux, corps de garde, etc. (*par services*) ; objets prêtés ;

5^e partie : matières et effets à la disposition des équipages de la flotte et des troupes ;

6^e partie : cartes et plans, objets de science et arts, bibliothèques, etc.

III. Compte de l'emploi des matières et de la main-d'œuvre (aux travaux), *par services et non par ports ou établissements*. Note pour les Travaux hydrauliques : détail par lieux des travaux neufs et d'entretien (répétition de II.3).

IV. Corrélation du compte du matériel avec le compte financier en ce qui concerne les crédits dont il a été disposé pendant l'année 1858.

V. Résumé des cessions entre services de la Marine et entre ces services et des services étrangers à la Marine.

L'instruction générale du 15 janvier 1846 n'a fait que poser les bases de la comptabilité des travaux ; celle de 1854 « prescrit la formation d'un compte de prix de revient [...] qui permettra d'apprécier désormais les fabrications au point de vue économique »⁶⁸. Les écritures de la comptabilité des magasins ont été simplifiées en 1857. On a cherché et trouvé des simplifications dans la comptabilité administrative aussi, mais l'on s'aperçoit qu'en réduisant considérablement le nombre de feuilles d'ouvrage, la Marine a éludé les calculs de coût de revient plus qu'elle ne les a simplifiés. Nous allons donc décrire la procédure de 1859 en rappelant celle qui avait été prévue dans cette partie.

La nomenclature des dépenses relatives aux travaux ou *nomenclature des travaux*, rappelle E. Fabre, est la base de cet édifice⁶⁹ ; annexée à l'instruction générale, elle a été elle aussi modifiée en 1859. Nous en reproduisons une partie ci-après. Cette nomenclature, nécessaire à la centralisation des comptes de la Marine, indique aux ports d'après quelle classification les ouvrages exécutés seront présentés dans les comptes des directions et quels développements seront donnés à chaque compte ouvert. C'est par elle que les transformations et les confections pour les magasins sont suivies par espèces d'objets et que les dépenses de réparation des coques et accessoires de coque ont été classées de 1859 à 1878 sous deux grandes divisions seulement, les bâtiments à vapeur et les bâtiments à voiles.

Les matières et objets nécessaires à l'exécution d'un travail sont mis à la disposition du maître, au fur et à mesure des besoins, par les agents du garde-magasin particulier. Les quantités délivrées sont constatées au moyen d'un *carnet* signé par le maître, sur lequel sont également portées les quantités reversées au magasin pendant la journée. Le maître ne doit prendre que les matières immédiatement applicables. Les

⁶⁸ Circulaire d'envoi de l'instruction générale, du 1^{er} octobre 1854, *B.O. Marine*, 2^e semestre 1854, tome supplémentaire, p. VII à XVIII.

⁶⁹ Délégation de la sous-commission de comptabilité de la commission mixte de 1878, annexe au procès-verbal de la séance du 3 août 1878 : « Note sur la comptabilité de l'emploi des matières et de la main-d'œuvre aux travaux, lue par M. Fabre, chef du bureau de la comptabilité des matières et membre de la Commission », pour ce développement.

quantités restant à la charge des ateliers d'après le carnet sont régularisées à la fin de la journée par des *bons de délivrance*, et ces bons sont la justification du comptable. Les maîtres sont responsables de toutes les matières livrées par le magasin et dont ils ne justifieraient pas avoir fait l'application intégrale aux travaux ordonnés. Ils sont également responsables des malfaçons et des abus constatés dans l'application des matières, sauf recours contre les ouvriers. Le ministre statue même sur ces cas de responsabilité⁷⁰.

Les bons de délivrance indiquent le numéro de la feuille d'ouvrage du travail auquel les matières ou objets demandés doivent être appliqués, la désignation et la quantité de ces matières ou objets (ce sont des unités simples ou des subdivisions). Ils sont datés et signés par les maîtres et détachés d'un *registre à souche* coté et paraphé par l'officier chargé de l'atelier, c'est-à-dire le chef hiérarchique du maître (un ingénieur du Génie maritime dans les chantiers et ateliers dépendant de la direction des constructions navales). Pour faciliter l'établissement et la vérification des feuilles d'ouvrage, chaque registre à souche est divisé en deux séries, l'une pour les jours pairs, l'autre pour les jours impairs. Chaque série porte un numéro particulier, qui est toujours rappelé sur la souche et sur les bons.

Les registres à souche sont vérifiés au moins une fois par semaine. Les agents du Commissariat s'assurent de la concordance des quantités inscrites sur les souches avec celles qui sont portées sur les feuilles d'ouvrage, ainsi que sur les bons acquittés par les maîtres ; ils vérifient que le maître ne garde aucune matière sans emploi et, dans le cas contraire, ils prescrivent le reversement des matières surabondantes. Ils consignent les résultats de leurs vérifications sur le registre à souche. L'agent administratif de la direction peut les remplacer dans cette tâche, quand les besoins du service l'exigent.

Nomenclature des travaux de 1859, service des approvisionnements généraux de la flotte (subdivisée en titres, chapitres, sections, articles, paragraphes)

Titre I. Renouvellement du matériel naval

1. Constructions neuves des bâtiments de la flotte
 1. Coques
 1. Bâtiments à vapeur (à subdiviser par bâtiments, selon la liste de la flotte)
 2. Bâtiments à voiles (*idem*)
 2. Accessoires de coques, d'emménagement et d'armement (2 articles, *idem*)
2. Constructions neuves de bâtiments de servitude et du matériel flottant, coques et accessoires de coques, d'emménagement et d'armement
 1. Bâtiments de servitude (2 §, bâtiments à vapeur, à voiles)
 2. Matériel flottant
3. Transformations et confections pour l'approvisionnement des magasins (par magasins et selon l'ordre de la nomenclature des matières)
 1. Matières brutes et ouvrées (par espèce d'objets, pour les 5 articles)
 2. Appareux, machines, ustensiles et outils
 3. Matériel naval

⁷⁰ Fabre évoque ici les art. 528 et 529 de l'instruction générale. Le législateur ajoute que le ministre « statue sur le mode de reprise à exercer contre les agents déclarés responsables »... et qui ne sont pas soumis au cautionnement. La sanction pécuniaire n'a pas disparu avec la Révolution, même si son emploi est problématique, surtout quand elle doit frapper un directeur des constructions navales.

- 4. Appareils moteurs et appareils évaporatoires
- 5. Matériel d'artillerie
- 4. Confection d'appareux, machines, ustensiles et outils pour le service des arsenaux (par directions, chantiers ou ateliers de destination et par espèces d'objets)

Titre II. Modifications, réparation et entretien du matériel naval et dépenses accessoires

- 1. Service de la flotte
 - 1. Transformation des bâtiments à voiles en bâtiments à vapeur (à subdiviser par bâtiments, selon la liste de la flotte)
 - 2. Réparation et entretien des coques
 - 1. Bâtiments à vapeur
 - 2. Bâtiments à voiles
 - 3. Réparation et entretien des accessoires de coque, d'emménagement et d'armement
 - 1. Bâtiments à vapeur
 - 2. Bâtiments à voiles
 - 4. Réparation et entretien des appareils moteurs et appareils évaporatoires en service à bord des bâtiments à vapeur
 - 5. Réparation et entretien du matériel en service à bord des bâtiments
 - 1. Bâtiments à vapeur (matériel d'armement/matériel d'artillerie)
 - 2. Bâtiments à voiles (*idem*)
 - 6. Installation et mise en place à l'armement
 - 1. Bâtiments à vapeur
 - 2. Bâtiments à voiles
 - 7. Visites, recettes, expériences d'appareils moteurs et d'appareils évaporatoires à bord des bâtiments
 - 1. Appareils construits par l'État (à subdiviser par bâtiments et selon la liste de la flotte)
 - 2. Appareils construits par l'industrie (*idem*)
 - 8. Démontages et mise à terre au désarmement
 - 1. Bâtiments à vapeur
 - 2. Bâtiments à voiles
- 2. Service général des ports et des rades (11 sections, non reprises ici)
- 3. Service des magasins (7 sections)
- 4. Service des chantiers et ateliers (6 sections)
- 5. Dépenses diverses (4 sections)

Titre III. Travaux pour d'autres services

- 1. Travaux pour des services étrangers à la Marine
- 2. Travaux pour des services de la Marine dont les dépenses sont payées sur d'autres chapitres du budget

Titre IV. Frais accessoires de fabrication

- § 1. Surveillance des travaux
 - § 2. Mouvements des matières dans l'intérieur des chantiers et ateliers et propreté des ateliers
 - § 3. Fonctionnement des machines employées comme forces motrices dans les chantiers et ateliers
 - § 4. Visites, recettes et épreuves des ouvrages exécutés dans les chantiers et ateliers
 - § 5. Autres dépenses communes à plusieurs travaux des chantiers et ateliers
-

g. Dans la version originale de l'instruction de 1854, le compte de coût de revient s'identifie avec la feuille d'ouvrage (art. 540 à 550). Sur cette feuille, ouverte dans les directions pour chaque ouvrage et renouvelée à la fin du trimestre s'il y a lieu, le maître porte au fur et à mesure les matières consommées au prix de la nomenclature et le prix de la main-d'œuvre, *d'après le nombre des journées employées au prix moyen de la journée ou, dans les ateliers où les ouvriers sont payés à la tâche, d'après les prix des tarifs*. Lorsqu'un ouvrage est terminé et que la (dernière) feuille est close, le maître établit au dos de celle-ci le compte de fabrication de l'ouvrage. Ce compte présente :

- 1° le montant de la main-d'œuvre directement appliquée ;
- 2° le montant de la part proportionnelle dans les *frais accessoires de fabrication* en main-d'œuvre ;
- 3° le total de la valeur des matières directement appliquées ;
- 4° le total de la part proportionnelle dans les dépenses accessoires de fabrication en matières ;
- 5° le montant de la valeur des résidus à déduire du total de la valeur des matières ;
- 6° le nombre, le poids ou les dimensions des produits, s'il y a lieu ;
- 7° *le coût de revient unitaire*.

Au début de chaque mois il est ouvert dans chaque chantier ou atelier, une feuille spéciale destinée à suivre les dépenses *en matières et en main-d'œuvre* qui ne peuvent s'appliquer à un ouvrage en particulier. Ces dépenses comprennent notamment la solde des contremaîtres et aides (qui font partie du personnel ouvrier) affectés à la surveillance de plusieurs travaux à la fois, et la solde des apprentis et des journaliers employés à la propreté des ateliers et aux transports de matières. Les matières mentionnées à l'art. 537, § 1 et les résidus provenant de plusieurs ouvrages sont portés sur la feuille spéciale. En fin de mois les dépenses accusées par la feuille sont réparties entre les divers ouvrages du mois par l'officier chargé de l'atelier. Nous remarquerons ici que ces *frais accessoires* sont ceux de l'atelier, plus éventuellement une fraction de ceux d'un autre atelier, mais qu'ils ne représentent toujours qu'une petite partie des frais généraux au sens actuel du terme et qu'*une partie de la main-d'œuvre des directions et de leurs consommations de matières n'est même pas comprise dans ces frais accessoires*, comme nous le verrons plus loin (§ 3.3).

L'instruction de 1854 prescrivait d'arrêter les feuilles d'ouvrage tous les mois. Dans sa version révisée de 1859 (arrêté du 12 octobre 1859), le travail mensuel imposé aux comptables et aux agents administratifs des directions est supprimé⁷¹. De plus le maître ne calcule plus les feuilles, mais les remet à l'agent administratif qui transcrit directement les résultats du trimestre dans les états de comptabilité de la direction. Cette transcription est permise par la suppression des relevés trimestriels des dépenses en main-d'œuvre et matières, par la suppression des comptes trimestriels de prix de revient et par la modification de la nomenclature des travaux. Les coûts de revient et la situation de l'en-cours de fabrication continuent néanmoins d'être établis, au 31 décembre et d'après un formulaire simplifié (n° 122). On ne doit plus ouvrir qu'une feuille d'ouvrage *pour une même espèce d'objets*, lorsqu'il s'agit de confections pour le magasin ou le service des appareils, et non plus pour chaque ouvrage, quels que

⁷¹ Lettre d'envoi datée du 21 octobre 1859 de l'arrêté du 12 portant modification de l'instruction générale du 1^{er} octobre 1854, 9S103, p. I à IV, pour ce paragraphe.

soient le nombre et l'importance des commandes. Et, comme nous l'avons dit, les dépenses de réparation des bâtiments et du matériel en service à bord ne sont plus comptabilisées par bâtiments, mais imputées à deux comptes indivis de la flotte. On a encore supprimé la comptabilité des délivrances et remises de la flotte par suite du remplacement de la comptabilité des coques, accessoires de coque et matériel en service par un inventaire au 1^{er} janvier et au 31 décembre.

L'article 540 modifié est suivi d'un article 540*bis* qui se rapporte aux confections pour le magasin et pour le service des appareils. L'article 540 modifié prévoit des feuilles d'ouvrage (modèle 112A modifié) dans chacun des ateliers qui participent au travail considéré⁷². Chaque feuille présente les dépenses selon les titre, section, chapitre et article de la nomenclature des travaux et indique :

- 1° le numéro de l'ordre d'exécution ;
- 2° la date et le nombre des journées de travail ;
- 3° les numéros des bons de délivrance ;
- 4° les quantités et valeurs des matières reçues, restituées et employées, par unités simples ou subdivisions d'unités simples ;
- 5° la main-d'œuvre spécialement appliquée à chaque objet ;
- 6° lorsqu'il y a lieu, le nombre, le poids et les dimensions des objets finis ;
- 7° lorsqu'il y a lieu, les espèces, quantités et valeur des résidus provenant des matières employées et des produits provenant des objets réparés, après constatation par l'autorité compétente ;
- 8° autres indications nécessaires au point de vue industriel et technique.

La feuille d'ouvrage est arrêtée et renouvelée à la fin de chaque trimestre. Elle est signée par le maître et certifiée par l'officier chargé de la surveillance de l'atelier. Les quantités et la valeur des matières sont totalisées ; les dépenses en matières, la valeur de la main-d'œuvre directement appliquée et la part des frais accessoires de fabrication que l'ouvrage doit supporter, ces frais étant entendus comme en 1854 et portés d'abord sur une feuille d'ouvrage trimestrielle et non plus mensuelle, sont récapitulées, et, s'il y a lieu, la valeur des résidus est mentionnée en vue de sa déduction. Lorsqu'une commande n'est pas terminée dans le trimestre, le maître calcule approximativement et reporte dans le résumé, à la fin de la feuille, les dépenses des ouvrages terminés et de ceux qui ne le sont pas (art. 541 modifié). Il indique les bases de son calcul. La valeur des matières et de la main-d'œuvre du trimestre est reportée sur la nouvelle feuille.

Les feuilles d'ouvrage sont vérifiées par le commissaire des travaux. Au moyen de ces feuilles, les maîtres dressent des bordereaux (modèle 15*bis*) indiquant les quantités et valeur des matières et des objets reçus du magasin particulier et employés aux travaux exécutés pendant le trimestre. Ces bordereaux sont vérifiés par les officiers de la direction, qui les certifient après s'être assurés de la concordance des quantités et des valeurs énoncées avec les feuilles d'ouvrage de l'atelier. Les bordereaux sont récapitulés par l'agent administratif de la direction dans un *état appréciatif* (modèle 113A modifié) arrêté et certifié par le directeur, vérifié et visé par le commissaire des travaux. L'état et les bordereaux sont remis au garde-magasin particulier. Celui-ci vérifie la concordance avec les bons de délivrance, en passe écriture sur son journal et

⁷² Arrêté du 12 octobre 1859, 9S103, pour ce développement.

sur son grand livre, et joint l'état à son compte. Il garde les bons et renvoie les bordereaux.

Nous voyons donc bien un cas d'application de la comptabilité trimestrielle dans la Marine ! Il en va de même de la recette des productions des directions. Ces objets sont versés à mesure qu'ils sont réceptionnés par la commission de recette, le maître tenant un registre des versements que le magasinier émarge. À la fin du trimestre, le registre sert à former un bordereau (même modèle 15*bis*) des objets confectionnés par l'atelier : il est signé par le maître puis certifié par l'officier chargé de l'atelier. Les bordereaux de la direction sont reportés dans l'état modèle 15, certifié par le directeur, vérifié et visé par le commissaire des travaux, revêtu de l'ordre de réception en magasin donné par le commissaire des approvisionnements et de la déclaration de prise en charge par le comptable, l'état lui servant de pièce justificative de recette.

Les directeurs rendent compte de l'emploi des matières reçues et de la main-d'œuvre au moyen des trois documents décrits ci-après.

L'état modèle 122 est destiné aux travaux exécutés pendant l'année pour l'approvisionnement des magasins ou pour le service des appareils (outillages). Il indique ces travaux, le compte de coût de revient et la situation de l'en-cours au 1^{er} janvier et au 31 décembre. Il est formé au moyen des feuilles d'ouvrage de la direction qui y sont transcrites à la fin de chaque trimestre et il est subdivisé selon les indications de la nomenclature des travaux. À la fin de l'année, les totalisations font apparaître le coût de revient des objets et la différence avec le prix de nomenclature. Lorsque cette différence est importante, le directeur joint à l'état un rapport qui en explique la raison.

Le compte d'emploi modèle 121 et 121*bis* comprend l'état précédent condensé en une ligne et les autres travaux de la direction, ceux qui ont leurs feuilles individuelles. Au moyen de ce compte et de documents auxiliaires, le commissaire des travaux dresse le compte général des travaux du port (modèle 123), qui doit concorder avec le compte de gestion du garde-magasin et le compte financier⁷³. Les constructions neuves sont suivies sur des comptes d'un modèle différent (n° 125), mais le calcul du coût de revient provient aussi de la transcription trimestrielle des feuilles d'ouvrage.

h. Il nous reste à dire quelques mots de l'évaluation des immobilisations et des articles en magasin.

D'après les art. 600 à 606 de l'instruction de 1854, les édifices et les bâtiments de la flotte en construction sont évalués d'après le montant des dépenses faites depuis le début de la construction, déduction faite du déperissement constaté des coques ou édifices. Les édifices et bâtiments terminés sont évalués périodiquement d'après le degré de déperissement constaté, en prenant pour base la valeur des

⁷³ D'après l'art. 599 de l'instruction générale, la corrélation des comptes avant l'envoi au ministre regarde le commissaire des fonds. Le compte de corrélation présente d'abord les achats et les dépenses accusées par les divers comptes *de chaque service* (compte des mouvements de magasin, compte du matériel en service, compte des travaux, etc.). Il présente ensuite toutes les autres dépenses, ainsi que les opérations financières qui ont eu pour conséquence d'accroître ou de réduire le montant primitif des dépenses. Il est adressé au ministre à la même époque que l'état de développement des dépenses de l'exercice. Il est accompagné d'une annexe faisant connaître le détail, par extraits de virement et par chapitres, des sommes portées en accroissement ou en diminution pour remboursement de cessions.

immeubles à l'état neuf. En 1859, la déduction prévue pour les édifices et bâtiments en construction est supprimée au motif que les comptes des travaux ne permettent pas de déterminer le déperissement, et il en va de même des édifices et des bâtiments de mer terminés. Dans ces conditions seuls des travaux, la condamnation ou la démolition peuvent modifier la valeur d'inventaire des édifices et des bâtiments de mer.

Le matériel en service dans la flotte est supposé toujours complet et à l'état neuf ; les délivrances ont pour objet de remplacer les consommations. Le déperissement, dont on ne tient pas compte pendant la durée de l'armement, ressort lors du désarmement, par la différence entre le total des dépenses faites depuis le début de l'armement et la valeur du matériel remis en magasin. À cette époque, le matériel n'est repris en magasin que pour sa valeur réelle (égale au prix de la matière au cas où il serait condamné). Ces renseignements, pris dans le *Compte du matériel* de 1857, reflètent les intentions de Théodore Ducos ; l'amiral Hamelin supprime la comptabilité des délivrances et des remises parce qu'elle donnait des résultats inexacts !

L'outillage des ports est évalué dès 1854 d'après les prix de nomenclature, sans égard au degré d'usure. Les prix des nomenclatures des matières sont établis, selon le cas, d'après les achats en cours ou les marchés récents ou les coûts indiqués par les directeurs suivant les feuilles d'ouvrage⁷⁴. Le matériel en magasin ou en service ne subit pas non plus de décote pour usure. Seuls les objets prêtés ou cédés sont expertisés au préalable. Le prix des déchets est arrêté par le commissaire des approvisionnements de concert avec les directeurs. Notons que *la nomenclature du service des approvisionnements généraux de la flotte n'a pas été renouvelée de 1857 à 1888*, alors que le matériel naval subissait des changements considérables. C'est un signe de plus du désintérêt de la Marine pour la partie économique ou, pour mieux dire, de son manque de discernement d'une partie grandissante de ses véritables intérêts.

Le matériel de la Marine est de loin le plus important de toutes les administrations de l'État avant 1914, et la gestion que nous avons décrite ne pouvait inspirer confiance à ceux qui, par état ou par l'usage du bon sens, avaient acquis des idées saines sur la question. Il n'est pas surprenant que la comptabilité du matériel ait d'abord attiré l'attention de la représentation nationale et qu'elle ait fait l'objet de vives critiques de sa part.

⁷⁴ Note de 1859 sous l'art. 600 et art. 603 modifié, pour ce développement.

La Marine et les commissions mixtes

3.1. De la commission d'enquête parlementaire de 1849 à la première commission mixte (1873)

La première enquête diligentée par la représentation nationale sur la Marine en général est celle de 1849-1851 (loi du 31 octobre 1849). Les travaux de cette commission d'enquête composée de quinze parlementaires, sous la présidence de Dufaure (1798-1881), également élu rapporteur, sont interrompus par le coup d'État du 2 décembre 1851 ; elle avait tenu en deux ans, soit à Paris, soit dans les ports, 203 séances et recueilli 89 dépositions. Deux gros volumes ont été imprimés et des archives ont été conservées¹. Ces volumes sont fort intéressants et ils dénotent, de la part des fonctionnaires qui ont été appelés à témoigner, une franchise et une candeur que l'on ne retrouve pas ensuite.

Avant de recevoir la sous-commission des ports, ceux-ci reçoivent une missive du ministre qui, poussé à le faire par la commission, leur demande à titre confidentiel s'il est possible, « sans inconvénient pour la sécurité et pour la rapidité des mouvements », de transférer des fabrications à l'industrie et quels sont les ateliers que l'on pourrait ainsi supprimer². Les conseils d'administration des ports, traduisant leur émoi, font un tir de barrage. Les plus généreux cèderaient la pavillonnerie, la tapisserie et l'atelier des matelas — ces ateliers sont les rares à employer des femmes, souvent des veuves ou filles de marins, d'ailleurs peu rémunérées, dit Toulon — ; Lorient propose d'augmenter le nombre des articles d'ajustage, de taillanderie, de chaudronnerie et de serrurerie à confier à l'industrie. Pour le reste chacun trouve au moins une raison de ne pas céder, et les directeurs de travaux sont parmi les plus intransigeants. L'argument le plus fréquemment cité est l'insuffisance de la qualité des produits de l'industrie, puis viennent l'inexécution des marchés, dès que l'on sort des produits courants, ou encore les délais de passation ; enfin l'industrie ne produit pas à aussi bon marché qu'on le dit.

¹ Un exemplaire des volumes imprimés est conservé au S.H.D. (antenne de Toulon) ; les archives le sont aux A.N., cartons C1005 à C1012. Il semble que Dufaure a rédigé un rapport séparé qui n'a pas été publié.

² 6DD¹-50, dossier 889, pour ce paragraphe.

Toulon paraît favorable à la sous-traitance car il aurait du mal à « se débarrasser » du personnel recruté en plus, le moment venu. Brest se dit trop éloigné de tout centre industriel pour ne pas se suffire à lui-même pour les travaux restant à sa charge — les membres des conseils ont tendance à insister sur ce qu'ils ont déjà cédé —.

Certains fonctionnaires admettent qu'il ne faudrait pas créer l'usine de machines à vapeur d'Indret, si c'était à refaire, non par suite des progrès de l'industrie (Schneider a livré ses premières machines en 1839), mais parce qu'ils restent persuadés que l'usine doit être à côté du chantier³. C'est ainsi que les ports ont été dotés des moyens d'en fabriquer. La commission adopte la résolution selon laquelle Indret serait supprimé au plus tard au 1^{er} janvier 1856 et son matériel dispersé dans les ports...

Le jugement de la commission est au contraire favorable à Guérigny⁴. D'abord l'établissement est très bien placé pour ses productions et leur écoulement sera facilité par la mise en place du chemin de fer. L'usine serait la meilleure dans sa spécialité, qui est la production des pièces de forge « de la parfaite qualité desquelles dépend la sûreté d'un navire ». Les Forges fabriquent à aussi bas prix et probablement au-dessous des prix du commerce. Pourtant ses frais généraux paraissent un peu forts, à cause de l'entretien d'un parc immobilier ancien et surabondant, à cause de la triple comptabilité (matières-deniers-travaux) qui multiplie les employés, d'un état-major peut-être un peu luxueux et du système des adjudications qui renchérit les achats sans donner de fournitures de qualité régulière, ce qui est fort gênant dans le travail du fer.

Au reste la Marine ne calcule pas d'ordinaire ses frais généraux, « alors qu'elle calcule très bien le coût direct de ses fabrications ». La comptabilité des chantiers Arman de Bordeaux et de ceux de M. Chaigneau est citée en exemple : d'une grande simplicité, elle obéit au principe de la *partie double*. La commission remarque que l'équipement des ports en matériel de forge « à tout faire » est sous-employé et serait utilement remplacé par un atelier placé à Guérigny qui fabriquerait toutes les grosses pièces de forge qui peuvent se faire à l'avance. La distribution du travail dans la Marine ne se fait pas d'après des comparaisons de coût de revient, mais selon la *routine*. Les formes parlementaires viennent ajouter aux inconvénients de cette marche en modifiant les crédits demandés. Ainsi, en 1848, on avait maintenu les crédits de main-d'œuvre de Guérigny et réduit ceux des matières qui y correspondaient, ce qui rendait le travail impossible. Enfin l'ouvrier de Guérigny est dévoué et attaché à son petit pays et à sa petite propriété : il est loin de susciter les soupçons des enquêteurs, contrairement aux ouvriers des ports, ceux de Toulon en particulier.

La commission de 1849 prend donc la résolution suivante dans sa séance du 9 juillet 1851 : la Marine demandera à l'industrie tout ce qu'il lui sera possible de lui demander et ne gardera que « la confection de ceux des objets qui intéressent directement la sécurité des équipages et l'honneur du pavillon pour un combat ». Elle rejoint ainsi les conclusions posées en 1791 par le comte de la Luzerne⁵. Cet ancien ministre considère que l'intérêt public commande d'éloigner les ateliers des ports de guerre, d'abord parce qu'ils gênent les mouvements, surtout en temps de guerre —

³ Sur Indret : *Enquête parlementaire sur la situation et l'organisation des services de la marine militaire ordonnée par la loi du 31 octobre 1849*, vol. 1, p. 129, 428 à 431, 624-625 et vol. 2, p. 21-22 et 654-655.

⁴ Sur Guérigny, *ibid.*, vol. 1, p. 75-76 et 127 à 130.

⁵ *Mémoire adressé au Roi par M. de La Luzerne...*, op. cit., pour la fin du paragraphe.

Brest, si mal placé le long de la Penfeld, vient immédiatement à l'esprit, or, c'est le principal port de guerre à l'époque —, ensuite parce qu'il importe de soutenir plus longtemps l'effort de guerre et que seule l'industrie nationale permettra d'y parvenir⁶. Cette dissémination de l'industrie augmente également la concurrence et permet de réduire les prix des marchés. Le contribuable a intérêt à ce qu'avec ses impôts, l'État fasse faire la plus grande quantité possible de travaux. Dans les ports de guerre au contraire, on a intérêt à perpétuer la pratique contraire, parce que tous les préposés de la Marine [c'est-à-dire les deux chefs, les directeurs et leurs subordonnés] « désirent infiniment avoir des faveurs même abusives à conférer. Ils aiment mieux pouvoir admettre que ils protègent dans les ateliers que de voir les entrepreneurs choisir eux-mêmes les ouvriers qu'il leur convient d'employer ».

En février 1871, l'Assemblée nationale forme huit commissions de quarante-cinq membres chargées chacune de donner rapidement l'état d'une partie des services publics, en vue d'une reprise éventuelle des hostilités. Le bref rapport de la seconde commission, celle de la Marine et des Colonies, est rédigé par François Dahirel (1804-1875), député d'extrême droite qui était déjà membre de celle de 1849⁷. La commission demande à l'Assemblée nationale de continuer ses travaux comme une commission d'enquête. Ce vœu se réalise par la création, en mai 1871, d'une commission chargée d'examiner le projet de loi sur le recrutement et la réorganisation des armées de terre et de mer⁸. Sa quatrième sous-commission, chargée de la Marine, s'occupe des modifications et simplifications à introduire dans son administration⁹. L'avocat Étienne Lamy (1845-1919), député catholique et républicain (gauche républicaine) du Jura, en fait partie. Le commissaire adjoint Henri Garreau (1823-1893) est déjà son informateur plus ou moins officieux ; son corps compte sur lui pour faire avancer ses affaires¹⁰. Trois de ses membres, Lamy, le comte de La Monneraye (1812-1904), ancien officier d'état-major légitimiste et le baron Decazes (1825-1897), monarchiste, se rendent dans les ports pendant l'été 1872. L'attention se porte principalement sur le système de comptabilité et permet d'entrevoir des améliorations dans la comptabilité des ateliers et

⁶ « Si on fait ainsi concourir efficacement au succès de nos expéditions maritimes tous les habitants, tous les lieux de la France, certainement nos efforts auront infiniment plus d'énergie et pourront être beaucoup plus longtemps soutenus que si l'on se borne à ne se servir presque uniquement, comme on l'a fait jusqu'à ce jour, que d'une classe d'hommes [les gens de mer des Classes] et de trois ou quatre villes collectivement dénommées les grands ports. »

⁷ « Rapport au nom de la deuxième commission ayant pour objet d'éclairer l'Assemblée nationale sur l'état de la Marine », par Dahirel, *Annales de l'Assemblée nationale*, annexe n° 117, séance du 8 avril 1871, p. 356 à 359, pour ce développement. Le carton C2874 des A.N. contient les procès-verbaux des huit commissions et, notamment, la minute du rapport de l'ancien ministre Chasseloup-Laubat sur le matériel de la Marine. La commission s'est en effet divisée en trois sous-commissions : personnel, matériel et colonies.

⁸ Le carton C2806 des A.N. contient les procès-verbaux des séances de cette commission du 23 mai 1871 au 20 décembre 1875.

⁹ Le carton C2807 des AN. contient les procès-verbaux de la 4^e sous-commission, du 8 juin 1871 au 13 février 1873.

¹⁰ Dans une note de la rue Royale devant dater de 1872, l'auteur recommande à Garreau de faire un papier court et compréhensible par la sous-commission, avec suggestion. Il conclut ainsi : « J'ai confiance en vous et dans votre dévouement à vos camarades, seul vous avez de l'influence sur M. L[amy], seul vous pouvez faire réussir la note ; tous ont l'œil sur vous. » 333AP (papiers Lamy), carton 44.

dans celle du matériel et des vivres à bord des bâtiments de la flotte, la comptabilité des magasins étant jugée satisfaisante¹¹.

Sur la demande de la sous-commission, le vice-amiral Pothuau (1815-1882) crée en février 1873, à la fin de son premier ministère, une première commission *mixte*, c'est-à-dire composée de députés et de fonctionnaires, et en confie la présidence à La Monneraye. Son objet est d'étudier les modifications à apporter à la comptabilité du matériel de la Marine¹². Deux ans plus tard, Pothuau déclare qu'« on a prétendu [que la comptabilité des matières] laissait à désirer, qu'elle était trop compliquée et qu'elle ne donnait pas, à un moment voulu [et sous-entendu quelconque], la possibilité de se rendre compte avec exactitude de la dépense, notamment du prix de revient de chaque navire. On ajoutait que la comptabilité à bord des bâtiments demandait à être complétée. »¹³

Selon Garreau, c'est une faute que d'avoir accepté de grossir les rangs de la sous-commission de fonctionnaires¹⁴. Lamy présente les choses autrement¹⁵. « Les deux tiers du budget sont consacrés [au] matériel, c'est une somme de près de deux milliards [immeubles et bâtiments de la flotte compris] dont les mouvements ne sont pas connus des pouvoirs publics avec une suffisante clarté. Nous avons l'intention de révéler cet état de choses à l'Assemblée et nous avons dû en prévenir le ministre [...]. L'amiral Pothuau s'est écrié que nous lui rendrions service en taisant le mal. — Volontiers si vous voulez le guérir. — Et que faut-il ? — Une commission où vous feriez entrer des membres de l'Assemblée, du Conseil d'État, de la Cour des comptes, de l'inspection des Finances et de l'industrie privée — J'accepte tout plutôt qu'un discours. Voilà comment, par peur d'une critique, un ministre dotera le pays d'une réforme que la Chambre n'aurait peut-être pas votée. Mes collègues prétendent que la promesse a été faite pour doubler le cap des tempêtes, mais que, le budget voté, le ministre nous refusera tout. Je me suis fait fort pour l'amiral. C'est une idée que lui souffleront ses bureaux, qu'il voudrait peut-être réaliser, mais j'ai sa parole et il la dégagera. Je commence à apprendre ce qu'est la force de l'administration française. Une mauvaise volonté sourde, un espionnage constant, *des ordres pour que la vérité ne fût pas dite*, des disgrâces contre ceux qu'on soupçonnait de l'avoir révélée, enfin une interdiction de communiquer avec les directeurs de l'administration centrale, voilà ce que trois

¹¹ *Commission mixte de la Marine. Rapport sur la comptabilité*, 25 mars 1882, p. 2 et 3, pour ce développement.

¹² L'article 8S70 du S.H.D. (Marine), compris dans la bibliothèque, contient les procès-verbaux imprimés des séances des 21, 23 et 25 juin 1873, les comptes rendus sténographiques annexés aux procès-verbaux des séances des 4, 7 et 12 juillet 1873 et les trois rapports Guilbault imprimés (« application de la comptabilité en partie double à la Marine », « études sur la comptabilité de l'arsenal de Toulon » et projet de règlement, ce dernier I.N., novembre 1874). Les archives retrouvées de la première commission mixte sont donc très fragmentaires.

¹³ Rapport de la commission du budget de l'Assemblée nationale chargée d'examiner le projet de budget de 1876 (Marine et Colonies), n° 3124, annexé au procès-verbal de la séance du 26 juin 1875, p. 8-9. D'après Bethmont (rapport du budget de 1878 à la Chambre des députés, annexé au procès-verbal de la séance du 6 décembre 1877), l'examen visait la comptabilité des matières et objets en magasin, la comptabilité du matériel en service à terre et à bord des bâtiments (y compris ceux en construction) et la comptabilité des travaux.

¹⁴ « La marine militaire de la France. Situation actuelle, réformes nécessaires », brouillon autographe datant de 1882, 333AP30.

¹⁵ Cahier autographe se présentant comme un journal, 8 décembre 1872, 333AP15, pour ce développement. Il y a quatorze cahiers dans ce carton, dont deux sont de Georges Picot.

hommes, mandataires du pays, animés du seul désir d'apprendre, d'améliorer, ont rencontré partout sur leur route. » Les résistances partent de Paris, assure l'avocat. « On lui a représenté que son ministère serait bouleversé par nos réformes, que sa dignité même serait offensée par nos démarches, que seul il était chez lui dans le ministère de la Marine et qu'il devait, pour en donner la preuve, soumettre les investigateurs aux conditions qu'il lui plairait. » Lamy est prêt à lui faire des courbettes et à lui attribuer la paternité des réformes.

Pendant les travaux de la commission mixte, le ministre réalise deux propositions de détail de la sous-commission de 1871 : création d'un compte trimestriel en valeur des dépenses en matières à bord des bâtiments (13 août 1874), nouvelle instruction réglementant la comptabilité des vivres à bord (3 février 1875).

Lamy, choisi pour être le rapporteur de cette commission mixte, demande à celle-ci le 19 juillet 1875, lorsque ses travaux sont terminés, qu'elle indique clairement ses vœux (l'Assemblée nationale va être bientôt dissoute). Quatre résolutions sont votées :

- 1° adoption de la partie double pour les matières comme pour les deniers ;
- 2° révision de la nomenclature des matières (y compris la révision des prix officiels) ;
- 3° révision de la nomenclature des travaux ;
- 4° rétablissement du compte de réparation et d'entretien par bâtiment.

Le projet d'adaptation de la partie double à la Marine a été préparé par Adolphe Guilbault, un spécialiste de la comptabilité industrielle, comme nous l'avons dit¹⁶. C'est le seul que nous ayons trouvé : il vaut la peine d'être présenté, et le lecteur constatera qu'il embrasse en fait l'ensemble d'une comptabilité industrielle.

3.2. Le projet d'adaptation de la partie double et son rejet (1874-1875)

Guilbault prend, par hypothèse ou par calcul, l'organisation telle qu'elle est et y applique la méthode de la partie double aux écritures en modifiant celles-ci le moins possible¹⁷. Il faut aussi fournir au ministre les « statistiques » qu'il établit au profit du Parlement. Guilbault admet que la comptabilité en partie double revêt moins d'importance dans la Marine que dans le commerce et l'industrie, parce que le ministère n'a pas de relations extérieures à suivre. Le vrai compte des relations extérieures de ses établissements est le compte du budget, qui ne représente pas une responsabilité, poursuit-il. Pourtant ils entretiennent des relations avec des fournisseurs et des détenteurs de fonds. En revanche leurs mouvements intérieurs sont nombreux et considérables.

Il convient de présenter l'état des transformations des valeurs par des comptes en relation continue avec les caisses des comptables d'un côté et, de l'autre, avec la situation des travaux en cours dans les directions. « Le système des parties doubles, par la continuité de son jeu, peut montrer à tout instant la situation relative des valeurs dans leurs divers mouvements et dans leurs rapports avec la dépense des services du département de la Marine. » Il est d'usage dans le commerce de faire une

¹⁶ Son *Traité de comptabilité et d'administration industrielle* a paru pour la première fois en 1865.

¹⁷ 1^{er} et 2^e rapports Guilbault, 1874, 8S70 ou 10 O 8, pour ce développement.

situation mensuelle de tous les comptes du grand livre pour en rapprocher les totaux du journal. Cette situation, appelée balance, permettrait de connaître à la fin de chaque mois l'état des travaux et les résultats de tous les services d'un arsenal.

On peut tenir à Paris une comptabilité générale en partie double dont les éléments seraient fournis par les ports et établissements selon le mode actuel. Chacun d'eux pourrait aussi devenir une unité administrative et fournir à Paris des résultats obtenus par la méthode de la partie double. Dans ce second cas, Paris tiendrait un compte des deniers dont chaque port ou établissement disposerait et les écritures de concordance entre les budgets et leur exécution. Guilbault juge l'application de la partie double plus utile dans les ports qu'à Paris et retient cette seconde hypothèse dans son projet.

Il décrit à la suite le modèle de journal général et de grand livre général de l'arsenal ou établissement. Le *Compte du matériel* est à la fois un compte de magasin (existants au 1^{er} janvier et au 31 décembre, achats et délivrances) et un compte de travaux. Le coût de revient, dépendant du point de départ, savoir si l'on part de la matière brute ou d'un produit semi-ouvré, est équivoque. Il faut séparer le compte des travaux du compte de magasin, lequel ne doit comprendre que des mouvements d'entrée et de sortie. *Si les écritures de la Marine sont régulières, elles ne rendent pas compte des mouvements ni des opérations réels.*

Le compte général du matériel du port ou établissement, comme celui de la Marine tout entière, comprendrait six comptes ou groupes de comptes : le budget, les comptes de trésorerie, les comptes de valeurs (matériel naval, matériel en service, magasins, marchandises en cours de transport), les comptes de travaux, le compte des dépenses et le compte de résultat.

1°. *Le budget du ministère.* Un compte formé d'un crédit contrebalançant constamment les remises de fonds aux comptables des Finances. Les situations mensuelles montrent l'état de la dépense faite sur les crédits votés.

2°. *Les comptes de trésorerie* ouverts à chaque détenteur de fonds, chaque créancier ou débiteur.

3°. *Les comptes du matériel.* Dans la Marine ces comptes ne sont que des situations résumées ; dans l'industrie, tous ces comptes sont actifs et les situations résultent de leur jeu.

3a. *Les immeubles, vaisseaux compris.* Un compte ou un compte par immeuble. En 1844 puis en 1854, on a compris la nécessité de tenir compte chaque année de la dépréciation due à l'usage et au service ; en 1859 il a été décidé de n'en pas tenir compte.

3b. *Le matériel en service.* Un compte ou un compte de matériel par immeuble. Les dépréciations résultent de la dépense d'entretien et de renouvellement. Un compte de réparation et d'entretien de l'outillage par direction.

3c. *Les comptes d'approvisionnement* : ce sont ceux des magasins. L'unité simple est l'essentiel, l'unité par magasin la complète. *Chaque magasin doit fournir chaque mois sa situation par unités simples en valeur.*

4°. *Les comptes de travaux.* Pour fournir les mêmes résultats que ceux du *Compte du matériel*, on ouvre d'abord une série de comptes d'ordre portant les titres des

services de la Marine (Guilbault en conserve six) et enregistrant les dépenses à mesure qu'elles se produisent. À la fin du mois, un article de virement reporte ces dépenses aux comptes de coût de revient. Ces comptes seraient toujours balancés, mais leurs totaux donneraient les statistiques recherchées. Ce sont aussi des comptes transitoires : lorsqu'un travail est terminé, on l'annule en écritures par un virement au débit du service de destination. On ne peut passer de dépense provenant des directions de travaux aux services que lorsque cette dépense est complète.

5°. *Le compte général des dépenses.* Tous les comptes sont classés par chapitres du budget. Les dépenses passent par un compte de coût de revient ou alors ce sont des dépenses réelles (soldes, vivres, habillement, etc.). Celles-ci devraient être retranchées de la nomenclature des travaux et reportées dans la nomenclature des dépenses. Comme le budget n'est chargé que des dépenses en deniers, les comptes de travaux ne changent en rien les résultats d'un exercice à mettre en regard des crédits ouverts.

6°. *Le compte des résultats de l'exercice.* C'est un compte d'ordre destiné à clôturer toutes les écritures de l'année et qui comprend toutes les différences d'inventaire entre l'existant au 1^{er} janvier et l'existant au 31 décembre et le solde des comptes des dépenses de l'année. Son total est égal au budget exécuté.

Guilbault observe à ce stade que les prix officiels, avec leur compte de corrélation, donnent « un moyen mécanique de régularité », mais laissent la porte ouverte à des abus, parce que, si la feuille d'ouvrage accuse le coût de revient, l'on porte au compte le prix officiel et non le coût de revient, et que la différence va se perdre dans le compte de corrélation. En cas de fort dépassement, le rapport du directeur sera-t-il d'ailleurs lu ? Dans tous les cas, l'enseignement des écritures sera perdu. Autrement dit l'auteur est partisan des prix réels.

Il examine maintenant et plus spécialement les écritures des arsenaux. La situation trimestrielle dans la Marine n'est pas, à l'inverse des situations mensuelles de l'industrie, une carte géographique dont la comptabilité retracerait les changements successifs. C'est un acte de comptabilité, la reconstitution sur des données amassées pendant trois mois des comptes de coût de revient, qui sont simplement préparés d'après ces données. Cette situation, qui ne donne que des moyennes, est d'ailleurs inexacte. Elle n'explique pas comment les coûts se sont formés, en particulier quand ils sont anormaux. Si une faute a été commise, elle est noyée dans l'ensemble. Guilbault conclut qu'il convient d'abandonner les états trimestriels et de les remplacer par des écritures journalières.

L'objet essentiel du changement proposé consiste à suivre les opérations des directions de travaux au jour le jour par la comptabilité, afin de comparer les dépenses réelles aux devis, de connaître le degré d'avancement de chaque travail et l'encours, et d'établir la responsabilité des ingénieurs en mettant en regard de la dépense le service rendu. Guilbault aborde successivement les trois éléments du coût de revient, en insistant sur les matières, puisqu'il écrit que dans l'industrie, ou au moins dans sa branche, ce coût se décompose d'habitude environ comme suit : 62 % pour les matières, 22 % pour la main-d'œuvre et 16 % pour les frais généraux.

Dans le projet, les livres de tous les magasins sont tenus en quantités (unités simples) et en valeur, les mouvements de même. Des situations sont établies chaque mois. Les écritures des magasins sont condensées chaque jour au bureau du magasin

général en quantités et en valeur ; les sectionnaires et les gardes-magasins particuliers doivent faire en sorte qu'à la fermeture des bureaux, tous les mouvements de la journée soient inscrits dans leurs livres et calculés en valeur. Les parties des journaux relatives aux opérations des directions de travaux sont copiées au magasin, visées par le garde-magasin général et remises aux directions.

Chaque magasin ou fraction de magasin, y compris le magasin général pour ses opérations particulières, tient un journal des entrées, un journal des sorties, un grand livre et une balance mensuelle pour faire connaître le stock comptable de chaque unité simple. Les journaux sont doublés, pour les jours pairs et les jours impairs : de cette façon le garde-magasin général en passe les écritures dans la journée qui suit sur son grand livre spécial, dans lequel chaque section de magasin ou magasin particulier a son compte. Il connaît ainsi leurs mouvements et le stock comptable de chaque article. La balance-inventaire du grand livre spécial permet de s'assurer de la régularité des écritures de chaque magasin. Les journaux d'entrée et de sortie résumés et portant la référence des pièces comptables seraient envoyés chaque mois au ministre pour transmission à la Cour des comptes.

Guilbault estime somme toute que la Marine peut conserver ses prix officiels et réduire les erreurs dans le calcul des coûts de revient en limitant leur emploi aux matières et objets d'usage commun ; les matières et les ouvrages commandés à l'industrie ou fabriqués dans l'arsenal pour un usage déterminé (par exemple une cuirasse ou partie de cuirasse) doivent être comptés au prix de marché ou au coût de revient réel. Dans la Marine la différence passe dans le compte de corrélation, ce qui présente les inconvénients déjà signalés.

Le chef du magasin particulier se crédite par les comptes de travaux ou feuilles d'ouvrage, au fur et à mesure des délivrances : de ce fait le crédit de ces magasins sera le vrai crédit du magasin général pour les objets délivrés, et l'on calculera l'existant à la fin de chaque journée. Les valeurs calculées sont reportées sur les feuilles d'ouvrage qui doivent supporter la dépense. Le total journalier passé au débit de la direction la rendra responsable, non le garde-magasin particulier, qui en sera déchargé. Les demandes de sortie sont formulées par le service technique, calculées et inscrites en valeur par le magasin qui livre la matière : en d'autres termes, l'ingénieur demande la matière et indique le compte qui doit en accuser la valeur ; le magasinier fixe cette valeur et l'inscrit dans les livres au débit de la direction.

Guilbault a remarqué que la méthode de la feuille d'ouvrage faussait les coûts de revient et que l'application des temps aux travaux était laissée à l'appréciation des maîtres. Il propose donc de confier ce contrôle au bureau des travaux du Commissariat et de modifier le casernet nominatif de quinzaine. Ce changement, qui est un retour en arrière, va soulever de vives protestations lors des travaux de la seconde commission mixte. Le casernet proposé se divise en deux parties mobiles, l'une pour les jours pairs et l'autre pour les jours impairs, qui peuvent être réunies à la fin de la quinzaine. L'une des parties est entre les mains de l'agent du bureau des travaux chargé du « *pointage* » dans les ateliers, pendant que l'autre reste au bureau pour le calcul de la valeur journalière réelle. Dans la première partie, l'agent inscrit le nombre d'heures passées au travail dans la journée (trois lignes sont prévues pour autant de travaux), la nature du travail et le numéro du compte de coût de revient d'après le carton que l'ouvrier a reçu du maître. Ce carton est rendu au maître une fois le travail terminé. Le

seul changement sérieux que voit Guilbault consiste à décompter chaque jour en valeur le temps réellement passé à chaque travail pour en calculer le coût.

Dans l'industrie, les frais généraux comprennent d'habitude 5 % de la valeur de l'actif immobilisé, considéré comme un capital mort, les frais de direction générale et les frais généraux des usines en personnel, entretien et consommations, les impôts, assurances et divers. Comme, dans la Marine, les soldes du personnel entretenu (c'est-à-dire non ouvrier) sont classées dans des chapitres du budget différents de ceux des travaux, il ne reste selon l'auteur à considérer que la main-d'œuvre qui ne peut être affectée à tel ou tel travail ni à l'entretien ni au service des ateliers. *Il cherche ainsi à ne laisser échapper aucune dépense de main-d'œuvre ni de matières de frais généraux, mais il est également d'avis de ne pas aller au-delà dans le calcul des frais généraux, « jusqu'à ce qu'une organisation nouvelle ait montré la voie à suivre ».* Il faut prévoir un compte spécial des frais de fabrication de chaque direction. Le commissaire des travaux donnerait à la fin du mois une fiche détaillée de ces frais qui ferait ressortir un coefficient moyen à appliquer aux travaux en cours (et non à la seule main-d'œuvre). Aux Forges et chantiers de la Méditerranée on procède ainsi, mais annuellement.

Notre auteur en vient maintenant au calcul des coûts de revient par les directions. Le magasin général remet *chaque jour* à la direction une copie de toutes les remises en valeur des magasins aux ateliers ; le bureau des travaux résume les frais de main-d'œuvre *chaque quinzaine* pour chaque travail exécuté et fournit la fiche de frais de fabrication *chaque mois*. L'agent de la direction chargé des coûts de revient ne peut plus se servir de la feuille d'ouvrage. *C'est une feuille détachée, or, il faut un grand livre pour garder la trace d'une comptabilité en valeur.* Il faut un grand livre, parce que le journal de la direction est débité régulièrement par les crédits-matières, main-d'œuvre et frais de fabrication. Il faut que la direction développe dans des comptes ouverts à chaque travail l'emploi qu'elle a fait de ces crédits, et qu'elle recompose chaque mois, dans une balance de ce grand livre ou situation et pour chacun des comptes, le total des débits dont elle a été chargée dans le mois. Le grand livre doit encore contenir des repères permettant de remonter aux documents d'origine des dépenses.

La direction relève dans son grand livre un résumé du coût de revient du travail fini et livré, et ce coût, visé par le directeur, est remis au bureau des travaux qui crédite le compte de la direction. Ce compte, au grand livre du bureau des travaux, est à tout moment débiteur des travaux en cours.

La comptabilité des armements, que Guilbault examine aussi, est alors tenue en quantités seulement et comme dans les magasins. Les remises à bord et les retours des bords aux magasins se font en quantités et ne sont régularisés en valeur qu'aux situations trimestrielles. Il n'y a pas de comptabilité véritable à bord des navires, poursuit l'auteur, parce que chaque nature de dépense est inscrite à part, sans relation, si bien que le commandant ne sait pas ce qu'il dépense et le ministre ne peut savoir ce que coûte au juste une mission, si tel commandant dépense plus que tel autre, si le service d'un vaisseau est plus coûteux que celui d'un autre. Nous devons ajouter que le règlement d'armement sert de limite aux prétentions des bords à l'armement et que les consommations sont calculées, mais en quantités et séparément. L'auteur propose donc de se servir de la valeur des matières et objets et de calculer journallement les mouvements car on doit pouvoir mettre, ici aussi, la somme dépensée en regard du service rendu. La Marine ne pratiquant pas l'amortissement, on ne peut, à la manière

des armateurs, compter les dépenses d'un voyage depuis le jour du retour du voyage précédent jusqu'au jour du retour du voyage considéré. L'auteur sépare donc les dépenses de l'entretien et du service dans le port des frais de la mission et du service à la mer, d'où un compte de frais généraux et un compte spécial par mission pour chaque navire, établis d'après ceux qu'il a proposés pour les directions de travaux de l'arsenal.

La comptabilité en partie double, puisque telle est bien la nouveauté à faire accepter, répond aux exigences de la Cour des comptes en ce qui concerne les comptes rendus des opérations financières de l'arsenal. La comptabilité des magasins qu'elle examine est bien tenue en quantités et en valeur, « mais dans des conditions qui la rendent inutile à l'exécution rapide de la comptabilité des coûts de revient et inefficace pour un contrôle sérieux ». Selon la formule de François-Eugène Guyard (1822-ap.1884), le garde-magasin général de Toulon entendu par la première commission mixte, la Marine doit choisir comme les Finances et l'industrie une bonne comptabilité « administrative » plutôt que de suivre chaque unité financière ou chaque unité du matériel, en absorbant toutes ses forces en vain¹⁸.

La partie double donne, par ses contrôles continus et automatiques, une sécurité aux agents qui compense largement l'effort à faire pour apprendre la méthode. Guilbault estime aussi, d'après l'exemple de Toulon, que le personnel comptable s'y mettrait rapidement. Les écritures matérielles changent peu, l'auteur ayant cherché à limiter les changements, mais leur jeu est profondément modifié. *Avec la nouvelle comptabilité, l'arsenal devient un tout* où tous les mouvements se lient les uns aux autres et où le préfet et le ministre lisent facilement les résultats des gestions et jugent par des chiffres « comment chacun remplit la mission qui lui est confiée ». Nous retrouvons l'argumentation de Mollien transposée à la comptabilité des matières.

Cette argumentation ne pouvait plaire aux esprits routiniers ni surtout à ceux qui craignaient qu'en levant le voile sur l'activité des arsenaux au moyen de données chiffrées indiscutables ou difficiles à contester, on en vînt à faire des comparaisons désavantageuses et à en tirer les conséquences. Après avoir fait mettre à l'étude le projet Guilbault dans les ports¹⁹, le contre-amiral de Montaignac (1811-1891) écarte « définitivement » la méthode de la partie double par la décision ministérielle du 3 février 1876²⁰. Son successeur, le vice-amiral Fourichon (1809-1884), adresse à La Monneraye une lettre de notification datée du 30 mars et dont le ton paraît volontairement déplaisant. Fourichon représente que tous les chefs de service de tous les ports et établissements ont rejeté la *nouveauté* comme « ne [présentant] sur nos méthodes actuelles aucun avantage sérieux ». Le ministre a compris que la méthode de la partie double conduirait à des « modifications profondes » de l'organisation des arsenaux. Il aborde ensuite seulement la formation des comptables, l'augmentation du personnel et la multiplication des écritures. La question de l'effectif d'un personnel considéré comme secondaire est sensible, mais nous n'avons pas trouvé de calcul à son sujet. Fourichon écrit encore que

¹⁸ Procès-verbal des séances des 21, 23 et 25 juin 1873, 8S70. Guyard souligne que la Cour des comptes suit sur pièces et à Paris les unités simples du 1^{er} janvier au 31 décembre et constate de la même manière que les quantités qui figurent à tel endroit de tel inventaire au 31 décembre sont celles qui résultent des écritures de l'année. Si les inventaires sont exprimés par unités simples, les mouvements le sont par unités collectives (ce qui oblige à des recherches).

¹⁹ Le 3^e rapport Guilbault, qui contient le plan de la nouvelle comptabilité, est soumis à l'examen des ports par une dépêche ministérielle du 21 février 1875 (analyse de ce rapport par Guyard, 333AP25).

²⁰ *Commission mixte de la Marine. Rapport sur la comptabilité*, 25 mars 1882, BB⁸-982, p. 4 et 5, pour ce développement.

la confusion dans un même compte de dépenses en matières et de dépenses en deniers porte atteinte aux bases de la comptabilité financière de l'État : pourtant les comptes de travaux sont dans ce cas et ils ne la gênent pas ! Enfin, et cette considération a son importance, l'instruction du projet, durant depuis trois ans, a fait naître dans les ports et arsenaux un état d'incertitude préjudiciable au bien du service. Fourichon suggère ainsi que, lorsque l'on veut obtenir des changements d'importance, il faut faire vite, or la méthode des commissions consultatives ne s'y prête guère.

Montaignac a accepté les trois autres résolutions de la commission mixte en mettant à l'étude la révision de la nomenclature des matières et de celle des travaux et le retour au principe de l'instruction de 1854 sur la tenue du compte de réparation et d'entretien par bâtiment. Il semble d'accord sur ce principe et s'inquiète de connaître la dépense supplémentaire à laquelle il faut s'attendre.

Le témoignage de l'inspecteur général du Génie maritime Gervaise (1817-ap.1881), alors directeur des constructions navales de Toulon, mérite d'être rapporté ici parce que cet ingénieur passe pour une autorité dans le domaine de la comptabilité administrative²¹.

Gervaise fait d'abord remarquer que le montant des dépenses de construction imputées dans une année sur le chapitre des coques et accessoires de coque de la nomenclature des travaux [titre I : renouvellement du matériel naval, cf. § 2.5.f ci-dessus] ne représente, pour un bâtiment donné, que 85 à 90 % de la dépense réelle. Le reste est noyé dans le chapitre 1 du titre II, à l'article intitulé « installation et mise en place à l'armement », à l'article « réparation » s'il y a eu une avarie de machine avant la prise d'armement, à l'article « visites, recettes, expériences des appareils moteurs », toutes rubriques qui devraient se trouver également au titre I ; au chapitre 3 pour les visites, recettes, épreuves, transports et mouvements de matières, ailleurs encore. D'autres dépenses de construction ne sont saisies dans aucun des titres de la nomenclature : il faudrait recourir à l'inventaire des appareils ou à celui des bâtiments de servitude mais, comme tout y est mélangé, on ne peut les répartir. Il en est de même des autres ouvrages des directions.

Et pourtant la direction des constructions navales de Toulon doit tenir annuellement quelque 3 000 comptes particuliers de confection de matériel, travail d'écritures considérable alors que la plupart des comptes sont relatifs à des objets de peu de valeur et que les objets confectionnés sont comptabilisés au prix officiel. Les ingénieurs s'efforcent d'introduire dans le compte de construction, et contrairement aux règlements, les dépenses qui ne sont décrites qu'au titre II. Mais Gervaise préfère, à une multitude de comptes tous incomplets, quelques comptes qui ne laissent échapper aucune dépense, y compris de frais généraux.

Le directeur parle lui-même d'*ateliers nationaux* : « Je n'attache au mot d'atelier national dont je me suis servi aucune idée d'incrimination contre qui que ce

²¹ Compte rendu des séances des 4, 7 et 12 juillet 1873, 8S70, pour ce développement.

En marge d'un projet de nouvelle nomenclature des travaux (dépêche ministérielle du 10 mai 1865) dû à Gervaise, on lit cette note postérieure : « M. Gervaise est effectivement l'homme le plus fort de la Marine en matière d'administration ; aussi on le redoute comme la peste au ministère et on a fortement prévenu contre lui l'amiral Pothuau. Il est vrai que M. Gervaise, qui est un caractère, a dit quelques dures vérités sur les comptes de la Marine et les agissements de l'administration centrale, dans ces derniers temps. » 333AP30.

soit, seulement je condamne un système qui ne permet pas de rendre compte d'une gestion, de savoir si elle est bonne ou mauvaise ». Le conseiller d'État Le Trésor de La Roque (1831-1900), ancien inspecteur des Finances, renchérit sur ce propos : « Il n'y a pas une compagnie privée qui n'ait sombré pour n'avoir pas vu clair dans ses affaires. Si les ressources de l'État n'étaient pas inépuisables, je crois que la Marine en serait là depuis longtemps ».

Gervaise ne se prononce pas sur la question de la partie double qu'il dit ne pas connaître suffisamment.

Il voit que la nomenclature des matières a été faite en vue de la classification des objets en magasin et du contrôle par la Cour des comptes : elle est mal adaptée à l'établissement des coûts de revient et plus d'un objet ne correspond à aucune unité simple, dont le libellé trop vague regroupe des objets différents au même prix. De plus rares sont les objets entièrement définis par des plans et devis dans la Marine ! L'atelier confectionne ceux qui lui sont demandés « comme il l'entend ou comme il a l'habitude de le faire » et le livre ainsi au magasin particulier. Gervaise a calculé que sur une liste de 3 076 unités simples, 389 représentaient réellement quelque chose. Les matériels uniformes sont achetés à l'industrie, les matériels spéciaux produits dans les ports ont « en quelque sorte leur place marquée à bord du navire » : il est vain de chercher à établir des tables de construction de ceux-ci et même, selon lui, d'en calculer le coût de revient car les quantités sont trop faibles et devraient supporter tous les frais généraux. Plus encore, le prix de journée est compté uniformément dans les feuilles d'ouvrage, alors que le nombre d'heures travaillées varie de 7 en hiver à 10 en été. Le prix officiel permettrait au moins de comparer les prestations d'un port à l'autre ou d'une année à l'autre dans un port donné, à défaut de comparaison avec l'industrie.

Le vice-amiral Gicquel des Touches (1818-1901), poursuivant le programme de Montaignac, demande aux ports et établissements hors des ports des éléments nécessaires à la révision de la nomenclature des matières (26 avril 1876) et leur communique pour avis un projet de l'instruction générale destinée à remplacer celle de 1854, la révision de la nomenclature des travaux devant être réservée à la commission centrale chargée d'arrêter définitivement l'instruction nouvelle (17 juillet 1877)²². Cette commission, présidée par le contre-amiral de Jonquières (1820-1901), est amenée à modifier l'ordre de ses travaux pour faire droit aux demandes de Paul Bethmont (1838-1889), député de Rochefort, vice-président de la Chambre des députés et président de la commission du budget de l'exercice 1878.

²² *Commission mixte de la Marine. Rapport sur la comptabilité*, 25 mars 1882, BB⁸-982, p. 5 et 6, pour ce paragraphe.

3.3. Le renouveau de l'action parlementaire

3.3.1. Vers la nomination d'une nouvelle commission mixte

Le programme de la seconde commission mixte embrasse encore la comptabilité, mais dépasse de beaucoup cet objet : les rapports des commissions du Budget et les discussions à l'Assemblée nationale puis à la Chambre des députés l'annonçaient de manière de plus en plus nette et insistante.

Le Conseil d'amirauté a établi en 1872 un état naval à l'horizon de 1882 et donc un programme de constructions dont nous parlerons au § 3.4. Le vœu de la commission du Budget, dès 1871, est de confier le plus possible de constructions neuves et de fabrications de toutes sortes à l'industrie²³. « Ce n'est pas seulement », écrit Daniel Ancel (1812-1905), armateur au Havre et député monarchiste, « au nom des vrais principes que se recommande ce mode d'opérer, c'est aussi au point de vue de l'économie et pour encourager en temps de paix le développement dans notre pays de ces ressources dont on sent tout le prix en temps de guerre ». Dans son dernier rapport (budget de 1873, 20 juillet 1872), Ancel mentionne que le ministre Pothuau a répété qu'il ne négligeait aucun moyen de réduire l'importance des ports de Rochefort et de Lorient, mais qu'il ne croyait pas possible de les cantonner à la construction, en leur enlevant l'armement d'une portion de la flotte.

Lors de la séance du 12 décembre 1873, Vandier (1835-1878), ancien lieutenant de vaisseau et représentant de la Vendée, souligne que, pour réaliser un programme alors évalué à 300 millions en ce qui concerne les constructions neuves, il convient d'y consacrer 30 millions pendant dix ans et non 20 comme il est proposé dans le budget ordinaire de 1874. Le prix du charbon a doublé depuis 1869, le fer a pris 70 % ; Vandier demande donc 10 millions en plus des 10 millions prévus au compte de liquidation (mais non encore votés à la date de la discussion du budget). Le rapporteur Lambert de Sainte-Croix (1827-1889), député orléaniste, observe que le progrès technique fait tâtonner toutes les marines et que l'on n'a pas encore trouvé le type normal. L'amiral-ministre de Dompierre d'Hornoy (1816-1901) suit Vandier dans le discours qu'il tient sinon dans sa demande de crédits : la Marine déperira et pourtant l'Assemblée ne veut pas voter d'impôts nouveaux à cause de l'état supposé du pays, ce qu'il comprend. Il ajoute : « Si je n'obtiens pas les 10 millions sur le compte de liquidation en 1874 et 1875, je m'en vais ». Ce ministre escompte qu'ensuite les crédits de la Marine pourront être augmentés sans avoir recours à l'emprunt²⁴.

²³ Rapport n° 526 annexé au procès-verbal de la séance de l'Assemblée nationale du 19 août 1871. Il s'agit du budget rectificatif de 1871. Le budget de la Marine et des Colonies a d'abord été fixé à 178 millions par la loi du 27 juillet 1870 ; 37 millions ont été ajoutés par le décret du 27 janvier 1871, et le projet de budget rectifié s'élève à 205 millions.

²⁴ Le compte de liquidation est alimenté en grande partie par des annulations de crédits de la Guerre et de la Marine, puis il faut recourir à l'emprunt. La Marine a disposé de 1874 à 1883 d'un compte de liquidation ou budget sur ressources extraordinaires voté avec le budget ordinaire ou séparément selon les années. Voici, selon les *Comptes définitifs* consultables au S.H.D. (Vincennes), les dépenses arrondies (en millions de francs) résultant des services faits de 1864 à 1883, y compris sur les exercices clos (Marine et Colonies, budgets ordinaires, sur ressources extraordinaires et sur ressources spéciales).

Le projet de budget pour 1875 est en augmentation d'environ 2,4 % par rapport au budget voté précédemment²⁵. Cependant, et malgré le compte de liquidation, il ne permet pas de satisfaire aux exigences du programme de 1872 : soit on réduit le programme, soit on augmente le budget, constate le rapporteur. Le prix des matières et de la main-d'œuvre augmente, et, si le plus grand bâtiment du programme de 1857 coûtait 4,5 millions, il faut en déboursier 10 à présent. Le rapporteur La Roncière Le Noury (1813-1881) l'annonce déjà : « Le programme de 1872, non seulement nous ne pouvons pas l'exécuter, mais nous nous éloignons chaque année de sa réalisation. »

Pothuau, rapporteur du budget de 1876, introduit dans ce débat difficile un nouvel impératif : « Nous avons pensé qu'il y avait intérêt non pas seulement à faire bien, mais à *faire vite*, et c'est un des motifs qui nous ont conduits à recommander au ministre de la Marine de confier à l'industrie privée le soin d'en construire le plus grand nombre possible. Ce sera un moyen de ramener l'activité sur les chantiers de nos ports de commerce qui languissent pour la plupart et se ferment. Cela dispensera en même temps l'État d'accroître le personnel des ouvriers qui, on le sait, lorsqu'il vient à être augmenté, même temporairement, ne rentre qu'avec les plus grandes difficultés dans les limites qui lui étaient précédemment assignées. »²⁶

Le prince de Joinville (1818-1900), officier général de la Marine sous le règne de son père, participe à sa manière au débat par un article anonyme paru dans le numéro du 1^{er} novembre 1876 de la *Revue des deux mondes*²⁷. Il critique la dispersion des travaux dans cinq ports et quatre établissements, avec des crédits insuffisants, ce qui ralentit un peu plus les constructions neuves. Il n'ignore pas les intérêts du personnel administratif et des ouvriers, qu'il est impossible de muter. Il n'oublie pas les intérêts des communes qui vivent des arsenaux et *ne se laisseront pas retirer « la part qu'elles sont habituées à considérer comme la leur dans les ressources du budget »*. Les fonds destinés aux constructions neuves sont partagés en cinq, « de sorte que, si la somme à dépenser équivaut au prix d'un des grands navires modernes, au lieu de faire ce navire en un an, dans le Creusot maritime que nous avons négligé de créer, nous donnons un cinquième de navire à chacun de nos arsenaux [...] les cinq navires sont peut-être, grâce aux progrès faits pendant leur longue gestation, impuissants avant de naître. Cela s'est déjà vu »... et cela va se voir plus souvent, ajouterons-nous.

Pourtant la forte diminution des dépenses pendant quelques années donnait l'occasion de fermer au moins un arsenal : cela aurait été une bonne chose car « le travail producteur aurait été restreint mais non ralenti. On eût profité de la pression du moment pour le concentrer, pour lui imprimer par là une rapidité qui eût été un accroissement de force et pour le débarrasser de charges administratives écrasantes ».

1864	218,2	1868	197,3	1872	144,6	1876	170,3	1880	213,2
1865	193,1	1869	182,5	1873	156,0	1877	192,9	1881	231,2
1866	192,9	1870	212,6	1874	153,3	1878	197,7	1882	242,5
1867	222,1	1871	170,4	1875	158,2	1879	198,7	1883	279,9

²⁵ Rapport n° 2511 (La Roncière Le Noury) annexé au procès-verbal de la séance de l'Assemblée nationale du 2 juillet 1874, pour ce développement.

²⁶ Rapport n° 3124 (Pothuau) annexé au procès-verbal de la séance de l'Assemblée nationale du 26 juin 1875 et discussion des 28 et 29 juillet 1875, pour ce paragraphe.

²⁷ Pages 5 à 31, pour ce développement. Joinville avait donné à cette revue une étude retentissante sur la marine à vapeur en 1844.

Un manufacturier aurait certainement agi ainsi. Les Anglais ont fermé Deptford et Woolwich et réduit Pembroke. Le ministre Pothuau rappelle que le nombre d'ouvriers soldés des constructions navales et de l'artillerie était de 30 000 au 1^{er} janvier 1870 et de 22 500 au 1^{er} janvier 1872 et que le budget de 1873 comprend 18 000 ouvriers²⁸. Puis, redevenu député, il rappelle encore que la réduction du personnel ouvrier des arsenaux est chose très difficile après une augmentation même temporaire. Cette augmentation est presque irrésistible, et *l'occasion de fermer Rochefort ou Lorient a bien été manquée*.

Le prince de Joinville aborde plus largement la question morale dans la Marine. « Les progrès de la défiance publique en matière administrative, le besoin de tout contrôler indéfiniment ont entraîné une multiplicité de rouages qui entraînent des pertes de temps immenses, qui éparpillent et annulent la responsabilité. La responsabilité n'existe plus aujourd'hui dans nos ports, et par suite l'autorité, l'initiative du chef, indispensables à l'action rapide, n'y sont plus connues. Les formes de l'autorité subsistent, mais la réalité est absente ». Le personnel administratif est multiplié est en constante augmentation. « Enchevêtrés les uns dans les autres, souvent en lutte entre eux, jaloux de leurs attributions, les corps spéciaux entre lesquels [le personnel] se subdivise sont de véritables entraves à l'action. Enfin tout ce personnel, né du nombre exagéré de nos arsenaux et de l'excès de contrôle, coûte cher car tout se paie en ce monde, le luxe comme la défiance ». Ce qui menace la France, c'est le sort de l'Espagne et ses gigantesques arsenaux où l'herbe pousse : « la coquille est magnifique ; l'animal qui l'habitait est mort d'inanition ». Joinville pense que les commissions du budget ou une commission d'enquête parlementaire préparerait les voies des réformes nécessaires.

Pendant la discussion budgétaire des 6, 7 et 9 novembre 1876, le comte de Douville-Maillefeu (1835-1895), ancien officier de marine et député d'extrême gauche, aborde à son tour la grande question. La France a trop d'arsenaux maritimes, dit-il, par suite de la facilité des communications et de la vapeur. Rochefort et Lorient sont inutiles ! Lorsque Ratier (1804-1880), député républicain de Lorient, proteste, l'orateur réplique : « Je n'ai jamais défendu des intérêts particuliers, je comprends qu'on les défende [...] ». ²⁹ La France a maintenant de grands établissements de construction où elle puise, de même que les États étrangers et leur commerce ; elle a donc tout ce qu'il faut pour remplacer ces deux arsenaux. « Si l'on n'avait pas Rochefort et Lorient, qui font peu d'armements, le ministre ne songerait pas à les créer » (Fourichon opine, rapporte le sténographe). Douville poursuit : « Il faut dire les choses comme elles sont et supprimer des dépenses quand l'utilité est contestable ». En Italie, « malgré toutes les raisons qu'on avait de plaire à certaines parties de cette nation, on n'a pas hésité à supprimer à bref délai l'arsenal de Gênes » et celui de Naples. De même en Angleterre.

Bethmont tente de réduire la portée de ces paroles : « si ces ports n'existaient pas, on pourrait ne pas avoir la pensée de les créer. Mais venir argumenter de ce qui se passe en Italie pour demander à la France de supprimer par mesure

²⁸ Séance du 20 juillet 1872.

²⁹ « Quand on se donne pour maître un arrondissement, on est tenté de croire que ce n'est qu'une abstraction fort innocente. Cette illusion dure peu, l'arrondissement n'en laisse pas jouir longtemps son mandataire ; il le ramène aux réalités, il lui fait sentir la laisse. Les servitudes se succèdent alors. L'oisiveté, on le sait, est la mère de tous les vices ; un arrondissement qui a des principes donne de l'occupation à son député, avec l'idée que la sollicitation permanente est la compagne de toutes les vertus. [...]. Bref, j'étais devenu l'homme d'affaires de l'arrondissement, l'avocat des mauvaises causes et le médecin des cas désespérés. » Louis Reybaud, *Jérôme Paturot à la recherche d'une position sociale* (1843).

d'économie ces deux ports, quand en même temps il faudrait dans les autres ports conservés, reconstituer un immense matériel, c'est comme si on nous demandait de faire une économie de 10 000 F pour ensuite nous obliger à des dépenses de plus de quarante ou cinquante millions. Je n'insiste pas sur ce point, convaincu que l'opinion émise par notre honorable collègue ne sera soutenue par personne [...]. » Les chiffres donnés par le député de Rochefort n'ont aucun sens et son raisonnement est spécieux. Le rapporteur Raoul Duval (1832-1887), député bonapartiste, le remarque : Bethmont a « discrètement glissé » sur le sujet des arsenaux ; il estime quant à lui que la répartition des travaux en un trop grand nombre de centres est une cause de faiblesse, parce qu'elle est une cause de lenteur. Il a compris que la première nécessité est de *faire vite* à cause du progrès technique : la France n'a rien à opposer à l'*Inflexible*, au *Duilio*, au *Dandolo* et à leurs canons de 80 ou 100 t. *Trois arsenaux pour les armements, deux pour les constructions suffiraient.*

On a admis que la valeur du matériel flottant du programme de 1872 serait de 600 millions. Bethmont écrit qu'il s'use moins qu'il ne se « détruit » par suite du progrès technique. Il faut donc donner aux constructions neuves davantage qu'autrefois et ne plus prolonger la durée des bâtiments au-delà de la durée des matériaux constitutifs. Pour montrer où l'on en est réellement sur cette question, qui revient à celle de l'amortissement, il faut citer la réponse du ministre Fourichon à un ancien capitaine de frégate, Eugène Farcy (1830-1910), député de la Seine (extrême gauche, puis boulangiste), qui cherche à savoir si les dépenses de frais généraux ne font pas double emploi avec celles du service général : *l'amiral répond en séance qu'il ne sait pas ce que sont les frais généraux.*

L'un des hommes les mieux au fait de la question est Étienne Lamy et lui se sert de ses connaissances pour défendre l'intérêt public et non l'intérêt personnel en vue de sa réélection ni l'intérêt particulier de la ville dont il est l'élu comme le fait Bethmont. Le 21 janvier 1877 Lamy met par écrit les principales idées qu'il a exposées à Fourichon le matin même : ce sont déjà celles de son discours du 11 février 1878 qui provoque la création d'une nouvelle commission mixte³⁰. Les constructions neuves ne suffisent pas pour conserver à terme à la France son rang de deuxième puissance navale. Lamy trouve trois causes à cette situation préoccupante : 1° Les crédits des constructions neuves sont en partie absorbés par les réparations et les consommations de la flotte ; 2° ces crédits sont divisés en un trop grand nombre d'arsenaux et d'établissements, si bien que chaque arsenal construit trop lentement des bâtiments qui se démodent rapidement ; 3° la comptabilité de la Marine ne permet pas à ceux qui dépensent le matériel, au moins en ce qui concerne les réparations de navires et les consommations de la flotte, de connaître avec une précision suffisante et en temps utile les résultats pécuniaires de leurs opérations. Lamy s'inquiète donc comme tous les réformateurs de l'efficacité de la dépense publique.

Le député de Rochefort est chargé du rapport de la commission du budget pour l'exercice 1878 : la question des arsenaux y est abordée de la façon suivante³¹. Le parlement anglais consacre l'essentiel de la discussion budgétaire aux questions relatives à l'existence des ports maritimes, à la part qu'il convient de donner à l'industrie dans les constructions neuves, à l'effectif du personnel non navigant et aux

³⁰ BB⁸-1796, pour ce paragraphe.

³¹ Rapport n° 186 annexé au procès-verbal de la séance de la Chambre des députés du 6 décembre 1877, *Impressions parlementaires*, 2^e législature, pour ce développement.

dépenses qu'il entraîne dans les budgets. Bethmont appelle de ses vœux un débat approfondi à la Chambre sur ces questions, « qui ne peut qu'être utile à la Marine et au pays ». Il rappelle les mesures de détail acceptées par le ministère et celles qui sont en cours d'instruction d'après les vœux de la première commission mixte. Il signale d'autres lacunes qui entachent d'erreur le coût de revient direct des constructions neuves, par l'omission de certaines dépenses — cf. le témoignage de l'inspecteur général Gervaise ci-dessus —. La feuille d'ouvrage est établie sous la seule autorité des directions de travaux, le contrôle des commissaires des travaux étant nominal, alors que dans de grands établissements de l'industrie, tels Le Creusot et La Ciotat, l'homme technique ne donne que les éléments des comptes, et l'administration rend compte de toutes les dépenses en salaires et en matières. La commission mixte a établi que selon les errements en vigueur dans la Marine, il est impossible de constater les *malfaçons*.

L'amiral Pothuau ouvre la discussion générale le 11 février 1878 (l'exercice est donc commencé)³². Saluant le rapport du « député d'un de nos arsenaux maritimes et donc familiarisé depuis longtemps avec toutes les questions qui intéressent la Marine », le ministre annonce qu'il a décidé de tenir un compte de réparation par bâtiment [la mesure est devenue effective au 1^{er} janvier 1879] et de faire réviser la nomenclature des matières et celle des travaux conformément aux vœux de la commission Jonquières. Il fait connaître que la solde des ouvriers va être augmentée de 5 % en 1878, 1879 et 1880, pour la mettre au niveau de l'industrie compte tenu des avantages consentis par la Marine (pas de chômage, soins gratuits à domicile, retraite au bout de vingt-cinq ans de services), et imagine que cette mesure est de nature à satisfaire « les légitimes préoccupations des ports ». La parole est ensuite donnée à Étienne Lamy.

« La commission du budget croit qu'une étude approfondie de ce grand service est nécessaire et elle croit que cette étude doit être confiée à une réunion d'hommes où soient représentés, avec le corps de la Marine, le Sénat, la Chambre, la Cour des comptes, l'industrie privée, c'est-à-dire les principaux intérêts qui sont liés à notre établissement naval. Tel est le vœu que j'ai mission de soumettre au ministre et de justifier devant la Chambre. »

Dans la marine française, les vaisseaux sont-ils dignes des hommes ? Personne ne lui conteste le deuxième rang, mais pourra-t-elle le conserver ? Il n'y a aucun risque à révéler les causes de décadence car toutes les nations s'observent et « nous avons mieux à faire qu'à demeurer en Europe nos derniers flatteurs ». Nous devons nous garder de nous illusionner sur le nombre de nos navires, sur la valeur de la partie moderne de la flotte, sur la rapidité avec laquelle l'affaiblissement actuel pourrait être compensé. La France ne déploie pas l'ardeur des nouvelles marines dans les constructions neuves : la qualité des ingénieurs, le nombre des ouvriers, le montant des crédits alloués ne sont pas en cause, mais « cette force est stérilisée par un emploi défectueux ».

Tout d'abord une marine moderne requiert des constructions rapides, faites en petit nombre, pour suivre le progrès technique : la France continue d'alimenter de cette sorte de travaux cinq arsenaux, qui construisent donc lentement comme du temps de la marine à voiles. « [...] l'on est tenté parfois de se demander si ces travaux sont faits pour entretenir notre flotte ou pour entretenir nos arsenaux (Très bien ! Très bien ! À gauche et au centre). [...] pour ne parler que des cuirassés, nous mettons à les

³² *Annales de la Chambre des députés*, séance du 11 février 1878, pour ce développement.

construire six à huit ans. L'Angleterre met à faire les siens de trois à quatre ans. [...]. Faut-il fermer un certain nombre de ports ? Et lesquels ? Je n'en sais rien [...]. Faut-il conserver les ports, mais en concentrant dans certains les constructions neuves et en destinant les autres aux réparations et armements ? Je n'en sais rien. Dans la commission du Budget, nous ne sommes pas unanimes sur ces points, et je diffère d'opinion avec M. Bethmont sur les modifications qu'il conviendrait d'apporter à tel ou tel port³³ : mais lui et moi sommes d'accord avec la commission entière pour penser que d'aussi sérieuses et délicates questions doivent être étudiées, qu'elles s'imposent, qu'un remède à l'état présent de choses doit être trouvé ».

Ensuite la Marine n'emploie pas aux constructions neuves la somme votée chaque année : cela est possible parce que les Chambres ne votent pas des crédits séparés pour les dépenses de constructions neuves, de réparations, d'armements. Rien n'oblige la Marine à respecter les proportions qu'elle déclare normales dans les annexes du budget (30 millions sur 70 pour les constructions neuves). Et pourtant, aux dires de l'orateur, jamais on n'a davantage dépensé pour les constructions neuves que depuis trois ans. Les officiers de marine tendent à défendre les navires à armer ou à réparer : « le sentiment de leur responsabilité, l'intérêt de leur carrière les poussent à demander, à obtenir pour leur navire ». Voilà pourquoi, selon l'orateur, les constructions neuves sont sacrifiées : elles n'ont pas de défenseurs attitrés.

La comptabilité du matériel, enfin, ne permet pas à la Marine de se rendre un compte suffisant de ses actes. « La comptabilité de 1854 avait statué que tout [article en] magasin, que tout travail, que tout navire aurait un compte. De cette sorte, tous les mouvements de matériel devaient être suivis en détail, et le résumé annuel de ces comptes permettait aux pouvoirs publics de connaître l'état de cette portion de la fortune publique. Cette œuvre avait rendu un grand service en établissant des principes sains de comptabilité. Elle avait un inconvénient, c'est qu'elle avait trouvé des procédés d'une exactitude rudimentaire et d'une extrême complication. » Devant des montagnes de papier, l'administration, alors soucieuse de garder toute la liberté compatible avec quelque apparence de régularité, allège en 1859 l'instruction de 1854 dans ce sens. Les ports s'étant plaints de la comptabilité des réparations et de celle des bâtiments armés (matériel en service), on les supprime. Depuis lors, tout travail qui n'est pas un travail neuf est inscrit à un compte unique, le compte de réparations (c'est un objet de 10 à 15 millions par an) ; de même l'on ignore ce que chaque bâtiment a dépensé en matériel (15 à 20 millions par an). « Une comptabilité est-elle digne de ce nom quand elle a de semblables lacunes ? » En Angleterre, ces dépenses sont celles qui sont le plus surveillées. N'est-il pas permis de penser que l'obscurité de ces deux comptes augmente les dépenses des réparations et des armements ?

Il ne faut pas pour autant revenir à l'instruction de 1854, parce qu'elle définit une comptabilité *incomplète*. « Si vous voulez bien jeter un regard d'ensemble sur les justifications que la Marine rend de toutes ses dépenses, vous serez frappés de ce fait : c'est qu'elle tient une grande quantité de comptes sans liens entre eux. Non seulement on justifie séparément les dépenses du matériel et les dépenses du personnel, mais toute catégorie de personnel, toute espèce de matériel a un compte particulier. C'est là sans doute un procédé d'ordre qui rend le contrôle facile et permet de connaître exactement toutes les dépenses. Mais, si cette garantie est nécessaire, est-elle suffi-

³³ *Hic jacet lepus.*

sante ? *La comptabilité n'a-t-elle à nous apprendre que le chiffre d'une dépense ? Non. Elle doit nous apprendre encore si cette dépense est juste, utile et féconde. Une dépense n'est ni bonne ni mauvaise en elle-même. Elle n'est telle que par comparaison avec le service qu'elle a rendu.* Or, tout service organisé dans la Marine emploie à la fois du personnel et du matériel, et souvent un matériel de diverse nature et un personnel de diverses catégories. Pour savoir ce que coûte un service et, par conséquent le juger, il faut donc que la comptabilité permette de grouper ensemble toutes les dépenses de nature diverse qui ont concouru à un but déterminé. Eh bien, la comptabilité actuelle de la Marine ne permet ni de prévoir dans le budget ni de constater dans les comptes ce que coûte un seul de ses services. Cherchez les dépenses faites, par exemple, [...] de notre escadre d'évolutions, d'un de nos arsenaux, vous ne les trouverez pas. Toutes les dépenses sont inscrites, sans doute, mais comme les dépenses qui constituent ces services sont de natures diverses, elles sont inscrites à des comptes divers, séparées les unes des autres ; de ces comptes, il n'est pas possible d'extraire la portion qui a été employée à chaque objet ; *il n'est pas possible par conséquent de juger les services, de mettre en face de la dépense faite le résultat obtenu. Cependant, c'est là qu'est le rôle élevé de la comptabilité.* » Elle permet d'établir la responsabilité des hommes qui administrent la fortune de l'État. C'est, dit l'orateur, la première réforme à entreprendre, celle de laquelle les deux autres dépendent.

Lamy estime ou plutôt doit dire que la Chambre, faute de compétence technique, ne pourrait étudier ni accomplir les réformes envisagées, et que l'on ne peut d'un autre côté demander à un corps obéissant et hiérarchisé de condamner les règles auxquelles il a été longtemps soumis. En Angleterre c'est le Parlement qui a pris l'initiative d'une semblable grande enquête lorsque les libéraux sont revenus au pouvoir et, « comme il arrive presque toujours quand une œuvre doit réussir », il s'est trouvé un homme pour l'incarner et la mener à bonne fin, lord Childers (1827-1896), qui a mis huit ans pour y parvenir. Lamy propose l'union des pouvoirs publics : « Qu'il faille, pour assurer le succès, briser des intérêts particuliers, tarir des sources excessives de dépenses ou voter largement des crédits, nous le ferons, et rien ne doit nous sembler difficile ni pénible de ce que commandera l'intérêt de la Marine, et par conséquent l'intérêt de l'État. »

Pothuau paraît surpris par un discours qui a été fort applaudi : il n'aurait pas pris une telle initiative car il croit que les bureaux peuvent renseigner les commissions. Il affirme par exemple que l'administration sait ce que coûte chaque bâtiment par an, quoiqu'elle n'en rende pas compte. Le programme tracé par Lamy étend considérablement celui que Bethmont a indiqué dans son rapport, et auquel le ministre se serait probablement tenu³⁴. Si Pothuau plaide que les restrictions budgétaires ont diminué et ralenti les constructions neuves, il est plus gêné pour répondre à la première partie du

³⁴ Les trois fonctionnaires membres de la commission mixte et auteurs du rapport sur la comptabilité du 25 mars 1882 déjà cité retiennent pour la réforme les trois points suivants du rapport de Bethmont :

1° établissement d'un compte de réparation par bâtiment (en s'en tenant à la coque, si l'on ne parvient pas à bien distinguer les dépenses de réparation du matériel d'armement) ;

2° révision de la nomenclature des travaux, de manière à regrouper toutes les dépenses de constructions neuves, depuis le tracé à la salle des gabarits jusqu'à la remise du navire au service actif ;

3° introduction, dans la comptabilité de l'emploi des matières aux travaux, d'un supplément de garantie et de contrôle.

Comme nous le redirons plus loin, les auteurs reprochent implicitement à Lamy de s'être écarté d'un programme sage et sans surprise pour le ministre.

discours de Lamy : l'Angleterre, nation maritime, peut entreprendre « naturellement » des réformes qui seraient plus malaisées en France. À la suite de ce lieu commun vient l'avertissement. « Et, en vous disant cela, je fais allusion à ce qui a été dit, par exemple, du nombre des ports. *Je vois bien de quoi il est question et je ne veux pas engager le débat sur cette question*, mais, d'une façon générale, je me demande s'il serait bien convenable, bien prudent de ne plus avoir, je suppose, qu'un port sur l'Océan. »

Pothuau cite parmi les questions à traiter la conservation des cinq ports, la fabrication de la grosse artillerie, le nombre des ouvriers dans les arsenaux. Il consent à la formation d'une nouvelle commission mixte, *à condition qu'il désigne ses membres et fixe son programme*. Gambetta (1838-1882) et Allain-Targé (1832-1902) se récrient avec raison sur ce dernier point. La commission nommée le 18 mai 1878 comprend 32 membres, dont 18, ministre compris, sont des parlementaires (11 d'entre eux sont des fonctionnaires ou d'anciens fonctionnaires), 13 sont des fonctionnaires (dont 11 de la Marine) et un dernier membre représente à lui tout seul l'industrie française (c'est Jules Girette, administrateur des Messageries maritimes). Huit des dix-sept parlementaires représentent les ports de guerre. Avec une telle composition, comment le parti du progrès pouvait-il prendre le dessus³⁵ ?

Lamy a proposé un programme que l'on peut exprimer ainsi : 1° étudier le maintien des cinq ports et des quatre établissements ; 2° fixer à nouveau l'affectation de ceux qui seront à conserver ; 3° compléter la comptabilité du matériel, de façon à obtenir *le résultat économique* de chaque arsenal. L'exposé des motifs de la décision présidentielle du 18 mai 1878 instituant la seconde commission mixte mentionne ainsi les vœux des Chambres (le Sénat a appuyé la demande de la Chambre des députés) : 1° la répartition des fonds alloués à la Marine est peut-être trop divisée, et le service n'en retire pas les mêmes avantages que si elle était plus concentrée ; 2° la comptabilité du matériel laisse encore à désirer, tant sous le rapport de la simplification des écritures que du *contrôle* à exercer sur l'emploi des matières aux travaux³⁶. Pothuau suit donc Bethmont, mais il précise que les dépenses devraient être présentées de manière plus lisible et n'exclut pas d'élargir ensuite le programme de travail de la commission.

Lors de la séance d'installation du 29 mai, Pothuau énonce ce dernier sous la forme d'un questionnaire :

« 1°. Convient-il de conserver tous les établissements hors des ports qui sont Indret, Guérigny, Nevers et Ruelle ?

2°. Dans le cas de la négative, quels sont ceux qu'il y aurait lieu de supprimer ?

3°. Examiner alors le parti que pourrait tirer l'État des établissements supprimés et désigner ceux de nos arsenaux où l'on concentrerait surtout les travaux qui se faisaient dans tel ou tel de ces établissements.

4°. Tous les arsenaux doivent-ils continuer à avoir la même affectation ? Doit-on construire, armer et réparer dans chacun d'eux ?

³⁵ Des nominations sont venues combler les vides par suite de démissions ou de décès, mais la note dominante est restée la même. Le sous-ingénieur Dislère (1840-1928) est secrétaire de la commission avec voix consultative ; il devient ensuite membre à part entière.

³⁶ Décision présidentielle du 18 mai 1878, *B.O. Marine*, 1^{er} semestre 1878, p. 857 et suiv.

5°. Dans le cas de la négative, quels sont ceux de ces arsenaux qui doivent changer d'affectation, et quel rôle sera assigné à chacun d'eux ?

Quant à la comptabilité du matériel, il y a lieu d'examiner s'il est possible, en simplifiant les écritures, d'arriver à se rendre un compte, non pas plus exact, mais du moins plus prompt et plus clair des dépenses qui sont faites en vue de nos travaux maritimes de tous genres. Dans cette voie, il est important de rechercher si l'emploi des matières à ces travaux est suffisamment contrôlé. Enfin, il y aura lieu également de se préoccuper de savoir si les résultats qu'on se propose d'obtenir doivent entraîner à une diminution ou à une augmentation du personnel administratif des arsenaux. »³⁷

Le programme est donc limité, mais conforme à l'exposé des motifs de la décision présidentielle et aux interventions de Pothuau à la Chambre. Pour n'avoir pas à s'interroger sur l'utilité des ports, on va s'intéresser à celle des établissements hors des ports, moins bien défendus par les intérêts particuliers (et le ministre a en vue la grosse artillerie : Nevers et Ruelle vont-ils suffire ?). *Seule la question de la spécialisation des ports est posée. C'est, somme toute, la voie de la prudence.*

3.3.2. Les conclusions de la sous-commission de comptabilité

La nouvelle commission décide dès son installation de se partager en deux sous-commissions, dont l'une se chargerait des questions d'affectation et d'organisation administrative des ports et établissements et l'autre des questions de comptabilité³⁸. Lamy objecte que ces sous-commissions nombreuses et formées d'après des convenances personnelles ne représentent pas l'opinion des hommes les plus compétents et que leur avis risque néanmoins d'influencer à l'excès la commission plénière, ce qui ne serait pas à craindre de délégations composées d'un petit nombre d'hommes même des plus compétents³⁹. D'après lui, les sous-commissions doivent seulement rechercher les documents et en extraire les arguments, afin de mettre la discussion en état. Elles ne doivent pas statuer sur l'envoi de délégués dans les ports car le rôle de ceux-ci est de voir, comparer et donc juger. Il faut espérer que ces délégués seront choisis « sans considération du parti qu'ils sembleront disposés à soutenir ». Si le nom de ces délégués doit être un préjugé pour ou contre certaines solutions, il vaut mieux que le choix soit fait par la commission entière que par une moitié d'entre ses membres « et peut-être avec une passion contraire à celle de la majorité ».

La sous-commission de comptabilité, présidée par le vice-amiral Jauréguiberry (1815-1887), délègue au contraire à huit de ses membres le soin de rechercher et d'indiquer les réformes et améliorations de la comptabilité administrative des matières, en commençant par leur emploi et tout ce qui s'y rattache, afin de préparer

³⁷ BB⁴-1434. Les comptes rendus des séances de la commission plénière et de la sous-commission des ports que nous avons retrouvés sont dans ce carton ainsi que dans BB⁸-1796 et 6DD¹-156. Les travaux de la sous-commission de comptabilité ne nous sont connus que par deux rapports, celui de sa délégation daté du 11 janvier 1879 (cf. *infra*) et le rapport du 25 mars 1882 déjà cité.

³⁸ *Commission mixte de la Marine. Rapport sur la comptabilité*, 25 mars 1882, BB⁸-982, p. 10.

³⁹ *Commission mixte de la Marine. Note sur le rôle des sous-commissions*, 14 juillet 1878, 333AP39, pour ce développement.

ses propres résolutions⁴⁰. La délégation étudie les documents laissés par la première commission mixte et celle présidée par le contre-amiral de Jonquières, qui fait lui-même partie de la deuxième commission mixte. La délégation prend des résolutions qui sont soumises à la sanction de la sous-commission de comptabilité puis de la commission plénière. Celle-ci, après examen et discussion, adopte les résolutions de la délégation avec quelques modifications dans le cours de six séances, du 12 mars au 3 avril 1879. Nous avons regroupé les onze résolutions en six rubriques⁴¹.

Nomenclature des matières. Elle présente des doubles emplois qui empêchent de se rendre facilement compte des ressources dont la Marine dispose et conduisent à attribuer des prix différents à des objets semblables. Il convient d'autre part de classer à part tous les articles du matériel naval (celui qui est délivré aux maîtres des bords au titre du règlement d'armement), afin de ne pas les confondre avec les matières et confections préparatoires destinées aux magasins. Les objets nécessitant une attention plus grande de la part de la Cour des comptes, notamment une partie du matériel d'artillerie, seraient présentés distinctement. Enfin la classification par unités collectives, d'une manière générale, devrait mieux refléter les analogies existant entre les unités simples. Le travail de révision de la nomenclature serait confié à une commission technique peu nombreuse qui se servirait des résultats du travail demandé par le ministre aux ports à ce sujet (proposition de création du 21 août 1878).

Nomenclature des travaux. Il faut d'abord parvenir à l'uniformité et à l'exhaustivité dans la classification des dépenses et la détermination des coûts de revient, afin de comparer correctement les résultats économiques des constructions et réparations exécutées dans les différents arsenaux. Les comptes d'emploi aux travaux ne saisissent qu'une partie des dépenses afférentes à l'exécution d'un travail, les autres étant disséminées dans la nomenclature des travaux ou égarées dans des inventaires étrangers aux comptes d'emploi ou encore dans des comptes tels que le compte de corrélation. Le coût de revient de chaque partie principale d'un bâtiment à construire ou à réparer doit pouvoir se calculer. Ainsi le contrôle administratif et le contrôle technique seront plus faciles, les comparaisons plus saisissantes et les éléments de négociation des prix avec l'industrie plus pertinents.

La commission technique préparerait le travail de révision de la nomenclature des travaux, tant pour les écritures des arsenaux que pour celles de la comptabilité centrale, et la commission mixte de comptabilité dont la création a été suggérée par la délégation le 23 novembre 1878 le reprendrait afin de faire ses recommandations au gouvernement. La nomenclature des travaux, établie pour les arsenaux, n'est pas adaptée aux travaux des établissements hors des ports. La commission technique en dresserait une à leur usage, en respectant les divisions de la nomenclature des ports qui permettent la centralisation des comptes du service des approvisionnements généraux de la flotte.

⁴⁰ *Commission mixte de la Marine. Rapport sur la comptabilité*, 25 mars 1882, p. 10-11, pour ce paragraphe. La délégation se compose du vice-amiral Jauréguiberry, président, La Monneraye, Léon Bouchard (1830-1904), conseiller-maître à la Cour des comptes, Gervaise, Lancelin (1824- ?), commissaire général de la Marine, Le Prédour de Kerambriec (1827-ap.1892), inspecteur des Services administratifs, Girette et Fabre. Elle s'est réunie douze fois, du 15 juillet 1878 au 4 janvier 1879.

⁴¹ *Rapport sommaire de la délégation à la sous-commission de la comptabilité*, signé Jauréguiberry et Le Prédour, du 11 janvier 1879, document autographié de 20 pages, 10 O 8, et *Commission mixte de la Marine. Rapport sur la comptabilité*, 25 mars 1882, p. 10 à 20, pour ce développement.

La délégation est enfin d'avis de simplifier les états et les comptes et d'augmenter la valeur pratique des résultats. Elle vise particulièrement, mais de manière sibylline, l'obligation faite aux directions d'arrêter trimestriellement leurs écritures.

Comptes des travaux. Les écritures pèsent lourdement sur les directions de travaux. La délégation sait d'un autre côté qu'il est important qu'on ne mette pas en doute la sincérité de ces comptes et par suite celle des coûts de revient, et qu'on ne puisse donc pas modifier l'enregistrement de l'attribution de la matière et de la main-d'œuvre faite au jour le jour. Elle proposerait bien de confier l'établissement de la feuille d'ouvrage à un agent administratif indépendant de la direction, si des résistances sérieuses et peut-être invincibles ne devaient s'y opposer. Aussi suggère-t-elle seulement de faire tenir par l'administration les écritures journalières d'après les chiffres portés dans les feuilles d'ouvrage et les comptes devenus mensuels de l'emploi aux travaux. Le service technique recevrait communication de ces comptes afin d'avoir sous les yeux les résultats de sa gestion et de l'améliorer ; il ne serait plus chargé de les établir. Cette modification serait étudiée par la commission mixte de comptabilité, qui chercherait les moyens d'assurer l'exactitude des comptes d'emploi, qui apparaît bien comme l'un des soucis principaux de la délégation de comptabilité.

La commission plénière est d'accord sur ce dernier point, mais la résolution, qui n'a été adoptée que par une majorité restreinte de la délégation puis de la sous-commission, est vivement combattue. On lui reproche d'abord la complication inutile des écritures. D'après l'ingénieur de la Marine et sénateur républicain du Var Charles-Marie Brun (1821-1897), l'impossibilité de modifier le compte d'emploi est obtenue par l'emploi des bons à souche remis chaque jour aux magasiniers, agents indépendants du service technique. Une autre garantie est offerte par le double contrôle du commissaire des travaux et de l'inspection des services administratifs. Si les directeurs étaient déchargés du soin d'établir leurs coûts de revient, ils seraient conduits à faire tenir un double du compte d'emploi pour sauvegarder leur responsabilité et parce qu'ils sont plus intéressés que personne à suivre l'engagement de leurs dépenses. Le vice-amiral Krantz (1821-1914) remarque que la condensation d'écritures du service technique par un autre service n'apporte aucune garantie nouvelle. Guilbault rappelle que la première commission mixte a proposé de porter les dépenses réelles de main-d'œuvre et non les dépenses conventionnelles par l'utilisation de la valeur de la journée moyenne d'ouvrier.

Dans ces conditions, la commission mixte charge la délégation des ports de se rendre compte sur place de l'exactitude des procédés en usage pour l'imputation des dépenses qui appartiennent réellement à chaque ouvrage, d'étudier dans les établissements de l'industrie analogues à ceux de la Marine les procédés concourant au même but et de proposer la méthode à retenir.

Compte du matériel. Les comptes administratifs doivent être clairs, précis et comprendre toutes les dépenses qui se rattachent aux mêmes objets. Il est aussi essentiel que chaque chef de service rende un compte exact de sa gestion, « afin que les comparaisons sur les prix de revient des travaux puissent s'établir d'un port à un autre et de chaque service similaire à un autre service similaire ». C'est, dit la délégation, la condition de la responsabilité de chaque gestionnaire : *la comparaison doit être pour l'État ce que la concurrence est dans l'industrie*. De la sorte ils « arriveront à procéder de la même façon et non seulement à dépenser régulièrement, mais à bien dépenser ».

Les comptes de gestion seraient présentés par ports ou établissements et, pour chacun d'eux, par directions et par services. La note préliminaire du *Compte du matériel* comprendrait les informations de nature à faciliter les investigations des contrôles extérieurs, notamment en vue des comparaisons à établir entre les résultats obtenus dans chaque arsenal ou établissement, au moyen des crédits budgétaires et des stocks en magasin.

Les inspections générales techniques examineraient sur place les résultats et les compareraient avec les projets autorisés par le ministre (c'est-à-dire les travaux principaux) et rédigeraient chaque année un rapport d'ensemble des résultats des directions, tant en ce qui concerne l'économie que la bonne exécution des travaux. La Commission mixte souligne, dans sa 9^e résolution, *la nécessité d'organiser à Paris le contrôle des comptes de travaux* et propose de l'attribuer aux inspections générales techniques.

Application de la partie double. La délégation juge que l'initiation d'un nombreux personnel à la nouvelle méthode sera difficile, alors que son application aux écritures de l'administration centrale ne doit pas présenter de difficulté sérieuse. La commission mixte de comptabilité serait chargée de suivre l'application du système aux matières et de proposer son extension (deniers et matières) aux ports ou son abandon selon les résultats constatés au centre. Cette commission préparerait l'étude des modifications des lois ou règlements en vigueur que cette application rendrait nécessaires.

La question est discutée par la Commission mixte lors de la séance du 19 mars 1879. Ratier, le député de Lorient, estime que ce sont des experts extérieurs à la Marine qui doivent, sous le contrôle de la commission mixte de comptabilité à créer, faire l'essai de transformation et qu'il faut appliquer la partie double dans les ports, parce que c'est là que les irrégularités se produisent. *Il est donc d'avis que la partie double est plus sûre que la partie simple.* Girette déclare que la délégation a reculé provisoirement devant les préjugés des ports. *Ensuite on se servira de la loi* : ne sont-ce pas les commissions du Budget qui demandent cette réforme depuis longtemps ? Guilbault répète que la comptabilité en partie double « ne peut avoir d'autre but que de réunir tous les éléments qui sont aussi parfaits que possible [avec la comptabilité actuelle] et d'en former la synthèse [...]. Il n'y a pas à proprement parler de comptabilité dans ce département, il n'y a qu'une statistique que l'on dresse à des époques régulières, chaque trimestre, chaque semestre, chaque année. Le plan de cette synthèse ne peut être fait qu'a priori : il faut que l'administration supérieure et les Chambres sachent ce qu'elles veulent ». Guilbault croit devoir rappeler que le terme de comptabilité a un sens précis : « c'est l'art de faire jouer les comptes entre eux pour en tirer un renseignement, une affaire étant donnée ». Brun redoute une augmentation de personnel, comme chaque fois qu'on a voulu perfectionner les méthodes dans la Marine.

Après bien des palabres, la commission plénière adopte la résolution de la délégation, étant entendu que la commission mixte de comptabilité étudiera l'application générale de la partie double avec le blanc-seing du ministre. Elle évaluera l'effet du changement de système sur le nombre de pièces de comptabilité à fournir, l'effectif chargé de les rédiger et mettra en rapport le taux de frais généraux de comptabilité et le travail réalisé⁴². On ne peut être plus prudent en la matière.

⁴² La Cour des comptes a reçu de la Marine les comptes-matières de 1877 : ils sont accompagnés de 64 237 pièces justificatives, conformément à l'ordonnance du 26 août 1844 et au décret du 30 novembre 1857.

Frais généraux. La délégation répète que la Marine n'a pas moins d'intérêt que l'industrie à se rendre un compte exact du coût de ses travaux, non seulement pour se guider dans les commandes à faire à l'industrie, mais aussi pour comparer les résultats économiques des ports et établissements et répondre aux critiques venant de l'extérieur. Les frais généraux comprendraient dans ce but « la masse des dépenses d'ordre général de l'atelier, de l'arsenal ou de l'établissement et, au-delà, jusqu'à saisir même, s'il est possible, les dépenses des directions centrales » et ils seraient répartis proportionnellement au coût direct du travail. L'étendue des frais généraux est laissée ainsi dans le vague, et ils seraient précisés par la commission technique puis par la commission mixte de comptabilité (9^e résolution de la délégation).

Le compte d'emploi devant être la justification des dépenses faites dans chaque service, la commission plénière juge important que ce compte soit établi de manière à introduire dans les coûts de revient les éléments suivants : 1^o valeur des matières employées ; 2^o montant de la main-d'œuvre appliquée ; 3^o frais accessoires de fabrication ; 4^o part revenant à l'ouvrage dans la masse des dépenses de l'atelier ou du chantier (entretien, réparation, consommation et perte d'outils, etc.) ; 5^o part proportionnelle des dépenses générales de la direction ou du service ou détail qui doit être imputée aux ouvrages exécutés. Le compte d'emploi ne doit pas comprendre de dépense au titre de ce qu'on peut appeler les charges d'État (par exemple bâtiments de servitude, apparaux, outillage de précaution, etc.). Une nomenclature de ces dépenses doit être établie et un compte particulier ouvert à chacun des articles qui la composent.

Brun représente que *les arsenaux ne poursuivent pas qu'un but industriel*. Une partie de leurs dépenses n'a pas de rapport avec la production et certaines d'entre elles devraient même abonder le prix des fournitures de l'industrie. Girette objecte que les bases du coût de revient sont les mêmes à l'État et dans l'industrie : matières consommées, main-d'œuvre appliquée directement, frais généraux c'est-à-dire indivis. Le vice-amiral de Gueydon (1809-1886) abonde dans le sens de Brun : les intérêts de l'État en vue du temps de guerre priment toute autre considération ; seuls les frais généraux qui prennent fin avec les travaux eux-mêmes doivent leur être appliqués.

Le vice-amiral Krantz estime que la multiplication des constructions neuves par l'industrie ne diminuera pas d'un officier, d'un comptable, d'un distributeur le personnel entretenu des arsenaux. Les frais généraux à retenir sont donc peu de chose. Il avance que le compte d'emploi ne peut comporter que des dépenses faites sur les chapitres du budget relatifs aux travaux, de manière à établir une corrélation entre le compte financier et le compte d'emploi ; Gervaise, que le ministre vient de charger de la présidence de la Commission technique, précise même qu'il s'agit des chapitres qui se rapportent au service des approvisionnements généraux de la flotte. Cette façon de voir est inadmissible car elle revient à éliminer notamment des frais généraux répartis toutes les dépenses de la direction des Travaux hydrauliques et des Bâtiments civils : *la comptabilité publique sert de bouclier à ceux qui ne veulent rien changer*.

Girette pose que la Marine doit d'abord charger ses arsenaux ; s'ils ne suffisent pas à exécuter les travaux, elle doit recourir à l'industrie et disposer pour cela des termes de la comparaison. Gougéard remarque de son côté que les frais généraux peuvent se calculer facilement dans les établissements hors des ports, parce que ce sont des usines ; il en ira de même dans les ports, *lorsqu'on aura séparé la marine active de l'usine, et Gougéard veut croire que la Marine tend à opérer cette division*.

L'amortissement comptable des immobilisations est l'un des éléments des frais généraux à répartir entre les travaux : la Marine continue de l'ignorer. Le directeur des forges de La Chaussade, Picot de Moras (1816-1886) explique son attitude ainsi⁴³. L'industrie « tient à amortir ses dépenses en peu d'années ; elle a hâte de faire des bénéfices, elle prévoit que tel matériel, aujourd'hui propre à l'exploitation, devra être abandonné et renouvelé quand surgiront quelques nouveaux procédés qui l'obligeront à produire dans des conditions nouvelles, sous peine de ne plus satisfaire sa clientèle et ses actionnaires ». Certains industriels ont espéré amortir sur une seule grosse commande de l'État les investissements qu'elle les obligeait à faire. L'État n'a pas à entrer dans de pareilles considérations : il suffit qu'il produise à des coûts tels que, « comparés [aux prix] qu'il paierait à l'industrie pour les mêmes fabrications à *qualités égales* [souligné par Moras], il retrouve l'intérêt ordinaire annuel du montant desdites valeurs [mobilières et immobilières], tout en les maintenant en bon état par un entretien continu ». Le *préjugé* contre l'industrie se retrouve partout à des degrés divers. Voici comment l'ingénieur Lebelin de Dionne (1824-1907) l'exprime à propos des gros canons, lors de la discussion du budget de 1879, les 29 et 30 novembre 1878 (il est commissaire du gouvernement). Il n'est pas judicieux, dit-il, de payer un outillage à l'industrie pour confectionner et assembler six à huit canons, alors qu'en équipant Toulon (comme le voudrait Pothuau), « il nous restera pour en fabriquer d'autres ou les réparer » : c'est supposer que l'industrie exigera le paiement de l'outillage pour cette seule commande, comme s'il ne devait plus y en avoir ensuite.

La Commission mixte charge la délégation des ports de recueillir les renseignements et documents nécessaires à l'étude des procédés à suivre pour déterminer les frais généraux et pour réaliser ce programme dans les ports et établissements. Cette étude serait ensuite préparée par la Commission technique et soumise à la commission mixte de comptabilité à créer⁴⁴.

⁴³ *Rapport du directeur des forges de La Chaussade en réponse au questionnaire adressé à Guérigny par dépêche du 16 juillet 1878, relatif aux modifications qu'il pourrait y avoir lieu d'apporter à l'affectation des arsenaux et des établissements hors des ports, du 15 septembre 1878, 6DD¹-158, dossier 3 615, p. 73 et 74, pour ce développement. Ce document est broché avec le Développement par écrit des réponses faites de vive voix par le directeur des forges de La Chaussade aux questions ci-après, qui lui ont été adressées par la délégation de la Commission mixte de la Marine, en séance à Guérigny le 12 mai 1879, du 14 juillet 1879.*

⁴⁴ La délégation et la commission plénière rendent hommage, dans une dernière résolution, au travail d'amélioration entrepris par le ministère avant la formation de la deuxième commission mixte, selon l'énumération suivante :

1° révision du décret du 30 novembre 1857 de façon à rendre plus complètes et plus précises les pièces justificatives des comptes ;

2° sanction par le chef de l'État des mesures arrêtées par l'administration de la Marine pour la conservation du stock de prévoyance formé en exécution de la loi de finances du 4 décembre 1875 ;

3° création, par analogie avec les règles existantes, de dispositions applicables aux magasins des services des vivres, des hôpitaux et de la justice maritime ;

4° création d'une comptabilité spéciale pour les navires en réserve ;

5° réorganisation de la comptabilité des objets en service dans les hôpitaux, les prisons, les musées et les bibliothèques ;

6° organisation de la comptabilité administrative des manutentions (vivres) ;

7° modification du mode de corrélation du compte du matériel avec le compte financier, de manière à permettre à la Cour des comptes de contrôler l'entrée en magasin à titre d'achat par la sortie correspondante dans la comptabilité en deniers [affaire réglée, selon le rapport du 25 mars 1882] ;

8° amélioration et codification des règles relatives aux services de l'habillement et du casernement des équipages et des troupes ;

La réunion de la commission plénière du 5 mars 1879⁴⁵ est provoquée et présidée par Jauréguiberry, qui a succédé à Pothuau rue Royale le 4 février. Il présente les résolutions de la sous-commission de comptabilité afin d'obtenir rapidement de la commission mixte un accord sur des questions auxquelles il a travaillé lui-même, les seules peut-être qui lui importent réellement. Voici comment il introduit sa demande. « Vous savez, Messieurs, que les commissions du budget ont formulé des plaintes au sujet du peu de clarté de la comptabilité de la Marine. On trouve qu'elle ne montre pas d'une manière très nette l'emploi des moyens mis à la disposition du département de la Marine et les résultats qu'on en attendait. Le département de la Marine ne demande qu'à aller de l'avant, il ne recule devant aucune réforme, mais il ne s'agit pas seulement de démolir, il s'agit aussi de réédifier et *il faut procéder avec la plus extrême prudence*. Je suis heureux de constater d'ailleurs que l'on n'a pas fait tomber sur le ministère de la Marine les mêmes accusations qui ont été dirigées contre certains autres départements ministériels. » Il conclut ainsi : simplifier la comptabilité, c'est alléger le travail de la Marine et donc lui rendre un grand service. Jauréguiberry peut y voir comme son prédécesseur Hamelin un moyen de réduire le personnel occupé aux comptes ou du moins de ne pas l'augmenter. Quoi qu'il en soit, c'est lui qui fait signer le décret du 15 octobre 1879 qui rend le système de la partie double applicable aux écritures de la comptabilité centrale du matériel, parce que, dit-il, son application n'y présente pas plus de difficultés que dans la comptabilité centrale des deniers tenue en partie double conformément à l'art. 296 du décret du 31 mai 1862⁴⁶. Le *Compte du matériel* modifié devient le grand livre de l'administration centrale.

3.3.3. La sous-commission des ports

Comme nous l'avons vu, les onze résolutions ont été discutées et votées en moins d'un mois, et la Commission mixte n'a débordé la session parlementaire que d'un jour. La participation de la délégation des ports à l'instruction des parties principales de la réforme de la comptabilité nous conduit à parler ici du travail préliminaire de *la sous-commission des ports*³⁶. Il n'est pas difficile d'imaginer que son travail est plus épineux que celui de la sous-commission de comptabilité, et les comptes rendus de réunion le confirment clairement⁴⁷.

Le vice-amiral Touchard (1810-1879), président de la sous-commission, voyant que son plan de travail, qui préjuge de la spécialisation de chaque port, n'est pas accepté par la majorité, propose de rédiger un questionnaire afin de développer le programme du ministre. Le travail est confié à Gougéard, Lamy et Jonquières (8 juin).

9° codification des arrêtés des 2 décembre 1857 et 12 octobre 1859 et des circulaires et dépêches ministérielles ayant modifié ou interprété les instructions des 1^{er} octobre 1854 et 30 octobre 1860.

⁴⁵ Nous avons retrouvé les brouillons des procès-verbaux des séances des 5, 19, 29 mars et 3 avril.

⁴⁶ *B.O. Marine*, 2^e semestre 1879, p. 644-645 (rapport du décret, p. 643-644).

⁴⁷ La composition initiale de la sous-commission des ports est la suivante : vice-amiral Touchard, président, Bethmont, Brun, sénateur du Var, Allègre (1835-1899), député de Toulon, Farcy, Lamy, Georges Perin (1831-1903), Ratier, le contre-amiral Duperré, Jonquières, Le Gros (1816-1899), inspecteur général des Travaux maritimes, le général d'artillerie de la Marine Virgile (1821-1895) et Gougéard. Sur les treize membres, quatre représentent les ports au Parlement. Dislère est secrétaire de la sous-commission.

Gougéard est un ancien capitaine de vaisseau passé au Conseil d'État. Les auteurs n'excluent pas, dans un deuxième temps de l'étude, la fermeture d'un port. Le 11 juin le projet est lu, et le contre-amiral Duperré (1825-1900) en est effrayé : « on ne tend à rien moins qu'à refaire l'ordonnance constitutive de 1844 ; on recommencera l'enquête de 1849 ». Cet officier général voudrait limiter le programme aux quatre questions suivantes : 1° des arsenaux qui ne construiraient pas auraient-ils des ressources suffisantes en personnel ouvrier et en outillage, et peut-on réparer sans construire et inversement ? 2° Doit-on conserver cinq arsenaux complets ? 3° Si oui, dans quelle mesure chacun doit-il construire et armer ? 4° Convient-il de transporter les établissements de l'intérieur dans les ports ? Bethmont reconnaît que l'on pourrait s'en tenir là en effet, si la Commission n'avait pas été nommée à la suite du discours de Lamy, d'articles de journaux et de brochures. « Ces questions soulevées alors ne se retrouvent pas dans le discours prononcé par M. le ministre, mais elles ne subsistent pas moins et il faudra tôt ou tard arriver à les traiter pour tranquilliser les esprits menacés *ou les atteindre d'une manière définitive* ».

Brun fait adopter une proposition demandant le remaniement du questionnaire par ses auteurs et son autographie, afin que chacun puisse en prendre connaissance avant la séance suivante. La nouvelle rédaction comprend encore une longue introduction relative à la méthode, et prévoit une première étude à caractère factuel et une étude plus approfondie, si la commission concluait qu'une organisation ou une affectation différente serait préférable⁴⁸. La seconde étude suppose des visites dans les arsenaux : la commission plénière est seule compétente, elle seule demandera au ministre les instructions à donner aux fonctionnaires, instructions qui supposent une entente préalable avec la sous-commission de comptabilité et ont trait aux rapports de la Commission avec le pouvoir exécutif dont elle tient ses pouvoirs. L'étude préliminaire permettra de dégager une situation des établissements et des motifs qui militent en faveur de leur maintien ou de leur réforme. Leur organisation doit permettre d'exécuter les opérations avec toute la rapidité, la sécurité et l'économie désirables : il faut donc tenir compte de leur situation géographique, hydrographique et militaire et la connaître avec précision. Les questions de la seconde étude, qui doivent donner lieu à un projet ou à des résolutions, sont reproduites ici en note⁴⁹.

Le 5 juillet, Gougéard explique à la sous-commission qu'il n'a pas modifié son texte de façon à exclure la fermeture d'un port, parce qu'il ne veut pas travailler

⁴⁸ *Commission mixte de la Marine. Projet de programme d'études de la sous-commission des ports, présenté par M. Gougéard*, deux pages autographiées, BB⁸-982, pour ce développement.

⁴⁹ « Faut-il diminuer le nombre des ports et des établissements hors des ports et lesquels ?
Faut-il, en maintenant leur nombre, modifier l'espèce des travaux qu'ils exécutent aujourd'hui ?
Faut-il les diviser en ports de construction et d'armement ?
Quels services ont trait exclusivement à l'armement ?
L'existence d'un port d'armement sans constructions est-elle possible et réciproquement ?
Quelles augmentations et quelles suppressions dans le personnel et dans le matériel entraîneraient, pour chaque établissement, les changements qui seraient proposés ?
Quels changements devraient être, par voie de conséquence, apportés dans les établissements ainsi modifiés, soit à la hiérarchie, soit aux divisions de commandements qui existent aujourd'hui dans les ports ?
Quelle serait, en cas de modification, la dépense de toute transformation qui pourrait être proposée pendant la période transitoire ? Quelle serait la durée de cette période ?
Quand elle serait achevée, quelle serait la dépense annuelle de la nouvelle organisation comparée avec l'organisation actuelle ? »

inutilement après ce qui s'est dit pendant la séance de la commission plénière du 3. Pothuau, après avoir vu l'autographie, lui a pourtant demandé de reproduire son programme en tête et de supprimer la fin, qui se rapporte à la seconde enquête⁵⁰. Il semble que, dès le début, Gougéard ne nourrissait guère d'illusions : « il y a d'ailleurs deux parties bien distinctes à considérer dans la tâche confiée à la sous-commission, les études et les conclusions. Les études peuvent être complètes même sans le secours des réponses des préfets et des directeurs [qui ne sont que trop prévisibles] ; quant aux conclusions, elles réclament un calme, *un désintéressement* dans les questions soulevées que la Commission ne possède peut-être pas suffisamment, il est donc douteux qu'on puisse arriver à une solution quelconque ». L'attitude de Bethmont alimente ses doutes : pour ce dernier, « ne pas parler de la suppression de certains arsenaux mais de leur transformation, c'est la même chose sous une autre forme car la vérité économique serait, si on arrive à une modification de l'état actuel, non de transformer, mais de supprimer, et d'ailleurs le ministre dans son programme n'a pas hésité à indiquer lui-même la possibilité de supprimer certains établissements hors des ports ». Bethmont avoue ainsi implicitement que le port de Rochefort n'est pas viable, économiquement parlant, mais *il défendra sa clientèle en défendant son existence, quitte pour cela à sacrifier un des établissements de l'intérieur.*

Duperré, soutenu par Bethmont, voudrait obtenir un rapport « présentant une vue d'ensemble sur les relations entre la Marine et l'industrie, sur les fraudes que l'on a pu constater, sur les difficultés qu'on a rencontrées soit dans la passation des marchés, soit dans leur exécution ». La réaction de Touchard éclaire bien les motifs des deux partis en présence dans la Marine sur cette question qui sous-tend celle des frais généraux : « Je comprendrais que nous demandions ces documents si nous pouvions arrêter cette force qui nous pousse à nous adresser à l'industrie. Nous ne pouvons émettre une telle prétention, et *je crois que le concours de l'industrie est un besoin de notre époque et que, par conséquent, il faut l'encourager.* Ce qui constitue la grande force de l'Angleterre, c'est sa puissance industrielle qui est incommensurable et qui, au moment d'une guerre, rend de si grands services. Je ne vois donc pas quel intérêt il y aurait à connaître les fautes, les erreurs, les fraudes même qui ont été commises dans le passé et qui ne se représenteront plus. C'est de l'expérience qui a été acquise, mais à quoi bon cet examen rétrospectif ? » Bethmont réplique qu'il veut « éviter les mécomptes et les désirs de lucre que nous avons rencontrés de la part des établissements privés, peu nombreux, ne craignant aucune concurrence sérieuse et maintenant par suite leurs prix très haut. » Touchard admet qu'il faut réserver aux arsenaux la plus grande part de la production du matériel d'artillerie, des machines à vapeur et de la construction navale ; mais il ne croit pas que la Marine soit à ce point à la merci d'un seul établissement privé qu'elle doive renoncer à tout contrôle. Il transmet la demande de Duperré au ministre.

L'attitude de ceux qui raisonnent comme Bethmont ou Duperré, et ils sont nombreux dans le personnel supérieur de la Marine, consiste à y contrarier les progrès de l'industrie, afin de garder leur clientèle portuaire, qui comprend non seulement des ouvriers, des commerçants et de petits notables, mais encore des fonctionnaires, comme l'indiquait déjà le comte de La Luzerne. Certains, les ingénieurs surtout, peuvent commencer à craindre pour leur avenir. *Le port de guerre, d'après les arguments puerils dont ces opposants se servent, est une citadelle assiégée en pleine paix.* Il doit

⁵⁰ Exemple surchargé à la main par le ministre, BB⁴-1434.

conserver des valeurs et des méthodes différentes de celles de l'industrie, voire opposées. On croirait entendre des disciples du chevalier d'Arcq ! Ils mènent en réalité un combat d'arrière-garde qui n'a que trop duré aux dépens des véritables intérêts du pays.

Le questionnaire est encore remanié le 10 juillet et la partie du texte approuvé relative aux ports doit être proche de celui qui est reproduit en note⁵¹. Il est convenu que le ministre l'envoie à qui bon lui semble, mais avec prière de l'adresser aux préfets maritimes, aux directeurs des établissements hors des ports et aux directeurs compétents de l'administration centrale⁵². Le résumé des réponses établi par Dislère a été imprimé en deux fascicules numérotés et envoyés confidentiellement en décembre 1878 aux membres de la Commission sous couvert du ministre⁵³.

La question de la suppression d'un arsenal n'est pas posée mais, comme elle est sur toutes les lèvres, tous y répondent. Le commissaire général de Bon (1813-1884), directeur de la Comptabilité générale, en ne considérant que l'aspect militaire, conclut qu'un seul arrondissement pour le Ponant ne serait pas viable. Il écrit aussi que la Marine ne peut compter sur l'industrie du pays et voudrait en conséquence perfectionner l'autarcie des arsenaux. Le vice-amiral de Surville (1818-1879), préfet maritime de Lorient, juge que l'existence des cinq ports est nécessaire en temps de guerre, parce qu'elle oblige l'ennemi à diviser ses forces et qu'elle permet des armements plus

⁵¹ Voici cette partie du texte que nous avons reconstituée à partir des brouillons contenus dans BB⁴-1434 et le rapport du directeur de Guérigny :

La réponse à la 4^e et à la 5^e question [du programme ministériel] suppose que l'on examine l'ensemble de l'édifice naval, en tenant compte des changements qui se sont produits dans les conditions de la défense militaire aussi bien que dans les conditions de la construction. D'un côté la substitution du fer au bois et la grande concentration de main-d'œuvre et de puissance que présente ce nouvel instrument de combat, d'un autre la part de plus en plus importante faite à l'industrie dans la production de la force navale, navires, machines et canons, sont autant de facteurs nouveaux ou plus ou moins récents dont il importe aujourd'hui de tenir compte dans l'examen de ces graves questions.

Après avoir présenté cette observation préliminaire, la sous-commission demande pour chacun des cinq ports :

Le plan du port avec légende explicative [si le ministère en a un, on ne le réclame pas] ;

L'état raisonné : 1° des constructions navales proprement dites et des réparations que le port a exécutées pendant les dix dernières années ; 2° des armements et désarmements opérés pendant cette période.

Elle demande quelle serait la production maximum dont le port est capable, l'état actuel de l'outillage propre à la construction en fer et la force productive de cet outillage ; l'état des frais généraux afférents au matériel et au personnel, avec indication des bases qui servent à les établir ; l'état du personnel ouvrier, son mode de travail et de salaire, sa situation sédentaire ou nomade par profession.

Définir exactement le fonctionnement des divers services, y compris fabrication des artifices de guerre, école de pyrotechnie, école des torpilles.

État du personnel employé par chacun d'eux, personnel ouvrier, personnel dirigeant ?

Conditions défensives du port. Défense naturelle, défense artificielle. Situation de la défense ? Opinion ou rapport de la commission de défense locale.

Au point de vue hydrographique et maritime, quel nombre de navires de combat d'un tirant d'eau déterminé le port peut-il recevoir, soit pour les armer, soit pour les réparer ?

Dans les ports à marée, combien de temps l'accès reste-t-il fermé pour les navires à tirant d'eau maximum ? Quelle serait pendant cette période d'attente, la situation des navires et quelle sécurité, maritime et militaire, présentent les mouillages et abris qui avoisinent ces ports ?

⁵² Cf. le compte rendu de la séance du 13 novembre 1878 de la sous-commission des ports. Le questionnaire a été envoyé à Guérigny par la dépêche ministérielle du 16 juillet. Les réponses sont demandées pour le 1^{er} novembre (BB⁴-1434).

⁵³ L'exemplaire n° 5, destiné au vice-amiral Jaurès (BB⁸-1796), le n° 16 (BB⁴-1434) ou le n° 44 (10 O 8) en font foi.

rapides. Le vice-amiral Garnault (1820-1906), préfet maritime de Rochefort, parle d'un « immense péril » pour la France si la question devait être discutée et se demande notamment ce que l'on ferait des ouvriers en cas de fermeture de son arsenal. Plusieurs officiers signalent la capacité insuffisante des ports (nombre de cales (52), de bassins (30), personnel, espace, sécurité au point de vue militaire, selon le cas). La production moyenne n'est que de 13 700 t de coques neuves et la capacité est évaluée à 18 700 t, et encore faudrait-il augmenter le nombre des ouvriers. Les cinq arsenaux et les chantiers privés « qui travaillent bien » ne parviennent pas à exécuter le programme de 1872, note le vice-amiral Roussin (1821-1896), préfet maritime de Cherbourg : ce n'est donc pas le moment de fermer un ou deux arsenaux, « en supposant même que l'on pût y penser ».

L'ingénieur Sabattier (1820-1884), directeur du matériel, estime que l'industrie française est peu développée et peu prospère, si bien que l'on ne peut compter sur elle que « dans une limite restreinte ». Son prédécesseur, Dupuy de Lôme (1816-1885), qui a pantouflé aux Forges et chantiers de la Méditerranée en 1869, relève plusieurs exagérations manifestes dans l'exemplaire qu'un membre de la Commission lui a communiqué⁵⁴. Les chantiers de La Seyne peuvent construire 11 000 t de grands navires de guerre par an, avec un échelonnement convenable des travaux. Les ateliers du Havre peuvent construire de même 9 000 t de coques. La capacité de production de machines à vapeur, dans les ateliers de Marseille et du Havre, dépasse les 6 000 ch mentionnés dans les fascicules pour la capacité de la France entière. Dupuy ne peut admettre que l'on n'accorde aux établissements de l'industrie « qu'une existence pour ainsi dire factice, soutenue seulement par les commandes de l'État ». Celles-ci ont été bien utiles dans les années de marasme, mais celles des armateurs forment l'essentiel du chiffre d'affaires des Forges et chantiers depuis 1855 (85 % des 312 millions).

La question de la spécialisation des ports amène des réponses à peine plus nuancées. De Bon propose naturellement de ne rien changer à la situation existante. Surville pense qu'un port qui construit doit armer, pour des raisons de sécurité et d'efficacité. Les réparations occupent les ouvriers pendant les temps morts — Surville assimile leur effectif à une constante —. Bourgois (1815-1887), préfet maritime de Brest, considérant que Lorient et Rochefort n'ont pas de vraie rade, pense que l'on pourrait réduire leur activité à la construction et à la réparation, sans les supprimer. Les trois grands ports suffisent selon lui aux armements du temps de guerre. Roussin juge, comme Surville, qu'il faut construire et armer partout, parce que l'on construirait mal là où l'on ne ferait plus d'armements, et que l'on peut utiliser les ouvriers aux deux services. Garnault, faisant vraisemblablement allusion aux anciens ports secondaires, condamne les arsenaux de construction « qui ne répondent que très imparfaitement, aujourd'hui plus encore qu'autrefois, aux besoins réels de notre marine militaire ».

Sabattier se dit partisan de la spécialisation des ports pour des raisons d'économie. Lorient et Rochefort deviendraient de simples ports de construction, la finition et l'armement s'effectuant alors à Brest, ainsi que l'on procède à Pembroke. On concentrerait à Toulon et à Rochefort la construction en bois. Rochefort continuerait à construire en bois et en fer, mais ne ferait plus ni refontes ni réparations ni entretien de navires en réserve ; l'augmentation du nombre d'ouvriers (par l'augmentation des constructions) réduirait son taux de frais généraux. Brest doit rester le premier port de

⁵⁴ *Note pour l'amiral Pothuau, ministre de la Marine*, du 27 janvier 1879, signée Dupuy de Lôme, BB⁸-1796, pour ce développement.

l'Océan, mais il ne peut plus se développer comme arsenal, faute de place. Selon l'amiral Dupré (1813-1881), préfet maritime de Toulon, Brest ne devrait plus que construire et armer, Cherbourg réparer et ravitailler la flotte.

De tous les officiers consultés, Dupré est le seul qui préconise la fermeture des établissements hors des ports et le transfert de leurs fabrications à l'industrie. Il fait deux exceptions, l'une pour les gros canons, afin d'éviter de se trouver devant un monopole ruineux, l'autre pour les ancres et chaînes dont la fabrication est à transférer de Guérigny à Rochefort. Sabattier déconseille de transporter dans les ports les ateliers des établissements de l'intérieur car le régime des ports dérangerait leur service. Les autres officiers défendent ces établissements ou n'envisagent que leur transfert dans les ports. Ils représentent que l'atelier de Cosne, fermé en 1872 et facile à vendre, a été cédé pour le tiers de sa valeur d'inventaire, et la fonderie de Saint-Gervais, fermée en 1869, pour 9 % seulement de l'inventaire ; ils ne s'interrogent pas sur la valeur réelle de ces établissements au moment de leur vente. Les ouvriers lésés pourraient créer bien des embarras au gouvernement, souligne-t-on encore.

Bourgeois propose de transférer la fabrication des machines d'Indret dans les ports, afin en particulier de disposer d'un supplément d'outillage et de personnel pour le temps de guerre (c'est une variante de l'idée d'autarcie), mais cette idée ancienne est combattue par Sabattier, Surville et même par de Bon (caractère peu économique, impossibilité de loger les ateliers transférés). Le directeur du Matériel, celui d'Indret et le directeur des constructions navales de Brest défendent le rôle régulateur de l'établissement, sans lequel « on serait à la merci de deux ou trois établissements qui, seuls, peuvent entreprendre les grandes machines ». La qualité de la production d'Indret est jugée excellente, ses machines sont souvent moins chères à cause d'une main-d'œuvre elle-même moins chère et de frais généraux réduits. L'outillage de l'industrie ne peut progresser que grâce aux marchés de la Marine, et son expérience ne s'acquiert qu'aux frais de l'État ! Celui-ci peut, grâce à l'établissement d'Indret, expérimenter les types nouveaux sans subir la gêne que des marchés occasionneraient. Le maintien de l'établissement de Guérigny permettra de lui faire jouer un jour réellement le rôle de régulateur des prix et de la qualité des blindages (la production y est alors fort limitée). On souligne encore, d'une manière générale, que le transfert des usines dans les ports conduirait à substituer « aux méthodes commerciales des réglementations, conséquences de la discipline militaire ». *Personne ne propose de transférer des fabrications des ports dans les usines.*

Les questions se posent différemment dans les deux établissements de l'artillerie, parce que l'obsession du moment est la fabrication de canons de gros calibre (jusqu'à 100 t). Le transport de ces canons les disqualifie tous les deux aux yeux des officiers qui en parlent, mais ils se trompent⁵⁵. L'établissement le plus menacé est Nevers, si l'on excepte La Villeneuve, dépendance de Brest qui recycle de vieux fers.

⁵⁵ Le Creusot expose en 1878 un truck composé pouvant transporter par chemin de fer un canon de 120 t et qui a été commandé par la fonderie royale de Turin. *La Marine à l'exposition universelle de 1878*, 2 vol., 1879, vol. 2, p. 358. On lit deux pages plus loin qu'il intéresse la Marine pour Ruelle ou Nevers.

3.4. Des limites politiques et administratives de l'action des commissions extraparlimentaires

3.4.1. Le rapport du budget de 1879 (rapport Lamy)

En lisant le rapport du budget de 1879, confié à Étienne Lamy, nous constatons que l'idée d'un grand gaspillage des crédits, nuisible aux constructions neuves et dû généralement au détournement de moyens qui devraient être mieux employés, continue de le poursuivre et de torturer son esprit. Ce morceau d'anthologie contient la plupart des arguments déjà présentés. Nous insisterons ici sur le programme de 1872 et sur le fond et la forme du budget, dont les défauts sont anciens et ont eu la vie longue.

a. Le programme de 1872 a été tracé par l'amiral-ministre Pothuau ; le Conseil d'amirauté a donné un avis favorable et l'Assemblée nationale son assentiment (sans vote)⁵⁶. Bethmont ajoute qu'il a été limité au strict nécessaire.

Programme d'origine (1872)		Avancement					Programme modifié le 5 août 1879	
		à flot fin 1878 et aussi fin 1885 (1)	en construction fin 1878 (2)	à construire en 1879 (3)	nombre probable à flot fin 1885 (1 + 2 + 3)	déficit		
Cuirassés en fer de 1 ^{re} classe	16	20/7	4	2	13	3	Cuirassés d'escadre	26
Cuirassés en fer de 2 ^e classe	12	10/2	5	-	7	5	Cuirassés de station	10
Garde-côtes cuirassés (2 rangs)	20	15/6	6	2	14	6	Garde-côtes cuirassés*	12
Croiseurs (3 classes)	34	44/23	11	-	34	-	Croiseurs	26
Avisos	18	16/6	4	5	15	3	Éclaireurs d'escadre	16
Canonnières	32	18/3	3	-	6	26	Avisos et canonnières de station	16
Transports	25	29/10	9	-	19	6	Transports	26
Total de la flotte proprement dite	157	152/57	42	9	108	49	Total de la flotte proprement dite	132
Bâtiments de flottille	60						Bâtiments de flottille	40
							Torpilleurs	60
Total général	217						Total général	232

*(à remplacer ultérieurement par des torpilleurs)

⁵⁶ Rapport de la commission du budget de la Chambre des députés chargée d'examiner le budget de 1879 (Marine), n° 926, annexé au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1878, *Journal officiel*, 5, 6 et 7 décembre 1878, pour ce développement. D'autres renseignements sur le programme de 1872 sont empruntés à Bethmont (rapport du budget de 1878) et à Dréo (rapport du budget ordinaire de 1881).

Le nombre des bâtiments et leurs caractéristiques définies en 1872 correspondent à des unités à construire ou aux bâtiments existants qui répondent aux spécifications et sont maintenus en service à la fin de 1882, terme du programme (repoussé ensuite à la fin de 1885). Ainsi, sur 220 bâtiments existants au 1^{er} janvier 1873, la Marine prévoit qu'il en restera 143 en 1878 et qu'elle en aura renouvelé 127 en 1885. La valeur de la flotte projetée est d'abord estimée à 482 millions en 1872, puis 623 millions dès 1876, à cause de l'amélioration des performances des bâtiments en construction ou projetés. De là vient la demande de crédits extraordinaires par la Marine, qui ne peut s'engager à réaliser le programme qu'à cette condition. Lamy démontre que le déficit est plus grand qu'il n'est reconnu et qu'il ne sera pas comblé en 1885. Sans se mêler de juger le programme établi, une attitude prudente qui n'a pas toujours été observée dans la suite, la commission du budget a cherché à savoir si la flotte existante ou prévue réalisait les conditions fixées.

Un cuirassé de 1^{er} rang doit être en fer, à cloisons étanches, recevoir une ceinture cuirassée de 30 cm, un pont blindé à 4 ou 5 cm, un éperon et une artillerie de 32 cm. En 1885 il restera 7 des 20 cuirassés à flot à la fin de 1878, tous en bois sauf un et insuffisants sous d'autres rapports. Quatre navires en construction et deux autres à commencer en 1879 seront conformes au programme. Le déficit est donc de trois cuirassés de 1^{er} rang. Les cuirassés de 2^e rang doivent être construits en fer, cuirassés à 22 cm et blindés dans leurs parties essentielles. Des dix bâtiments à flot il en restera deux, insuffisants, et, des cinq bâtiments en construction, trois sont en bois. Il y aura donc à la fin de 1885 sept cuirassés de 2^e rang dont deux conformes au programme. Déficit : cinq unités. La conception des garde-côtes cuirassés sacrifie tout à l'invulnérabilité de la coque (30 cm de blindage à la ceinture et 5 cm pour le pont) et à la puissance de l'artillerie (32 cm). Neuf bâtiments à flot de cette catégorie sont inutilisables (sept d'entre eux sont d'anciennes batteries flottantes). Les six autres figureront encore sur les listes en 1885, avec les six bâtiments en construction et les deux unités à commencer en 1879. Total 14 garde-côtes, soit un déficit de 6 unités. Des 45 bâtiments cuirassés existants, il ne restera donc que 15 unités, dont aucune n'est conforme au programme de 1872 ; des 19 bâtiments de remplacement, 3 ne le sont pas davantage, et le déficit s'établit à 14 unités sur 48 soit près d'un tiers.

Il restera de même 23 des 44 croiseurs, dont 8 sont des navires en bois de plus de seize ans, c'est-à-dire qu'ils ont dépassé l'âge assigné aux constructions en bois, et 3 seulement sont vraiment supérieurs. La construction en cours de 11 unités permettra d'atteindre le nombre fixé (34), sans satisfaire aux spécifications du programme. Des 16 avisos il en restera 6, les 4 avisos en construction et les 5 prévus permettront d'atteindre le chiffre de 15 unités pour 18 au programme. Des 6 canonnières il en restera 3, mais la Marine ne prévoit pas d'aller au-delà des 3 unités en construction, d'où un déficit de 26 unités. Enfin les 29 transports seront réduits à 10, et les 9 bâtiments en construction ne combleront qu'en partie le déficit. En résumé, la flotte normale (flottille mise à part) se compose de 157 unités, il n'y en aura que 108 à la fin de 1885, dont 57 bâtiments anciens (un assez grand nombre ne satisfont pas aux exigences du programme de 1872) et 51 unités nouvelles.

Les 49 unités manquantes ne peuvent être mises en chantier et achevées avant la fin de 1885. Pour terminer les navires cuirassés en chantier à la fin de 1878, la Marine annonce 7 990 000 journées ; pour les nouveaux bâtiments cuirassés du programme à mettre en chantier, 8 150 000 journées, soit 16 140 000 journées en tout.

La capacité des arsenaux ne dépasse pas 13 millions de journées pendant les sept années (1 855 000 journées par an) pour les constructions neuves. Lamy sait que les prévisions de l'administration sont régulièrement dépassées, il compte donc 10 % en plus des 16,14 millions, estimation minimale ; il donne pour la capacité celle qui a été constatée la meilleure année. Dans ces conditions le déficit s'établit à 4 769 000 journées pour les cuirassés et à 8 700 000 journées pour l'ensemble des 49 bâtiments, soit les deux tiers de la capacité des arsenaux. Lamy pense que le recours à l'industrie ne pourra pas racheter une telle différence.

Pothuau critique cette manière de voir les choses lors de la discussion générale⁵⁷. Ce qui compte, selon lui, c'est que la Marine « possède en 1885, réellement en bon état de service, le nombre de bâtiments fixé pour chaque type et que, depuis l'époque où le programme a été arrêté, les navires rayés successivement de la liste de la flotte pour cause de vétusté soient remplacés en nombre convenable par des bâtiments conformes aux idées et aux besoins du moment où ces derniers *ont été mis en chantier* ». Autrement dit les anciens navires que l'on ne remplace pas, pour une raison ou pour une autre, ont leur place marquée dans la flotte prévue pour 1885. Le ministre constate que Lamy part au contraire du principe selon lequel tous les bâtiments de la flotte doivent être des types les plus récents et les plus perfectionnés. Pothuau avance donc qu'il manque 31 bâtiments neufs et non 49, et que le nombre de journées prévu par l'administration jusqu'en 1885 doit suffire, avec le secours de l'industrie s'il le faut. Il veut donc faire croire à la Chambre que le programme sera réalisé.

Lamy est certain que le programme de 1872 ne le sera pas. Il rappelle que les précédents ne l'ont pas été davantage. Le baron Portal (1765-1845), voyant que le matériel de la Marine tombait en ruines, a proposé à Louis XVIII « d'abandonner l'institution pour diminuer sa dépense ou d'augmenter la dépense pour sauver l'institution ». Il demandait un budget de 65 millions pendant onze ans (715 millions en tout) pour obtenir une flotte de 310 bâtiments, comprenant 54 vaisseaux et 66 frégates, dont 27 vaisseaux et 34 frégates à flot, le reste en construction (selon les idées de l'époque, la construction de la coque est avancée aux 22/24^{es} et celle-ci reste sur les chantiers comme un objet en stock). En 1831, 15 vaisseaux et 28 frégates seulement étaient en état de naviguer, et la Marine avait reçu 728 millions. En 1845, le budget passe à 112,5 millions, il y a 46 vaisseaux et autant de frégates à flot. L'administration prend alors pour prétexte la navigation à vapeur pour déclarer insuffisant un programme qu'elle n'a pu mener à bien. En 1846 un nouveau programme de 390 bâtiments dont 44 vaisseaux, 66 frégates et 100 navires à vapeur doit être réalisé en sept ans, avec un budget normal de 100 millions et un crédit extraordinaire de 93 millions pour assurer la transition entre l'ancien et le nouveau programme. Les Chambres, comprenant que moins les promesses sont tenues, plus la Marine a besoin de secours, votent les crédits. Le programme de 1846 n'a pas été exécuté. L'Empire le remplace en 1857 par un autre, encore plus fastueux, à réaliser en quatorze ans (il a été retouché en 1863 et en 1865) : 400 bâtiments dont 40 vaisseaux de première force, 20 frégates à grande vitesse, 30 batteries flottantes, 75 transports. Le budget ordinaire est augmenté de 18 millions, un crédit extraordinaire de 262 millions s'y ajoute. La flotte cuirassée de la France, un temps la plus belle d'Europe, est issue du programme de 1857.

⁵⁷ La discussion du budget de 1879 a eu lieu les 29 et 30 novembre 1878, *J.O.* du 30 novembre, p. 11227 à 11235 et du 1^{er} décembre, p. 11269 à 11283.

En 1870, poursuit Lamy, les hommes qui déclarent que l'Armée est prête annoncent que la Marine a, pour la première fois, réalisé son programme. Cependant, loin de frapper des coups décisifs contre une puissance dépourvue de marine, elle a été incapable de maintenir le blocus de ses côtes. L'Empire n'aura élevé que des apparences de grandeur : de nombreuses unités comptées pour faire nombre étaient des non-valeurs. La Marine, épargnée par la guerre contre l'Angleterre, a pu chercher des succès sans trouver de rivaux depuis 1814. Il lui manque l'épreuve sérieuse qui permet de mesurer la force de l'institution.

Trois États bâtissent une marine qui s'annonce redoutable : la Russie, l'Allemagne et l'Italie. La France, qui n'avait que l'Angleterre à craindre, sera mise en position d'infériorité par la réunion de deux de ces marines, lorsqu'elles auront atteint le degré de puissance que leurs gouvernements ont résolu, c'est-à-dire vers 1885. Elle ferait jeu égal si les navires du programme de 1872 valaient les meilleures unités de ces marines, ce qui n'est pas le cas. En revanche le budget de la marine française est égal à celui des trois autres puissances réunies et inférieur d'un quart seulement à celui de l'Angleterre. Un mal aussi persistant provient de causes permanentes qui tiennent selon l'orateur à l'organisation du service.

b. Lamy défend le matériel, parce que le personnel se défend tout seul. Il cherche à montrer que la Marine ne fait pas l'emploi le plus utile de son matériel et que celui-ci est sacrifié au développement exagéré du personnel.

Les marines anglaise et italienne consacrent environ le sixième des crédits de matériel à l'outillage, aux travaux hydrauliques et au service général des ports militaires, la marine française près du quart selon les chiffres officiels, mais le rapporteur a constaté qu'une partie des dépenses du service général était dissimulée sous d'autres articles de la comptabilité financière. Ces dépenses somptuaires sont un legs du passé dont la Marine ne veut pas se priver. La dispersion des travaux multiplie ces dépenses, qui restent inchangées comme les établissements auxquels elles sont en quelque sorte attachées.

Les autres dépenses du matériel sont productives : l'entretien et les réparations d'une part, les constructions neuves de l'autre. Il faut défendre les secondes contre les premières : les États étrangers votent ces dépenses dans des chapitres séparés ou, comme en Angleterre, contrôlent effectivement les dépenses. Chaque navire britannique a un compte qui enregistre toutes les dépenses depuis la mise en chantier jusqu'à la condamnation ; l'Amirauté surveille les consommations dont les commandants doivent rendre compte. Les réparations prévisibles sont inscrites au budget et les dépenses engagent la responsabilité des commandants et des ingénieurs.

Au lieu de cela, les annexes du budget français donnent à titre indicatif la somme qu'il convient de réserver à l'entretien et aux réparations de la flotte. Les bâtiments armés ne rendent pas de comptes annuels, mais seulement au désarmement, c'est-à-dire parfois plusieurs années après l'armement. Depuis 1875 les commandants à la mer envoient des états de consommations qui sont des documents statistiques sans lien avec la comptabilité des magasins. Les dépenses des réparations ne sont pas précisées dans les budgets et, jusqu'en 1878, elles n'étaient pas suivies par bâtiments. Le résultat de ce désordre était facile à prévoir : la flotte française est celle qui coûte le plus cher à entretenir. En 1876, la marine anglaise a dépensé 11 millions pour l'entretien de ses 130 bâtiments armés (255 000 t), la France 13,5 millions pour les siens (89 unités

déplaçant 170 000 t). Les dépenses d'entretien et de réparation dépassent sans cesse les prévisions, et cela depuis longtemps aux dépens des constructions neuves. D'après Lamy, les dépenses du service général sont celles qui croissent le plus vite, puis viennent l'entretien et les réparations ; les crédits prévus pour les constructions neuves sont régulièrement rognés afin de couvrir les dépassements des deux autres catégories de dépenses.

Partout les dépenses de la flotte française sont supérieures à celles de la flotte britannique. Des circulaires recommandent la mesure dans les consommations, mais elles ne peuvent rompre de vieilles habitudes ni imposer l'économie. Pour mettre de l'ordre, il faut des règles impérieuses et des sanctions : la flotte est entre des mains irresponsables. « Seul est coupable un système qui n'a pas instruit [les officiers et les ingénieurs], serviteurs de l'État, à être les gardiens de sa fortune comme ils le sont de son honneur et qui leur refuse même les moyens de connaître, s'ils en avaient eu le désir, et d'améliorer leur gestion. »

La dotation réellement employée aux constructions neuves (26 à 30 millions) reste supérieure à celles des trois « nouvelles » marines prises séparément, mais les méthodes de travail adoptées enlèvent encore au travail une partie de son efficacité. Les constructions navales sont encore empreintes des méthodes de l'ancienne marine en bois. On multipliait alors les mises en chantier afin de bonifier les bois sans mettre les coques à l'eau avant que le besoin s'en fît sentir car alors commençait l'œuvre de destruction. La concentration du travail était impossible, étant donné le nombre de cales nécessaire (il y avait 12 bassins et 54 cales dans les cinq ports en 1830). Tout a changé avec l'avènement de la marine en fer et à vapeur. La force n'est plus dans le nombre, elle est dans la valeur individuelle des navires et cette valeur varie sans cesse, si bien que les ports de guerre sont remplis de vaisseaux qui sont en état de naviguer mais que le progrès technique a déclassés. Entreprendre de nombreux bâtiments à la fois et les construire lentement comme autrefois sont donc devenus deux causes de décadence. Il convient au contraire de réduire l'intervalle de temps qui sépare la conception de la construction, de procéder par constructions successives et rapides, et par conséquent de réduire le nombre d'arsenaux de construction et de les outiller puissamment.

Comme le service de la flotte active retarde les constructions neuves, plusieurs États ont spécialisé leurs arsenaux, les uns se consacrant surtout à la flotte et les autres n'exécutant que des constructions neuves. En France, le spectre de la ruine des villes qui abritent un arsenal, « mille prétextes que les intérêts particuliers tiennent toujours prêts contre l'intérêt général, dans une certaine mesure l'intérêt général lui-même et surtout une certaine timidité particulière à l'esprit français, dès qu'il s'agit de passer aux actes, s'opposaient à la fermeture d'aucun port ». Or, la nature elle-même désignait Lorient et Rochefort pour les constructions neuves. Rien n'a été fait à ce jour et, au contraire, on n'a pas cessé de diviser les ouvriers et les hommes dans un même arsenal. Aussi la France a-t-elle davantage de travaux commencés que l'Angleterre elle-même : 130 000 t (47 unités) d'un côté en 1876, 90 000 t (pour 23 unités) de l'autre. Cette exagération manifeste se traduit dans la durée et dans le coût des constructions.

Aucun arsenal français n'a pu y appliquer plus de 5 millions et 1 600 ouvriers dans une année : c'est moins que les chantiers de La Seyne et les arsenaux de Chatham, Portsmouth et Wilhelmshaven. Aussi la France prévoyait-elle de réaliser 24 600 des 130 000 t (19 centièmes en moyenne) en 1876, l'Angleterre 32 500 des

90 000 t (36 centièmes). Les cuirassés restent de six à huit ans sur les chantiers, parfois davantage ; seul le *Redoutable* a été achevé en cinq ans. En Angleterre les constructions durent de trois à quatre ans d'ordinaire, et l'Italie a construit le *Duilio* dans ce délai. L'État français reconnaît son infériorité par les délais qu'il impose aux chantiers privés : il prévoit par exemple cinq ans pour le *Foudroyant* ou le *Caiman* et ses marchés stipulent 42 mois pour l'*Amiral-Duperré* et le *Requin*. Depuis 1872, l'État a mis en chantier huit cuirassés et en a achevé un seul, neuf garde-côtes cuirassés dont deux sont terminés, quatorze croiseurs dont quatre, sept avisos dont trois, quatre canonnières dont deux et dix transports dont un. En tout 52 navires entrepris et 13 terminés, les autres navires achevés ayant été mis en chantier avant la guerre. Depuis lors les marines étrangères ont produit les types nouveaux avant la marine française, qui a perdu l'avance qu'elle avait acquise dans le domaine des cuirassés. Le Conseil d'amirauté, conscient du danger, avait recommandé dès 1871 de mettre en chantier les nouveaux types un par un et de ne les reproduire qu'après des essais suffisants et concluants.

Tant que la Marine sera dotée de chantiers aussi dispersés, elle sera dominée par la nécessité de fournir du travail aux arsenaux et non par le développement méthodique de ses forces, parce qu'elle sera conduite à entreprendre plusieurs navires du même type afin de les alimenter en travail. C'est le moyen d'ôter à ses constructions navales une partie de leur valeur militaire avant même leur mise à l'eau. Lamy en conclut que, si « l'excès de dépenses inutiles n'atteint que le budget de l'État, la lenteur des travaux atteint sa puissance ».

Les crédits du matériel ont absorbé jusqu'à 60 % du budget en 1840 ; ils ne comptent plus que pour 43 % en 1878, après un étiage à 30 %. Les bâtiments du programme de 1872 ne réclament pas plus de 40 000 hommes pour un armement général. La proportion de marins appelés dans les ports pour les armements et qui n'embarquent pas a beaucoup augmenté. L'effectif du corps des officiers de marine est pléthorique et leur emploi à la mer en a pâti. On a forcé les états-majors [comme sous Louis XV], si bien que des enseignes de trente ans n'ont pas encore été chefs de quart sur un bâtiment de quelque importance. Partout le commandement s'est dangereusement amoindri pour la valeur du corps. Celui-ci doit être réduit si la diminution du nombre des bâtiments est définitive.

Tous les corps du service sédentaire sont plus nombreux en France qu'en Angleterre. Les constructions navales emploient 135 ingénieurs et maîtres et 16 000 ouvriers en Angleterre, 128 ingénieurs, 321 maîtres et [18 000] ouvriers en France. L'administration déclare qu'il faut affecter 8 600 ouvriers aux constructions neuves pour terminer le programme de 1872 et que le tiers seulement des ouvriers peut y être appliqué, ce qui conduirait à un effectif de 26 000 hommes au lieu de 18 000. Les crédits consommés par les constructions sont passés de 23 à 31 millions de 1875 à 1878 grâce aux commandes à l'industrie. De 1875 à 1877, l'État a consommé 2,4 millions de crédits supplémentaires et augmenté de 1 600 hommes le nombre de ses ouvriers, coûtant 1,4 million soit davantage que l'emploi de matières aux travaux supplémentaires, ce qui fait dire à Lamy qu'ils n'ont pas dû être affectés aux constructions neuves.

Il retient que les chantiers de l'État, en règle générale, exigent au moins un tiers de journées en plus que ceux de l'industrie pour une même construction. Farcy met en relief pendant la discussion une différence qui a échappé à Lamy ou à la commission du budget : l'industrie construit d'après les plans annexés aux marchés, alors que les

bâtiments en construction dans les arsenaux sont sans cesse modifiés. Il est inadmissible que les dépenses de la Marine dépassent les fonds votés d'un quart ou d'un tiers à chaque construction. Lamy évoque aussi l'activité des ouvriers. Dans les marines étrangères, l'on utilise le travail à la tâche, plus productif que le travail à la journée, ou l'on agit sur le personnel d'une autre façon. Ainsi l'Angleterre n'entretient en permanence que la moitié des ouvriers. Avant d'accéder à un statut qui lui assure une pension de retraite, l'ouvrier ne reçoit que sa paie et doit craindre d'être licencié. Lamy pense que cette crainte le soustrait à la paresse et l'espoir d'être entretenu excite son zèle, et cela d'autant plus que les différences de paie sont très marquées. Le travail à la tâche est exceptionnel dans les arsenaux portuaires français et les différences de salaire sont de moins en moins sensibles. La maistrance, pourtant excessivement nombreuse, n'offre pas de perspectives suffisantes aux ouvriers d'élite qui, lorsqu'ils sont encore jeunes, tendent à quitter la Marine. Les autres restent au service mais, aucun intérêt ne les incitant à travailler davantage, ils produisent peu. L'augmentation uniforme des salaires en cours et l'accroissement concomitant du personnel ouvrier ne risquent pas d'augmenter la productivité individuelle.

Afin de réduire les frais généraux de personnel des arsenaux, l'Italie et l'Angleterre emploient des militaires (divisions des équipages à terre et infanterie de marine stationnée dans les ports). Lamy constate que la France a créé autant de corps qu'il y avait de fonctions à exercer (marins vétérans, gardiens, pompiers, gendarmes) : une telle complication ne peut produire une administration simple ni économique. En Angleterre, l'administration et la comptabilité de tous les services de la Marine sont assurées par 656 agents (317 écrivains ou comptables et 339 agents du commissariat) ; en France l'on compte près de 2 500 agents de cinq corps différents pour faire le travail (32 inspecteurs des services administratifs, 424 commissaires, 629 agents du Commissariat, 634 agents administratifs des directions de travaux et 747 comptables des matières et agents inférieurs, sans compter les personnels propres à l'administration centrale). Longtemps ce personnel a été mal payé, mais Lamy indique que le nouveau régime a amélioré la situation de ce qu'il appelle une armée auxiliaire du Trésor.

Le personnel permanent du service militaire, celui des officiers de marine en premier lieu, est calculé pour le temps de guerre. On a voulu l'occuper à terre pendant l'intervalle des armements du temps de paix. Le nombre des arsenaux servait ce dessein en multipliant les centres d'autorité. « L'intérêt de l'État commandait de la concentrer pour produire du travail, l'intérêt des corps commandait de la diviser pour produire des fonctions. » On a été chercher cette autorité jusqu'aux colonies, au point que celles-ci doivent à cette théorie économique et administrative le régime qui les enserme. Tupinier a remarqué que « c'est un des maux de la Marine que la manie de tout subdiviser ». Les chefs, ne pouvant conduire avec responsabilité un service complet, ont été conduits à fonder leur importance sur le nombre de leurs subordonnés. « Ceux-ci, avec la patience obstinée qui est la force des faibles, ont poursuivi sans cesse la conquête de quelques avantages, tantôt réclamé l'extension du personnel pour faire place à eux ou aux leurs, tantôt en faveur de ce personnel des traitements plus élevés. Enfin les influences de toutes sortes ont forcé les portes des arsenaux et travaillé plus activement que tout le reste à les peupler. »

Dans ces conditions le service à terre a pris un avantage dangereux, jusqu'à recruter des auxiliaires dans le personnel des équipages. Les besoins se sont accrues et, « quand les fonctions ne sont pas créées pour accomplir un travail, elles créent elles-

mêmes du travail pour se justifier. Un système d'administration et de contrôle vide de résultats mais fertile en complications, une quantité prodigieuse de documents à dresser, le maintien dans les ports du matériel vieux et inutile, la constitution d'approvisionnements excessifs dans les magasins, la création de monuments capables de contenir toutes ces exagérations ont fourni un motif à l'entretien de l'armée qui compte, garde, contrôle, écrit, administre. » Cette armée s'est trouvée insuffisante pour satisfaire aux obligations ainsi créées, « et c'est en portant partout l'exagération qu'on a fait une sorte de régularité ». Lamy note que le goût français étant de vivre le plus possible sur le budget, l'administration de l'État est généralement paperassière. Il espère que les choses finiront par changer, mais il convient de tenir compte de cet état d'esprit invétéré lorsqu'on porte des jugements sur l'action des hauts fonctionnaires.

Le marquis d'Audiffret remarquait, à propos du budget de 1841, que sans aucun plan et sans atteindre aucun but, l'on avait dépensé de plus en plus d'argent pour la Marine, en détruisant les relations prévues en 1820 (plan Portal) entre les cadres des équipages, l'organisation des armements, les réparations, l'entretien et les ressources indispensables des magasins. La disproportion croissante entre les dépenses du personnel et celles du matériel, le développement des ports indiquent à d'Audiffret que l'esprit militaire a régné aux dépens de la prévoyance administrative et de la puissance maritime. Lamy pense que le mal s'est encore étendu en l'espace de quarante ans.

Le budget, qui s'élève à 200 ou 220 millions à l'époque de Lamy, comprend d'abord plus de 60 millions de dépenses au titre des colonies, puis environ 42 millions de frais généraux (23 millions de matières, 19 de personnel)⁵⁸. Il reste au mieux 100 à 120 millions « utiles » pour la Marine. Elle entretient 100 000 hommes et, pour 35 000 marins, elle compte autant d'ouvriers et autres agents à terre, plus 25 000 soldats ; pour 1 800 officiers de marine, 3 000 fonctionnaires. De tout ce personnel il n'y en a pas le tiers qui soit appelé à servir sur mer. La flotte ne vaut pas 400 millions, elle est écrasée par les 800 millions immobilisés ou stockés. L'Angleterre entretient moins de 80 000 hommes dont moins de 20 000 suffisent aux travaux et à l'administration de tous les travaux à terre (Lamy oublie de compter les *Royal Marines*). Sa flotte vaut 800 millions, les immobilisations et les stocks 410 millions.

Cette différence frappe les étrangers. L'amiral sir Charles Napier (1786-1860) avait déclaré : « la France semble n'avoir pris à tâche de ne conserver un département de la Marine que pour multiplier à terre [souligné] les employés et les constructions et n'avoir en forces actives sur la mer que ce qu'il peut falloir pour servir de prétexte et de justification à toutes ces superfluités. » *Le but ne semble plus être d'entretenir une flotte, mais d'entretenir des arsenaux*. Le service à terre « garde le personnel le plus nombreux, les situations les plus enviées, les dotations les plus considérables. Les ambitions comme les intérêts sont détournés de la mer. »

c. Dans le rapport du budget de l'exercice 1878, la commission du budget a montré que la comptabilité de la Marine ne permettait pas de connaître avec assez de précision les dépenses accomplies. Lamy montre ici que le budget ne fait pas mieux connaître les dépenses à faire. Il est question au ministère de le refondre. Il n'y a que deux présentations possibles : par natures de dépenses avec répartition par objets de

⁵⁸ Ces chiffres sont assez proches de ceux calculés par Gougéard, cf. § 3.5 et **annexe V**.

dépenses ou services dans les annexes, ou par services avec répartition par natures de dépenses dans les annexes. Les dépenses de onze des vingt chapitres (des deux services, Marine et Colonies) paraissent au premier abord classées par natures, les neuf autres par objets. Ce désordre justifie l'attitude des commissions du budget qui dénoncent depuis la Restauration l'obscurité répandue à dessein selon elles dans les projets de budget. Lacoudrais, en 1828, ne voulait pas que la clarté aidât l'industrie nationale, appuyée par l'opinion publique, à s'emparer des travaux de la Marine, mais cette explication, reproduite par Lamy, est insuffisante (§ 2.3). C'est toute la comptabilité publique qui est obscure. *Lamy constate que les efforts des Chambres se sont brisés contre la résistance de l'administration au contrôle parlementaire.* Nous pensons que le gouvernement français, héritier d'une très ancienne tradition, et l'administration dont il dispose ne veulent pas être contrôlés mais seulement conseillés. Même à l'apogée du régime parlementaire, qui se situe à l'époque que vous évoquons dans ce chapitre et les suivants, le contrôle du pouvoir exécutif est hérissé de difficultés et par là insuffisant.

En 1832, le président de la commission des finances de la Chambre des députés a menacé de renvoyer la prochaine fois le budget de la Marine s'il n'était pas mieux fait. Le rapporteur de ce budget — c'était Adolphe Thiers (1797-1877) — demandait notamment à *connaître la dépense de chaque service dans chaque port ou établissement.* Pierre-Louis Boursaint (1781-1833), directeur de la Comptabilité générale, prépare pour 1833 une présentation nouvelle qui, sans être parfaite parce qu'il tenait compte des habitudes prises, était supérieure à ce qu'on avait connu, par la distinction des dépenses de personnel et par les annexes. Son suicide frappe son œuvre. L'administration a cherché à gagner de la liberté et non à augmenter la clarté des budgets. Lamy retient que la perfection budgétaire paraît se résumer en 1878 aux deux principes suivants : 1° diviser le budget en dépenses de personnel et dépenses de matériel, sans mélanger les deux catégories de dépenses dans un même chapitre (cf. décret du 31 mai 1862, art. 9) ; 2° grouper dans chaque chapitre des dépenses analogues entre elles (*ibid.*, art. 56). L'examen des chapitres auquel il se livre à la fin de son rapport démontre qu'aucun de ces principes n'est observé par la Marine. Le projet de budget pour 1879 (service Marine) s'élève à 165 748 000 F pour le service ordinaire plus 20 391 000 F de crédits extraordinaires.

Chapitre 1 (personnel de l'administration centrale, 1 102 000 F en chiffres ronds). Il ne comprend qu'une partie du personnel affecté, la moitié environ, parce que ceux qui appartiennent à des corps militaires sont compris dans le chapitre 4 (états-majors et équipages à terre et à la mer). Le ministre a fourni à la commission du budget l'effectif et la solde de ce personnel : 264 officiers, sous-officiers et agents coûtant 1 679 000 F ! Lamy comprend pourquoi la Marine a accepté une réduction de 90 000 F sur ce chapitre en 1872 : elle n'a qu'à puiser dans les corps militaires ou civils. L'administration centrale comprend en fait plus de 500 agents dont un certain nombre sont considérés par Lamy comme des parasites, étant donné que les commissions sont inconnues à l'étranger et qu'elles affaiblissent l'autorité hiérarchique. La commission du budget émet le vœu que la dépense soit réduite et s'en remet pour une part au ministre, en attendant la loi sur l'administration de la Marine.

Chapitre 2 (matériel de l'administration centrale, 252 000 F). Il supporte des dépenses de livres, imprimés et fournitures qui figurent pour le reste de la Marine au chapitre 13, et celles de l'hôtel du ministère (*idem*, chapitre 11).

Chapitre 3 (dépôt des cartes et plans, 518 000 F). Ici les dépenses de personnel côtoient les dépenses de matériel. Les ingénieurs hydrographes étant formés en corps depuis 1814, on ne sait pas ce qu'ils coûtent en détaillant le chapitre. Lamy rappelle que le Dépôt est l'un des rouages les plus importants du service de la flotte, par la fourniture des cartes marines, instructions nautiques, avis aux navigateurs et instruments de navigation.

Chapitre 4 (états-majors et équipages à terre et à la mer, 42 805 000 F). L'objet le plus important et la principale dépense de ce chapitre est la solde des officiers de marine et des équipages. La Marine se propose d'armer 118 bâtiments montés par 27 219 hommes pendant l'année 1879, de tenir 94 bâtiments en réserve avec 1 680 hommes et de garder 8 468 hommes à terre. Le chapitre 4 supporte et cache en partie les frais de l'administration centrale et du Dépôt (chapitres 1 et 3), comme nous l'avons dit. Il comprend des corps sédentaires sous prétexte qu'ils sont militaires ou que leurs membres sont appelés quelquefois à naviguer. Si l'on présente dans ce chapitre les corps en entier, c'est pour suivre leur effectif ; mais alors les dépenses de plusieurs chapitres sont incomplètes. Lamy imagine que l'augmentation du nombre de corps compris dans le chapitre 4 sert à dérober à la vue les dépenses croissantes des arsenaux.

Chapitre 5 (troupes, 13 358 000 F). Les dépenses des troupes (infanterie et artillerie) sont payées sans règle apparente sur les chapitres 5, 8 (vivres et hôpitaux), 16 (personnel des services militaires aux colonies) et 17 (matériel civil et militaire aux colonies). Le chapitre supporte, sauf une exception incompréhensible, la solde des troupes, qu'elles soient en France ou aux colonies ; il comprend des articles de matériel. L'artillerie de la Marine se compose d'un régiment dont la troupe sert aux colonies et de compagnies d'ouvriers pour le service des arsenaux portuaires. On a essayé de présenter distinctement la dépense des deux services assurés par l'artillerie de la Marine. Le budget indique le nombre et la solde des officiers employés dans les arsenaux et établissements du service de l'artillerie, et maintenant aussi le nombre des ouvriers, mais aucune indication ne permet de calculer le montant de leurs soldes. De plus le service emploie d'autres agents, qui n'apparaissent pas au chapitre 5.

Chapitre 6 (corps entretenus et agents divers, 4 640 000 F) et chapitre 7 (maistrance, gardiennage et surveillance, 2 658 000 F). En dépit de leur titre, ces chapitres ne comportent qu'une faible partie des frais d'administration, la majeure partie des dépenses du personnel correspondant étant éparpillée dans d'autres chapitres.

Chapitre 8 (vivres et hôpitaux, 23 537 000 F). Ce chapitre n'est pas plus complet : ici le personnel dirigeant est compté aux chapitres 4 et 6, les agents inférieurs des hôpitaux au 8 et ceux des vivres au 7 ! Aux colonies, les chapitres 16 et 20 paient la totalité du service, personnel médical et administratif compris.

Chapitre 9 (salaires d'ouvriers, 21 007 000 F) et chapitre 10 (approvisionnements généraux de la flotte, 44 539 000 F et 16 264 000 F de crédits extraordinaires). Les salaires sont ceux des ouvriers civils de l'artillerie et des constructions navales. Lamy signale que les dépenses de ces deux services aux colonies sont supportées par la Marine, le département des Colonies disposant de crédits pour la plupart des autres dépenses de matériel et pour rémunérer les autres ouvriers.

Le projet de budget n'indique pas la manière dont ces crédits, qui représentent plus du tiers du budget, vont être employés. *Le budget anglais présente les crédits de main-d'œuvre et de matières par établissements et par ouvrages.* Les indications des

annexes du budget français ne lient pas le ministre et les faits les démentent presque toujours.

La dotation du chapitre 10 est complétée par des crédits extraordinaires du compte de liquidation. Aussi le crédit de salaires est-il de 21 007 000 F et le crédit de matériel de 60 803 000 F, soit 73 240 000 F en tout pour les constructions navales (on a ajouté ici les 5 millions que la Marine compte tirer de ses vieilles matières) et 13 570 000 F pour l'artillerie.

La Marine se propose de consacrer 30 702 000 F aux constructions neuves, 31 538 000 F à l'entretien et aux réparations de la flotte et 11 millions au service général. Le total de 73 240 000 F dépasse de 4 millions le crédit voté au titre du budget 1878, et la Marine n'affecte que le sixième de ce supplément aux constructions neuves.

Il devient urgent selon le rapporteur de réduire les dépenses du service général et de mettre fin à l'abus consistant à y affecter 40 % de l'effectif des ouvriers des constructions navales. Lamy table sur 30 %. L'économie spéculée se monterait à 1,9 million de matières et 2 millions de salaires. L'entretien de la flotte ne fait pas l'objet d'une comptabilité complète, mais le compte de réparations par bâtiments vient d'être rétabli et les états de consommations permettent désormais à la Marine de connaître approximativement le coût annuel de la marine active. Elle se contente hélas d'un moyen rudimentaire, en appliquant à tous les navires le même coefficient d'usure déterminé empiriquement. Lamy espère qu'elle pourra diminuer la dépense d'entretien et de réparation de 2,1 millions de matières, sans toucher à l'effectif ouvrier. Ainsi les crédits applicables aux constructions neuves seraient augmentés de 6 millions, dont les deux tiers de matières et un tiers de salaires, selon la proportion habituellement retenue dans les arsenaux.

Des 42 bâtiments en chantier (34 à l'État, 8 à l'industrie), seuls un cuirassé de 2^e rang, un croiseur, un aviso, deux canonnières et six transports doivent être terminés en 1879 selon les prévisions de la Marine. Sept cuirassés resteront inachevés, et la Marine se propose d'en commencer deux autres ; de même prévoit-elle la mise en chantier d'un garde-côtes cuirassé. Lamy juge plus sage de ne commencer qu'un cuirassé en 1879 et de reporter les crédits prévus pour les autres unités sur les bâtiments en construction. Il cherche à tirer parti de l'augmentation possible des crédits des constructions neuves sans augmentation des crédits des constructions navales dans leur ensemble afin de terminer d'autres unités en 1879 et d'avancer les constructions restantes. Lamy utilise l'effectif des constructions navales et la part que la Marine estime pouvoir affecter aux constructions neuves dans chaque port ; il augmente cette part en tenant compte de leurs possibilités⁵⁹. Il arrive au résultat suivant : six grands

⁵⁹ Voici le potentiel des cinq ports en 1879. Le nombre de journées de constructions neuves donné par la Marine correspond à 6 870 ouvriers, le chiffre de Lamy à 8 820 ouvriers.

	Effectif ouvrier des constructions navales	Nombre de journées possibles (300 jours/an)	Nombre de journées applicables aux constructions neuves			
			%	Selon la Marine	%	Selon Lamy
Cherbourg	3 490	1 047 000	33	341 040	40	418 800
Brest	4 880	1 464 000	38	557 110	46	671 600
Lorient	3 446	1 033 800	54	558 760	66	682 300
Rochefort	2 200	660 000	36	239 320	60	396 000
Toulon	4 302	1 290 600	28	364 876	37	477 500
Totaux et moyennes	18 318	5 495 400	38	2 061 106	48	2 646 200

bâtiments dont trois cuirassés pourraient être achevés en plus des deux qui sont annoncés : deux garde-côtes cuirassés à Cherbourg et à Brest, trois croiseurs à Lorient et un cuirassé à Lorient.

L'artillerie demande une allocation de 13,57 millions, que le rapporteur compare à celle de l'artillerie de la marine anglaise, qui ne dépasse pas 11 millions. Il sait que l'artillerie française est inférieure, parce que les artilleurs ont été trop timides pour condamner la nouvelle artillerie et qu'ils n'ont pas poussé la production de l'ancienne. Ils se défont des gros calibres et passent leur temps à s'outiller plutôt qu'à produire. La Marine a mis au budget un premier crédit pour la fabrication de huit canons de 72 t : il correspond encore à des outillages. Il convient surtout de fabriquer quelques gros canons et de les expérimenter sur les bâtiments, et donc de commander à l'industrie des matériels tout faits plutôt que de les finir dans un port — c'est le projet de Pothuau pour Toulon — avec un outillage qui risque de ne plus resservir. Néanmoins la commission laisse le ministre juge des mesures à prendre et approuve le crédit demandé.

Les stocks de la Marine. La question des vieilles matières a été abordée par Eugène Farcy dès 1876, et la Marine a été forcée de les tirer de l'ombre à cause du tapage qu'il a fait à la Chambre. Comme l'explique Bethmont lors de la discussion du budget de 1880 (21 juillet 1879), la Marine transforme une partie de ses vieilles matières elle-même et fournit le reste à l'industrie à titre de troc. Il admet que la Marine devrait laisser la trace dans les comptes de la transformation dans ses ateliers.

Lamy remarque qu'une meilleure nomenclature budgétaire permettra aux Chambres de prononcer avec plus de compétence sur les crédits qu'elles votent. Sans attendre ce moment, il faut savoir que si les dépenses de personnel ont le caractère limitatif, les dépenses de matériel ne l'ont pas. Il est de règle que les stocks ne soient jamais épuisés, afin de ménager un stock de prévoyance. Le crédit annuel est ou doit être le complément de cette dotation. Comme les Chambres ignorent l'état des stocks, la dépense votée ne lie pas le pouvoir du ministre, qui peut entasser du matériel en magasin en ralentissant l'activité des arsenaux ou au contraire vider les magasins. Le compte du matériel accusera ces mouvements, mais plusieurs années plus tard ; s'il était produit sur-le-champ, il ne ferait que constater le désordre.

Le comte Daru (1767-1829), membre de la Chambre des pairs, stigmatisait au nom de la commission des comptes de 1826 l'action du ministre de la Marine qui avait entamé les stocks d'un million afin de couvrir ses dépenses. La commission demandait que l'état des stocks fût joint au projet de budget. L'état de la comptabilité n'a pas permis de le fournir. Les abus se sont multipliés sous l'Empire. Du temps de l'ancienne marine il était intéressant de créer des approvisionnements de longue durée (de 3 à 5 ans). À présent un an de consommations suffit, et la Marine en a six⁶⁰. En surchargeant les magasins d'objets sans emploi prochain, on en a rendu une partie inutile. Il est vrai qu'une partie des stocks provient de l'ancienne marine, et que l'administration ne veut pas la livrer aux Domaines, parce que ce serait une perte sans compensation.

⁶⁰ Lors de la discussion générale du budget, Lamy signale que l'Angleterre, qui dépense de 55 à 65 millions de matières par an, entretient un stock d'environ 85 millions dans ses ports, alors que la France en a, d'après ses comptes, pour 246 millions. Pothuau, dans son rapport du budget de 1876, a insisté sur les ressources de l'industrie et la facilité des communications pour justifier le stock de prévoyance d'un an augmenté de ce qu'il faut pour satisfaire aux travaux de l'année. Il affirme que les achats sont faits désormais sur cette base, à l'exception des matières qui se conservent bien et de celles qui doivent être mises en œuvre plusieurs années après leur achat, les bois notamment.

La commission du budget de 1879 demande qu'un examen du stock inutile (les vieilles matières) soit fait et elle statuera sur l'affectation du produit de la vente. Une bonne partie du stock est encore utilisable, mais les services ont tendance à acheter ce qui se trouve déjà en magasin. Le Parlement ne doit plus le laisser à la discrétion des services, mais il doit au contraire autoriser de manière limitative les consommations au-delà du crédit annuel en argent. La commission du budget demande donc que chaque année, un état des stocks au 1^{er} janvier soit fourni avec le projet de budget. Le Parlement déterminera le montant du matériel nécessaire au service de l'année et, en fonction de l'état des stocks, il fixera le crédit en argent à accorder. La différence entre les deux chiffres correspondra à une diminution des stocks s'ils sont jugés excessifs ou à une augmentation dans le cas contraire.

La commission accepte les demandes du ministre relatives aux chapitres 9 et 10, à condition qu'elle puise pour 3,87 millions de vieilles matières en plus des 5 millions dont il est question dans le projet ; cette somme vient donc diminuer la dotation du chapitre 10, pour ce qui concerne les constructions navales. La commission justifie en quelque sorte cette ponction par la demande de la Marine d'un crédit de 4 millions de bois et de 6,9 millions de métaux et transformation de vieilles matières au titre de ce même chapitre, alors que les stocks sont de 40 et 25 millions respectivement.

Chapitre 11 (travaux hydrauliques et bâtiments civils, 6 755 000 F et 4 127 000 F de crédits extraordinaires). Ce chapitre comprend des dépenses de personnel et des dépenses de matériel. Une annexe mentionne sommairement les principaux travaux à exécuter, mais sans obligation, alors que la loi du 21 avril 1832 lie le pouvoir du ministre dans le cas des ouvrages « importants » à faire dans les ports maritimes. De plus, lorsque les crédits sont épuisés, l'administration de la Marine supprime ou réduit certains ouvrages pour reporter les crédits sur les ouvrages jugés prioritaires. En 1845 déjà, le rapporteur du budget à la Chambre demandait l'incorporation de la liste des ouvrages dans le budget. D'un autre côté les modifications incessantes de la flotte se traduisent par des modifications des établissements à terre. L'incertitude doit conduire à la circonspection, de manière à éviter de consentir trop facilement des dépenses inutiles. La commission propose de réduire de 500 000 F le crédit du chapitre 11.

Chapitre 12 (justice maritime, 236 000 F). N'y figurent que les commissaires et les greffiers, les officiers étant rémunérés au titre des chapitres de leurs corps respectifs. Le coût des prisonniers n'est pas calculé de la même façon qu'au chapitre 20.

Chapitre 13 (impressions, 423 000 F). Le rapporteur observe que, si ce chapitre comprenait toutes les dépenses que son titre annonce, l'on s'apercevrait que le crédit équivaut à celui de la Guerre. Faute d'une comptabilité en valeur, la commission renonce à proposer une réduction.

Chapitre 14 (frais de passage, de rapatriement, de pilotage, de voyage ; dépenses diverses et ostréiculture, 3 918 000 F). Il rassemble des dépenses sans analogie les unes avec les autres et mêle les dépenses de personnel et de matériel.

Les dépenses du service des Colonies (chapitres 15 à 20) sont établies de manière encore plus sommaire que celles du service de la Marine.

En conclusion, aucun chapitre ne présente la dépense complète d'un seul service. Ni la flotte active ni la réserve ne figurent distinctement au budget. Aucun

chapitre ne révèle la dépense d'un seul arsenal ou établissement, leurs consommations, leurs investissements, leur personnel. Aucun ne retrace la dépense complète prévue pour une école ni pour les écoles en général. Le ministre sait que le droit et le devoir des Chambres est de pénétrer jusque dans les détails des services publics, et elles doivent le faire au moyen du budget. L'administration n'a pas à répondre aux demandes d'éclaircissements dont la place est dans le budget. « Il y a péril pour l'ordre dans les services, si les pouvoirs publics ne peuvent connaître la vérité que par leur initiative. Ils n'ont pas d'ordinaire la liberté d'esprit ni le temps nécessaire aux recherches. Ce n'est rien qu'ils puissent arriver à la vérité, c'est la vérité qui doit aller à eux et, loin qu'ils aient à faire effort pour la connaître, il faudrait qu'ils eussent à fermer les yeux pour ne pas voir. »

Après un tel réquisitoire, l'on peut s'étonner de la modestie des retranchements demandés par la commission et avalisés par le Parlement. Le projet de budget du service Marine, crédits extraordinaires compris, s'élève à 186,1 millions ; il est réduit à 181,3 millions, 3,9 millions étant pris sur les stocks, 0,5 sur les travaux hydrauliques et 0,4 sur les personnels militaires. *Les parlementaires sont prudents et, comme ils ne veulent pas mettre le département en difficulté, ils votent le plus souvent des réductions symboliques.* Nous verrons cependant au chapitre 4 (§ 4.1) que le Parlement, énervé par l'obstruction de la Marine, s'est laissé aller à voter des réductions substantielles par la suite.

Il semble bien que cette diminution de 2,6 %, inusitée depuis 1871, a valeur d'avertissement. Bethmont est chargé six mois plus tard du rapport du budget de 1880 : son discours paraît de nouveau destiné à limiter les effets du rapport tonitruant de son prédécesseur⁶¹. Il écrit que le programme de 1872 sera bien achevé en 1885, si les types ne changent pas, si les Chambres continuent à donner l'augmentation que, depuis quelques années, elles ouvrent au compte de liquidation. Le zèle du nouveau ministre (Jauréguiberry) pour les réformes laisse bien augurer de l'avenir, et le rapporteur lui donne la satisfaction de faire voter un budget en augmentation (182,97 millions au lieu de 181,3) et portant une diminution de 600 000 F seulement par rapport au projet. Est-ce le prix de cette attitude ? Bethmont est nommé premier président de la Cour des comptes en 1880.

d. Dans le rapport du budget de 1878 Bethmont s'est plaint que les statuts particuliers des corps administratifs secondaires soient régulièrement modifiés et que des réclamations incessantes soient émises par des agents qui se croient lésés par rapport à d'autres. Il réclame une organisation uniforme qui soit définitivement soustraite à l'action réglementaire, qu'il qualifie d'arbitraire. Il convient, écrit-il, d'imiter l'Armée qui dispose depuis 1873 d'une loi réglant son organisation générale après celle du 24 juillet 1872 sur le recrutement et avant celle du 28 mars 1875 sur les cadres. Bethmont compte six lois seulement applicables à la Marine, toutes anciennes sauf celle de 1872 : loi du 25 octobre 1795 sur l'Inscription maritime, loi du 20 avril 1832 sur l'avancement dans l'armée navale, loi du 18 avril 1831 sur les pensions de l'armée de mer, loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers (militaires), loi du 17 juin

⁶¹ Rapport de la commission du budget de la Chambre des députés chargée d'examiner le budget de 1880 (Marine, budget ordinaire et extraordinaire), *Impressions parlementaires*, 2^e législature, n° 1382, annexé au procès-verbal de la séance du 17 mai 1879, pour ce développement. La discussion du budget à la Chambre a eu lieu le 21 juillet. Lamy fait encore partie de la commission du budget.

1841 sur l'organisation de l'état-major général de l'armée navale et loi du 24 juillet 1872 dans ses dispositions applicables à la Marine. En dehors de ces lois, la Marine n'a que des décrets. Certains justifient cet état de fait par la nécessité de s'adapter aux changements de matériel et par la souplesse dont profite ainsi le service.

Dans son discours à la Chambre du 11 février 1878, Lamy a salué le retour aux affaires de l'amiral Pothuau qui avait su montrer, dans des circonstances difficiles, « le seul courage qui soit difficile à un amiral, le courage des réformes ». L'état actuel de la Marine n'en est pas moins l'œuvre de ses administrateurs successifs. Dans aucun autre ministère, affirme Lamy, la volonté des ministres n'est aussi déterminante ni la loi aussi peu imposante. Les changements perpétuels prouvent au reste que cette volonté a manqué de persévérance ou de succès. Ainsi les conditions d'avancement des officiers ont été modifiées plus de trente fois depuis le début du siècle, et le Commissariat a subi sept réorganisations d'ensemble. Aucun corps n'a été épargné par les remaniements. On y a gagné l'habitude de l'instabilité et des accroissements d'effectifs. Lamy voit à ces inconvénients une cause, la faculté laissée aux ministres d'organiser les corps de la Marine par décret, ce qui revient à vouer les institutions à un provisoire sans fin. Presque tous les corps ont été militarisés par décret : ils invoquent la similitude des grades pour obtenir la similitude des situations. Ce que le ministre accorde par souci de justice, il doit en étendre ensuite l'application au nom de l'égalité. Chacun tient pour rien les *privilèges* qu'il possède et pour essentiels ceux qui lui manquent encore. Tous savent qu'une signature suffit pour en obtenir. Si le ministre résiste, ils attendent l'arrivée de son successeur. Le plus tentateur des intérêts pour un ministre, c'est d'augmenter sa clientèle et de se l'attacher en l'attachant au service. Lamy ne compte pas davantage sur l'administration pour faire un meilleur emploi du matériel. Si elle admet que certains détails sont susceptibles d'amélioration, elle s'est toujours préoccupée de mettre hors du débat l'ensemble de ses institutions, parce que son rôle est d'appliquer les règles existantes et de les *défendre*.

En Angleterre, le Parlement exige périodiquement du gouvernement qu'il passe en revue chaque administration de l'État afin de reconnaître la nécessité de tous les emplois, la proportion des salaires, les simplifications et économies réalisables. La dernière en date de ces enquêtes dans la Marine a commencé en 1859 et la réforme a été menée à bien par lord Childers. Le Parlement a assuré la réussite de l'opération en surmontant les résistances de l'intérêt privé, les considérations de personnes et les répugnances de l'esprit de parti. Le rapporteur considère qu'un travail analogue vient d'être fait en France au ministère de la Guerre. Les lois d'organisation et des cadres ont fixé les attributions et les effectifs du personnel combattant ; la loi sur l'administration de l'Armée (elle a été promulguée le 16 mars 1882) permettra d'achever ce travail.

Le service de la Marine doit être de la même façon régi par la loi. Il faut, écrit Lamy, déterminer l'étendue des forces que la France doit garder sur mer, en déduire le personnel nécessaire, fixer les attributions et les effectifs des divers corps, le nombre et la destination des établissements à terre. La loi possède, pour détruire les abus et empêcher leur retour, une force collective qui manque aux individus. Elle supprime tout espoir de changement prochain, elle éteint cette agitation permanente parmi les hommes qui découle de l'incertitude de leur avenir, elle donne aux personnes comme aux institutions la sécurité « sans laquelle il n'y a ni suite dans les desseins ni constance dans la grandeur ». La réforme est demandée par plusieurs des chefs de la

Marine et attendue dans le pays, qui veut un établissement solide et bien proportionné, sans faste, « où rien ne se perde en complications, où tout soit simple, ordonné et fort ».

Pothuau objecte que les décrets relatifs au personnel sont soumis indirectement à la sanction du Parlement, qui peut refuser une dépense de cette nature qu'il n'approuve pas. Il annonce la création d'une commission de réorganisation des services de la Marine, dont le travail sera ensuite formulé en un projet de loi.

Farcy affirme lors de la discussion du budget de 1880 que l'administration n'est pas républicaine et qu'elle veut prouver que la république est un gouvernement aussi coûteux que la monarchie, par l'augmentation des traitements et du personnel de l'administration centrale dans laquelle on a placé des amis, par la non réalisation du programme de constructions prévu pour l'année 1878. *Il y a trop de confiance et pas assez de contrôle*. La Marine vient de fournir le compte du matériel de 1874 (soit avec quatre ans de retard). On constate donc les dépenses au moyen de comptes manuels et on fait ce qu'on veut de ces comptes, déplore l'ancien capitaine de frégate. Le Parlement devrait disposer du compte définitif et du compte du matériel pour discuter sérieusement les chiffres du projet de budget à la tribune. Au lieu de cela, on finit par se désintéresser du budget, pour discuter à perte de vue d'autres lois sur lesquelles tout le monde est d'accord. À la vérité, les ministres ont trouvé une administration hostile et, comme ils avaient besoin de leurs employés, ils n'ont pas voulu se brouiller avec elle et ils n'ont rien fait⁶². Par camaraderie et par faiblesse, les parlementaires n'ont pas voulu les gêner. Cette explication nous paraît très juste jusqu'en 1914, parce que si les ministres sont des parlementaires, la plupart d'entre eux sont aussi des amiraux.

3.4.2. La délégation des ports

Lors de la séance de la commission mixte du 5 mars 1879, le ministre Jauréguiberry évoque la délégation à envoyer dans les ports « pour examiner certaines questions se rattachant à la conservation, à la suppression ou aux modifications de quelques-uns de nos établissements maritimes ». Son prédécesseur avait retenu les noms de La Monneraye, Gueydon, Gervaize et Gougéard, Dislère devant accompagner la délégation. Du fait que La Monneraye s'est récusé et que Gervaize et Dislère sont indisponibles, Jauréguiberry serait prêt à nommer en remplacement Lamy et Lucien Arbel (1826-1892), industriel métallurgiste et député républicain (centre gauche), plus un secrétaire. Ces nouveaux noms confirment que le ministre est un réformateur ou qu'il ne craint pas la Commission, le choix de Lamy, très engagé au Parlement, ne lui faisant pas peur.

La nouvelle composition de la délégation ne peut convenir à Bethmont, qui cherche à s'y opposer pour deux raisons différentes. Il lui semble d'abord que la sous-commission a reçu mission de choisir elle-même les membres de sa délégation, que dans l'autre cas, celle-ci n'aurait d'autre mandat qu'un extrait de procès-verbal de la Commission mixte selon lequel il serait nécessaire de recueillir des informations sur place, et enfin que la désignation d'avance d'un rapporteur (Gueydon ?) est incorrecte

⁶² Lebelin de Dionne ne craint pas d'affirmer, pour réfuter les affirmations de Farcy lors de la discussion du budget de 1879, que l'administration « habite une maison de verre où tout est mis à la disposition de tout le monde. Puisqu'on nous accuse, il faut bien que nous nous défendions. »

car elle ne peut avoir lieu qu'après que la délégation a tout vu et tout entendu. *Lamy le soutient d'autant plus volontiers qu'il avait demandé la nomination d'une commission parlementaire* et que c'est lui qui l'a rallié à l'idée d'une commission ministérielle. Cependant il estime que le rôle de la délégation était, dans l'esprit de la Commission, « d'envoyer des hommes résolus à bien faire et à rapporter avec sincérité et loyauté ce qu'ils ont vu ». Il n'y a que M. Bethmont pour « croire [qu'il est impossible] qu'une enquête soit faite dans ce port [Rochefort] sans avoir une idée préconçue de bouleverser l'œuvre de Colbert »⁶³.

Bethmont juge que le nouveau choix a été fait d'après une même concordance d'idées — « je parle ici comme représentant du port de Rochefort, de même que M. Ratier pourrait le faire pour celui de Lorient » —. Assidu aux séances, il a noté des « tendances » parmi les délégués pressentis. « M. Lamy a bien voulu parler de moi, je reconnais qu'il a une situation dans le Parlement, qu'il y a pris une attitude, mais ses discours sont connus. C'est un *novateur* prudent, mais c'est un novateur⁶⁴. Il a émis à propos des ports certaines assertions qui pourront se modifier dans son esprit, parce que son amour du bien public, sa passion pour les choses de la Marine [sont] en même temps une pensée éclairée et patriotique ». Gougéard tient à faire savoir qu'il n'a jamais émis aucune parole ni exprimé aucune opinion tendant à faire croire qu'il avait un parti arrêté sur tel ou tel port. « Quoique je sois un homme ayant des idées qu'on qualifie de novatrices, je ne les émets qu'après mûre réflexion ». Gueydon, de son côté, a de graves objections à faire valoir contre le rapport de Lamy portant sur le budget de 1879, « si on se place au point de vue patriotique, général et politique au lieu de se placer simplement au point de vue industriel [...Un arsenal] est un établissement qu'il faut supporter en temps de paix pour qu'il soit prêt à parer à toutes les éventualités en temps de guerre ». Cet argument, qui a sa valeur étant donné la confusion des deux missions, militaire et sédentaire, entretenue dans les ports, n'est pas nouveau, mais il va prendre avec le temps beaucoup de relief et servir de point de ralliement à tout le parti de la réaction dans la Marine.

Le sénateur Beraldi (1821-1903), ancien sous-directeur au ministère, craint de son côté que les délégués n'obtiennent qu'une faible part de la vérité : les fonctionnaires ne sont pas libres de paroles ni d'opinions, « parce que leur situation est compromise de toutes parts », et ils se tiendront par conséquent sur la plus grande réserve. La Commission estime le 5 mars que la désignation d'une délégation des ports est prématurée. Le brouillon de compte rendu de la séance de la Commission du 19 nous apprend que la sous-commission des ports a préparé un questionnaire. Celui-ci est adopté le 22 : il n'est autre que le programme complet de Gougéard, celui-là même que Pothuau a censuré et que Jauréguiberry accepte⁶⁵. La délégation peut avoir été nommée

⁶³ On a abusivement associé le nom du grand ministre au port de Rochefort, soit pour le glorifier, soit au contraire pour le blâmer. À la vérité Toulon, reconstruit après le grand incendie, lui doit autant que Rochefort. Colbert a vite compris que ce nouveau port, qui devait en remplacer un autre tout proche et devenu inutilisable, ne prendrait jamais l'importance des deux autres grands ports, Toulon et Brest.

⁶⁴ *La novitas*, voilà l'ennemie ! Un grand orateur a pourtant écrit : « *Novitates non sunt repudiandae* ».

⁶⁵ Le projet autographié de Gougéard et le programme de la délégation peuvent être comparés dans BB⁴-1434. Dans son allocution du 12 juin 1879 devant la Commission, à laquelle il présente son plan pour l'artillerie de la Marine, Gougéard dit que « la délégation que vous avez nommée, dans votre dernière séance [ce serait celle du 3 avril] a reçu de vous un mandat précis. Vous lui avez donné mission de soumettre à une étude d'ensemble et de détail un programme complet approuvé par le ministre. » BB⁸-1796.

le 3 avril ou peu avant : c'est la liste du ministre (Gueydon, Gougéard, Arbel, Lamy), avec l'ajout d'un cinquième délégué, Vincent Allègre (1835-1899), député républicain opportuniste de Toulon ; Gueydon est le président de la délégation des ports, Dislère le secrétaire.

La délégation termine sa tournée le 30 octobre 1879⁶⁶. Elle a pris 27 résolutions, dont 13 se rapportent à la comptabilité. Plusieurs contredisent des résolutions antérieures de la commission plénière ou sont novatrices : les rédacteurs du rapport du 25 mars 1882, le vice-amiral Thomasset (1819-1907), Fabre et Dislère les critiquent de manière voilée et suggèrent à la Commission de les écarter⁶⁷.

Comptabilité des magasins. La délégation est d'avis de substituer l'unité simple à l'unité collective dans les comptes des comptables. En 1859 on a renoncé à la comptabilité simultanée en quantités et en valeur par unités collectives sans avoir pu l'appliquer aux deux services principaux : la délégation des ports propose au contraire de l'étendre aux unités simples, la recommandation de la commission plénière tendant à éviter de comprendre dans une même unité collective des objets de natures différentes ne lui suffisant pas. Les rapporteurs plaident que l'unité collective correspond au besoin de synthèse. Ils ont remarqué dans un autre rapport qu'à l'usine de Marseille-Menpenti des Forges et chantiers de la Méditerranée, les comptes des magasins sont résumés par unités collectives.

Le garde-magasin général de Toulon a jugé que le nombre des unités collectives était insuffisant : « la recherche des erreurs commises dans des groupes comprenant un aussi grand nombre d'unités simples est laborieuse et difficile ». Le commissaire des approvisionnements a déclaré de son côté que l'on devait faire des coupures dans les unités collectives « un peu fortes » pour vérifier les écritures et que ces coupures indiquaient les nouvelles unités collectives à constituer. La Guerre tient depuis 1871 (règlement du 19 novembre 1871) une comptabilité par unités simples qui permet une reddition facile des comptes par établissements, mais rend la vérification et la centralisation « extrêmement laborieuses ». Dans la Marine, chaque sectionnaire tient un journal et un registre-balance en quantités par unités simples ; s'il fallait, comme à la Guerre, transmettre à la Cour des comptes le double de ces livres, cette cour aurait environ 200 volumes à vérifier rien que pour Toulon, et la centralisation des comptes dans le port exigerait une augmentation considérable du nombre des employés aux écritures.

Comptabilité du matériel des bords. La délégation propose de faire tenir toute la comptabilité des bords en valeur. La question a été discutée par la sous-commission et la délégation de comptabilité, mais la Commission n'a pris aucune résolution parce que les membres de sa sous-commission « les plus expérimentés des choses de la navigation » se sont fortement prononcés contre toute extension de la comptabilité à bord des bâtiments armés.

⁶⁶ Lettre de Gueydon au ministre du 30 octobre 1879 : « La délégation de la Commission mixte vient de terminer ses études dans les ports et établissements hors des ports ; elle a formulé un certain nombre de conclusions que j'aurai l'honneur de vous adresser avec les procès-verbaux de ses délibérations aussitôt qu'ils auront pu être copiés. La délégation va se séparer ce soir ; elle se réunira de nouveau à Paris lorsque le rapport qui doit être soumis à la Commission aura été rédigé. » BB⁸-1796.

⁶⁷ *Commission mixte de la Marine. Rapport sur la comptabilité*, du 25 mars 1882, BB⁸-982, p. 21 à 62, pour ce développement.

Le commissaire général de Toulon pense que l'on pourrait remédier à l'absence de corrélation entre la comptabilité des bords et celle du port au moyen d'un inventaire-balance tenu en double à bord et à terre, conformément à l'ordonnance du 14 juin 1844. Son collègue de Brest propose une comptabilité commune en valeur, à condition qu'elle n'entrave pas les armements ni les désarmements ; pour cela, il ne faut procéder aux évaluations des délivrances aux bords que sur les documents destinés à rester dans le port.

Selon le commissaire Pierre Fournier (1828-1917), commissaire des travaux à Brest et futur directeur de la Comptabilité générale, il est possible avec la comptabilité en partie double de continuer de rattacher les comptabilités des bords à des ports comptables. Il voit que les bords comptent déjà en valeur pour les matières consommables, qui sont celles qui ont le plus de mouvements, et le matériel d'armement ne serait pas une grosse charge. Mais, et ce point est essentiel, c'est lors de l'armement qu'il faudrait décompter en valeur les 3 à 4 000 articles de ce matériel : ici la rapidité d'exécution prime tout et les écritures du navire doivent être prêtes avant lui ; la forme de comptabilité qui retarderait son départ d'une heure serait condamnée, et il s'agit ici de la partie double, qui n'admet aucune exception à la règle de l'adéquation des débits et des crédits. Il est déjà difficile d'obtenir à temps des magasins les feuilles des objets délivrés (en vue de leur inscription dans le grand livre, à charge du navire) lorsque la commission d'armement doit passer ; cela sera encore plus difficile quand les feuilles devront porter la conversion des quantités en valeur et être totalisées en francs et centimes. Il faudra modifier les feuilles afin que tout y soit disposé à cette fin, que le bureau des travaux soit étoffé afin de maintenir la corrélation entre les magasins et les bâtiments et qu'en cas d'erreurs d'évaluation ou de feuilles décomptées de façon incomplète, l'on puisse se mettre d'accord par correspondance.

Aux Messageries maritimes, le compte individuel des bâtiments est tenu au siège de la compagnie. L'inventaire des bâtiments remis aux capitaines ne contient que le matériel d'armement ; les comptes des consommables sont tenus à la direction, qui établit la corrélation entre les dépenses du magasin et celles du bâtiment. Les trois rapporteurs de 1882 suggèrent d'entrer dans cette voie, mais il reste à déterminer le mode d'introduction des dépenses des bâtiments dans le *Compte du matériel*.

Arrivé à ce point, nous glisserons une observation sur la *centralisation*. À l'évidence, la centralisation dont il est question dans les règlements et sous la plume de la plupart des fonctionnaires de la Marine n'est pas celle que les Gougéard ou Guyard appellent de leurs vœux. À quoi sert d'abord cette nomenclature unique et rigide des matières lorsque les bâtiments d'un même type diffèrent autant suivant le port de construction, et surtout suivant l'ingénieur chargé ? À quoi sert-il de connaître à Paris les stocks des articles, au moins pour les travaux — les magasins fournissent les bords en matériel d'armement et en consommables, et, si la séparation des deux services était faite, il pourrait être intéressant de suivre la partie du matériel qui est destinée au service militaire — ? À quoi sert le *Compte du matériel* tel qu'il est ? Lamy n'a-t-il pas demandé, au nom de la commission du Budget de la Chambre des députés, la fourniture d'un état des stocks au 1^{er} janvier de chaque année ? On dirait que, d'un côté, la comptabilité en valeur n'est pas encore entrée dans les mœurs des marins, et que, de l'autre, elle fait peur à ceux qui ne veulent avoir d'autres comptes à rendre que ceux que la méfiance a multipliés depuis deux siècles.

Comptes des travaux. La délégation est d'avis d'appliquer le prix vrai de la main-d'œuvre et de compter en quantités et en valeur sur les pièces et dans les écritures élémentaires de la comptabilité des matières (le service consommateur dresse les bons à souche en y mettant les quantités et le magasinier y inscrit les prix officiels). L'application du prix réel de la main-d'œuvre obligerait à tenir des *comptes journaliers* en quantités et en valeur, et l'agent administratif de la direction des mouvements du port de Toulon se demande si l'avantage est en rapport avec l'augmentation des écritures et si l'erreur sur le calcul de la main-d'œuvre peut être comparée aux frais généraux négligés. Le sous-directeur des constructions navales de Brest juge que la Marine ne peut adopter cette méthode des Forges et chantiers de la Méditerranée ou des chantiers de La Ciotat en raison de l'étendue de l'arsenal, de l'effectif supérieur du personnel et du très grand nombre d'articles de la nomenclature. Les rapporteurs, reprenant l'avis général, concluent de cette façon : « les perfectionnements apportés à notre méthode de comptabilité de l'emploi ne peuvent pas être abandonnés par esprit d'imitation ».

La délégation a enquêté sur l'utilité de la tenue des feuilles d'ouvrage par un service indépendant. Le commissaire Fournier voit trois moments possibles pour altérer la vérité : le maître peut modifier les valeurs dès l'application sur la feuille d'ouvrage, on peut aussi altérer ou remplacer des feuilles pendant l'exécution du travail, et enfin, lors de la récapitulation de fin d'année, on peut reporter d'un article de la nomenclature des travaux sur un autre des dépenses qui paraîtraient charger trop lourdement le premier. Le contrôle intégral est impossible avec les moyens en personnel disponibles au Commissariat et à l'Inspection. Fournier verrait un avantage à ne laisser au service technique que la rédaction de la feuille d'ouvrage, celui de la conformité du compte produit par un service neutre avec les indications données par le service technique « à l'heure même de l'application et avant que l'on ait pu se rendre compte du coût du résultat final ». Les feuilles d'ouvrage devraient être cotées et paraphées par le commissaire des travaux, qui tiendrait registre des feuilles émises.

Lamy a tenté de faire revenir la délégation sur la résolution tendant à conserver au service technique le soin de rédiger les feuilles d'ouvrage⁶⁸. Gougéard s'y est naturellement opposé en maintenant que le service technique devait rendre compte de ses actes, ce qu'il ne pourrait ni ne voudrait faire s'il ne dirigeait pas la comptabilité des travaux. Gueydon juge prudent de laisser les choses en l'état, sous peine de revenir en arrière et de soulever « les controverses les plus violentes », et de se fier au contrôle administratif. Cette voie est suivie par la délégation, qui propose de centraliser à la direction la rédaction des feuilles d'ouvrage d'après les applications de matières et de main-d'œuvre constatées et transmises par les ateliers. Cette résolution plaît aux

⁶⁸ Peut-être sous l'influence de Garreau, qui poursuit le même combat d'arrière-garde qu'une partie du Commissariat, c'est-à-dire le retour du magasin général à la situation d'avant 1828 : « M. Lamy fit observer qu'il réclamait le système de la séparation du service administratif du service technique, non au point de vue de la défiance et du contrôle, mais pour appliquer le principe de la division du travail. Il ne veut enlever aux ingénieurs qu'un travail de tenue de livres. » (Rapport du 25 mars 1882, p. 47). Curieusement Gougéard est lui aussi partisan du magasin général unique confié au commissariat ; c'est une autre vue de l'esprit, et qui part du principe opposé, puisqu'il veut éliminer le Commissariat des travaux : le caractère technique des achats les plus importants s'y oppose, comme nous l'avons vu au chapitre 2. S'il est d'avis que le Commissariat alimente ce magasin d'après les demandes des deux grands services, c'est le directeur des travaux qui seul ordonnancera sur le magasin pour les besoins de l'usine, et le major général de la flotte qui fera de même pour les besoins de la flotte et d'après le règlement d'armement (*Les arsenaux de la Marine*, op. cit., t. 1, p. 114, 117 et 118).

rapporteurs pour l'économie de personnel en vue (les écrivains affectés aux maîtres), mais ils y voient quelques inconvénients à surmonter.

Frais généraux. La délégation définit ainsi les frais généraux répartissables sur les travaux (frais généraux de port) : ceux qui cesseraient de grever le budget de la Marine si l'État renonçait à confectionner lui-même ce dont il a besoin. « Ces frais généraux comprennent, outre les dépenses de construction, d'outillage et même de recette et de magasinage exclusivement faites en vue de ces travaux, une part proportionnelle des frais généraux de tout chantier, atelier ou magasin qui, affecté normalement au service général du port, aura coopéré, dans une mesure quelconque, à l'exécution de ces travaux. » On calculera empiriquement [sur la base des constatations des dernières années] le pourcentage dont doivent être abondés les délivrances faites, les travaux exécutés pour le compte des bâtiments en construction ou des objets en cours de confection. Ces frais généraux, en étant portés distinctement au budget, feront voir « l'économie qui résulte de l'utilisation d'un outillage qui chômerait le plus souvent, s'il cessait de coopérer aux travaux neufs ». La délégation croit que ces définitions permettent d'établir les coûts de revient équitablement. En fait *elle n'envisage pas de sortir du « périmètre » des dépenses de la nomenclature des travaux (et donc des matières et de la main-d'œuvre) ni de faire autre chose que grossir la rubrique des frais accessoires de fabrication*⁶⁹. En particulier il n'est pas question, du moins dans le rapport de 1882 que nous devons suivre, du personnel entretenu.

Sont charges d'État les dépenses des ports « soit pour leur extension, soit pour leur entretien », qui sont de même nature que celles des places fortes à la charge du ministère de la Guerre. Cette définition, proposée par le vice-amiral de Gueydon, n'a pas été soumise au vote par suite d'une omission. Gueydon est aussi d'avis qu'il n'y a pas lieu de compter d'intérêt ni d'amortissement, d'après la formule : « quand l'État fonde, il immobilise ». Dans les établissements hors des ports, toutes les dépenses non inscrites sur les feuilles d'ouvrage sont des frais généraux à répartir entre ces feuilles au prorata de la dépense en main-d'œuvre. Dans les ports, et sauf les chantiers et ateliers qui sont en fait des usines annexes (il n'en donne pas d'exemple), toutes ces dépenses sont des charges d'État.

Gueydon insiste sur la nécessité d'utiliser en temps de paix l'outillage et le personnel qu'il est indispensable d'entretenir dans les ports pour le service militaire. Leur concours ne doit grever les constructions neuves que dans la mesure où il serait fourni. Gougéard serait d'accord si l'outillage avait été déterminé suivant des règles rationnelles pour le ravitaillement des escadres en temps de guerre. Il remarque que la définition de l'amiral ne permet pas de comparer équitablement les prix de revient des arsenaux avec ceux de l'industrie. Gueydon est d'avis qu'un outillage prévu pour la guerre ne doit pas être compté comme dépense aux constructions neuves, mais que les frais d'agrandissement de l'atelier des bâtiments en fer de Brest doivent leur être « appliqués », parce qu'ils n'ont que ces constructions pour objet et que, de cette façon, l'on verra d'après la comparaison avec le coût des constructions dans les autres ports si la dépense a été rationnelle. Gougéard voudrait trouver le moyen de tenir compte du capital engagé par l'État. Arbel déclare que, dans l'industrie, le capital doit être amorti en l'espace de dix ans, qui correspond à la transformation des procédés et de l'outillage.

⁶⁹ Les dépositions des directeurs des constructions navales de Toulon et de Brest citées dans le rapport de 1882 vont tout à fait dans ce sens.

Gougeard ne dit rien de sa manière de voir les frais généraux à répartir, celle du moins qu'il expose en 1882 (§ 3.5), et qui comprend une partie du personnel entretenu, des dépenses générales du port et l'amortissement de l'outillage.

Les rapporteurs ne peuvent s'empêcher de souligner que les arsenaux de la Marine ne sont pas que des usines, mais aussi des ports d'armement et des places fortes : comment, écrivent-ils, distinguer la part afférente, dans ce qu'ils appellent les frais généraux, au chantier, au port d'armement, au port d'exportation pour les colonies et les stations navales et à l'arsenal militaire ?

Partie double. La délégation (sauf Gougeard) voudrait que les comptes de travaux soient dressés au bureau du commissaire général et y entrent dans les formules de la comptabilité en partie double. Ici aussi les délégués sont tentés d'imiter l'exemple des Forges et chantiers de la Méditerranée, les comptabilités de La Seyne et de l'usine de Menpenti étant tenues au siège de Marseille. Lorsqu'un travail y est terminé, la facture est établie d'après le coût de revient ou au prix de marché selon le cas. À la fin du mois, on dresse un relevé de tous les travaux terminés et dont le compte a été arrêté pendant le mois. Ce relevé fait ressortir la différence entre le coût de revient et le prix de facture ou de marché de chacun d'eux, et cette différence est passée au journal et au grand livre au compte ouvert aux profits et pertes.

Dans la Marine, écrivent les rapporteurs de 1882, lorsqu'une construction est terminée, le compte d'emploi est déchargé du montant des dépenses qui est porté en augmentation à l'inventaire des bâtiments de la flotte. Les dépenses de réparation et d'entretien des bâtiments sont inscrites dans la comptabilité centrale en partie double (depuis 1879) au débit du compte des frais généraux du service des approvisionnements généraux de la flotte. *Les rapporteurs n'en disent pas plus, soulignant ainsi l'incompatibilité entre les deux modes de pensée, au-delà des buts poursuivis d'un côté et de l'autre.*

Si les rapporteurs ont, dans le domaine de la comptabilité, critiqué les conclusions de la délégation des ports, ils les suivent lorsqu'il s'agit de l'organisation et de l'affectation des ports et établissements⁷⁰. Le Parlement et le pays se demandaient et se demandent toujours, écrivent-ils, si les rouages ne sont pas trop compliqués et si la Marine fait le meilleur usage des ressources mises à sa disposition. La Commission doit indiquer au ministre les bases de l'organisation nouvelle des ports sans refaire elle-même l'ordonnance de 1844. Or, elle n'a pris aucune résolution à ce sujet, puisqu'elle a ajourné toute décision jusqu'à la remise du rapport de la délégation. Nous donnerons plus loin quelques indications à ce sujet ; les rédacteurs de 1882, ne disposant que des procès-verbaux des réunions de la délégation et de ses résolutions, du cahier d'enregistrement des réponses adressées à la délégation et de documents et dépositions épars, ont établi à l'intention de la Commission un nouveau questionnaire.

Organisation des ports. La délégation a affirmé la nécessité urgente de réviser l'ordonnance du 14 juin 1844, parce que des modifications postérieures, notam-

⁷⁰ *Commission mixte de la Marine. Rapport sur la situation des travaux de la Commission. 1^{re} partie, organisation des ports considérés d'une manière générale ; 2^e partie, affectation des ports, établissements hors des ports ; [3^e partie, rapport sur la comptabilité, document séparé], 25 mars 1882, signé Thomasset, Dislère et Fabre, BB^s-982 ou 10 O 8, pour ce développement. Le document relatif aux ports comprend 18 pages autographiées, le rapport sur la comptabilité, que nous avons exploité plus haut, en comporte 67.*

ment la création de la majorité de la flotte et surtout celle du personnel administratif des directions de travaux ont occasionné une confusion d'attributions techniques et administratives qui est contraire au principe de séparation sur lequel repose l'ordonnance. Cette réforme doit conduire à « *établir une ligne de démarcation tranchée* » entre le service actif de la flotte et le service sédentaire des travaux. L'arsenal serait divisé en trois services sous les ordres du préfet : majorité de la flotte, direction des travaux et commissariat général. Le service actif doit se suffire à lui-même pour l'entretien, les armements et désarmements, grâce au personnel de la division et aux ouvriers des équipages de la flotte et grâce aux ateliers outillés en fonction du nombre d'ouvriers. Le major de la flotte ne doit toutefois entreprendre avec les moyens qui lui sont affectés aucun travail dépassant en importance ceux qu'effectuent les navires pendant leur campagne. Le service sédentaire ne devrait intervenir sur les bâtiments en service actif que par voie de cession et sur une demande du major de la flotte approuvée par le préfet. Il satisferait à tous les besoins des bâtiments neufs ou réparés jusqu'à leur remise au service actif.

Les trois rapporteurs posent sous forme de questions les résolutions de la délégation, dans lesquelles on entend surtout la voix de Gougéard, et s'interrogent sur le sort des magasins, en cas de partition du service, et sur le rôle du Commissariat dans le service des approvisionnements, ceux des subsistances et des hôpitaux, et dans la centralisation et le contrôle.

Affectation des ports et établissements hors des ports. Il est nécessaire de se rendre d'abord compte des besoins que l'organisation maritime doit satisfaire et des ressources des ports de guerre et de commerce. Suivant la manière dont ils envisagent les conditions de la guerre maritime, suivant l'importance relative qu'ils attachent à telle ou telle considération, les meilleurs esprits arrivent à des conclusions parfois opposées. Les rapporteurs signalent que la Commission mixte détient de nombreux documents chiffrés et dépositions à ce sujet.

La délégation des ports a jugé qu'il était inopportun de fermer un port. Elle déclare (à trois voix contre deux) que le service sédentaire, débarrassé des charges et des sujétions qu'occasionnait sa participation aux travaux des bâtiments livrés au service actif, a acquis une indépendance qui permet de se passer de spécialiser les ports et qui permet aussi de l'associer aux armements et aux désarmements afin d'en tirer de précieux renseignements sur les qualités et les défauts des bâtiments révélés par leur séjour à la mer. Par conséquent, chaque port doit continuer de construire, de réparer et d'armer selon son importance militaire. La délégation est d'avis de conserver Indret et Guérigny, de supprimer Nevers et La Villeneuve et ne se prononce pas sur Ruelle. Les rapporteurs font état de nombreux rapports comportant des comparaisons de prix et de qualité entre les productions de ces établissements et ceux de l'industrie.

Relations avec l'industrie. Les ports sont outillés en vue du temps de guerre et, afin de diminuer des dépenses habituellement improductives, la délégation voit qu'il est inévitable de faire exécuter dans les arsenaux des travaux qu'il pourrait être avantageux de confier à l'industrie. Les travaux à réserver aux arsenaux en priorité se rapportent à des objets que l'industrie ou le commerce ne fournissent pas et à ceux qui, pour la sécurité des vaisseaux et du personnel, doivent être exécutés sans qu'il puisse y avoir de doute sur leur qualité (c'est le cas des ancres et des chaînes). Ces objets se montent également à bord des bâtiments de commerce : la sécurité sur ces navires importe-t-elle moins que sur ceux de l'État ? Le rapport n'en parle pas, mais l'industrie

a fait de tels progrès que la supériorité de Guérigny, par exemple, n'en est plus une et que justifier ainsi son existence c'est faire acte de mauvaise foi. La délégation répète encore que les objets d'usage commun ou disponibles sur le marché doivent être commandés à l'industrie ou achetés aux marchands. Les rapporteurs évoquent encore cette prime de protection que sont les commandes de l'État, et que Dupuy de Lôme n'a reconnues pour telle que dans les temps difficiles.

3.4.3. Le constat d'échec de la 2^e commission mixte (1882)

Jauréguiberry nous apprend par son intervention du 28 novembre 1882 à la Chambre que Bethmont, à qui il a délégué son rôle de président lorsqu'il ne peut participer en personne aux travaux, a convoqué la Commission mixte, les 6 et 27 mars. Lors de la première des réunions, il a été décidé de rédiger un résumé des opérations, afin, disent les rapporteurs, « de renouer la chaîne si longtemps interrompue de vos délibérations »⁷¹. Il semble que la Commission ne s'est pas réunie depuis le 12 juin 1879 consacrée à l'examen de la production de l'artillerie. Elle attendait le rapport de la délégation qui, rappelons-le, a terminé ses visites le 30 octobre de la même année.

La délégation a commis une erreur de méthode en laissant les personnes qu'elle interrogeait répondre par écrit après avoir répondu oralement devant elle ; c'est seulement à la fin de la mission que, le temps pressant, elle a consigné les résumés complets des interrogatoires au procès-verbal de ses réunions. Cette négligence peut cacher une faute morale. Gueydon rassure ainsi le vice-amiral Ribourt (1821-1893) qui vient de prendre son poste à Cherbourg et paraît bien timoré : « Nous avons l'habitude de ne retenir que ce que l'on veut. Aussi, quand vous aurez parlé, si vous trouvez que vous avez trop dit, vous n'écrirez que ce que vous voudrez »⁷². Cet officier général semble bien gênant, et Gougéard écrit à Lamy : « sachez bien qu'il [Gueydon] met auprès du ministre la délégation en suspicion perpétuelle »⁷³.

Un officier de Toulon écrit que l'on a demandé des rapports écrits conformes aux dépositions⁷⁴. D'après la même voix, le nouveau préfet maritime, persuadé que la délégation ne cherchait qu'à améliorer le service, l'a reçue avec chaleur, et les relations ont été courtoises d'un bout à l'autre. Surville a pensé que, plus l'examen serait approfondi, plus il tournerait à l'avantage du corps de la Marine. Il a laissé à ses subordonnés toute liberté de parole, pourvu qu'ils lui rendissent compte de ce qui a été dit et fait afin de n'être pas pris au dépourvu et qu'ils lui remissent un double de tous les documents fournis aux délégués, de manière à informer le ministre des questions pendantes et lui permettre de prendre les devants s'il le jugeait utile. Enfin, rapporte l'officier, la délégation paraît vouloir se rendre compte de tout et compare avec ce qui se fait à l'industrie. Dislère a trouvé l'accueil de Toulon un peu froid, mais tout le monde répond nettement et précisément⁷⁵.

⁷¹ Rapport du 25 mars 1882, BB⁸-982, 1^{re} partie, p. 1 et 4, pour ce développement.

⁷² Lettre de Gueydon à Ribourt du 28 juillet 1879, GG²-29.

⁷³ Lettre de Gougéard à Lamy du 23 août 1879, 333AP5. Le nom de l'amiral dont parle Gougéard n'est pas cité, mais il ne peut guère d'agir que de Gueydon.

⁷⁴ Lettres de Barbeyrac Saint-Maurice du 26 juillet et du 1^{er} août 1879, GG²-29, pour ce développement.

⁷⁵ Lettre de Dislère au contre-amiral Sellier du 19 avril 1879, BB⁸-1796. Dislère juge que trois semaines de séjour devraient suffire pour traiter de Toulon.

Jauréguiberry, après avoir pressé la Commission mixte de se déterminer sur la réforme de la comptabilité, puis de statuer sur l'artillerie⁷⁶, souhaite que la délégation des ports travaille rapidement sur Rochefort. Dislère estime que les délégués ne voudront pas voter de résolution avant d'avoir achevé la tournée des ports, « la question formant un ensemble dans lequel le fonctionnement d'un port est intimement lié à celui de son voisin »⁷⁷.

Par deux fois dans son rapport sur le budget ordinaire de 1881, le député républicain opportuniste du Var (Brignoles) Amaury Dréo (1829-1882) signale que l'on attend toujours le rapport de la Commission mixte⁷⁸ : tant que ses conclusions ne sont pas rendues, il est impossible d'envisager « la discussion des solutions générales impatientement attendues et restées vaines ». La commission chargée de préparer un projet de loi sur l'ensemble des cadres n'est pas plus avancée : le ministre est « exposé à subir tous les assauts que lui livrent les corps désireux de s'emparer de ses décisions à leur profit particulier ». Lamy fait alors (10 février 1881) sa dernière déclaration à la tribune au sujet de la Marine. Il assure qu'il a lu le résumé des travaux de la délégation

⁷⁶ Parlant le 12 juin 1879 devant la Commission mixte, Gougéard dit qu'il préfère Ruelle pour l'usinage des gros canons, et sa conclusion est adoptée. Jauréguiberry demande alors à Bethmont d'étudier séparément la question de la conservation des fonderies — la survie de Ruelle n'est donc pas assurée à terme —, du lieu à retenir pour l'usinage des canons de plus de 75 t et des moyens à mettre en place, et enfin de la concentration en seul lieu de la fabrication de tout le matériel d'artillerie. Le ministre se rend à Ruelle et à Nevers, et l'avis de la Commission mixte aurait signé l'arrêt de mort de ce dernier établissement, cf. Gaston Laporte, *Les usines de la Marine et la féodalité industrielle. L'ancienne fonderie de canons de Nevers, les usines de La Chaussade à Guérigny*, Nevers, 1886 et Paul Conturie, *Histoire de la fonderie nationale de Ruelle (1750-1940) et des anciennes fonderies de canons de fer de la Marine*, vol. 2, 1952, p. 122. Nevers renaît de ses cendres sous la forme du Laboratoire central de la Marine créé par le décret du 31 août 1881 et logé dans les locaux du service des Poudres et Salpêtres à Paris et à Sevran-Livry. Ruelle (alors servi par 250 ouvriers) prend une extension qui dépasse de beaucoup la taille de l'établissement supprimé.

Jauréguiberry justifie ainsi le recours à l'industrie. La réouverture de la fonderie de Nevers en 1859 n'avait peut-être pas été décidée pour les seuls motifs d'intérêt général. « On doit reconnaître cependant qu'il pouvait être utile d'avoir à sa disposition un atelier spécialement consacré aux études et aux recherches que nécessitait alors la transformation complète de l'artillerie [...] ». L'outillage de Nevers a été augmenté et la fonderie produisait des canons jusqu'au calibre de 27 cm, des pièces de culasse, des projectiles, etc., que l'on y exécutait concurremment avec l'industrie. « [Depuis 1859], l'industrie qui, presque partout, mais surtout en France, avait été exclue de toute participation à la confection du matériel a fini par imposer sa collaboration, et maintenant on peut recourir à elle pour obtenir des affûts, des culasses et même des bouches à feu qui rivalisent avec les produits des manufactures de l'État. Chez deux nations voisines, on cite des établissements [Elswich et Krupp] qui surpassent en importance et en moyens de production ceux que l'État subventionne. Il serait certainement très désirable qu'en France, nous possédassions des ateliers industriels analogues [...] et, pour réaliser cet état de choses, il n'y aurait pas de moyen plus efficace qu'une réduction progressive des travaux que nous spécialisons dans nos établissements ». Tenant compte de l'avis de la Commission mixte, le ministre a décidé de concentrer à Ruelle tous les moyens présents et futurs, parce que sa position était supérieure au point que le choix ne pouvait être douteux, et d'ordonner le déménagement d'une partie de l'outillage de Nevers. Rapport du budget ordinaire de 1881 (Dréo), annexé au procès-verbal de la séance de la Chambre des députés du 24 juin 1880, *Impressions parlementaires*, 2^e législature, n° 2785, p. 51 à 54 (la note du ministre que Dréo reproduit est datée du 22 mai 1880).

Seul le petit établissement de La Villeneuve est également supprimé selon le vœu de la Commission mixte.

⁷⁷ Lettre de Dislère au contre-amiral Sellier, chef d'état-major, du 24 août 1879, BB⁸-1796.

⁷⁸ Rapport du budget ordinaire de 1881 (Dréo), annexé au procès-verbal de la séance de la Chambre des députés du 24 juin 1880, *Impressions parlementaires*, 2^e législature, n° 2785. Lamy ne fait plus partie de la commission du Budget et il n'est pas réélu lors des élections générales de 1881.

en juillet 1880. Quelques documents manquaient encore, ils ont été remis⁷⁹. « Plus rien désormais ne retardera l'impression du rapport ». Les résolutions de la Commission mixte permettront d'instruire le projet de budget de 1882... Dréo, étrillé au Sénat par Jauréguiberry le mois suivant, « prie aussi instamment [lors de la discussion du projet de budget pour 1882, le 28 juin 1881] notre honorable collègue M. Lamy, [qu'il] regrette de ne pas voir à son banc, de déposer », avant la fin de la législature, « le rapport qu'il doit présenter au nom de la Commission mixte chargée d'examiner l'organisation du travail dans nos arsenaux ».

La rédaction du rapport est extraordinairement longue, et trois lettres conservées dans les papiers Lamy démontrent qu'il l'a bien terminé⁸⁰. Le 23 août 1880, Gougéard lui annonce le renvoi de la partie déjà rédigée. Jauréguiberry le prie la même année de lui communiquer la première partie du rapport, celle qui concerne les améliorations à apporter à la configuration des ports. Enfin, dans une lettre du 22 janvier 1882, Lamy, en remerciant le ministre Gougéard pour l'hommage des *Arsenaux de la Marine*, dont le premier volume vient de paraître, lui annonce que le rapport de la délégation est prêt et lui demande ses ordres pour l'impression, *s'il la juge utile*. Il n'a pas été réélu en 1881.

Les auteurs du rapport du 25 mars 1882 semblent alors ignorer l'existence du rapport de Lamy, ce rapport qui doit être la réponse au questionnaire du 22 mars 1879 et un document « établi en vue de certaines conclusions, par un rapporteur partageant les idées de la majorité et défendant les conclusions adoptées »⁸¹. À défaut de rapport, ils n'imaginent qu'un résumé analogue à ceux de 1878, et encore faudrait-il qu'ils disposent des centaines de documents rassemblés par la délégation et que seule celle-ci peut réclamer au rapporteur⁸². Ils suggèrent à la Commission de prier les délégués de se réunir, de lui faire connaître les résultats de leur enquête ou « les motifs qui les empêchent de remplir la mission qu'ils avaient acceptée ».

Lors de la réunion en séance plénière du 27 mars 1882, la dernière semble-t-il, Georges Perin (1831-1903), député d'extrême gauche puis radical de la Haute-Vienne, fait voter une résolution tendant à présenter un rapport « résumant et coordonnant les renseignements recueillis par la délégation pendant sa mission », et qui remplacerait donc celui de Lamy⁸³. Lui aussi pense qu'une commission parlementaire obligée de rendre compte de ses travaux au Parlement aurait réussi là où la commission mixte a échoué⁸⁴. Perin apprend ensuite que le rapport existe et que Lamy a refusé de le livrer malgré les demandes répétées qui lui ont été faites en juin 1882 : il proteste mais, lors de la discussion budgétaire des 28 et 30 novembre, il déclare ce qui suit : « la

⁷⁹ Arbel demande le 3 août 1880 des renseignements au ministre. Celui-ci annote : « La Commission mixte s'écarte complètement du programme qui lui a été tracé ; ce n'est pas une commission d'enquête parlementaire ». La Marine répond quand même, 6DD¹-156.

⁸⁰ 333AP5.

⁸¹ *Commission mixte de la Marine. Rapport sur la situation des travaux de la Commission*, 25 mars 1882, BB⁸-982, p. 4, 5, 17 et 18, pour ce développement. Dislère, nommé au Conseil d'État, a cédé sa place de secrétaire de la délégation au sous-ingénieur Hauser (1846-1924) dès avant le 30 octobre 1879.

⁸² Il y a dans les papiers Lamy (333AP) un assez grand nombre de ces pièces, mais le rapport de 1882 signale l'existence de 389 pièces enregistrées et numérotées, sans compter celles qui ne le sont pas. S'y ajoutent des documents produits à l'occasion des deux commissions qui ont précédé celle de 1878 et dont Lamy a fait partie (§ 3.1). Les papiers Gougéard contiennent aussi plusieurs pièces numérotées (5GG²).

⁸³ Extrait du procès-verbal de la séance de la Commission mixte du 27 mars 1882, BB⁸-982.

⁸⁴ *Annales de la Chambre des députés*, séance du 28 novembre 1882, pour ce développement.

responsabilité qui peut incomber au rapporteur ne détruit pas celle des ministres qui, depuis plus de trois ans, avaient paru oublier l'existence d'une commission dont la somnolence n'était pas pour leur déplaire. [...]. En un mot, Messieurs, si la Commission n'est pas à l'abri de tout reproche, bien plus coupables sont les ministres qui n'ont pas su, ou plutôt qui n'ont pas voulu la faire aboutir. »

Jauréguiberry a été titulaire du portefeuille de la Marine du 4 février 1879 au 23 septembre 1880, puis du 30 janvier 1882 au 31 janvier 1883. Pendant son premier ministère il est un élément moteur de la Commission mixte et commence plusieurs réformes dans le domaine de la comptabilité (*supra* et § 4.2). Il aurait dû presser Lamy de fournir son rapport : le délai du 23 septembre 1880 était raisonnable. Mais Lamy est un député catholique, et la première vague d'offensives républicaines contre l'Église catholique a dû beaucoup l'occuper et le détourner de sa rédaction. À ce point de notre enquête, c'est tout ce que nous pouvons dire pour expliquer son retard, un retard qui a eu de fâcheuses conséquences dans l'immédiat. Le second séjour de Jauréguiberry au ministère est placé sous d'autres auspices que le premier. Les attaques politiques dont il est l'objet l'ont peut-être éloigné lui aussi de ce théâtre d'opérations. Il peut avoir jugé qu'il avait tiré un assez bon parti des travaux de la Commission. Lors de la discussion du budget de 1883 à la Chambre, il dit seulement : le ministère « aurait été enchanté d'être éclairé par les avis de cette grande commission ; il ne les a pas encore reçus. Il a été réduit à ses propres lumières qui, paraît-il, ne sont rien ».

Pour nous, le coupable est Auguste Gougeard, qui a substitué son propre rapport imprimé au rapport de la délégation des ports. Il s'est servi d'éléments de celui-ci et de pièces produites à l'occasion des visites de la délégation pour composer ses *Arsenaux de la Marine*. Cette attitude est dictée par le souci du bien public : Gougeard a acquis la conviction que les résolutions de la Commission mixte ne conduiraient pas à la grande réforme de la Marine qui lui paraissait nécessaire, parce que la Marine est *malade*⁸⁵. Il s'en est expliqué dans une lettre à Lamy déjà citée du 23 août 1879⁸⁶. « J'ai réfléchi à notre œuvre. Il résulte pour moi très clairement et très nettement qu'aucune réforme sérieuse ne sera possible que le jour où il se sera constitué en France un gouvernement fort dont les conditions de fonctionnement n'existent pas aujourd'hui. Elles ne sauraient être l'œuvre d'un ministre *mais d'un ministère* [souligné]. Si cela est vrai, cela me donne beaucoup à penser au sujet des rapports. [...]. Je suis en présence de rapports bien remarquables pour ne pas dire prophétiques au sujet de l'artillerie [de terre], ce sont ceux de la commission de 1867 à l'Exposition. Qu'en est-il résulté ? Rien, ils sont bien enterrés dans la bibliothèque ; les chercheurs les connaissent à peine. [...]. Quoique j'estime qu'en ces matières, l'intervention du Parlement soit rarement bonne, que ce n'est pas là sa fonction, cependant, dans certains cas on peut trouver là un appui ; or, je vous démontrerai que cet appui n'existe pas. »

Lamy, auteur d'une commission mixte et non de la commission d'enquête parlementaire qu'il appelait de ses vœux, puis chargé de rédiger le rapport d'une œuvre à laquelle il s'est identifié, doit accepter de s'effacer et même d'être tenu pour responsable de l'échec d'une entreprise d'utilité discutable, mais qui se renouvelle sous la forme de la commission extraparlementaire (mixte) de 1894, puis des commissions d'enquête parlementaire, lorsque l'état de santé de la Marine se dégrade encore. D'un

⁸⁵ *Les arsenaux de la Marine*, op. cit., t. 2, p. XI.

⁸⁶ Lettre de Gougeard à Lamy du 23 août 1879 et additif (papillon), 333AP5.

autre côté, le livre de Gougeard, après avoir été vivement critiqué dans la Marine, a fini par porter des fruits (chapitres 4 et 5).

3.5. Les frais généraux des ports et établissements hors des ports pendant les exercices 1874, 1877 et 1878, selon le calcul du commandant Gougeard⁸⁷

3.5.1. Considérations d'ordre géographique sur les ports de guerre

Gougeard présente et commente à la fois les tableaux résultant des calculs qu'il est parvenu à faire grâce à la comptabilité des établissements de la Marine et à des évaluations ou extrapolations, et qui donnent une idée de leurs frais généraux de 1874 à 1878.

Il part du principe que l'on fait la guerre sur mer avec le matériel disponible au début du conflit et que les ports servent alors surtout au ravitaillement et à la réparation de ce matériel. C'est en temps de paix qu'ils produisent l'instrument de combat.

Le caractère distinctif d'un port de guerre, c'est la rade qui le précède. Dans la rade l'armée se prépare, elle se réfugie et panse ses plaies légères, elle se ravitaille. La rade doit offrir une sécurité absolue contre les entreprises de l'ennemi et une protection suffisante contre la tempête.

Il n'y a que trois rades véritables en France, à Cherbourg, Brest et Toulon. Le plan d'eau de Toulon est à peu près constant, et la rade est la meilleure. Ensuite vient celle de Cherbourg, due à la main de l'homme ; son plan d'eau est cependant variable. La rade de Brest n'est pas adaptée à la vapeur. Celle de Lorient est trop petite et ne donne pas accès aux plus grands navires, sauf à la pleine mer, mais elle est sûre. Rochefort n'a qu'une apparence de rade en ce qu'elle est plus dangereuse qu'utile.

Les ports de commerce, tout dépourvus qu'ils sont de rades, peuvent néanmoins aider la Marine par des constructions neuves, le ravitaillement et les réparations en temps de guerre grâce à leurs entreprises et aux bassins de radoub construits par l'État. Gougeard n'imagine pas, au contraire de certains esprits attardés, de les fortifier par terre ni par mer.

Les meilleurs ports, du point de vue de la rapidité des opérations et de l'économie, sont les ports à bassin et à plan d'eau constant. La nature a mis Toulon dans ce cas ; les ports anglais ont un niveau constant obtenu de manière artificielle. Cherbourg n'est qu'un port à bassin à plan d'eau variable. Les trois autres ports de guerre français sont des ports de rivière, bien inférieurs aux autres du point de vue considéré.

Cherbourg est de loin le port le mieux aménagé, alors qu'il y aurait beaucoup d'améliorations à faire à Toulon pour y diminuer le coût des travaux. De plus Toulon est outillé pour recevoir toute la flotte en temps de guerre. La nature a bien

⁸⁷ Auguste Gougeard, *Les arsenaux de la Marine*, 1882, t. 2, p. 1 à 145 et 267 à 317, pour ce titre.

favorisé ce port, puisque le calcul de ses frais généraux complets donne le chiffre le moins élevé, avec Lorient et Cherbourg. Lorient est déjà largement spécialisé dans les constructions neuves, et cette orientation diminue les inconvénients de ce port et accentue, par comparaison, ceux de Brest, encaissé entre les rives escarpées de la Penfeld, ce qui oblige les bâtiments à mouiller au milieu de la rivière, loin des rives et des ateliers et magasins.

3.5.2. De l'utilité du calcul des frais généraux dans la Marine

Le commandant Gougéard sait que la portée de son calcul de frais généraux, le premier à être publié en France, est limitée. Aucun calcul ne peut en effet représenter la sûreté, la précision, la rapidité des opérations militaires. Il admet que le coût de revient des travaux de la Marine passe après leur perfection. En conséquence l'on peut et l'on doit seulement veiller à ce que, 1° les crédits soient bien employés, « qu'il ne s'en échappe aucune partie, ni par les fissures, ni par le coulage, ni par les frais généraux non justifiés » et, 2°, que les administrateurs rendent des comptes clairs.

Gougéard pose que « l'étude du mode de fonctionnement industriel de nos ports n'est en réalité et ne peut être que la recherche aussi exacte que possible et la détermination précise des frais généraux auxquels le système actuel les oblige ». Elle démontre la nécessité de changer de système, ou au moins d'améliorer celui qui subsiste. Gougéard pense que la Marine doit établir et publier ses frais généraux, de façon que l'opinion publique l'aide à « briser les résistances intéressées, vaincre la routine et mettre à néant les arguments sans aucune valeur, tirés du respect que l'on doit à des intérêts locaux qui, du reste, ne sont nullement menacés ».

L'auteur combat ceux qui pensent que « la marine de guerre ne poursuit aucun but industriel, son organisation n'est ni ne peut être comparable à ce qui se fait ailleurs et en dehors d'elle. Dès lors tous ses frais généraux sont des frais généraux d'État et comme, par leur nature même, ces derniers ne sont pas répartissables, il est bien indifférent et bien inutile de les connaître. »

En Angleterre on ne nie pas le but industriel des ports de guerre et, depuis les réformes Childers de 1868-1870, les budgets publiés sont répartis par localités selon les travaux qui doivent y être exécutés. L'administration britannique doit au Parlement des comptes précis de l'usage des crédits et du résultat obtenu afin de permettre de mesurer l'utilisation qu'elle fait de son budget. Ces comptes font ressortir les frais généraux de chaque arsenal ou établissement des subsistances ; ils ont tendance à diminuer, et c'est ce à quoi les administrateurs locaux doivent veiller.

Enfin Gougéard ne professe pas la théorie de l'infériorité de l'État, son inaptitude à produire bien et à bon marché. Il ne voit pas non plus pourquoi l'État ne confierait pas à l'industrie tout ce qu'elle peut faire bien, notamment ce qu'elle produit moins cher que lui et avec des garanties suffisantes de qualité.

3.5.3. Le calcul des frais généraux des cinq ports de guerre

Pour « la poursuite du but industriel, qui est la raison d'être d'un port *complet*⁸⁸ », il faut « produire le navire avec toutes les installations matérielles, le réparer, l'armer, l'approvisionner ». C'est l'objet des trois directions de travaux instituées en 1776, Constructions navales, Port et Artillerie, ainsi que du magasin général dont tout le personnel pointe ou devrait pointer aux frais généraux. Si l'on met à part les subsistances, considérées comme de petites usines séparées, et le service des Travaux hydrauliques et des Bâtiments civils, *la main-d'œuvre et donc la main-d'œuvre directe* (directement productive, en termes plus modernes) *est entièrement concentrée dans ces trois directions.*

Les frais généraux sont la différence entre les dépenses *totales* du port sauf les matières directement appliquées aux travaux et l'« *effet utile* », c'est-à-dire le montant de la main-d'œuvre directement appliquée à ces mêmes travaux. Les frais généraux se répartissent proportionnellement à cette main-d'œuvre, dans l'industrie « comme partout où l'on a des frais généraux une conception exacte ». L'on sait que la façon de voir les choses a changé depuis 1882. Aujourd'hui les frais généraux, rebaptisés frais hors production et débarrassés de la fraction que Gougéard ne sait affecter à aucune espèce de travaux ni répartir entre ses deux catégories de frais généraux, frappent aussi les matières utilisées dans les ouvrages ; le calcul des « taux ou coûts d'unité d'œuvre » (en général des taux horaires) des sections homogènes de production (des ateliers ou fractions d'atelier) tient compte de tous les frais répartissables par sections, alors que le calcul de Gougéard est forcément global, puisque la comptabilité de la Marine a d'autres fins. Nous avons vu du reste que les frais généraux n'étaient pas toujours assis de la façon qu'il indique mais, à cette époque, l'élément matières est prépondérant, au point qu'Adolphe Guilbault a avancé ainsi la composition des coûts de revient ordinaires de l'industrie (ou au moins de la métallurgie) : matières, 62 %, main-d'œuvre, 22 % et frais généraux, 16 % (cf. § 3.2., 1^{re} commission mixte). Asseoir les frais sur le coût direct (matières et main-d'œuvre) pouvait conduire à fausser les résultats ; c'est du moins ce que nous avons lu plus d'une fois.

Notre auteur distingue quatre catégories de frais généraux : les frais d'atelier, de direction, de port et d'État. Elles se réduisent en fait à deux : frais généraux de port et d'État. Gougéard considère d'abord les dépenses de main-d'œuvre, afin de constater ce qu'il appelle l'effet utile en pourcentage, c'est-à-dire l'usage plus ou moins intensif de la main-d'œuvre que fait chaque direction de chaque port ou chaque établissement hors des ports. Il ajoute ensuite les soldes du personnel entretenu des directions, puis, dans une dernière étape, les matières consommées à titre de frais généraux (elles figurent dans les comptes de travaux pour ce qui est des services **b**, **c** et **d**, et sont évaluées pour la fraction appelée **e**), l'amortissement (appelé déperissement et évalué par l'auteur, les comptes n'accusant que des achats), le service des Travaux hydrauliques et des Bâtiments civils avec toutes ses dépenses, et enfin le personnel entretenu de ce qui peut être vu comme le service général, dont une partie seulement doit abonder les frais généraux du port considéré comme une usine.

⁸⁸ Lorient ne l'est plus tout à fait, d'après ce qui précède.

Les tableaux annexes (**annexe V**), qui résument ceux du livre de Gougéard, ont été présentés de façon à bien faire voir cette progression, les résultats partiels ou intermédiaires et le résultat global.

Le calcul de l'utilisation de la main-d'œuvre ouvrière (tableaux 1 et 2) est tiré des comptes de travaux de la Marine (états 121bis). Les écritures élémentaires, qui sont contenues dans les feuilles d'ouvrage, inspirent à notre auteur une confiance suffisante et égale à celle des documents montrés par les chantiers privés qu'il a visités. Il ajoute seulement qu'il faudrait les contrôler rigoureusement et les sanctionner grâce à la responsabilité des administrateurs qu'il appelle de ses vœux.

On emploie dans la Marine la journée moyenne, ce qui peut fausser le coût de revient d'un objet particulier, mais non l'ensemble des résultats.

La dépense de main-d'œuvre est divisée en cinq classes, conformément à la nomenclature des travaux en usage jusqu'en 1881 :

- **a** - dépense directement appliquée aux travaux,
- **b** - service général des ports et rades et dépenses diverses,
- **c** - service des magasins,
- **d** - service des chantiers et ateliers,
- **e** - frais accessoires de fabrication défalqués des autres classes.

Les frais généraux d'atelier (**e**) sont définis dans l'instruction générale du 1^{er} octobre 1854 sur la comptabilité des matières de la Marine, à l'article 546 :

« Au commencement de chaque mois, il est ouvert dans chaque atelier ou chantier, une feuille spéciale destinée à suivre les dépenses en matières et en main-d'œuvre qui sont communes à l'ensemble des travaux exécutés et ne peuvent s'appliquer directement à aucun de ces travaux.

En ce qui concerne la main-d'œuvre, les dépenses de cette nature classées sous le titre *frais accessoires de fabrication* comprennent notamment :

1° la solde des contremaîtres et aides-contremaîtres affectés à la surveillance de plusieurs travaux de nature différente ;

2° celle des journaliers, apprentis, employés à la propreté, aux transports de matières.

En fin de mois, elles sont réparties entre les divers ouvrages auxquels elles s'appliquent, etc. »

Cet article étant diversement interprété, Gougéard a calculé des chiffres moyens pour chaque port de ces frais accessoires de fabrication en main-d'œuvre, qu'il ne répartit pas entre les ouvrages. Nous nous étonnerons en passant que l'auteur ne se serve pas de la version modifiée en 1859 de l'instruction générale (cf. § 2.5).

Le résultat de ce premier calcul, en moyenne pendant les trois exercices étudiés (1874, 1877 et 1878), est le suivant : Lorient applique 57,1 % de la valeur de la main-d'œuvre aux dépenses directes, Cherbourg, 56,9 %, Toulon 56 %, Brest 52 % et Rochefort, 48,3 % seulement (tableau 2.2).

Le calcul par directions (la main-d'œuvre **(b)** du service général doit alors être ajoutée au total **(a)** comme partie de l'effet utile de chaque direction prise isolément⁸⁹) montre, lorsqu'on leur applique les frais généraux, dans quelles conditions déplorablement certaines d'entre elles fonctionnent, surtout celles qui produisent peu comme les directions d'artillerie.

Si les ports de Brest, Rochefort et Toulon avaient fonctionné dans les conditions de Lorient et de Cherbourg, l'économie aurait été, d'après un calcul approché, d'un peu plus de 2 millions de frais généraux de main-d'œuvre et de matières sur les 20 millions de dépenses annuelles de main-d'œuvre totale : cette économie représente le maximum dans l'état de l'organisation et de la répartition des travaux qui prévaut pendant la période étudiée. Il faudrait pour cela investir (40 millions au port de Brest pour un gain d'un million par an à lui seul).

Parmi le personnel entretenu, il convient de distinguer celui qui répond à l'objet militaire des ports (compte de dépenses militaires ou compte d'armateur, ici ce sont les *frais généraux d'État ou du service général*) de celui qui dirige l'usine, à temps complet ou à temps partiel. Ce personnel est réparti en bloc dans les colonnes **b** à **e** et en petite partie dans les *frais généraux de port*, mais il devrait être sous-réparti. Le personnel entretenu de l'usine (assimilé ici à celui des directions de travaux) représente à lui seul et en moyenne, une dépense de 5 099 000 F par an (24 894 000 - 19 795 000), soit 26 % de la main-d'œuvre totale des trois directions dans les cinq ports (tableaux 2.1, 3 et 4).

La comptabilité de la Marine ne permet pas de distinguer, dans les dépenses du service des Travaux hydrauliques et des Bâtiments civils, ce qui revient à l'usine de ce qui est dépense militaire ou d'État. Gougéard a rangé toute la dépense dans les frais généraux d'État (dans les frais généraux dits de port, donc les frais répartissables, pour les établissements hors des ports, puisque, dans ce cas, il n'y a pas de frais généraux d'État).

Comme nous l'avons dit, une petite partie de la dépense du personnel entretenu du service général est comptabilisée aux frais généraux de port, et *le service général des ports et rades (b)*, beaucoup plus fort que dans un port de commerce⁹⁰, y est compris finalement par Gougéard pour la moitié de la dépense seulement, l'autre moitié étant rejetée dans les frais généraux d'État.

Dans le calcul des frais généraux complets des ports (tableaux 5.1 à 5.5), Gougéard introduit le service des subsistances, pour la main-d'œuvre directe et de frais généraux, la solde des entretenus et les matières de frais généraux. Les dépenses du port considérées dans le calcul comprennent à présent la main-d'œuvre directement appliquée aux ouvrages (mais non les matières ni les objets ouvrés entrant dans la fabrication, puisqu'ils ne sont pas compris dans l'assiette des frais généraux), les frais généraux de port, qui comprennent maintenant les frais d'atelier et de direction, et, *pour information*, les frais généraux dits d'État. Le taux *unique* de frais généraux de chaque

⁸⁹ Il s'agit de la réparation et de l'entretien des bâtiments de servitude pour la direction des constructions navales, du service général des ports et rades pour la direction des mouvements du port, et de l'entretien et de la réparation des armes en service pour la direction de l'artillerie.

⁹⁰ Une simple usine portuaire n'a ni chenaux à baliser, ni fonds de rade à entretenir, ni torpilles à poser, ni magasins et casernes flottantes à réparer, et peu ou pas de remorqueurs. Dans les ports de commerce les dépenses de construction et d'entretien du port reviennent à un autre ministère.

port s'obtient *en divisant les frais généraux de port par la main-d'œuvre directement appliquée*.

Le résultat final donne trois ports ex-æquo, Toulon (140 %), Cherbourg et Lorient (142 %), suivis de Brest (158 %) et Rochefort (200 %) (tableaux 5.6 et 5.7). Comme le taux diminue logiquement avec l'augmentation de l'activité du port considéré, l'ancien ministre fait sentir de quels progrès Toulon est susceptible, sans même se spécialiser. Quant à Rochefort, qui doit dépenser trois francs pour obtenir un franc d'effet utile, il ne trouvera son salut que « dans une transformation complète, transformation qui sera aussi favorable aux intérêts de la Marine qu'à ceux de la cité. » Les intérêts locaux et les autres sont parvenus à maintenir l'existence de l'arsenal de Rochefort jusqu'en 1924.

Les frais généraux des meilleurs ports français restent très élevés, ainsi que le souligne l'auteur. Les comparaisons qu'il fournit manquent hélas de netteté.

À La Ciotat, établissement qui ne travaille que pour lui-même (les Messageries nationales) et qui ressemble par là davantage aux arsenaux de la Marine que d'autres chantiers navals privés, le taux de frais généraux a varié de 59 % de la main-d'œuvre en 1859 (année faste, 3 000 ouvriers) à 96 % en 1878 (année médiocre, 1 700 ouvriers)⁹¹.

En Angleterre, Portsmouth emploie utilement 66,9 % de la main-d'œuvre totale (exercice 1878-1879), et aucun port ne descend au-dessous de 64 %, alors que le premier port français est à 57,1 %. Seulement une partie des frais accessoires de fabrication est comprise dans l'effet utile en Angleterre, et il faudrait, selon Gougeard, diminuer de 7 points environ le résultat de ses ports.

Les frais généraux complets figurent dans le *Dockyard Expense Accounts*, *Shipbuilding* distribué aux Chambres. Une soixantaine d'objets de dépenses sont classés parmi les frais généraux, et l'état mentionne le pourcentage à porter aux frais généraux de port et le complément aux frais généraux d'État. Une partie des frais généraux de port est répartie sur les travaux proportionnellement à la main-d'œuvre dite directe (les confections pour le magasin sont exclues). Les dépenses se rapportant aux matières (frais de visite, recettes, délivrances, épreuves, transport et mouvements de matières et objets en magasin, frais de recensement, fret, etc.) sont réparties sur les navires construits ou réparés, en proportion de la somme des délivrances et des remises en magasin.

Si l'on additionne la main-d'œuvre dite directe et celle de la confection pour le magasin, d'une part, les frais généraux de port ainsi désignés en Angleterre et les frais

⁹¹ L'auteur décrit ainsi la manière ordinaire de passer les marchés de coques à l'industrie. « On demande à l'industrie le nombre de journées qu'elle compte employer pour faire un travail ; on le compare avec celui qu'elle a déjà mis pour exécuter une construction identique ou qui s'en rapproche, on fait aussi intervenir et la main-d'œuvre et le temps que la Marine a employés elle-même. Puis on abonde de 100 % pour frais généraux, de 10 % pour le gain auquel l'industrie doit légitimement prétendre [ce dernier pourcentage doit être assis sur le coût du devis et donc comprendre les matières, dont Gougeard ne parle pas] ; on ajoute encore 5 % de l'ensemble, dont 3 % sont consacrés à composer la retenue faite au profit de la Caisse des invalides et 2 % pour les frais divers. Enfin on conclut à peu près sur ces bases ou sur des données qui s'en rapprochent et qui peuvent varier dans une certaine mesure. » Le coefficient de frais généraux est surévalué, il s'agit, dit-il, d'une prime à l'industrie nationale que l'État doit faire consciemment et de façon à ne pas enlever l'aiguillon de la concurrence. *Les arsenaux de la Marine*, t. 2, p. 233, 240-241 et 259.

du service général en main-d'oeuvre, on trouve un taux de frais généraux moyen de 80,5 % et variant de 57 % à 100 % (tableau n° 6). Ces taux, peut-être aussi imprécis que ceux que Gougéard a calculés pour les ports de France, leur sont nettement inférieurs et ils le sont sûrement dans la réalité. Au total l'Angleterre dépense quelque 42 millions dans ses arsenaux, dont 17 millions de frais généraux (usine et État) sans la main-d'oeuvre de frais généraux, la France 40 millions dans les siens, dont près de 20 millions pour le même objet. Si l'on considère les 9 millions de main-d'oeuvre de frais généraux dans les ports français, il n'y a qu'un peu plus de 11 millions de dépenses directes de main-d'oeuvre pour presque 29 millions de frais généraux de port et d'État (tableau n° 5.6). Comme le dit l'ancien ministre, « jusqu'à présent du moins, on avait plutôt le sentiment d'un mal profond que la connaissance exacte de son étendue ».

3.5.4. Vers la spécialisation des ports

On imagine bien que l'activité militaire des ports de guerre gêne leur activité industrielle. La spécialisation d'un port dans les constructions neuves doit entraîner une meilleure utilisation de la main-d'oeuvre et la réduction de ses frais généraux. Lorient est déjà partiellement spécialisé : c'est le port que Gougéard choisit comme exemple car la diminution escomptée doit y être moins forte que dans les ports non spécialisés. Le port ne s'occuperait plus que des constructions neuves et des armements relatifs ; il resterait, en tant que port de refuge, capable de réparer et de ravitailler en temps de guerre, et ses moyens seraient pour cette raison maintenus. Pour mieux comprendre cette spéculation de l'ancien ministre, il convient de se reporter aux tableaux n° 5.3 et 7.

Par hypothèse, la main-d'oeuvre moyenne observée à Lorient pendant les trois exercices (3 282 000 F) est inchangée. Il ne reste plus de la direction de l'artillerie que les travaux de mise en place du matériel à bord, s'ils ne sont pas exécutés par des agents détachés de l'usine qui le produit. La direction du port est fondue dans la direction des constructions et le port reçoit de ses voisins les gréements prêts à être mis en place (il y en aura de moins en moins...).

Dans ces conditions, Gougéard estime que la dépense du service des ports et rades en main-d'oeuvre peut être diminuée des deux tiers (b), celle du service des magasins de moitié (c), celle des chantiers et ateliers serait inchangée (d ; en fait la fusion d'ateliers qui suivrait celle des directions ferait faire des économies) et enfin les frais accessoires de fabrication, toujours en main-d'oeuvre, peuvent être réduits d'un quart (e). En somme, l'effet utile est augmenté de 513 000 F (27,6 %) et les frais généraux de main-d'oeuvre ne sont plus que de 911 000 F ; le taux d'utilisation de la main-d'oeuvre aux travaux passe de 57,1 % à 72,2 % $((1\ 858\ 000 + 513\ 000) / 3\ 282\ 000)$.

De même les matières consommées par les services b, c et d sont réduites dans les mêmes proportions que la main-d'oeuvre de ces services de frais généraux. Les frais accessoires de matières consommées par la main-d'oeuvre directe (e) sont augmentés à proportion de celle-ci (de 120 000 à 150 000 F). La dépense du service des Travaux hydrauliques et de la préfecture maritime n'est pas modifiée, il en va naturellement de même de l'amortissement. La dépense de la direction des constructions est augmentée, mais il ne reste à y ajouter que les pompiers et les mouvements de bâtiments

(78 000 F) et la dépense de gardiennage des issues. La gendarmerie maritime n'a plus à s'occuper de la police hors de l'enceinte du port, et c'est une charge d'État.

En résumé, la dépense totale du port est diminuée de 628 000 F (5 844 000 - 5 216 000), et cette économie s'ajoute aux 513 000 F de la main-d'œuvre devenue productive⁹². Les frais généraux du port passent de 142 % à 89,5 % : cette fois Lorient peut se comparer avantageusement avec les ports anglais.

La spécialisation des ports conduit à dire un mot des quatre établissements hors des ports que sont Indret, Guérisny, Nevers et Ruelle. Les aciéries et ateliers d'artillerie Krupp à Essen font alors l'admiration générale, et Gougeard estime qu'ils pourraient être imités au Creusot, si l'influence de l'État y était dominante, « le mettant seulement à l'abri des exigences d'un établissement industriel qui, pour certaines productions indispensables, n'a et ne peut avoir de concurrents ». L'arsenal d'artillerie de Woolwich, qui travaille pour la Navy et pour l'Armée, est très bon aussi. Dans les ports anglais une section d'effectif variable met en place l'artillerie à bord ; personne n'y participe à la fabrication du matériel.

La France entretient, rien que pour la Marine, cinq directions d'artillerie très coûteuses et deux établissements insuffisants et mal placés, Nevers et Ruelle. Celui de Nevers a été supprimé en 1880 sur la recommandation de la Commission mixte. Les deux usines, que le service militaire ne gêne pas, fonctionnaient dans de si mauvaises conditions qu'elles égalaient les ports en moyenne (46,1 % d'effet utile de la main-d'œuvre à Nevers, 41,5 % en moyenne dans les directions d'artillerie des ports et 36,1 % à Ruelle). L'artillerie de la Marine, au lieu de fixer ses regards vers l'avenir, les porte « plus volontiers vers le passé, et ce par cette espèce d'instinct de conservation qui est commun aux corporations comme aux individus ».

L'auteur note à propos des fonderies que, non seulement leur effet utile est faible, mais qu'il est peu efficace. Cette notation reste isolée dans les *Arsenaux de la Marine*, alors que l'efficacité intrinsèque de la main-d'œuvre est l'une des variables à considérer avec les frais généraux et le coût même de cette main-d'œuvre directe, lequel varie assez fortement d'un port à l'autre comme le montre l'auteur. Cette question fait partie dès cette époque de ce qu'on a appelé la *question ouvrière*, mais ce serait sortir de l'objet du présent essai que de l'aborder. Nous en dirons pourtant quelques mots au chapitre 5.

Gougeard voit bien qu'il faut concentrer la production du matériel d'artillerie dans une seule usine au lieu de sept. La Marine emploie 2 700 ouvriers civils et militaires à l'artillerie, l'on serait donc forcé de reconstruire entièrement l'usine de Ruelle, si elle devait être retenue définitivement. Le recrutement des ouvriers n'y étant pas facile, il faudrait recourir aux ouvriers militaires et donc les loger ; les communications ne sont pas bonnes non plus. Rochefort est beaucoup mieux placé pour devenir le Woolwich français ; il resterait le chef-lieu d'un arrondissement maritime et un port de refuge et de réparation de la flotte en temps de guerre.

Les ébauchés seraient fournis par l'industrie, les éléments terminés et même les pièces pouvant l'être avec avantage. Gougeard ne fait d'exception que pour la grosse artillerie. Si l'État abandonne cette fabrication, il devra s'adresser au seul industriel qui

⁹² Total du tableau 5.3 : 1 858 000 + 2 644 000 + 1 342 000 = 5 844 000 F.

Total du tableau 7 : 2 371 000 + 2 123 000 + 722 000 = 5 216 000 F.

s'équiper d'un outillage spécial et très onéreux. Ce sont donc les dangers du monopole qui conduisent finalement l'ancien ministre à confier à l'usine de l'État l'assemblage, la rayure et le finissage des plus grosses pièces.

Un raisonnement analogue le conduit à préconiser la fermeture d'Indret et de Guérigny et le transfert de leurs productions à l'industrie, qui peut désormais remplacer les deux établissements sans inconvénient.

3.5.5. Conclusion

L'ancien ministre sait que son travail n'est pas à l'abri de la critique, notamment parce que la méthode de calcul est rudimentaire, mais il a cherché, par un raisonnement acceptable, à « sortir enfin, en serrant d'aussi près que possible la question, des généralités qui ne pouvaient conduire à aucune conclusion sérieuse »⁹³.

Après de longs développements, il conclut que la France n'a besoin que de trois ports complets ou de plein exercice : Cherbourg, Toulon et Brest. L'activité industrielle de Lorient serait limitée à la construction navale et celle de Rochefort à l'artillerie. En temps de paix ces deux ports n'armeraient ni ne répareraient la flotte construite, qui serait concentrée dans les trois grands ports. En temps de guerre, ils joueraient le rôle de ports de refuge et leur outillage leur permettrait de réparer et de ravitailler la flotte dans une certaine mesure et selon leurs possibilités.

Les intérêts locaux bien entendus n'ont rien à craindre, assure l'ancien ministre : au lieu d'être basée sur des « productions artificiellement obtenues, précaires et toujours contestées », la prospérité de chaque port sera le résultat d'une mission solide et durable, adaptée à ses véritables possibilités ; il ajoute que seule l'action du Parlement permettra à l'administration de spécialiser les ports⁹⁴. Le discours de Gougéard sonne néanmoins comme une condamnation implicite de Rochefort, dont l'activité de remplacement, réduite aux proportions indiquées par l'auteur, ne saurait compenser même les constructions et réparations navales à retrancher. C'est d'abord pour cette raison que l'on a décrié l'œuvre et son auteur.

⁹³ Auguste Gougéard, *op. cit.*, t. 2, p. 261.

⁹⁴ *Ibid.*, t. 1, p. 133.

Un certain changement de ton

Nous avons présenté (§ 2.3, 3.4 et 3.5) les plans complémentaires de réforme de la Marine imaginés par Gougéard et par Lamy, le premier se préoccupant aussi du service militaire alors que le second s'en tient aux arsenaux et au budget. Nous examinerons dans ce chapitre et dans le suivant la postérité de leur œuvre en nous servant encore de documents établis pour les budgets et les comptes du département, de 1880 à 1886 d'abord, de 1900 à 1912 ensuite. C'est pendant cette seconde période que plusieurs des idées de Gougéard, après avoir été vivement critiquées par toute la réaction dans la Marine, ont fini par y prendre racine, quoique de manière encore très imparfaite. Il n'en va pas de même des idées de Lamy qui, pour prévaloir, devaient être également adoptées par le Parlement et non pas seulement par le petit nombre de députés et de sénateurs intéressés par les questions de budget et de marine et ayant fait l'effort de compréhension nécessaire sans être dépendants des intérêts locaux.

Nous étudierons plus particulièrement le fond et la forme du budget, les rapports avec l'industrie nationale par l'exemple des commandes de blindages, un calcul sommaire de frais généraux appliqué au service militaire et le résultat auquel parviennent certains de ceux qui, en perfectionnant le calcul de frais généraux des arsenaux publié par Gougéard en 1882, voudraient faire de ceux-ci des établissements industriels. Les développements des deux chapitres tendent à montrer que la modernisation très partielle des institutions maritimes avant 1914 ne doit rien ou presque rien au Parlement. Celui-ci n'a pas su ou pas pu y jouer son rôle de contrôleur à défaut de celui d'aiguillon qui était apparemment au-dessus de ses forces. La méfiance réciproque régnant depuis longtemps entre les deux pouvoirs constitutionnels l'a seulement conduit à mesurer à l'excès les crédits budgétaires de la Marine sans réduire ses gaspillages. C'est pourquoi la marine matérielle est si médiocre en 1914.

4.1. La marine parlementaire (1880-1885)¹

4.1.1. Le programme naval de 1879

Dréo, le rapporteur du budget ordinaire de 1881, voit bien que le programme de 1872 a été modifié, au-delà des changements d'appellations, et modifié sans l'approbation du Parlement. La commission du budget n'a pas eu la prétention de dresser un programme avec le département, écrit-il, mais elle a eu la surprise de voir celui de 1872 tout à coup abandonné et remplacé par un autre programme d'apparence différente. Dréo admet avec Lamy qu'il est impossible d'établir un programme fixe tant que les marines tâtonneront autant. Lamy ajoute que l'augmentation générale des coûts due au progrès technique interdisait tout engagement de respecter le coût prévu en 1872. Le Conseil d'amirauté voit dans le programme modifié comme une transition : l'année 1885 ne marque plus le terme de la transformation du matériel de la Marine.

Eugène Blandin (1830-1898), député (gauche républicaine) de la Marne et rapporteur du budget sur ressources extraordinaires de 1881, rappelle cependant que le programme naval prévoyait initialement une dépense de 64 millions par an au titre des chapitres de salaires d'ouvriers et d'approvisionnements généraux pendant dix ans, dont 30 millions pour les constructions neuves. Les huit budgets 1873 à 1880 comportaient 580 millions de dépenses de cette sorte sur les 640. En 1878 Lamy prédisait que le programme ne serait pas réalisé à temps. Pothuau s'est voulu rassurant, comme Bethmont l'année suivante et quelques mois seulement avant le changement de programme. Blandin veut savoir où l'on en est au juste de sa réalisation. Le nouveau programme coûterait 1 033 millions : il demande au gouvernement de l'adopter formellement et de le présenter à la commission du budget, comme il le fait pour la Guerre. Gaston Gerville-Réache (1854-1906) indique 720 millions seulement. L'amiral-ministre Cloué (1817-1889) ne prétend pas que les dépenses seront moindres lorsque le programme modifié aura été exécuté.

Selon la déclaration au Sénat de Jauréguiberry, ancien ministre et sénateur inamovible, le 19 mars 1881, ce programme n'est destiné qu'« à servir de base aux

¹ Les documents utilisés dans cette partie sont, sauf exception mentionnée, les rapports du budget et les discussions en séance à la Chambre des députés (discussion générale et discussion par chapitres suivie du vote également par chapitres). Leurs références sont les suivantes.

Exercice	Nom du rapporteur (« service marine »)	<i>Impressions parlementaires</i> (rapport annexé au procès-verbal de la séance du)	Dates des débats à la Chambre des députés (1 ^{re} lecture)
1881	Dréo	N° 2785 (24.6.1880)	8.7.1880
1881	Blandin (budget extra.)	N° 3149 (14.12.1880)	10.2.1881
1882	Langlois	N° 3630 (14.5.1881)	28.6.1881
1882	Ménard-Dorian (budget extra.)	N° 224 (8.12.1881)	13.12.1881
1883	Mathieu	N° 1046 (27.6.1882)	28 et 30.11.1882
1884	La Porte	N° 2345 (8.11.1883)	12.12.1883
1885	Ménard-Dorian	N° 3147 (20.11.1884)	12 et 13.12.1884
1886	Gerville-Réache (3 ^e législature : du 28.10.1881 au 6.8.1885)	N° 3882 (22.6.1885)	4 et 9.7.1885

évaluations de dépenses probables ». Il ne pouvait pas empêcher la Marine de tirer parti du progrès technique. Dire de plus que l'administration a modifié le programme de 1872 au moment où se manifestait l'impuissance à le réaliser, c'est dire qu'elle trompe le Parlement et le pays, et cette accusation est odieuse à l'ancien ministre. Il reproche amèrement à Dréo d'avoir discuté les caractéristiques techniques des bâtiments en n'écoutant que des mécontents « que leur paresse ou leur ignorance relègue dans les rangs inférieurs et [en traitant] en menteurs ceux qui, par leur assiduité au travail et les services rendus, arrivent aux positions élevées ».

La Marine se tient au courant de ce qui se fait à l'étranger et fait examiner les projets étudiés à Paris et dans les ports par le Conseil des travaux, ces précautions devant donner les meilleures garanties. Blandin écrit que la fantaisie préside à l'établissement des budgets, que le ministre s'occupe davantage d'obtenir d'énormes crédits que de prévoir la dépense et de la faire contrôler, et que le contrôle du Parlement n'a pu encore pénétrer dans la Marine. Et pourtant ce rapporteur propose de voter les crédits demandés en totalité ou presque ! Jauréguiberry cite ce fait révélateur pour se moquer de Blandin et de ses semblables, alors que le rôle même du Parlement en matière de finances publiques se trouve ainsi posé.

Il estime d'autre part qu'il est indispensable de suivre le progrès même pendant la construction d'un bâtiment, sans craindre de s'écarter des premières prévisions financières, parce qu'il ne faut pas risquer de présenter des navires inférieurs aux nations rivales. La Marine a pris ce parti, elle le suivra par un « sentiment de loyauté et d'honneur » et afin de ne pas encourir le reproche de négligence pouvant conduire à une défaite, ce qui est une allusion transparente à l'état du matériel de l'Armée en 1870. Les demandes de crédits sont de plus en plus élevées, parce que le coût des cuirassés modernes est beaucoup plus élevé qu'il ne l'était, autant pour leur entretien que pour leur construction. « Une marine respectable exige des dépenses considérables [...]. C'est à prendre ou à laisser », conclut l'ancien ministre. La Marine n'a pas atteint le point de perfection auquel elle doit tendre, et le progrès technique incessant ne lui permet pas de s'arrêter en chemin.

Amédée Langlois (1819-1894), ancien officier de marine, député républicain opportuniste de la Seine, puis de la Seine-et-Oise, et rapporteur du budget de 1882, part du principe que les crédits demandés et votés depuis 1872 ont augmenté dans d'énormes proportions parce qu'on a voulu fixer le nombre des navires de chaque espèce au lieu de fixer une valeur maximale pour la flotte. Avec le système suivi, c'est le contribuable qui souffre des mécomptes dans les constructions et non la Marine ; avec le système proposé, ce serait l'inverse et, comme tous ses chefs, marins, artilleurs et ingénieurs ont pour objectif principal la plus grande force navale possible, ils seraient davantage intéressés à ne pas commettre de ces fautes qui la diminuent et à surveiller et faire surveiller les 25 000 ouvriers à la journée des arsenaux. La commission du budget évalue à 500 millions à peine le capital réalisé dont 128 millions de non-valeurs, alors que la valeur du programme de 1872 est d'environ 743 millions en 1881. L'intérêt du capital donnerait la mesure du montant annuel à réserver à l'entretien et l'amortissement le quantum de renouvellement : voici le bâtiment militaire assimilé à un atelier de

mécanique² ! Langlois convient que la question du maximum du capital flottant est à reprendre après les élections.

Il remarque que s'opposer à la mise en chantier de nouveaux navires, c'est modifier le programme de la flotte car des bâtiments vont être retirés du service. Le ministre peut remanier sa composition, mais seules les Chambres ont le droit et le devoir d'invoquer les motifs financiers. Le ministre Cloué s'oppose à l'article du projet de loi de finances modifié qui dispose qu'on ne mettra en chantier aucun croiseur ni aucun cuirassé, parce que cette question regarde le pouvoir exécutif. L'année suivante, Langlois confirme que ce gel a pour but d'accélérer les constructions commencées. Le nombre des bâtiments n'est pas celui qui était prévu, parce que le coût de chaque unité a beaucoup augmenté : c'est la raison pour laquelle il reste partisan du capital naval.

Dréo se plaint devant la Chambre d'avoir été maltraité au Sénat trois mois plus tôt par Jauréguiberry, qui l'a accusé, ainsi que Blandin, de préoccupations électorales pour le personnel et d'ignorance pour le matériel. Il proteste que les deux rapporteurs du budget précédent ont au contraire souligné la valeur du personnel et attribué la faiblesse du résultat obtenu à une organisation défectueuse. Il affirme aussi que le programme modifié de 1879 a été dressé afin de le mettre en accord avec la réalité et qu'il ne sera pas plus achevé que celui de 1872, même avec des frégates cuirassées type *Flandre* de 1861. Dréo souligne comme Langlois qu'il convient d'accélérer les constructions en cours, afin que les navires aient une valeur militaire pendant un certain temps. En revanche la théorie du capital flottant lui paraît insuffisante, parce qu'il faut lui conserver aussi sa valeur militaire globale.

Le rapport du budget de 1883 mentionne des doutes à propos de la valeur militaire et de la navigabilité des cuirassés ainsi que l'opportunité de remplacer une partie d'entre eux par des bâtiments plus mobiles et plus légers. Seulement il ne s'agit plus du « décuirassement », mais de l'utilisation extensive des torpilleurs : c'est ainsi que le courant que l'on a appelé ensuite la Jeune École fait son apparition dans les annales parlementaires. Deux ans plus tard, le vice-amiral Peyron (1823-1892) parle d'adversaires de la Marine, lorsqu'il aborde la querelle des partisans des cuirassés et des partisans de leur suppression au profit des croiseurs rapides et des torpilleurs. L'abandon prématuré des cuirassés, alors que les autres marines continuent d'en construire, serait une grave imprudence dont il ne veut pas prendre la responsabilité. L'imagination des journalistes s'est emparée des torpilleurs, engins dangereux mais fragiles, et elle a dénaturé leur rôle en le substituant à tout autre. Le ministre admet cependant que l'effort doit porter désormais sur les bâtiments non cuirassés.

Édouard Mathieu (1830- ?), député républicain de Lorient ayant succédé à Ratier et rapporteur du budget de 1883, pense que l'idée d'un programme de la flotte conçu afin de contrôler l'usage des crédits est impraticable par suite du progrès technique : la flotte serait vite entièrement démodée. La forme du budget ordinaire suffit à ce contrôle. Lors de la discussion, Paul Ménard-Dorian (1846-1907), député d'extrême gauche puis opportuniste de l'Hérault et membre de la commission du budget, considère

² Compte tenu de l'espérance de vie admise pour les coque, machine et cuirasse (25 ans, 71 % de la valeur du bâtiment puis 75 %), pour l'armement militaire (15 ans, 8 % puis 10 %) et pour le matériel dit d'armement (9 ans, 21 % puis 15 %, dont 6 % pour les chaudières, 8 % pour l'armement maritime et 1 % pour l'artillerie), le dépérissement s'établirait à 7,3 % pour les bâtiments en bois et 5 % pour les bâtiments en fer.

qu'avec les 205 millions demandés, le ministre n'a fourni aucun programme ni par types ni en capital. Il ne renonce pas à faire fixer un capital naval. Il pense lui aussi qu'il est impossible de traduire l'évolution permanente du matériel par un programme naval, c'est-à-dire par un effort extraordinaire à faire grâce à des ressources spéciales. La vérité, c'est que les besoins de renouvellement sont permanents et qu'ils doivent être satisfaits par le seul budget ordinaire.

En 1885, le rapporteur Gerville-Réache, député d'extrême gauche de la Guadeloupe, voyant que le programme de 1879 vient lui aussi d'être abandonné, en conclut qu'il faut renoncer aux programmes et naviguer à vue, la Marine devant assurer la représentation de la France à l'étranger, protéger son commerce et garantir la sécurité des côtes et des colonies. Elle possède alors dix cuirassés d'escadre d'une valeur militaire sérieuse, les sept autres étant anciens et en bois sauf un. Les cinq cuirassés de croisière sont trop lents pour des navires de combat ; les quatre garde-côtes ont une réelle valeur. Total : 26 bâtiments cuirassés au lieu des 48 prévus en 1872 puis en 1879. Sont en construction treize cuirassés d'escadre, deux cuirassés de croisière, deux garde-côtes et huit canonnières cuirassées, soit 25 bâtiments. Les défenses sous-marines des ports et les torpilleurs semblent aussi insuffisants : il n'y a que 64 torpilleurs en service et 23 en construction. Rien n'est prévu pour la défense des colonies.

En 1886 il y aura 229 bâtiments armés, en essais ou en réserve, dont 136 seront armés selon le projet de budget. Le « service marine » n'en emploiera que 95 dont 38 pour l'escadre et les divisions navales, et 41 unités seront affectées au service local des colonies. Sur les 229 bâtiments de la liste de la flotte, bon nombre seraient des non-valeurs.

Le ministre persiste dans l'idée de construire des cuirassés : il en faut douze prêts à être armés. La commission conseille de multiplier les croiseurs rapides et les torpilleurs car elle pense que la lutte du cuirassé et du torpilleur va entraîner une nouvelle et coûteuse transformation de la flotte. Elle est d'avis que tout projet de cuirassé soit soumis à la Chambre dès que les plans d'ensemble sont terminés. Cette fois la commission se mêle ouvertement d'affaires qui ne la regardent pas ; ce n'est ni la première ni la dernière interférence du pouvoir législatif dans la sphère de l'administration. Le Parlement serait-il tenté d'agir de cette façon si la Marine ne faisait pas autant de difficultés pour lui laisser exercer son pouvoir de contrôle ?

4.1.2. La présentation du budget

Le montant du budget. Le budget sur ressources extraordinaires. La dotation du matériel naval a été complétée, à partir de 1874, par des crédits extraordinaires au compte de liquidation. Depuis le budget de 1879, ces crédits figurent au budget sur ressources extraordinaires, c'est-à-dire sur emprunt, formant la 3^e section du budget (la 1^{re} est le budget ordinaire de la Marine et la 2^e le budget des Colonies). Le compte de liquidation a permis de doter la Marine de 140 millions de crédits supplémentaires jusqu'en 1880 (en sept exercices). Ces crédits sont reportables, à la différence des crédits sur ressources ordinaires. Ils augmentent, les reports aussi. La commission ne voulait donc pas les augmenter en 1881, mais la Marine prétend qu'elle est maintenant en mesure de dépenser bien davantage en recourant à l'industrie. La première sait

que la restriction des commandes par la seconde empêcherait de réaliser le programme naval. Blandin observe que les prévisions données en novembre 1880 pour le budget extraordinaire diffèrent beaucoup de celles qui ont été produites à l'occasion du budget ordinaire voté en juillet. Il assortit ces constatations de la tirade suivante, qui met Jauréguiberry en colère : « Au fond, en tout ceci nous ne voyons qu'une chose : on veut de l'argent, beaucoup d'argent [...] ; le bon plaisir règne dans l'administration de la Marine, le contrôle des Chambres n'a pu encore y pénétrer. »

Les dotations annuelles du matériel (1^{re} et 3^e sections) ne devraient pas descendre au-dessous de 97 ou 98 millions, au lieu des 64 millions spéculés en 1872, après comme avant 1885 : le ministère le dit maintenant avec insistance. Cloué a donné pour instruction de n'utiliser les crédits extraordinaires qu'aux commandes à l'industrie. Blandin a su par lui qu'il avait engagé des dépenses du budget en discussion : « Nous n'avons pas voulu le laisser dans l'embarras ; il aurait pu y être, il n'y sera pas, soyez tranquilles ». Cloué se plaint que le vote des crédits extraordinaires soit trop long : Langlois expose que, si le vote d'un budget extraordinaire est aussi long que celui d'un budget ordinaire, le vote de crédits supplémentaires au titre de ce dernier ne prend que quelques jours.

La loi du 29 mars 1874 fait obligation à la Marine de tenir une comptabilité spéciale des crédits du budget extraordinaire : elle n'en a rien fait, parce qu'elle considère ces ressources comme un appoint. Lamy ne nie pas qu'il y ait de l'exagération dans les demandes de la Marine ; cependant la solution n'est pas d'établir des comptabilités séparées, mais d'affecter toutes les dépenses de construction de la flotte au budget ordinaire et non à un budget sur emprunt car, selon son expression, c'est absorber au profit du présent les ressources de l'avenir. En revanche les défenses des ports et des côtes, qui ne sont pas sérieusement défendus, et l'outillage des ports devraient être financés par le budget extraordinaire.

Mathieu constate que chaque année des crédits sont annulés faute d'emploi et d'autres crédits reportés faute de livraison des fournitures prévues pendant le cours de l'exercice. Ces dernières années, écrit-il, les crédits reportés montent à 15 millions. Jamais l'on n'a su dépenser les crédits d'un exercice augmentés des reports des années précédentes. Il en conclut que les crédits demandés chaque année sont très approximatifs. L'amiral-ministre Peyron plaide que le changement technique auquel la Marine se plie rend les prévisions de coût des bâtiments très aléatoires (il cite le remplacement inopiné du blindage de ceinture en fer par le métal mixte). La commission propose de réduire de près de 15 millions les crédits demandés, 220 millions en chiffres ronds, soit 6,8 %.

L'imputation d'une partie des travaux de la Marine sur le budget extraordinaire, explique Ménard-Dorian dans son rapport du budget de 1885, n'avait été maintenue que par la crainte de rendre définitifs des crédits auxquels les rapporteurs du budget se refusaient à reconnaître ce caractère tant que la question du programme naval ou de l'annuité d'amortissement n'aurait pas été résolue. En 1883 le budget sur ressources extraordinaires a été réduit, pour le service Marine, aux travaux hydrauliques et à l'artillerie, et il a été admis qu'il serait le dernier. La réintroduction de crédits extraordinaires dans le projet de budget (10 millions en plus des 203,4) ne peut donc être admise.

Peyron a dû consentir malgré lui à des diminutions de crédits du budget 1885 à cause de la situation financière et des guerres coloniales en cours. Il ne les considère pas comme définitives, à la différence de la commission du budget qui a pensé qu'un montant de 196,6 millions, soit 1,5 million de moins que le budget voté de 1884, mais 7,9 % de moins que le projet du ministre (qui se monte à 213,4 millions), était bien suffisant. La France dispose ainsi de 90 millions pour les travaux de la flotte contre 97 en Angleterre. Ménard-Dorian écrit que les réformes demandées depuis longtemps permettront d'« obtenir une somme de plus en plus grande d'effet utile » avec des crédits bien inférieurs à ceux de 1885.

La forme du budget. L'arme de la spécialité. La science du député des Bouches-du-Rhône Granet (1849-1936) est visiblement trop récente pour qu'il inspire confiance dans les détails. Il émet pourtant ce jugement d'ensemble qui nous paraît très vrai. « Depuis cinquante ans, [le] budget est immuable, la Marine a opposé à toutes les critiques la plus terrible de toutes les résistances, la *force d'inertie* qui décourage l'effort par la conscience de la stérilité de l'effort même. » Le budget présente d'un côté une confusion qui semble préméditée entre des dépenses qui devraient être soigneusement séparées et, de l'autre, une dispersion de dépenses qui devraient être groupées méthodiquement. Jauréguiberry lui réplique qu'il n'a nullement prouvé que l'usage des crédits était laissé à l'arbitraire du ministre. Celui-ci n'en a pas les moyens. Le budget est rédigé selon les vœux des commissions du budget et, si le nombre des chapitres ne paraît pas suffisant, la Marine ne s'opposera pas à de nouvelles divisions, même s'il peut en résulter une gêne dans le service.

Ménard-Dorian voit bien que, tant que le budget et les réalisations ne seront pas présentés par lieux et par services, ils déroutent tout parlementaire qui voudra y mener des investigations. Méconnaissant l'utilité de faire ressortir dans le budget ce que coûte un service, renchérit Gerville-Réache, le ministère s'obstine à présenter dans ses chapitres des éléments par services et les autres par natures de dépenses. La commission du budget de 1886 demande un budget rationnel distinguant toujours le matériel du personnel dans autant de chapitres qu'il y a de natures de dépenses, subdivisés en autant d'articles qu'il y a de dénominations possibles d'objets. Enfin les dépenses de chaque article doivent être groupées en dépenses intérieures (une ligne par port ou établissement hors des ports) et extérieures au besoin (une ligne par division ou colonie). La division des dépenses par lieux importe naturellement beaucoup à la commission, qui a d'une part en vue de dégager les dépenses de chaque centre et des travaux réalisés (compte d'emploi) et, d'autre part, d'augmenter la responsabilité des fonctionnaires placés à leur tête. La division mettra en évidence les frais généraux. Le Parlement doit pouvoir contrôler les matières et les fonds de chaque arsenal, chaque escadre, chaque division navale. Le département publie depuis peu des comptes provisoires des travaux ; le compte d'emploi selon les vues de la commission du budget assurerait intégralement ce contrôle.

Voulant protéger les crédits des constructions neuves et savoir ce qu'elles coûtent, la commission (budget de 1882) entend que la Marine tienne ses ouvriers et ne rémunère que ceux qu'elle emploie à des travaux déterminés et non ceux qui font simplement acte de présence. Elle propose surtout de diviser en quatre le chapitre des salaires d'ouvriers des constructions navales. Le crédit des approvisionnements géné-

raux serait limité au remplacement des articles consommés : un des nouveaux chapitres serait ainsi consacré à la rémunération des ouvriers travaillant aux confections pour les magasins. La Marine fournirait un état donnant, pour chaque unité collective, le stock nécessaire en magasin au 31 décembre de chaque année, justifications à l'appui. Cette demande est réitérée à l'occasion du budget de 1883. Le Parlement rapprocherait le stock nécessaire de l'existant, afin de déterminer dans quelle mesure l'on peut puiser dans les magasins ou remettre des articles aux Domaines, et de fixer le crédit en argent à porter au budget. La commission remarque l'année suivante que le département lui a fourni un état qui fait ressortir des manquants évalués à 37 millions et de nombreux articles des constructions navales dont les excédents sont considérables ; la constatation est la même dans les articles de l'artillerie. La Chambre adopte la division suivante dans la loi de finances du 29 juillet 1881 : quatre chapitres pour les salaires des constructions navales (confections et transformations dans les magasins, constructions neuves des bâtiments de la flotte, réparations du matériel naval, service général), trois pour les salaires de l'artillerie (confections et transformations dans les magasins, service de la flotte, service général et défense des côtes).

Dréo approuve la multiplication des chapitres de salaires d'ouvriers mais suppose que la Marine arrangera les chiffres ; il croit que la solution réside dans la séparation des ateliers de réparation. Il imagine que Colbert faisait contrôler des feuilles d'ouvrage pour dire qu'elles ne le sont plus et que les ingénieurs du Génie maritime, qui tendent à s'affranchir du contrôle du Commissariat pour ce qui concerne les matières, ont réussi à s'affranchir de tout contrôle portant sur les salaires d'ouvriers. Cloué s'interroge de son côté sur l'imputation de certains de ces salaires ; il va faire loyalement l'essai et espère que l'on reviendra en arrière en cas d'échec.

Mathieu s'en soucie lui aussi, et la commission du budget suivant, celui de 1883, propose d'isoler seulement les constructions neuves afin de ne pas gêner la marche du service. Un ouvrier peut être amené à travailler au profit de plusieurs chapitres dans la même journée et, de plus, les dépenses de réparation sont impossibles à prévoir. Langlois signale que la répartition des ouvriers de la direction aux différentes catégories de travaux se fait selon une clé qui date d'il y a quinze ou vingt ans. Mathieu renchérit : quarante ans ! Ce n'est pas sérieux. Langlois veut « la justification avant l'engagement des dépenses ; avec la faculté des virements, certaines dépenses peuvent être engagées sans justification préalable ». La Marine doit rendre un compte exact des dépenses réelles et non fictives qui sont appliquées aux bâtiments. Pourquoi d'ailleurs n'avoir pas séparé les salaires des constructions neuves de l'artillerie ? Langlois veut voir sur les bâtiments des canons neufs en acier et non de vieux canons en fonte frettés et tubés en acier. La Chambre, contre l'avis de la commission, rétablit la division des chapitres de salaires d'ouvriers inaugurée en 1882. Cette division est durable³.

³ Le budget de 1885 voté en première lecture par la Chambre des députés comporte un crédit de 88 millions en 5 chapitres pour les constructions navales et 4 pour l'artillerie (en tout 9 chapitres sur les 33 que comporte alors le « service marine »), soit en chiffres ronds :

C.N.	ch. 15 : salaires pour confections d'objets destinés aux magasins et réparations d'objets confectionnés	2 780 000
	ch. 16 : salaires pour constructions neuves	7 800 000
	ch. 17 : salaires pour réparations	3 900 000
	ch. 18 : salaires pour le service général	6 156 000
	ch. 19 : approvisionnements généraux et achats de bâtiments à l'industrie	48 036 000

Gerville-Réache constate en 1885 qu'on ne dépense pas moins par suite de la division des chapitres : si l'une des espèces de travaux diminue, l'on y affecte néanmoins le même nombre d'ouvriers car là se trouvent les crédits pour les rémunérer. On ne congédie pas afin d'éviter des crises ouvrières locales et de ne pas risquer de perdre des ouvriers formés à grands frais. Aussi les occupe-t-on à des travaux moins pressés. Le système des chapitres étanches est rigide, et les prévisions trop incertaines. La commission reconnaît que depuis 1882 le pourcentage des dépenses relatives aux constructions neuves (en personnel et matériel) a baissé : il a varié de 49 à 55 % de 1876 à 1880, et la commission propose de le relever de 38 à 45 % aux dépens des confections et du service général. Le ministre voudrait obtenir l'autorisation de transporter par voie de décret vers les constructions neuves des dépenses des trois autres catégories, le cas échéant : le Parlement ne risque pas d'accéder à une telle demande⁴...

Le ministère voudrait aussi séparer les crédits d'achat des bâtiments à l'industrie des autres crédits de matériel des approvisionnements généraux de la flotte. La commission du budget de 1884 juge inopportune cette division du chapitre 19 car les directeurs des constructions navales peuvent ainsi faire concourir l'industrie en fonction de l'opportunité. Ménard-Dorian y voit un réservoir dans lequel les ports puisent les matières que ni les comptes ni les prévisions du budget ne permettent de connaître, sans parler des stocks (240 millions, soit le quintuple du crédit demandé en argent). Les articles du chapitre confondent tout, par exemple les combustibles des établissements à terre et ceux des bâtiments de la flotte. Le rapporteur engage le ministre à majorer la dotation de l'article 4 des achats de bâtiments à l'industrie, ce qui paraît être son intention. Pourtant le chapitre 19 n'est divisé que l'année suivante. La formation du chapitre des « constructions par l'industrie privée » est, de l'avis de la commission du budget (de 1886), le seul moyen de donner à la réduction des stocks sa véritable portée. Le crédit demandé à ce titre est augmenté par la commission d'un million aux dépens des approvisionnements, « pour bien marquer son désir de voir le département de la Marine recourir à l'industrie privée chaque fois qu'il le pourra ». L'ancien chapitre 19 comprend 28,3 millions pour les approvisionnements des constructions navales et 18,7 pour les commandes de bâtiments.

Les commissions du budget s'orientent vers la publication des comptes de travaux. Elles demandent d'abord une modification de l'annexe 11 des projets de budget à partir de 1883 afin d'indiquer les dépenses par navires en construction comme dans les budgets anglais, et non plus par catégories de navires. Ces prévisions seront données en matières et en salaires de même que les dépenses faites dans l'année, et non plus seulement sous la forme d'un avancement prévu en centièmes. La comparaison entre l'avancement indiqué dans le budget de l'exercice courant et celui qui sera probablement réalisé précèdera le calcul de l'avancement proposé par le département pour l'exercice suivant. La commission du budget de 1882 voudrait encore que l'annexe comportant les prévisions d'avancement soit insérée dans la loi, de façon à obliger le ministre.

Art.	ch. 20 : salaires pour confections	1 571 000
	ch. 21 : salaires pour le service direct de la flotte	75 000
	ch. 22 : salaires pour le service général	954 000
	ch. 23 : approvisionnements généraux et achat de matériel	<u>16 732 000</u>
Total		88 004 000

⁴ La loi du 16 septembre 1871 interdit les virements d'un chapitre à un autre par voie de décret : la pratique contraire sous l'Empire avait été fortement critiquée.

L'année suivante, la commission demande encore au département de fournir au plus tard le 1^{er} avril qui suit la fin de l'exercice les comptes d'application des crédits ouverts par bâtiments construits ou en construction ainsi que par natures d'objets en stock, conformément au travail commencé en 1882. Ce vœu passe dans la loi de finances du 29 décembre 1882 (modifiée par celle du 30 janvier 1884), et les documents annuels par ports et établissements hors des ports, publiés par l'Imprimerie nationale, portent le nom de *Comptes provisoires des travaux*. C'était la condition mise par la commission à la réunion des chapitres de salaires d'ouvriers : nous avons vu que la Chambre s'y est refusée.

Les stocks. La Marine peut puiser dans ses stocks surabondants, mais la commission du budget de 1881 demande qu'elle dresse un état des stocks en magasin à l'occasion de la préparation du budget. Farcy a la satisfaction de voir que les vieilles matières sont introduites dans le projet de budget de 1881, alors que, cinq ans plus tôt, Sabattier et Fourichon en niaient l'existence ou la valeur. Henri Brisson (1835-1912), président de la commission du budget, souligne que la question ne lui a pas échappé : les stocks sont une partie de la fortune publique dont le département ne peut disposer arbitrairement. Le ministre devra en donner un état afin de permettre aux Chambres de fixer le montant du crédit en argent et du prélèvement autorisé.

Ménard-Dorian cite, dans l'état des stocks *publié* en application de la loi de finances du 30 janvier 1884, dix-sept références d'objets fabriqués dans les arsenaux ou établissements hors des ports dont le stock est particulièrement excessif. Ainsi les ancres régulières représentent-elles en valeur six fois le stock jugé normal et les câbles-chaînes 5,6 fois la valeur normale. Il en conclut que la production a suivi son cours, sans s'inquiéter des besoins de la consommation. Gerville-Réache signale que la Commission de révision du matériel a conclu à l'adoption d'une comptabilité spéciale permettant aux Chambres de veiller à ce que les stocks ne soient pas amoindris sans son consentement. Les stocks sont toujours aussi considérables : ils sont évalués à 252 millions au 31 décembre 1882. Peyron plaide que les transformations successives du matériel ont rendu à plusieurs reprises inutile une partie des stocks, et que la Marine n'a pu s'en débarrasser ; au moment où il en parle, c'est notamment le cas des bois de construction.

Les marchés de transformation de vieilles matières sont autorisés par l'art. 43 du décret de 1862 sur la comptabilité publique et l'art. 22 du règlement d'application de 1869⁵. Ils permettent à la Marine de se procurer des matières neuves et nouvelles en dehors du budget, en troquant ses vieilles matières ou en soldant des fournitures par des matières différentes de celles qu'elle fait transformer⁶. Sa manière de

⁵ « art. 43. Les ministres ne peuvent accroître, par aucune ressource particulière, le montant des crédits affectés aux dépenses de leurs services respectifs. Lorsque quelques-uns des objets mobiliers et immobiliers à leur disposition ne peuvent être réemployés et sont susceptibles d'être vendus, la vente doit en être faite avec le concours des préposés des Domaines, et dans les formes prescrites. Le produit de ces ventes est porté en recette au budget de l'exercice courant. Ces dispositions ne sont point applicables aux matériaux dont il aura été fait un remploi dûment justifié pour les besoins du service même d'où ils proviennent. »

⁶ Gerville-Réache signale que, de 1876 à 1883, la Marine a sorti pour 33,45 millions de matières et d'objets détruits, démolis ou déclassés par suite de condamnations, ainsi que 6,69 millions de matières et

faire a pourtant été condamnée par la Cour des comptes, et la Marine doit renoncer à ces marchés, signale Gerville-Réache.

4.1.3. Les arsenaux et l'industrie

En 1880, le ministre Jauréguiberry déclare que le surcroît de dépenses pour l'exercice suivant est réservé à des achats à l'industrie, dont le concours peut seul désormais donner aux constructions navales le développement et la rapidité dont elles sont enfin susceptibles. Le rapporteur Dréo pense que les progrès réalisés ne sont pas encore le résultat d'une meilleure organisation du travail dans les arsenaux. Il rappelle que les réparations, l'entretien et le service général prennent abusivement de l'extension au détriment des constructions neuves. Les commandants à la mer devraient aussi éviter de recourir aux moyens de l'arsenal lorsque ceux de la majorité de la flotte suffisent. Enfin, mener les mêmes constructions ou confections dans les cinq ports ne fait qu'augmenter leur coût par la multiplication des outillages, du personnel et de stocks inutiles puis inutilisables.

Dans une note justifiant la fermeture de la fonderie de Nevers⁷, Jauréguiberry indique sa position de principe sur le concours de l'industrie aux travaux de la Marine : elle est nettement plus favorable que celle des autres ministres de l'époque, du moins d'après nos lectures. Depuis la réouverture de l'établissement en 1859, écrit-il, l'industrie, qui avait été exclue des travaux de l'artillerie en général, et surtout en France, a fini par imposer sa collaboration ; même les bouches à feu qu'elle produit rivalisent à présent avec les productions des établissements de l'État. La France devrait disposer d'ateliers comme ceux d'Elswich et d'Essen et, pour y arriver, l'amiral estime que le moyen le plus efficace serait de réduire les ateliers de l'État. En attendant, il a décidé de rassembler leurs moyens à Ruelle, l'établissement le mieux situé et le mieux outillé des deux.

Blandin est d'avis que l'industrie travaille plus vite et coûte moins cher. Perin, député radical, pense qu'elle coûte surtout moins cher, mais Cloué objecte qu'elle donne de moins bonnes fournitures. Le rapporteur observe que les fabrications peuvent être surveillées et que les ouvriers de la Marine travaillent peu parce qu'ils sont payés à la journée. Douville-Maillefeu répète en 1881 et en 1882 qu'il convient de fermer les arsenaux de Lorient et de Rochefort si l'on veut utiliser à fond les ressources de l'industrie. Il ajoute que *l'organisation étatique était bonne « lorsque nous n'avions pas d'industrie »*. Cette déclaration définitive est d'un député d'extrême gauche. Les députés de ces ports protestent comme d'habitude.

Amédée de La Porte (1848-1900), député radical des Deux-Sèvres, déplore à son tour l'éparpillement des crédits sur un trop grand nombre de constructions et leur trop longue durée. Les arsenaux sont trop chargés pour qu'on mette de nouvelles unités en chantier. Il lui paraît suffisamment démontré que les arsenaux ne doivent pas être

d'objets remis aux Domaines. Les entrées de matières et d'objets déclassés, de produits de démolition s'élèvent à 8,07 millions. La diminution du stock des vieilles matières est donc de 32 millions en huit ans.

Notons aussi que de vieux fers ont servi à la fabrication de plaques de blindage.

⁷ Cette note du 22 mai 1880 est reproduite dans le rapport de Dréo ; nous l'avons citée au chapitre 3, § 3.4.3.

assimilés aux établissements industriels auxquels on les a souvent comparés. Il faut se garder de les affaiblir en temps de paix, si l'on veut être assuré de leur bon fonctionnement en temps de guerre. Il convient aussi que l'État conserve le moyen de modérer les prix de certaines fabrications qu'un petit nombre seulement de sociétés peut réaliser, et surtout qu'il évite le chômage des arsenaux, qui entraîne la détérioration du matériel et la dispersion d'un personnel que l'on ne peut improviser.

D'un autre côté l'industrie constitue une réserve que la Marine a intérêt à accroître. Le Parlement le lui conseille afin de mettre un terme à l'augmentation inconsidérée du personnel des arsenaux, de supprimer des activités non rentables et de diminuer les coûts de revient réels. L'ennui est que ces derniers ne sont pas connus ; il faudrait notamment calculer les frais généraux de chaque service dans chaque arsenal et établissement. Les comptes de travaux, La Porte le sait, donnent des renseignements incomplets. Il propose d'insérer dans la loi de finances une disposition tendant à fournir aux Chambres, chaque mois d'avril, les effectifs et *la dépense du personnel entretenu de chaque service* dans chaque arsenal ou établissement, ainsi que les dépenses en matières et main-d'œuvre, classées également par chapitres. Ces mêmes renseignements seraient joints aux comptes définitifs. La Porte croit qu'ils permettront de comparer la dépense faite avec les résultats obtenus et de savoir à quel arsenal confier de préférence tel ou tel travail. La Marine en profitera pour déterminer l'extension à donner aux travaux du service de la flotte, comme l'avait suggéré l'amiral de Gueydon à la seconde commission mixte. Nous voyons qu'en considérant seulement la partie des frais généraux la moins sujette à variations, d'un établissement à l'autre ou dans le temps, La Porte commet une faute de raisonnement, qui peut être aussi une concession à la mentalité de la Marine.

La Porte estime que, si les mouvements de matières sont suivis avec un luxe de formalités, les consommations dans les travaux ne le sont pas réellement. On n'est jamais sûr que l'imputation des dépenses se fait bien aux comptes de travaux qui doivent les supporter. Depuis que les salaires des constructions navales sont répartis en quatre chapitres, le commissaire des travaux peut s'assurer chaque quinzaine de la concordance entre les énonciations des carnets nominatifs et celles du carnet d'enregistrement des journées sur les feuilles d'ouvrage. Le chiffre donné par ce dernier carnet pour la dépense d'un travail imputable à chaque chapitre doit reproduire exactement le total du nombre des journées inscrites pour le même travail, même chapitre, sur les carnets nominatifs. Les écritures arrêtées chaque quinzaine ne peuvent plus être modifiées.

Le commandant Gougéard pensait que de telles dispositions suffisaient à assurer la sincérité des comptes de travaux : l'inscription journalière, par sa nature même, s'oppose aux falsifications opérées en vue de dissimuler des malfaçons ou de modifier les coûts de revient. L'amiral Cloué a réuni une commission spéciale afin de tirer l'affaire au clair. Elle a admis l'institution d'un comptable d'ordre indépendant du service technique et faisant constater par un agent assermenté, contradictoirement avec les surveillants des directions, l'application de la main-d'œuvre et des matières aux travaux. La décision a été prise en 1910 (§ 4.2.3.).

Il s'agit aussi de savoir, poursuit La Porte, si le contrôle de la Cour des comptes doit être limité aux approvisionnements en magasin ou étendu aux comptes d'emploi aux travaux et aux délivrances aux services dont la comptabilité est tenue sur

inventaires particuliers. Les comptes des bâtiments de la flotte sont encore faits au désarmement seulement et en quantités ; le rapporteur espère qu'ils seront bientôt produits chaque année et en quantités et valeur.

La Marine a renoncé aux prix officiels au profit des prix réels lorsque les matières ou objets peuvent être directement portés en dépense sur un compte spécial (comptes de travaux, constructions neuves surtout). Le prix officiel altère les coûts de revient, mais une révision fréquente des nomenclatures des matières diminuerait leur imprécision, observe encore La Porte. Or, celle qui est en vigueur pour les approvisionnements généraux de la flotte date de 1857 et sa révision n'est toujours pas terminée.

En définitive, tous les défauts de la comptabilité auxquels la Marine n'a pas remédié expliquent selon ce député les critiques dirigées contre elle et l'impossibilité dans laquelle elle se trouve de rendre des comptes clairs et probants. Il est temps de mettre fin à des controverses qui n'ont que trop duré et de réaliser immédiatement les réformes reconnues nécessaires. La Porte appelle de ses vœux la constitution d'une nouvelle commission mixte dont le mandat serait strictement limité à la comptabilité des matières de tous les services. Le vice-amiral Peyron accède à cette demande : *c'est la 3^e commission mixte de la Marine, créée par la décision présidentielle du 20 février 1884*⁸. Il promet le concours empressé des services, le département ayant le plus grand intérêt à l'économie dans les dépenses et à la simplicité des écritures.

Ménard-Dorian rapporte qu'à La Seyne l'on compte un employé administratif attaché aux travaux pour cent ouvriers contre deux et demi dans la Marine (617 pour 25 000 environ). « Il est vrai que l'industrie privée, demandant plus de travail à son personnel, le paie mieux ». En conséquence il faut réduire ce personnel et améliorer sa situation. En dépit des progrès accomplis, les arsenaux produisent toujours lentement : sur sept cuirassés en construction, seul le *Marceau*, confié à l'industrie, aura été livré en l'espace de cinq ans. Ménard-Dorian, qui est maître de forges, donne résolument sa préférence à l'industrie, qui devrait se substituer aux arsenaux dans toute la mesure du possible. Il propose de profiter des départs naturels pour réduire le personnel ouvrier de 6 %.

Si les constructions dans les chantiers privés d'Angleterre sont si rapides, assure-t-il, c'est que les dirigeants ne sont pas tentés de pratiquer des modifications pendant la construction. L'industriel s'en tient aux plans annexés à son marché et aux délais fixés. On ne remanie pas les plans en Angleterre, et le premier lord de l'Amirauté Smith voudrait même proscrire entièrement les modifications — c'est dire qu'on s'y livre quelquefois —. Ménard-Dorian, prenant le contre-pied de l'opinion dominante dans la Marine, ainsi que nous l'avons vu, voudrait en faire une règle absolue en France, parce que le perfectionnement de ces machines délicates conduit souvent à les détraquer. Si le type est éprouvé, il n'y a pas lieu de le modifier ; s'il ne l'est pas, il faut d'abord exécuter les vues de l'auteur des plans sans lui permettre de décliner ni de masquer sa responsabilité. Nous voyons que cette opinion rejoint l'application du progrès scientifique aux constructions navales telle que l'idée en est reçue au XVIII^e siècle et même la « théorie » de Colbert, qui repose sur le bon sens ; les révolutions

⁸ Décision présidentielle du 20 février 1884 nommant une commission chargée de la révision de la comptabilité du matériel de la Marine [et non pas seulement des matières], *B.O. Marine*, 1^{er} semestre 1884, p. 238-239.

observées dans le matériel depuis 1840 les ont fait perdre de vue. Dans cette optique, l'on perfectionne méthodiquement un type de navires par une ou plusieurs constructions nouvelles afin de juger des améliorations ; lorsque le type est au point, on le reproduit à l'identique dans son dernier état.

Tout est fait pour opposer Ménard-Dorian au député républicain opportuniste de Cherbourg La Vieille (1830-1886), un ancien commissaire de la Marine. Celui-ci ne pense pas à modeler les arsenaux sur l'industrie comme celui-là, parce que, si le vœu part d'un bon naturel, c'est, dit-il, « une grande utopie ». Une administration particulière est simple, une administration publique est composée ; la division des chapitres de salaires depuis 1882, par exemple, complique celle de la Marine. La Vieille parie que la nouvelle commission mixte proposera un surcroît de complications et d'écritures. Pour voir plus clair dans les dépenses, il faudra davantage d'agents. D'un autre côté l'industrie demande souvent trop aux ouvriers et les congédie lorsqu'ils deviennent inutiles : son unique souci est le gain. Dans la Marine l'activité est irrégulière, parce qu'il ne peut en être autrement ; mais dans les moments de presse, les ouvriers ne marchandent pas leur peine. La Vieille remarque que la commission du budget a fait porter des réductions importantes sur les agents les plus faibles et les plus modestes. Peyron est d'avis de réduire le nombre des ouvriers en n'admettant qu'à titre temporaire ceux qu'on est obligé de prendre en supplément. Il considère que les anciens ouvriers sont entrés dans les arsenaux sur la foi d'un *traité* : il n'en renverra pas.

À la tribune, Ménard-Dorian qualifie son contradicteur de « conservateur des anciennes habitudes de la Marine ». Il n'admet pas que l'on dise que le travail administratif est bien fait dans les ports, sauf si l'on n'y a jamais mis les pieds ou que l'on en représente un à la Chambre. Un député se doit de défendre « même jusqu'à l'excès » les intérêts de ses mandants ; la Chambre des députés, sa commission du budget et le rapporteur se préoccupent avant tout de l'intérêt de l'État. Le personnel administratif secondaire doit donc être diminué comme le personnel ouvrier.

Gerville-Réache souligne lui aussi la nécessité de s'adresser à l'industrie pour tout ce que l'État peut lui commander sans compromettre l'intérêt supérieur de la sécurité. Ses budgets ont été trop longtemps chargés de productions réservées par l'habitude aux arsenaux. Il faut réagir contre cette tendance défavorable au Trésor *et au développement normal des facultés de la nation*, précise-t-il. La division du chapitre 19 répond à ce souci⁹.

En somme la Chambre est, depuis 1871, favorable à l'industrie privée, en partie à cause de ses résultats, même s'ils sont parfois controversés, en partie à cause de la médiocrité des arsenaux. Il est plusieurs fabrications qui échappent à cette préférence, parce que l'on juge que l'industrie a tendance à se coaliser pour maintenir des prix élevés ou pour les élever artificiellement. Comme l'État dispose en propre de moyens industriels, des députés sont tentés de suivre la doctrine de la Marine selon laquelle l'utilisation de ces moyens ou leur perfectionnement permettent de modérer les prétentions de l'industrie en matière de prix, voire de lui montrer la voie à suivre dans le domaine de la qualité. Nous examinerons donc ci-après l'exemple des blindages, qui tend à devenir emblématique chez les partisans des arsenaux et chez les hommes de

⁹ De 1880 à 1886 (six exercices budgétaires), l'amirauté britannique a commandé pour 195 000 t de constructions neuves (hors torpilleurs garde-côtes) : les arsenaux en ont obtenu 70 %, l'industrie 30 %.

gauche tout à la fin du siècle, alors que ceux-ci ont d'abord adopté dans l'ensemble le point de vue opposé, celui précisément que nous avons décrit.

4.1.4. Les commandes de blindages et le rôle régulateur d'un établissement d'État

Les premiers bâtiments revêtus d'une cuirasse ont été les cinq batteries flottantes type *Dévastation* qui, en réduisant au silence le fort de Kinburn en Crimée le 17 octobre 1855, ont inauguré l'ère des cuirassés. Les 1 800 t de plaques de fer de 11 cm d'épaisseur ont été attribuées par moitié à Schneider et à la Compagnie des hauts-fourneaux, forges et aciéries de la Marine et des chemins de fer, désignée en abrégé sous le nom de ses fondateurs, Petin et Gaudet, puis Marine et chemins de fer et enfin Marine et Homécourt. Schneider ne persévère pas dans cette voie jusqu'en 1876, alors que l'autre fournisseur prend une importance prépondérante. Les forges d'Allevarde font une apparition, jusqu'en 1864. Les nouveaux producteurs sont les frères Marrel en 1863 et Châtillon-Commentry en 1866. L'établissement de Guérigny produit des blindages à partir de 1866 également (§ 2.3).

À une époque où les épaisseurs sont faibles et la zone protégée circonscrite à la partie du bordé, de part et d'autre de la flottaison, dite ceinture cuirassée, les tonnages produits sont déjà considérables : 35 600 t en dix-sept ans (1854-1870) pour la marine française (environ autant de milliers de francs) et 19 000 t pour l'exportation. La répartition du tonnage destiné à la Marine est la suivante : Marine et chemins de fer (63,8 %), Marrel (9 %), Châtillon-Commentry (10,7 %), la Compagnie de Saint-Étienne (0,5 %), Schneider (2,7 %), Allevarde (8,5 %) et Guérigny (4,8 %)¹⁰. Marrel produit à lui seul 10 900 t de blindages pour l'exportation, ce qui le met au deuxième rang des producteurs de blindages.

La Marine ne trouve en 1859 comme en 1854 que deux industriels pour revêtir les flancs des deux premiers cuirassés, la *Gloire* et la *Normandie* : Petin et Gaudet d'une part, Allevarde de l'autre. La Marine a dû chercher à agrandir le cercle de ses fournisseurs puisqu'en 1870, nous trouvons déjà ses cinq fournisseurs ordinaires, à l'exception du Creusot. La capacité de production des quatre autres industriels est évaluée à 12 000 t de plaques de fer en 1879, mais, si l'outillage est plus puissant, notamment à Saint-Chamond (Petin et Gaudet), cette dernière usine ne pourrait pas produire en 1879 les 7 200 t de 1867, parce que l'augmentation du poids des plaques a augmenté la difficulté et le temps de fabrication¹¹.

¹⁰ *Questionnaire de la délégation de la Commission mixte de la Marine ; réponses à la troisième série de questions : puissance de production des usines fabriquant des blindages*, note du sous-ingénieur Marchal, 9 juillet 1879, annexe, 333AP30 ; le rapport du directeur des forges de La Chaussade cité au chapitre 3 (6DD¹-158, dossier 3615) donne le chiffre de 1 710 t livrées par l'établissement de 1867 à 1869 (manque l'année 1870). Le tonnage de Petin et Gaudet donné par Marchal (22 162 t) doit être augmenté de 540 t pour les livraisons de 1854. Au total fourni par cet ingénieur (29 314 t), il convient d'ajouter les 954 t de Schneider et les 3 043 t d'Allevarde : le total corrigé est de 33 851 t et de 35 561 t avec Guérigny. Ces chiffres correspondent au poids des plaques livrées, y compris les plaques pour essais et expériences (sur les blindages et sur l'artillerie, sauf les plaques des essais de recette au canon des blindages de série).

¹¹ Rapport Marchal précité.

Nous avons pu, grâce aux marchés conservés, établir une série de prix pour les 13 principaux marchés passés à Petin et Gaudet sous l'Empire (des batteries de 1854 à l'*Océan* de 1867)¹². Il est bien difficile d'affirmer que la concurrence a fait baisser les prix de 1868 à 1870 ; sans la hausse considérable des métaux, les prix auraient encore baissé, soutient Dislère, alors qu'en 1873 ils dépassent ceux des débuts de la fabrication¹³. Il faut ajouter à cela l'augmentation des épaisseurs — nous en sommes à 35 cm de fer, le maximum étant atteint quelques années plus tard avec 55 cm — qui augmente les coûts de revient. Peut-on honnêtement dire que l'existence de Guérigny encourage les industriels à produire moins cher des plaques de meilleure qualité, ainsi que le voulait le ministre Chasseloup-Laubat (§ 2.3) ? C'est encore douteux. Ce ministre a même imaginé d'autoriser la compagnie anglaise de Millwall à faire des propositions, « mais pour de petites commandes », ce qui ne laisse guère de doute sur la valeur de ce moyen d'émulation¹⁴.

En 1873, les essais de plaques de bronze ou d'acier n'ont encore rien donné, alors que les commandes d'essai de blindages en acier ont commencé en 1855¹⁵. L'acier remplaçant petit à petit le fer puddlé dans toutes ses applications, il était naturel de chercher à fabriquer les plaques dans un métal plus dur, résistant mieux à la perforation que le fer afin de mettre un terme à la course à l'augmentation des épaisseurs. L'Italie, dont l'industrie ne peut encore fournir de canons d'acier ni de plaques de blindage, se tourne vers les fournitures étrangères, qu'elle soumet à des essais comparatifs menés avec beaucoup de sérieux et dont les résultats font autorité. Les essais de La Spezzia, en 1876 et 1877, révèlent la qualité des plaques d'acier du Creusot, qui obtient la commande de la protection du *Duilio* et du *Dandolo*, soit 4 800 t de blindages d'un coup. Seul alors Le Creusot réussit cette fabrication, mais il ne va plus négliger les blindages en fer qu'il produit jusqu'en 1892 (blindages de pont surtout).

Les essais de Gâvres (près de Lorient), en avril et mai 1880, donnent une certaine supériorité aux plaques en métal mixte dit *compound* (un sommier de fer et une couverte en acier dur), fabriquées selon le procédé Wilson, du nom du directeur de l'usine du Cyclop de la maison Cammell à Sheffield. Le jugement porté sur la pénétration et le degré de protection après deux coups de canon conduit la commission d'expériences à préférer la plaque Cammell aux deux plaques du Creusot. La Marine demande à ses cinq fabricants s'ils sont prêts à exécuter pour 3 000 t de plaques selon ce procédé avant la fin de 1881. Châtillon-Commentry, Marrel et Marine et chemins de fer acceptent la proposition, Schneider et la Compagnie de Saint-Étienne la déclinent. Le département a obtenu de Cammell qu'un ingénieur chargé de la surveillance des fabrications de blindages assiste à la fabrication, à condition qu'il ne révèle rien du procédé.

Les trois maisons françaises acquièrent la licence anglaise, tout en faisant séparément leurs propositions à la Marine, semble-t-il (sinon c'est la Marine qui a organisé l'entente...). Adrien de Montgolfier (1831-1913), le directeur de Marine et chemins de fer, plaide que Cammell n'a pas traité au-dessous de 2 F/kg jusqu'à présent. La Commission des machines et du grand outillage trouve que c'est trop cher payer. Le

¹² 4DD¹-1 à 6.

¹³ Paul Dislère, *La marine cuirassée*, VIII-237 p. et 5 pl., 1873.

¹⁴ Rapport au ministre d'octobre 1863, signé Pastoureau-Labesse, chef du bureau des constructions navales, 4DD¹-6.

¹⁵ Bernard Lutun, *Une forge nationale, pour quoi faire ? Les forges de La Chaussade à Guérigny (Nièvre), 1840-1885*, 1990, p. 518 à 530, pour ce développement.

marché du *Caiman*, passé à Châtillon-Commentry le 30 août 1880, comporte un prix moyen de 1,6 F/kg pour 1 737 t. C'est le prix de départ (cf. *infra*). Les trois fournisseurs ont eu besoin d'un long apprentissage. La marine n'oublie pas Le Creusot pour autant, mais les fabricants du métal mixte ont exploité les mécomptes dus à l'utilisation d'un métal trop dur (le *Terrible*) pour dire du mal du Creusot, et cela s'est su à l'étranger.

Les essais de La Spezzia de 1884 consacrent la supériorité du Creusot¹⁶. La Marine ménage les fabricants du métal mixte, au moins pour tenir compte des dépenses engagées à son instigation¹⁷. Le Creusot utilise le nickel dans la fabrication des blindages ; dès la fin de 1888 il exécute ainsi la partie de la cuirasse du *Dupuy-de-Lôme* qui lui revient (l'autre partie est en métal mixte). Le résultat est médiocre, mais l'usine persévère et triomphe au concours d'Annapolis face à une plaque en acier ordinaire de sa fabrication et une plaque mixte Cammell (septembre 1890). Elle commence la cémentation des blindages en 1890. Les sociétés concessionnaires du brevet Wilson abandonnent le métal mixte à l'issue des essais d'Annapolis et créent, à la suite de Marine et Homécourt en 1892, un acier contenant de 2 à 3 % de nickel avec addition de chrome, sous le nom d'« acier spécial ». La vitesse de perforation dépasse d'environ 12 % celle de l'acier ordinaire et de 34 % celle du fer, et le métal présente une moindre fragilité. À partir de 1895, le procédé Harvey de cémentation est appliqué aux plaques en acier spécial dans les usines françaises.

La délégation des ports de la seconde commission mixte s'est intéressée aux blindages¹⁸. Le sous-ingénieur Marchal (1849-1899), chargé de la surveillance des fabrications dans l'industrie, juge que la situation est satisfaisante sauf en ce qui concerne les plaques les plus épaisses ; s'il souhaite accroître les moyens de Guérigny, c'est afin de réduire les prétentions des maîtres de forges en matière de prix et d'augmenter l'assiette des frais généraux de l'établissement de l'État. Le directeur de Moras voudrait que son établissement participe aux progrès de la métallurgie des blindages. Il croit que l'industrie le redouterait s'il était équipé du laminoir autorisé en 1867 — il n'a pas été acheté à temps, en partie de sa faute — et que, tel qu'il est, l'établissement doit lui donner de l'inquiétude. Moras, qui prête au gouvernement la pensée de supprimer Guérigny, croit que les maîtres de forges suivent avec intérêt, voire encouragent ceux qui élèvent la voix contre son maintien. D'après son calcul, les blindages épais en fer coûteraient 1,04 F/kg (et plutôt 1,09) en 1878, avec tous les frais généraux, contre 1,23 F/kg en moyenne pour les 6 200 t commandées cette année-là aux quatre fournisseurs. La différence est mince si l'on tient compte du bénéfice normal, soit 10 % du coût de revient à l'industrie.

Guérigny fabriquait toutes les plaques en V et des plaques de diminution au pilon ou au laminoir ; la suppression des premières conduit à lui attribuer des lots de plaques ordinaires concurremment avec les quatre fournisseurs de plaques en fer¹⁹. L'inspecteur général Marielle (1817- ?), successeur de Gervaize et directeur de l'établissement au moment des débuts de la fabrication (1865-1866), ne manque pas d'insister en 1882 sur l'intérêt qu'il y aurait à lui confier des plaques en métal mixte,

¹⁶ *Ibid.*, p. 530 et 532.

¹⁷ *Ibid.*, p. 553-554, pour la fin du paragraphe.

¹⁸ *Ibid.*, p. 624 à 629, pour ce paragraphe.

¹⁹ Extrait du rapport d'inspection générale du 2 juin 1880 par Gervaize, cité par Marielle dans son *Rapport au ministre sur la mission relative aux plaques de cuirasse*, du 10 avril 1882, avec l'apostille du ministre du 14, 6DD¹-167, dossier 4008, pour ce paragraphe.

étant donné la production insuffisante des trois usines privées et le rôle de régulateur des prix et d'« excitateur à fabriquer de bons produits » que les deux inspecteurs veulent toujours lui faire jouer. Jauréguiberry veut bien autoriser l'établissement à présenter un projet d'atelier à blindages, mais il est méfiant : contrairement à d'autres ministres de cette époque, il se dit déçu par la qualité et le prix des machines d'Indret.

L'avant-projet de juin 1882, évalué à 1 072 000 F, se rapporte bien à la production de plaques en métal mixte et comprend un four à acier Siemens-Martin afin d'affranchir les Forges de la tutelle des aciéristes qui leur fournissent les lingots dont elles ont besoin pour les autres productions utilisant l'acier²⁰. Dès le mois de juillet 1882, le ministre Jauréguiberry approuve le rapport de la direction du Matériel qui appuie le projet. Celui-ci, datant de décembre 1883 et dû au sous-ingénieur Baysse (1855-1949), monte à près de 4 millions ! Châtillon-Commentry a bien voulu lui fournir les plans de son laminoir et les deux autres fournisseurs du blindage mixte ont dû l'aider aussi. L'atelier, dont la capacité n'est pas précisée, pourrait être prêt en 1887. Le Conseil des travaux approuve le projet à condition que l'on étudie soigneusement le sol, en raison de l'importance des fondations au bord de la Nièvre. Un premier crédit de 400 000 F (travaux hydrauliques) est inscrit au projet de budget 1885.

La Marine justifie sa demande par un exemple qui va beaucoup servir et par le rapport d'inspection de Marielle daté du 9 juin 1884 qui a été notamment communiqué à Gaston Laporte (1842-1903), député radical de la Nièvre²¹. L'exemple, ce sont les plaques de pont du *Hoche* et du *Marceau*, proposées au prix de 1,14 F/kg (percées) ou 1,09 F/kg (non percées)²². Les deux industriels acceptent une diminution de 5 centimes lorsque la Commission menace de recourir à Guérigny — cette menace semble avoir été mise à exécution par l'attribution du pont du *Neptune* —. Le directeur des Forges, Carlet (1827- ?), affirme en 1890 que les deux fournisseurs s'étaient entendus et que le rôle régulateur de son établissement est ainsi « *prouvé d'une manière péremptoire* »²³.

L'inspecteur général Marielle a compté, depuis 1878, que la Commission des machines et du grand outillage a commandé chaque année environ 4 800 t de blindages de toutes sortes, dont le sixième de plaques de pont en fer²⁴. Le Creusot produit alors toutes les plaques en acier et les trois usines exploitant la licence Cammell se sont mises à cette fabrication à leur tour pour les panneaux et les passages de munitions, qu'on ne commande plus en métal mixte. Les blindages en acier sont passés de 1,4 F/kg en 1879 à 1,6 F en 1882 et 1,73 en 1884. Schneider veut tirer plus de 2 F des plaques ou pièces d'entourage des panneaux, de passages de munitions, de surbaux du *Hoche*, alors que cette catégorie de pièces a atteint 1,73 F/kg dans les marchés. Les blindages mixtes se sont maintenus sensiblement au prix d'origine, alors qu'ils auraient dû baisser par suite de l'amortissement des installations : de 1,60 et 1,80 F on est passé à 1,68 et 1,69 F (1883), puis à 1,67, 1,68 et 1,75 F (1884). La dernière cuirasse en fer (le *Duguesclin*) a coûté 1,28 F/kg, il n'y en aura plus. Les plaques de pont valent 1 F en

²⁰ 6DD¹-173, dossier 4097bis et DD²-1081, pour ce paragraphe.

²¹ *Débats parlementaires (Chambre)*, 14 décembre 1884. Le débat a eu lieu les 12 et 13 décembre.

²² *Extrait de la séance du 30 novembre 1883 [de la Commission des machines et du grand outillage]*, 6DD¹-173. Laporte, Massé, Cabart-Danneville et d'autres citent ce rapport.

²³ Rapport Carlet, 18 novembre 1890, 6DD¹-251.

²⁴ *Note relative au prix de revient des blindages en acier, en mixte et en fer*, par l'inspecteur général Marielle, 9 juin 1884, 6DD¹-179, pour ce développement. Le rapport a été communiqué à Laporte (cf. *Les usines de la Marine et la féodalité industrielle*, op. cit., p. 33-34).

1879 et 1,09 F en 1883. Des passages de munitions et des panneaux blindés en fer ont été acquis pour 1,85 et 1,90 F/kg en 1883.

« D'où proviennent ces exigences de prix auxquelles la Commission d'outillage [...] a résisté de tout son pouvoir et que, cependant, elle a dû subir ? À quoi attribuer surtout ces tendances manifestes à de nouvelles augmentations ? » Les fabricants plaident l'augmentation de la façon des plaques et des exigences de qualité : Marielle en convient, malgré la baisse des prix des matières premières, fer et acier. Mais la vraie raison selon lui, la voici : « La Marine se trouve sous la dépendance des quatre usines qui, seules, fabriquent les blindages dont elle a besoin, et il est facile à ces usines de se concerter et de s'entendre sur la question des prix. Avec un marché aussi étroit et dans de pareilles conditions, il est inévitable que les prix aillent en augmentant, sans que le département y puisse remédier. Il le pourrait en faisant fabriquer en blindage mixte [à Guérigny] un quart ou un cinquième de ces besoins ». Mais, comme il sait que le crédit de 400 000 F ne va pas être maintenu, Marielle pense que, de 1,55 ou 1,60 F en 1882, le kilo de blindage va passer à 2 F et plus. Or, d'ici à 1886, la Commission doit acheter 15 400 t de blindages : un surcoût de 0,45 le kg occasionnera une dépense supplémentaire de près de 7 millions, soit largement de quoi payer l'atelier de Guérigny.

Ménard-Dorian, en faisant dans son rapport l'éloge du nouvel établissement de Ruelle, stigmatise le projet d'atelier à blindages de Guérigny, alors que le troc dont il va être question lui permettait de ne pas y faire allusion : « Quoique la Marine n'insiste pas pour la construction d'un atelier pour la fabrication des blindages à Guérigny, la commission tient à exprimer son sentiment absolument défavorable à un pareil projet. L'industrie privée nationale a jusqu'ici pourvu la Marine de blindages dans des conditions satisfaisantes ; rien ne justifierait l'installation concurrente d'une usine d'État qui aurait à s'outiller chèrement et à acquérir, plus chèrement encore, l'expérience professionnelle, au moment même où il est naturel de se demander si le rôle du blindage conservera longtemps encore son importance ». Peyron a troqué l'aciérie de Guérigny et quelques autres projets, renvoyés « pour complément d'étude » contre les 3 millions qu'il lui faut pour payer une partie des travaux du bassin de radoub de Saigon, où s'édifie un nouveau port militaire. En somme le combat contre les Tonkinois passe avant celui à mener contre le Comité des forges...

À l'occasion de la discussion du chapitre des travaux hydrauliques, Laporte, suivi de trois des quatre autres députés de la Nièvre, présente un amendement tendant à rétablir les 400 000 F qui représentent les premières dépenses du nouvel atelier de Guérigny. Laporte représente qu'en ne lui permettant pas de fabriquer l'acier en général, l'on va conduire l'établissement à sa perte : si c'est là le but poursuivi, qu'on le dise clairement. Sinon, que l'on fasse à son profit ce que font les industriels soucieux de leurs véritables intérêts. L'orateur n'a pas digéré la fermeture de la fonderie de Nevers au nom de l'économie ni son déménagement précipité à Ruelle : il présente au contraire l'opération comme très onéreuse. Ici la réponse de Ménard-Dorian est facile : on a fait du neuf à Ruelle en réutilisant une partie de l'outillage de Nevers, mais surtout en achetant beaucoup d'outillages neufs. On a dit que Nevers ne pouvait produire les gros canons ; à présent le rapporteur de la commission du budget insinue que l'importance des cuirassés pourrait décroître à l'avenir. Laporte pense que ni les canons ni les blindages ne vont disparaître de si tôt. Et, si c'était le cas des blindages, il resterait l'acier. Son plaidoyer pour l'atelier à blindages ne fait que reprendre la note de Marielle du 9 juin qui lui a été communiquée.

Ménard-Dorian proteste que la commission n'a nullement l'intention de détruire Guérigny ; elle s'oppose à l'unanimité à la construction d'un atelier à blindages : 1° parce que les prix de l'industrie sont à peine plus élevés que ceux de l'industrie anglaise ; 2° parce que les blindages fournis sont de qualité suffisante ; 3° parce que fabriquer les blindages mixtes à Guérigny signifie d'abord s'entendre avec Cammell et avec les concessionnaires exclusifs du procédé Wilson en France.

Il se peut bien en effet que la question de la licence ait été négligée par la direction du Matériel. Peyron déclare à la tribune : « Je ne sais si je reprendrai [ma demande] l'année prochaine, moi ou mon successeur ; c'est possible, cela dépend de l'état où se trouvera la question du blindage à cette époque. Il est certain que, le jour où la Marine aura un atelier de blindages, les plaques lui reviendront moins cher. Du reste, les plaques qu'elle ferait à Guérigny seraient des plaques en acier pur, et peut-être alors n'aurait-elle plus besoin de s'adresser à une maison particulière ». La dernière déclaration de Laporte à la tribune tend à montrer que la Marine va se rabattre sur un projet plus modeste ; il promet de représenter son amendement à l'occasion de la discussion du budget suivant.

L'abandon provisoire des prétentions de la Marine trouve son origine dans une cause fortuite, la guerre de conquête du Tonkin, et dans la détermination d'un censeur redoutable, le seul ou presque que nos recherches aient mis au jour, parce qu'il ne se contente pas de parler. Bien sûr, Laporte peut dire de Ménard-Dorian que sa situation d'industriel et de fournisseur de la Marine — en sa qualité de directeur de l'usine Jacob Holtzer à Unieux (Loire), il fournit à l'État des projectiles en acier, de l'acier à canon et des tôles de protection, et à Marrel des fontes à blindages— « ne lui permet guère [...], quoi qu'il veuille, de voir les choses sous un autre aspect que celui qui est favorable aux intérêts des capitalistes de l'industrie »²⁵. En parlant et en agissant pour Guérigny, Laporte se figure naturellement qu'il agit au nom de l'intérêt national et celui, plus élevé encore, du régime républicain, dont les ouvriers sont des obligés²⁶. Nous pensons quant à nous que Paul Ménard-Dorian, maître de forges, fournisseur de la Marine, défend mieux l'intérêt général par ses censures que l'avocat de Nevers par ses sarcasmes et ses marques de jalousie sociale.

Jusqu'en 1883, le quotidien *Le Temps*, organe des milieux d'affaires et notamment de celui de la métallurgie, ne semble pas à première vue accorder à la Marine la place qui lui revient dans les progrès de cette branche de l'industrie. Après les débats de la séance du 13 décembre 1884 que nous venons de relater, *Le Temps* (numéro du 16) prend nettement parti et d'une façon qui montre que le journal sait enfin de quoi

²⁵ Gaston Laporte, *op. cit.*, p. 6.

²⁶ « Politiquement parlant, la suppression d'un établissement de la Marine ne peut que nuire gravement à la République. Particulièrement dans la Nièvre, où le découragement et la colère donneraient à la réaction, si puissante dans ce pays de grandes propriétés, la prépondérance après laquelle elle court en vain depuis plus de dix ans ! [...] On peut dire que tous les ouvriers de Guérigny sont des républicains sincères et convaincus, parce qu'ils sont avant tout reconnaissants à la République des conditions très favorables qui ont été établies dans leur intérêt par le gouvernement ». Ils ont une influence incontestable sur les autres ouvriers du département par leur discipline, leur instruction supérieure, leur exemple et la propagande qu'ils exercent sur parents et amis. Leur plus grande ambition est d'entrer aux Forges, où ils pourront « exercer, sans avoir à redouter la mesquine vengeance de leurs patrons, leurs droits de citoyens et leurs devoirs de républicains ». Il est entendu que les ouvriers de l'industrie sont soumis à des pressions patronales tendant à les faire voter pour « les candidats de la féodalité capitaliste et réactionnaire ». *Op. cit.*, p. 47 à 49.

il parle. « Un exemple des fâcheux errements qui ont cours dans certains milieux maritimes a été apporté à la Chambre. Pour quelques-uns, la Marine devrait fabriquer tout ce qui est utile et ne s'adresser à l'industrie que dans les limites les plus restreintes. Le rêve serait de ne lui acheter que la matière première. Ainsi, cette année, *le service des constructions navales* avait demandé un crédit pour créer un outillage nouveau [à Guérigny... :] une telle demande eût été admissible si nous étions forcés de nous adresser à l'étranger pour les blindages [...]. La pente sur laquelle on s'est arrêté était d'autant plus dangereuse que l'outillage que l'on voulait installer — il eût coûté au moins 4 millions — était destiné à faire des plaques en métal mixte [...] et que les dernières expériences de Gâvres et de La Spezzia ont démontré que ce métal était inférieur à l'acier. Et comme rien ne prouve que, dans quelques années, l'acier ne sera pas lui-même détrôné par un nouveau métal, l'État allait s'engager dans une voie de renouvellement d'outillage continu, qui se traduit toujours par des pertes énormes pour le Trésor. » Le journaliste conseille le recours général à l'industrie pour la raison du prix car on s'y inquiète des coûts de revient à la différence de ce qui se passe dans les arsenaux²⁷ ; de cette façon la Marine consacrerait davantage de crédits à la flotte. Il distingue donc chez les officiers des différents corps de la Marine (les trois principaux surtout) des extrémistes qui vivent dans une citadelle qu'ils voudraient préserver des invasions de l'industrie. Des ingénieurs du Génie maritime ont ainsi réclamé un atelier à blindages. La proposition suivante est plus contestable : l'État serait incapable de suivre le progrès technique, ou alors il le ferait à grands frais. Si l'on force la dernière proposition du journaliste, on en vient à penser que la charge des arsenaux dépasse les capacités de la Marine et qu'elle aurait intérêt à s'en défaire pour mieux s'occuper du service militaire, celui que personne ne peut faire à sa place.

Le 4 mai 1885, le vice-amiral Galiber (1824-1909), entré en fonctions depuis un mois, envoie pour la forme une lettre au directeur de Guérigny lui demandant de mettre à l'étude dans le plus bref délai un nouveau projet comprenant simplement la construction d'un four à acier pour les pièces ordinaires. Il fait savoir « qu'après avoir examiné de nouveau la construction à Guérigny d'un atelier pour la fabrication de l'acier », il a jugé « qu'il n'y avait pas lieu, pour le moment, de donner à cet atelier l'importance qu'on lui avait assignée dans le principe, en vue de la fabrication des plaques de blindage ». Un crédit de 100 000 F est inscrit dans les prévisions budgétaires de 1886, dit la note.

Le nouveau projet est daté du 6 mai, jour de la remise des documents à Sollier (1822- ?), successeur de Moras en 1881 puis adjoint de l'inspecteur général du Génie maritime, lors de sa visite à Guérigny²⁸. Sollier a dû examiner sur place le projet et lui donner sa touche finale. Un four de 8 t bien construit et bien conduit pourra, lit-on, marcher 240 jours par an et produire plus de 3 000 t d'acier. L'évaluation de la dépense pour un four est de 249 000 F, et 414 000 F pour deux fours, dont 334 000 F pour le génie civil. Si le four avait été considéré comme une machine, son achat au titre des approvisionnements généraux serait passé inaperçu et l'on aurait pu bricoler l'atelier comme du temps de Moras. Il est vrai aussi que la direction du Matériel a attiré

²⁷ Marielle déplore que la majorité des ingénieurs se désintéressent de la question des coûts de revient, qui a pris une importance qu'elle n'avait pas, dit-il, dans la marine à voiles parce que le matériel d'armement était plus ou moins standardisé. *Rapport sur les questions d'intérêt général ou commun aux divers ports et établissements hors des ports*, 3 janvier 1885, 6DD¹-179.

²⁸ 6DD¹-173, dossier 4 097bis, pour ce développement.

l'attention sur Guérigny d'une manière véritablement inopportune ! Baysselance insiste sur l'ignorance du personnel dans l'élaboration d'un métal capricieux et sur la nécessité d'insérer dans le marché un long délai de garantie et une période pendant laquelle le titulaire, qui sera probablement Le Creusot ou Terre-Noire, dirigera lui-même le travail et fournira des nuances déterminées d'acier avec des matières achetées par les Forges mais à des fournisseurs qu'il désignera. Le sous-directeur Duchesne (1841- ?), dans son apostille au rapport, émet une curieuse objection : l'usine ne consomme pas plus de 300 t d'acier doux et, « avant d'entreprendre la construction d'un atelier de cette nature, il serait prudent de s'assurer que l'établissement trouvera dans les ports l'écoulement de ses produits ». Duchesne ne comprend pas que le four à acier est l'instrument de la survie ; il ferait mieux de tarabuster ses chers camarades des ports et de la rue Royale, comme les anciens directeurs Zeni et Vanéechout (1804-1864) ont si bien su le faire ! Voici un autre signe de l'assouplissement des forges de La Chaussade.

Le Temps consacre dans son édition du 25 mai 1885, soit avant la remise du rapport de Gerville-Réache, un article à Guérigny. Selon le journaliste, la commission du budget a émis le vœu que les travaux de métallurgie soient désormais confiés à l'industrie, « mieux outillée pour fabriquer plus vite et à meilleur marché que l'État ». « Comme *sanction*, la commission a supprimé un crédit inscrit au budget de 1886 pour l'usine de Guérigny [...]. Il était évident que l'attention de la commission du budget devait être appelée sur ce point car l'industrie privée en France est admirablement outillée pour la fabrication de l'acier et la nécessité de faire un atelier de l'État ne se faisait nullement sentir. *Un principe que l'on a grand peine à faire consacrer en France par les administrations publiques, c'est que la prospérité de nos grandes industries est une force plus sérieuse pour le pays que la création d'ateliers nationaux qui ne travaillent pas industriellement et ne s'inquiètent jamais des prix de revient* ».

L'on comprend mieux l'émoi de la rue Royale quand on sait que la suppression de l'usine aurait été un moment envisagée²⁹. La réponse de la Marine n'est pas un modèle de finesse : « Nous avons décidé la construction d'un four à acier à Guérigny pour les petites pièces, particulièrement pour certaines pièces en aciers spéciaux, qu'on ne trouve pas dans le commerce et qu'on nous fait payer, lorsqu'on les y trouve, à des prix extrêmement exagérés. Au nombre de ces pièces on peut citer, en première ligne, les tôles destinées à servir de pare-balles, qui peuvent valoir 60 à 70 francs les cent kilos et que nous sommes obligés de payer 200 francs »³⁰. Et qui fournit les tôles pare-balles (des tourelles barbettes) à titre exclusif ? La maison Jacob Holtzer ! La Marine a cru également intelligent d'escamoter le stock normal des objets signalés par Ménard-Dorian (qui ne fait d'ailleurs plus partie de la commission). Gerville-Réache constate que l'existant a encore augmenté. Cette gaminerie a énervé la commission, et il s'en plaint en termes diplomatiques.

Le ministre est appelé par la commission. Le bureau des Constructions navales lui a préparé une note³¹. « Même avec une surveillance de tous les instants, on ne saurait être certain d'une soudure faite dans les ateliers de l'industrie privée, quand

²⁹ *Le Temps* du 29 mai ; Gerville-Réache indique dans son rapport que quelques membres de la commission du budget avaient émis des doutes sur l'utilité de la conservation de l'établissement, mais que la commission a conclu au maintien.

³⁰ Cité par Cabart-Danneville, rapport du budget de 1900 au Sénat, p. 372.

³¹ Note du bureau des Constructions navales du 26 mai 1885 « pour la commission du budget », 6DD¹-185.

bien même elle aurait résisté aux épreuves réglementaires de traction ; il faut, et la sécurité en dépend, que nos chaînes, ancrés, etc. soient fabriquées par des hommes spéciaux ayant intérêt à faire bon et non pas à faire vite. Guérigny fabrique pour les ports les fers et objets en fer de premier choix, ceux qu'on ne saurait se procurer dans le commerce, ceux qu'une trop grande difficulté d'exécution empêche de comprendre dans les marchés et ceux pour lesquels on demande des prix trop élevés ». Suivent les exemples des plaques de pont du *Hoche* et du *Marceau* et des tôles Holtzer.

La note indique ensuite le but toujours poursuivi par la Marine : se rendre compte du prix normal des tôles spéciales et des objets de dimensions courantes et faire baisser les prix qui seraient exagérés. Au point de vue économique et du bon emploi des crédits, il faudrait créer l'établissement s'il n'existait pas. Lorsque la Marine demande des matériaux d'une résistance exceptionnelle, l'industrie répond d'abord qu'elle ne peut pas les fournir puis, lorsque les forges de La Chaussade ont prouvé que c'est possible, elle s'exécute. On est arrivé récemment au même résultat en commandant un peu d'acier à canon en Angleterre. En conclusion l'existence des Forges s'impose : 1° parce qu'elles produisent des matériaux dans des qualités que l'industrie ne fournit pas ; 2° parce qu'elles servent à réguler les prix de l'industrie ; 3° parce qu'elles concourent de la manière la plus efficace aux progrès de la métallurgie ; 4° parce que leurs coûts de revient ne sont pas plus élevés que les prix de l'industrie, pour une qualité supérieure.

Le discours de la direction du Matériel est hors du temps. Comment un établissement qui ne travaille pratiquement que le fer et qui n'a pas de laboratoire jusqu'en 1888 peut-il faire progresser la métallurgie ? MM. Schneider, qui continuent de lui commander des chaînes de temps en temps, ont dû sourire en lisant cette note présomptueuse, s'ils l'ont lue. L'établissement ne régule aucun des prix des approvisionnements des ports car les commissaires des ports ignorent ses coûts et souvent leur ignorance est volontaire. Il ne régule pas les prix des blindages. Les ancrés Marrel commencent à concurrencer sa plus ancienne fabrication (celle que madame de Sévigné avait déjà pu admirer), même si la Marine ne lui fait pas encore d'infidélité. Il produit moins cher dans la mesure où l'on connaît ses coûts, mais il est trop petit pour faire faire des économies substantielles à la Marine. Celle-ci paie maintenant le prix de sa négligence en l'exposant aux coups de ceux qui voudraient le faire ou seulement le voir disparaître.

Ce qu'il fallait demander, c'était un four à acier en 1875, époque à laquelle la direction du Matériel aurait dû discerner (au moins aussi tôt que Schneider...) le destin exceptionnel de l'acier sinon son succès immédiat³². C'était donner à Guérigny

³² Gervaise a remarqué en 1876, d'après le projet de tarif de main-d'œuvre qui lui est soumis, que l'établissement est « devenu étranger au courant des idées nouvelles qui dominent dans les ports » et qu'il est temps de le sortir de son isolement. Il n'est pas loin de « penser que l'on touche au moment où il va falloir que l'établissement de Guérigny envisage la question de l'emploi du métal homogène dans la fabrication des ancrés et des câbles-chaînes [...] ». » La même année, le conseil d'administration de Guérigny voit bien que l'établissement doit s'adapter au changement progressif de métal, mais il n'imagine d'autres moyens que ses marteaux-pilons et ses gros ordons : c'est un appel au secours. Dix ans plus tard, le successeur de Gervaise à l'inspection, Bussy (1822-1903), déclare : « Je serais d'avis d'engager franchement l'usine dans la voie du travail de l'acier. Elle viendrait ainsi plus efficacement en aide aux arsenaux, et surtout à Indret, maintenant que l'emploi de ce métal tend à s'accroître tous les jours ». Note pour la direction du Matériel du 7 juillet 1876, 6DD¹-140, dossier 3293 ; délibération du 7 septembre 1876, DD²-1079 et observation du 14 février 1887 sur le rapport d'activité de 1885, 6DD¹-194, dossier 4506.

un véritable rôle de pilote. L'expérience du travail de l'acier aurait permis à l'établissement de présenter son projet d'atelier à blindages dans de meilleures conditions, le moment venu. Or, en 1885 les productions de pièces d'acier, qui sont obtenues à partir de lingots fournis par des aciéries privées, représentent le huitième du total expédié : c'est peu pour un établissement pilote. La méfiance de la commission du budget de 1886 se manifeste par le rejet des premiers 100 000 F, vus par elle comme le moyen d'engager le Parlement à la dépense d'un atelier à blindages, le moindre four à acier, selon les spécialistes, valant 500 000 F. Il importe selon elle « de ne pas augmenter encore les usines de l'État par une création nouvelle qui ne s'impose pas ». A-t-elle envisagé que l'absence de cet équipement risquait à terme d'asphyxier l'établissement de Guérigny ?

Galiber est inquiet. Le 28 mai, probablement après sa visite au Palais-Bourbon, il écrit à Laporte³³. « L'an dernier, lorsque vous êtes monté à la tribune pour défendre l'usine de Guérigny, au sujet de laquelle la commission du budget nous avait refusé un crédit demandé pour la fabrication de l'acier [*sic*], nous avons promis de reproduire notre demande cette année-ci. Malheureusement nous n'avons pu tenir notre promesse. Je serais heureux de pouvoir vous entretenir des motifs et vous donner par la même occasion des renseignements sur le sort que la commission actuelle du budget entend réserver à l'usine de Guérigny dont l'utilité me semble tout à fait incontestable. Si vous avez un instant libre, soyez assez bon pour passer à mon cabinet au ministère, je pourrai vous communiquer les documents qui nous ont obligés à manquer à notre promesse. » Le même jour, Peschart d'Ambly (1825- ?), directeur du Matériel, demande à Guérigny le coût de revient de ses ouvrages, 1° selon les feuilles d'ouvrage, 2° tenant compte des frais du personnel entretenu, 3° tenant aussi compte de l'amortissement de l'outillage estimé à sa valeur actuelle (usure comprise), 4° tenant compte aussi de l'amortissement des bâtiments (mêmes conditions). La véritable notion des frais généraux est donc toujours connue de la direction du Matériel, c'est la volonté de l'appliquer aux productions de l'État qui lui manque. D'Ambly demande aussi à l'établissement d'examiner les prix des aciers du Creusot qui paraissent élevés.

La veille de la discussion budgétaire, le 3 juillet, la direction du Matériel produit une nouvelle note : les prétentions sont d'une modestie inhabituelle³⁴. Un seul four, fonctionnant par intermittences, pour produire 100 à 150 t par an ! Guérigny achèterait surtout de l'acier très pur de Lorraine qu'il transformerait en produits spéciaux. Le four ne permettrait pas de couler des plaques de blindage ; du reste l'établissement ne dispose pas de l'outillage très coûteux pour laminier ou marteler des plaques en acier. D'Ambly rappelle que l'établissement fabriquait des plaques de cuirasse en fer moins épaisses et maintenait, ainsi qu'il le fait aujourd'hui avec les plaques de pont, « une certaine modération dans les prix ». C'est le directeur du Matériel qui devient tout d'un coup bien modéré !

Tout cela ne sert à rien : la discussion budgétaire tient en une page du *Journal officiel*, personne ne demande la parole pour la discussion générale et Galiber s'est fait représenter par son sous-secrétaire d'État aux Colonies, Armand Rousseau (1835-1896). Tous les chapitres sont adoptés sans discussion sauf un (travaux hydrauliques). Les quatre députés nivernais auteurs de l'amendement de 1884 réclament

³³ 6DD¹-185, pour ce paragraphe.

³⁴ *Four de Guérigny*, note du 3 juillet 1885, 6DD¹-173. La discussion a lieu les 4 et 9 juillet.

le rétablissement du crédit de 100 000 F nouvellement demandé par le département. Rousseau invoque la situation budgétaire, mais confirme l'utilité de la création et son ajournement jusqu'au moment où les crédits seront suffisants pour l'entreprendre.

L'arrivée aux affaires de l'amiral Aube (1826-1890) redonne espoir à Laporte. Le nouveau ministre lui écrit en mars 1886³⁵ : « L'outillage de cet établissement a été perfectionné dans ces dernières années et le travail qu'on y exécute peut servir de modèle à l'industrie. Malheureusement, les conditions économiques dans lesquelles se trouve cette dernière ne lui permettent pas de faire aussi bien, et l'usine de la Marine restera pour nous, comme elle l'est actuellement, une nécessité en présence de laquelle il n'y a pas d'hésitation possible. Il manque à Guérigny un four à acier, que les priorités de défense nationale et les contraintes budgétaires n'ont pas permis d'inscrire au budget 1887. *La Marine est loin d'y renoncer et son intérêt bien entendu en est une sûre garantie.* »

Nous donnerons pour finir une statistique portant sur les quantités produites et sur les prix. Les 37 bâtiments cuirassés mis en chantier de 1871 à 1885 dans les arsenaux et les chantiers de l'industrie déplacent environ 241 000 t³⁶. Leur blindage métallique représente 71 500 t, soit 30 % du déplacement ou 4 800 t par an³⁷. Selon une autre source, les blindages commandés à l'industrie de 1876 à 1890 pour revêtir les coques des bâtiments cuirassés construits dans les ports de guerre valent 80 millions répartis comme suit par industriels : Marrel (27 %), Schneider (23 %, à partir de 1879), Marine et chemins de fer et Châtillon-Commentry (21 % chacun), Compagnie de Saint-Étienne (6 %), autres (2 %)³⁸. Chacun des quatre fournisseurs principaux obtient donc de l'ordre du quart de la fourniture en valeur.

Les marchés de plaques de pont³⁹, dans la dernière époque du fer, sont au nombre de 22 de 1887 à 1892 pour une valeur de 11 851 000 F (7 180 t) : le prix moyen est de 1,65 F/kg (variant de 1,45 à 1,79 F/kg), transport compris. Les fournitures de Guérigny de 1885 à 1894 représentent 4 833 t, d'une valeur moyenne de 1,01 F/kg, dans les mêmes conditions (sauf le tir d'épreuve au canon). La différence est donc devenue considérable. Les blindages en acier extra-doux, qui se sont substitués à partir de 1891 aux blindages en fer pour les ponts blindés, ne sont pas moins chers : les 26 marchés recensés de 1891 à 1895 correspondent à un tonnage de 6 122 t et à un prix moyen de 1,72 F/kg. *Il est clair que l'établissement de Guérigny ne joue pas le rôle modérateur qui lui était assigné.*

³⁵ La lettre est reproduite dans *Les usines de la Marine et la féodalité maritime*, op. cit., p. 42. La deuxième lettre de Laporte au ministre, à laquelle celle-ci répond, est conservée dans 6DD¹-185.

³⁶ Le premier *Charles-Martel*, qui est resté inachevé, n'est pas compris.

³⁷ Bernard Lutun, op. cit., tableau p. 550-551. Une partie du blindage a été commandée après 1885 par suite de la lenteur des constructions dans les arsenaux ; d'un autre côté, plusieurs grands bâtiments commencés sous l'Empire n'ont été revêtus de blindages qu'après la guerre.

³⁸ *Comptes définitifs de la Marine* et 6DD¹-157 (années 1884 à 1887). L'état sommaire des marchés de 50 000 F et au-dessus est établi en exécution de la loi du 31 janvier 1833 et de l'art. 185 du décret sur la comptabilité publique du 31 mai 1862. La Marine semble avoir négligé cette obligation jusqu'en 1876. L'état est publié en annexe aux comptes définitifs de 1876 à 1883 et après 1887.

³⁹ Note de Guérigny du 12 octobre 1895, 6DD¹-323. La note répond à une question écrite de Camille Pelletan, rapporteur du budget de 1896 (§ 5.1). Cabart-Danneville la reproduit presque en entier dans son rapport du budget de 1900 au Sénat.

4.1.5. La réforme et les réformateurs

L'attente des conclusions de la seconde commission mixte est au premier plan des préoccupations des députés qui s'expriment publiquement ; elle fait place à la déception lorsque l'échec est patent et à un surcroît de méfiance chez certains.

Dréo s'inquiète de l'absence de conclusions, qui empêche « la discussion des solutions générales impatientement attendues et restées vaines ». La commission doit indiquer le remède au mal signalé par Étienne Lamy. Le ministre est « exposé à subir tous les assauts que lui livrent les intérêts de corps désireux de s'emparer de ses décisions à leur profit particulier ». Dans cet état de choses, il n'y a ni stabilité dans l'organisation ni garantie pour l'autorité elle-même. Le ministre Cloué dit qu'il attend beaucoup de la commission et assure qu'il fournira « tous les comptes qu'on voudra ; nous ne craignons point l'examen qu'on pourra en faire ».

Jauréguiberry rappelle en 1882 que la comptabilité financière a été imposée à la Marine, qui serait enchantée d'en voir simplifier les formes ; il ne dit rien de la comptabilité des matières, qui est réellement et inutilement compliquée et dont la réforme peut se faire indépendamment de la comptabilité en deniers. Il attend le rapport de la commission, il a besoin de ses lumières parce que, pour supprimer un des ports, le département aura à soutenir les « luttes les plus sérieuses ». Georges Perin lui reproche de ne pas s'être occupé de la commission dont il était le président : Jauréguiberry répond qu'un ministre est trop occupé pour préparer et présider toutes les réunions, et c'est pourquoi il avait délégué cette tâche à Bethmont. Il ne précise pas que le tour pris par les débats mettait l'existence de Rochefort en danger et que le député de Rochefort allait se charger d'enterrer la commission à sa place.

Avant de démolir un édifice aussi ancien que celui de la Marine, il faut être absolument sûr de ce qu'on va faire pour édifier celui qui doit le remplacer, insiste le ministre. Il propose donc de nommer une commission moins nombreuse et composée d'administrateurs (la plupart fonctionnaires mais pas tous) choisis parmi les députés. Ce qu'il rejette, ce sont les accusations continuelles de camaraderie, de routine, d'hostilité au progrès. Jauréguiberry affirme que la Marine n'empêche pas le contrôle parlementaire, elle donne par exemple les informations nécessaires à la commission du budget. La Cour des comptes ne trouve pas les comptes obscurs — le ministre se contredit —, mais elle comprend la langue technique de la Marine et elle est au courant des formes et des principes de la comptabilité, alors que ses adversaires (Dréo, Blandin et compagnie...) n'y entendent rien.

Perin est persuadé qu'une commission parlementaire (celle que Bethmont a réussi à écarter, devons-nous rappeler) eût abouti là où la commission mixte a échoué. Le ministre qui n'a pas réclamé le rapport de cette commission ne peut se retrancher derrière elle et bénéficier de lenteurs dont il est en partie responsable. Les ministres qui ont succédé à Pothuau se seraient passés de cette commission, conclut Perin : ils « ont été très satisfaits, n'osant pas la dissoudre, de voir qu'elle agissait avec une lenteur qui la rendait parfaitement inoffensive ».

Ménard-Dorian reconnaît l'impuissance du Parlement et des commissions parlementaires ou extraparlementaires (mixtes) à réaliser des réformes administratives : il attend l'initiative d'un ministre, quoique aucun n'ait su accomplir celles dont Lamy

puis Gougeard ont démontré l'urgence et la possibilité. Sa position est donc à l'opposé de celle de Lamy.

En 1878, dit-il, « on était plein d'espoir ». Lors de la discussion du budget de 1880, le ministre Jauréguiberry, à qui l'on demandait des réformes, a répondu qu'il convenait d'attendre les résultats du travail de la commission. Les deux années qui ont suivi ont vu la même scène se reproduire. En novembre 1882, Perin interroge le ministre : celui-ci s'abrite encore une fois derrière la commission. Ménard-Dorian demande à Peyron si la commission mixte est toujours vivante : elle n'a pas rendu son rapport, répond le ministre. Les éléments sont entre les mains du ministre, affirme le rapporteur du budget, et l'on n'en a rien fait. La nouvelle commission mixte réunie en 1884 a un objet restreint et, si son rapport doit bien être déposé bientôt, il y aura fallu plus d'un an. En réalité plus de quatre années ont été nécessaires (§ 4.2.2 et 4.2.3).

La commission du budget élue chaque année délègue à quelques-uns de ses trente-deux membres le soin d'étudier le budget de la Marine. En six mois ceux-ci cherchent des économies à faire intelligemment ; ils n'ont pas le temps d'y joindre des projets de réforme. S'ils le faisaient, poursuit Ménard-Dorian, la Chambre se limiterait au vote du budget et ajournerait l'examen des projets de réforme. Et, quand les ministres ont l'argent, « quand le cap du budget, comme on dit je crois au ministère de la Marine, est franchi, il n'est guère question de réforme jusqu'à l'année prochaine ».

Les propositions de loi rédigées par des parlementaires ne vont jamais en discussion publique, avance-t-il, *seuls y parviennent des projets du gouvernement*. C'est une des raisons pour lesquelles Ménard-Dorian ne croit qu'à l'initiative d'un ministre qui réalisera la réforme de l'administration de la Marine que le Parlement ne cesse de demander depuis huit ans. La réforme serait-elle impossible ?

4.2. Des progrès dans la comptabilité acceptés par la Marine

4.2.1. Dispositions prises à la suite des vœux de la deuxième commission mixte ou pendant la durée de son existence

Les travaux de la seconde commission mixte touchant à la comptabilité ont eu, comme nous l'avons dit, une suite immédiate et une suite différée jusqu'à la fin des travaux de la nouvelle commission mixte formée en 1884 et chargée de proposer des solutions aux questions restées en suspens.

En février 1879, une commission technique est constituée sous la présidence de l'inspecteur général Gervaise afin : 1° de réviser la nomenclature générale des matières par services de matériel ; 2° de préparer les deux nouvelles nomenclatures des travaux ; 3° de préparer l'étude des dépenses à comprendre parmi les frais généraux, que la commission mixte souhaitait voir confier à une commission spéciale de comptabilité⁴⁰.

⁴⁰ *Commission mixte de la Marine. Rapport sur la comptabilité*, 25 mars 1882, BB⁸-982, p. 63-64, pour ce développement.

Trois des nomenclatures secondaires, après révision, sont en service au 1^{er} janvier 1882. La nomenclature du service des approvisionnements généraux de la flotte, qui doit comprendre près de 20 000 articles dont beaucoup sont nouveaux (nouveau matériel d'artillerie et des torpilles, en particulier) est en voie d'achèvement, écrivent les auteurs du rapport du 25 mars 1882. En réalité elle n'est publiée qu'à la fin de 1888, dans la nomenclature unifiée que l'amiral Krantz a approuvée le 14 octobre de cette année⁴¹. Le décret du 23 novembre 1887, dont nous parlerons plus loin, distingue quatre classes de matériel, et cette nomenclature correspond à la troisième de ces classes, dite « matériel sans affectation spéciale » et subdivisée en dix parties rappelant les services de matériel ou d'exécution. Le ministre indique que les huit nomenclatures, dont la nomenclature principale de 1857, ont été fusionnées après révision. On a cherché à simplifier la nomenclature unique en réduisant le nombre d'unités collectives (il en reste 208) et en supprimant les articles qui ne sont pas d'usage courant, si bien que le nombre d'unités simples n'est plus que de 23 000 environ. Les prix officiels des unités simples ont été établis à partir des propositions des ports et des derniers marchés. *Il est prévu de réviser la liste et les prix chaque année.* Les objets qui ne sont plus réglementaires perdent leur numéro d'unité simple ; ils sont à inscrire sous l'unité collective la plus proche dans la quatrième classe, « matériel réformé », au prix officiel de l'ancienne nomenclature, sauf décision spéciale qui abaisse leur prix. Les objets introduits provisoirement et à titre d'essai par les ports et établissements portent le numéro d'unité collective des objets les plus proches et le prix réel de leur achat (en évitant d'inventorier le même article à des prix différents), et cela jusqu'à ce que ces objets deviennent réglementaires, auquel cas une décision de Paris viendra régulariser leur situation.

Les modifications apportées en 1879 à l'instruction générale du 1^{er} octobre 1854 avant la refonte de 1889 sont de faible portée dans l'ensemble, et visent notamment à simplifier et à uniformiser les écritures qui se compliquent par ailleurs de manière inexorable⁴². Deux modifications méritent cependant d'être signalées.

Le ministre Jauréguiberry sait que la question du double emmagasinage est l'un des points qui ont soulevé le plus d'objections. Les uns vont jusqu'à demander le retour au magasin général unique comme il était en 1800, tandis que d'autres réclament l'autonomie complète des magasins particuliers. Sous l'empire de l'instruction générale de 1846, les objets confectionnés par les arsenaux ou par l'industrie étaient pris en charge directement par les magasins particuliers. Les rédacteurs de l'instruction générale de 1854, tout en reconnaissant que cette disposition ne pouvait pas donner lieu à abus, n'en ont pas moins proposé de la supprimer afin de consacrer (ou plutôt permettre de mieux appliquer) le principe de la séparation physique de la recette et de la dépense, ou de l'éloignement des services consommateurs des objets de matériel venant de l'extérieur. Ils se sont appuyés sur le fait que les ports ne faisaient pas passer ces objets par la salle de dépôt avant leur entrée physique au magasin particulier. Avec la multiplication des objets manufacturés, les mouvements entre le magasin général et les magasins particuliers et donc les déplacements de matériel sont devenus incessants. Les auteurs de l'instruction générale de 1854 n'ont pas prévu le surcroît considérable d'écritures que la mesure qu'ils ont fait adopter allait occasionner. D'un autre côté les

⁴¹ *Nomenclature générale du matériel, édition de 1888*, I.N., pour ce développement (S.H.M. 26 O 5).

⁴² Arrêté du 7 août 1879 portant modification de l'instruction générale du 1^{er} octobre 1854, avec lettre d'envoi, *BOM*, 2^e semestre 1879, p. 302 à 338, pour ce développement.

objets stationnent souvent loin des magasins, autrement dit loin des yeux, si bien que l'on est conduit à condamner des objets neufs qui sont démodés ou hors d'usage avant d'avoir servi.

Le magasin général reste l'entrepôt central des matières et objets qui n'ont pas de destination déterminée dans une construction neuve. L'arrêté du 7 août 1879 met fin aux écritures fictives du magasin général relatives aux recettes des confections destinées aux magasins particuliers. Les objets d'usage commun restent pris en charge au magasin général. Ceux qui sont destinés à une direction ou aux bâtiments armés le sont au magasin particulier selon l'instruction générale de 1846. L'on conservera ainsi les garanties offertes par l'interdiction de toute relation entre l'extérieur et les services consommateurs, et la séparation entre les magasins particuliers et la salle de dépôt sera rendue plus nette que celle qui existe entre cette salle et le magasin général. Lorsque les fournitures auront été admises (réception qualitative), la commission de recette ou le délégué du commissaire des travaux constatera les quantités, comme par le passé, mais l'agent détenteur du matériel (magasin particulier) ne prendra plus part à l'opération.

La Cour des comptes a demandé de modifier le mode de corrélation du compte du matériel avec le compte financier. Les états destinés à établir la concordance entre les entrées en magasin et les livraisons payées aux fournisseurs permettront de se reporter aisément de l'ordre de recette donné au comptable des matières au mandat ou à l'ordonnance de paiement émis sur le Trésor public. La même vérification aura lieu pour les cessions faites à des particuliers ou à des services étrangers à la Marine.

Les nomenclatures des travaux des ports et des établissements hors des ports étaient prêtes en septembre 1879, mais la question des frais généraux étant toujours pendante, elles sont restées à l'état de projet jusqu'à la fin de 1881. La nomenclature des travaux des ports, seule publiée, a été remaniée afin de tenir compte de la division des deux chapitres de salaires d'ouvriers des constructions navales et de l'artillerie en sept nouveaux chapitres imposée par les Chambres pour le budget 1882⁴³. Cette nouvelle nomenclature, plus satisfaisante que celle de 1857, comprend cinq titres, quatorze chapitres et cinquante-cinq sections subdivisées en articles⁴⁴. Elle suit exactement la

⁴³ Instruction du 24 décembre 1881 « pour servir à l'application d'une nouvelle nomenclature des travaux et à la répartition des salaires d'ouvriers par chapitre budgétaire », avec lettre d'envoi de même date (la nomenclature suit l'instruction), *BOM*, 2^e semestre 1881, p. 1167 à 1187, pour ce développement. La nomenclature a été modifiée par la circulaire du 14 juin 1883, *BOM*, 1^{er} semestre 1883, p. 894 à 900.

⁴⁴ « Nomenclature des travaux pour servir à l'établissement du compte d'emploi des matières et de la main-d'œuvre, conformément aux divisions des chapitres du budget de l'exercice 1882 relatifs aux salaires d'ouvriers. »

Titre I. Transformation, confection et entretien des matières et objets pour l'approvisionnement des magasins, du matériel des bâtiments de la flotte (chapitres 10 et 15 du budget de 1882).

Titre II. Travaux aux bâtiments qui ne font pas encore partie du service de la flotte (chapitres 11 et 16).

Chapitre 1. Constructions, achèvement et premier armement (4 sections).

Chapitre 2. Modification ou transformation des bâtiments en construction (non subdivisé).

Titre III. Réparation de toutes sortes sur les bâtiments de la flotte (à subdiviser par bâtiments dans l'ordre de la liste de la flotte) (chapitres 12 et 16).

Titre IV. Service général (chapitres 13 et 17). 5 chapitres, 35 sections.

Titre V. Frais accessoires de fabrication. « On ne portera à ce titre que les dépenses qu'il sera impossible d'appliquer directement.

§ 1. Surveillance des travaux.

§ 2. Fonctionnement des machines motrices.

§ 3. Autres dépenses communes à plusieurs travaux des chantiers et ateliers. »

division du budget de 1882 et l'indique clairement : est-ce à dire qu'elle sera modifiée tous les ans ou du moins au gré de l'humeur du Parlement ?

Le coût de revient direct des constructions neuves résulte ainsi de neuf totaux partiels, cinq principaux et quatre secondaires : 1° coque proprement dite ; 2° travaux de coque relatifs à la machine, aux torpilles et à l'artillerie ; 3° cuirassement ; 4° accessoires de coque, d'emménagement et d'armement ; 5° machines motrices, chaudières, appareils spéciaux et chaudières auxiliaires ; 6° montage des machines, des chaudières, des appareils spéciaux ; 7° premiers essais des appareils à vapeur ; 8° installation et mise en place du matériel naval, du matériel des torpilles et du matériel d'artillerie ; 9° essais et expériences autres que ceux des machines à vapeur. Les comptes de réparation et d'entretien présentent de même quatre subdivisions.

En même temps qu'une nouvelle nomenclature des travaux est mise à l'étude, l'administration centrale demande aux ports d'utiliser un nouveau casernet individuel d'appel devant permettre de calculer le montant réel de la main-d'œuvre appliquée aux travaux au lieu du montant des journées moyennes⁴⁵. Les ports font valoir que l'inscription sur les casernets des temps passés par chapitre augmente considérablement le nombre des décomptes partiels de salaires chaque quinzaine, qu'elle occasionnerait un retard de plusieurs jours dans la paie et distrairait la maistrance de ses occupations normales. Le ministre Gougéard doit y renoncer et augmenter la liste des modèles de deux nouveautés pour satisfaire aux exigences de la spécialité budgétaire.

Chaque surveillant (chef contremaître ou contremaître) doit donc tenir un nouveau carnet dit de travail sur lequel il inscrit, par jour et par ouvrier, les ouvrages, désignés par les numéros des feuilles d'ouvrage, auxquels il a été travaillé et les temps passés (la journée est divisée en dix parties égales)⁴⁶. Le total journalier, pour chaque ouvrier, doit être égal à celui du casernet d'appel. Les feuilles d'ouvrage reçoivent une série de numéros d'ordre correspondant à chaque titre de la nomenclature. Le maître du chantier ou de l'atelier, au moyen des carnets de travail, tient un autre carnet dit de répartition pour l'enregistrement des journées par feuilles d'ouvrage et leur répartition par chapitres du budget.

À la fin de chaque quinzaine, les journées sont totalisées par chapitres et récapitulées dans le carnet de répartition. La main-d'œuvre des frais accessoires de fabrication est répartie par l'officier chargé de la surveillance supérieure de l'atelier (un ingénieur du Génie maritime le plus souvent) ; celui-ci doit se conformer le plus possible à la vérité des faits. Après s'être assuré de la concordance du total général des journées du carnet de répartition avec le total du bordereau récapitulatif des casernets pour chaque atelier, l'agent administratif de la direction évalue au prix moyen les journées imputables à chaque chapitre et dresse, avec les résultats accusés par les carnets, les états d'effectifs ou certificats comptables en ce qui concerne les journées de travail et leur décompte. Les journées et la solde de maladie sont inscrites sur les états d'effectifs d'après le bordereau récapitulatif des casernets. Gougéard note que cette concordance est la meilleure garantie de la sincérité des comptes de travaux pour ce qui concerne la main-d'œuvre, parce qu'une imputation faite pendant une quinzaine ne

⁴⁵ *Commission mixte de la Marine. Rapport sur la comptabilité*, 25 mars 1882, p. 65-66, et lettre d'envoi de l'instruction du 24 décembre 1881, pour ce paragraphe.

⁴⁶ Instruction du 24 décembre 1881 et lettre d'envoi du ministre pour ce développement.

pourra plus être modifiée sans entraîner en même temps des rectifications dans les deux comptabilités. Autrement dit, à défaut des coûts réels, il a trouvé un moyen de contrôle.

Lors de la répartition à la fin du trimestre des frais accessoires de fabrication non saisis directement sur les feuilles d'ouvrage chaque quinzaine, il est tenu compte de la répartition de ces frais opérée pendant le trimestre, la main-d'œuvre totale (directe et des frais accessoires) appliquée aux travaux classés sous chaque titre de la nomenclature devant être en concordance avec le nombre de journées imputées sur le chapitre budgétaire correspondant.

Les auteurs du rapport du 25 mars 1882 notent que l'application de la nouvelle nomenclature des travaux s'est faite sans difficulté ni retard.

La seconde commission mixte disparaît pour faire place à une nouvelle commission de même nature dont l'objet est restreint aux questions de comptabilité. L'amiral Peyron rappelle que le rapporteur du budget 1884 à la Chambre, Amédée de La Porte, a demandé que ces questions soient mises de nouveau à l'étude, afin de terminer les polémiques sur la comptabilité de la Marine⁴⁷. Dans sa composition initiale, elle comprend onze membres dont un ayant voix consultative seulement. Six d'entre eux nous sont connus : Gerville-Réache, le président, Arbel, La Porte, Bouchard, Fournier et Peschart d'Ambly. Un futur ministre de la Marine, le sénateur Édouard Barbey (1831-1905), fait également partie de la commission. Au 23 novembre 1887, elle est forte de vingt et un membres (dix-huit ont voix délibérative), dont Ménard-Dorian et Dislère en plus des précédents. Son travail principal paraît avoir consisté en une révision du projet de décret sur la comptabilité des magasins préparé par Fournier (23 novembre 1887) et en la préparation du décret du 6 septembre 1888 sur l'organisation et la comptabilité des travaux. Nous étudierons séparément ces deux matières, la seconde s'étoffant de plus en plus.

4.2.2. La comptabilité des matières

Le décret du 23 novembre 1887 sur l'organisation et la comptabilité des magasins modifie substantiellement le décret du 30 novembre 1857 étudié au § 2.5. Le ministre Barbey ne cache pas que le nouveau contexte budgétaire l'a rendu nécessaire, et en dernier lieu la loi de finances du 26 février 1887⁴⁸.

Les nouvelles divisions du budget spécialisent les achats de matériel d'après les services d'exécution. Dès lors que les crédits d'achat sont spécialisés selon leur destination⁴⁹, la comptabilité doit respecter et conserver la division initiale : chaque chapitre, si l'on peut dire, possède une fortune en matières comme il a sa fortune en

⁴⁷ Décision présidentielle du 20 février 1884 nommant une commission chargée de la révision de la comptabilité du matériel de la Marine, précédée du rapport du ministre, *BOM*, 1^{er} semestre 1884, p. 238-239, pour ce développement.

⁴⁸ Rapport au président de la République du décret du 23 novembre 1887, *BOM*, 2^e semestre 1887, p. 525 à 527, pour ce développement.

⁴⁹ Suivant l'art. 33 de la loi du 26 février 1887, les dépenses relatives aux constructions de la flotte et aux ouvrages à terre doivent être imputées sur des chapitres spéciaux par natures de travaux, de même que les dépenses de premier armement ou aménagement ou outillage des bâtiments, ouvrages à terre et stocks de rechange.

deniers. Chaque entrée à charge de paiement augmente la fortune en matières du chapitre qui en aura acquitté le montant ; chaque sortie dans l'intérêt d'un service sera imputée au compte du chapitre de ce service.

La loi de finances de 1887 dispose aussi que les services n'ont plus le droit d'acheter d'objets pour les constructions neuves de la flotte en vue d'en faire des stocks, à l'exception des bois (art. 32)⁵⁰. Cette mesure, ainsi que celles qui l'accompagnent, vise évidemment à réduire avec le temps les stocks énormes que la Marine a accumulés en gênant les nouveaux achats. En d'autres termes le matériel acheté pour ces constructions est affecté dès l'achat, il n'est pas mélangé dans le magasin avec les autres objets, même identiques, et attend d'être mis en œuvre sans passer au magasin. Nous verrons que cette dernière conséquence est la source de sérieuses difficultés. La loi prévoit cependant (art. 34) que des objets peuvent être pris au magasin pour les constructions neuves, à condition d'être remplacés immédiatement et nombre pour nombre par des articles achetés ou fabriqués au moyen de crédits votés spécialement. Pour le service courant, des stocks peuvent être formés, mais avec une limite mini-maxi annuelle ; cette limitation disparaît avec la loi de finances du 30 décembre 1903⁵¹.

Le nouveau principe du magasinage est l'unité de responsabilité et de compte par port ou établissement⁵². L'ancien magasin général, qui pouvait être négligé par les services techniques, est remplacé par un magasin unique divisé en groupes correspondant à ces services. Gerville-Réache constate cependant que le décret rassemble en groupes plus qu'il n'unifie les dépôts⁵³. Ces groupes comptables, qui sont constitués des magasins particuliers des directions de travaux et de ceux des services administrés par le Commissariat, ne doivent pas être plus nombreux que les services d'exécution. Si les nécessités du service amenaient à constituer des dépôts de réserve, ils ne formeraient pas un groupe à part comme l'était le magasin général. Ces distinctions et modifications nous paraissent bien subtiles et elles apparaîtraient plus clairement après une étude des comptabilités subsistantes, s'il en reste qui soient exploitables. Nous exposerons plus loin le dispositif du décret dans cette partie.

Les comptes à rendre à la Cour des comptes sont désormais organisés par chapitres budgétaires et non plus par services comptables⁵⁴. On peut y supprimer les unités collectives et ne compter qu'en francs. Il y a une comptabilité-matières en quantités par unités simples ou pratiques dans les ports, centralisée par groupes et dont l'intérêt principal est qualifié d'administratif par le ministre. Il y a une comptabilité-matières en valeur sans distinction d'unité, classant les opérations des services au point de vue des comptes généraux du matériel, c'est-à-dire d'après les chapitres du budget. L'accord entre les deux comptabilités est maintenu par un travail de corrélation tri-

⁵⁰ *BOM*, n° 36bis du 31 décembre 1912, p. 1720 à 1722, articles 32 à 35 de la loi de 1887 avec commentaires, pour ce développement.

L'art. 4 du décret du 23 novembre 1887 assimile les refontes et d'autres travaux non précisés aux constructions neuves.

⁵¹ L'art. 3 du décret du 23 novembre 1887 précise que le ministre fixe chaque année les chiffres minimaux et maximaux. Le maximum ne peut dépasser au 1^{er} janvier les besoins prévus de cinq années pour les bois et d'une année pour les autres articles, d'après la moyenne des consommations des trois dernières années.

⁵² [Réf. 48], pour ce développement.

⁵³ Rapport de Gerville-Réache au ministre au nom de la commission mixte de comptabilité, du 23 novembre 1887, *BOM*, 2^e semestre 1887, p. 521-524.

⁵⁴ [Réf. 48], pour ce paragraphe.

mestriel. Certains magasins des ports sont compris dans ceux dont les comptes sont désormais soumis à la Cour des comptes, alors qu'ils échappaient à son contrôle.

Le matériel qui n'est ni en service *ni en œuvre* (sont compris ici les objets livrés et reçus qui sont destinés aux constructions neuves) est conservé dans les magasins (art. 6 du décret du 23 novembre 1887)⁵⁵. Les matières en magasin se subdivisent en cinq catégories ou quatre titres. Les catégories sont les suivantes :

- 1° le matériel non consommable, les munitions et les projectiles ;
- 2° les armes, effets et objets destinés à mettre sur pied de guerre les équipages et les troupes et à armer, habiller, équiper et caserner les réservistes ;
- 3° les matières et objets destinés aux constructions neuves et aux refontes ;
- 4° les matières et objets pour le service courant et les besoins imprévus de la flotte et des ports ;
- 5° le matériel qui ne convient plus au service courant et qui est provisoirement conservé en magasin.

Les titres, qui font un peu double emploi avec les catégories précédentes, sont les suivants (art. 10) :

- I. Matériel *spécialisé* pour les constructions neuves, refontes et travaux assimilés ;
- II. Objets, machines, systèmes ou assortiments d'objets ne pouvant servir qu'à un bâtiment déterminé ou ayant une destination spéciale ;
- III. Matériel sans affectation spéciale, en dix divisions qui rappellent les services ;
- IV. Matériel réformé.

Au point de vue de la spécialité budgétaire ou de la destination, la valeur du matériel en magasin, en service ou en œuvre reste divisée d'après les chapitres budgétaires d'acquisition (art. 7). Le matériel en stock au 1^{er} janvier 1888 est divisé, dans chaque groupe comptable, entre les chapitres du budget sur lesquels les achats correspondants sont effectués⁵⁶. Le matériel destiné aux constructions, à un premier armement ou établissement, perd sa spécialité par le fait de sa mise en service ; sa valeur entre alors au compte du chapitre d'entretien correspondant. Le matériel du titre I est subdivisé en unités collectives, soit une unité par bâtiment ou groupe déterminé de bâtiments (art. 10). Il est évalué *au prix d'acquisition ou de confection* ; les bois, qui font exception au principe de spécialité, sont évalués au prix officiel. Le titre II comprend une unité collective par bâtiment ou service destinataire. Si le matériel provient d'achats, il est évalué au prix d'achat, sinon au prix officiel. Le matériel du titre III est défini et classé par unités collectives et unités simples dans une nomenclature du matériel indiquant les *prix officiels* (celle de 1888 évoquée plus haut suit d'un an la publication du décret). Ces prix sont aussi rapprochés que possible des moyennes du commerce et révisés au moins une fois par an, d'après les variations de ces moyennes.

La commission mixte s'est prononcée par onze voix contre six pour le maintien de la contradiction entre les directeurs et le Commissariat représentant, lit-on, les intérêts financiers sous l'autorité du préfet maritime : l'unité d'ordonnancement en

⁵⁵ Décret du 23 novembre 1887 sur l'organisation et la comptabilité des magasins, *BOM*, 2^e semestre 1887, p. 527 à 588 (avec les modèles), pour ce développement.

⁵⁶ Instruction d'application du décret du 23 novembre 1887, du 1^{er} décembre 1887, *BOM*, 2^e semestre 1887, p. 507 à 521.

deniers subsiste⁵⁷. La commission extraparlamentaire conclut de même dix ans plus tard, peu avant l'abandon de ce principe pluriséculaire dans les travaux.

Le commissaire général dirige par l'intermédiaire des trois commissaires des approvisionnements, des subsistances et des hôpitaux et prisons, la comptabilité des matières, denrées, drogues et objets en stock dans les magasins et donne seul des ordres à tous les comptables pour cette partie de leurs obligations⁵⁸. Il surveille et centralise, par l'intermédiaire des commissaires préposés aux détails, la comptabilité du matériel qui ne fait pas partie de l'approvisionnement des magasins⁵⁹. Il vérifie, par l'intermédiaire du commissaire des travaux, la comptabilité administrative c'est-à-dire la comptabilité des travaux principalement. Il centralise les divers comptes rendus par les directeurs de travaux et autres fonctionnaires chargés des fabrications, confections, transformations et manipulations. Il certifie la concordance de ces comptes avec le compte financier⁶⁰.

Le garde-magasin général est subordonné au commissaire général dans les ports militaires, au chef du service de la Marine dans les ports secondaires et au directeur dans les établissements hors des ports⁶¹. Les agents de la comptabilité des matières sont placés sous son autorité et sous la surveillance du commissaire des approvisionnements, des subsistances ou des hôpitaux selon le cas⁶². Le commissaire des approvisionnements reste chargé de la surveillance des groupes constructions navales, défenses sous-marines et artillerie ainsi que de la gestion directe du garde-magasin général⁶³. L'action des directeurs se rapporte à la police intérieure des magasins, à l'arrangement des matières et objets, à l'emploi des moyens de conservation et au choix des objets à délivrer⁶⁴. Ils demandent au commissaire général les punitions des personnels des magasins de leur groupe. Ils sont seuls ordonnateurs des délivrances en matières ; leur rôle est étendu à tous les approvisionnements faits à la suite de leurs prévisions.

Les gardes-magasins particuliers et les comptables des vivres et des hôpitaux deviennent préposés comptables, responsables du matériel du groupe comptable qui leur est confié dans les mêmes conditions que les comptables secondaires des deniers publics⁶⁵. La décision qui met un débet à la charge du garde-magasin général détermine dans quelle mesure la responsabilité pèse sur lui et sur son préposé. Les préposés conservent leur situation vis-à-vis des directeurs et commissaires. Ils restent astreints au versement d'un cautionnement, mais ils n'ont plus de comptes personnels à produire : seul le garde-magasin général fournit désormais les comptes de gestion du port. Il y a cinq préposés comptables (constructions navales, défenses sous-marines,

⁵⁷ [Réf. 53].

⁵⁸ Instruction générale du 8 novembre 1889 sur la comptabilité des matières, art. 6, pour ce paragraphe (art. 23 du décret du 23 novembre 1887). *BOM*, tome supplémentaire de 1889, p. 1 à 490 (973 articles) et 491 à 649 (nomenclatures et annexes) ; S.H.M., 9S87 pour les modèles.

⁵⁹ *Ibid.* (art. 27 de l'ordonnance du 14 juin 1844).

⁶⁰ *Ibid.* (art. 40 de l'ordonnance du 14 juin 1844 et art. 9 du décret du 6 septembre 1888).

⁶¹ Instruction générale du 8 novembre 1889, note sous l'art. 16.

⁶² *Ibid.*, art. 15.

⁶³ Instruction d'application du décret du 23 novembre 1887, du 1^{er} décembre 1887 précitée.

⁶⁴ Instruction générale du 8 novembre 1889, art. 16 et note sous cet article, 17 et 21, pour la fin du paragraphe.

⁶⁵ Décret du 23 novembre 1887, art. 24 et 25 et instruction du 1^{er} décembre 1887, pour ce développement.

artillerie, subsistances et hôpitaux), le garde-magasin général gardant lui-même les autres objets de matériel compris dans l'approvisionnement du port⁶⁶.

Le décret de 1887 et l'instruction générale de 1889 rappellent les prescriptions de l'ordonnance de 1689 qui se rapportent à la matière que nous présentons en ce moment. Nous allons évoquer les prévisions d'achat annuelles, les devis, les ordres de travail, la réception des ouvrages et le mode de comptabilité suivi dans les magasins.

Les services techniques établissent les prévisions d'achat pour chaque chapitre d'après les besoins qu'ils prévoient pour l'année suivante ; les besoins prévus des constructions neuves résultent des devis des bâtiments à construire⁶⁷. Les prévisions relatives aux constructions neuves, premier armement ou établissement comprennent des matériels spécialisés et des matériels communs. Le ministre arrête la proportion des achats à faire dans chacune de ces deux catégories. Les matériels non spécialisés sont achetés au compte du service de l'entretien, sauf remboursement chaque trimestre des délivrances faites au service des constructions neuves. Au terme de chaque construction ou travail de premier établissement, la partie du matériel spécialisé restée sans emploi change de classification, avec ou sans cession à un autre chapitre. La commission mixte n'a pas retenu la faculté que laissait Fournier au service des constructions neuves de tenir en magasin des provisions de matières non spécialisées destinées à un emploi prochain, parce qu'elle serait entrée en contradiction avec l'art. 32 de la loi de finances de 1887. Le service est donc obligé de se fournir auprès d'un autre service, le service de l'entretien.

Le commissaire général centralise les prévisions d'achat et les résume, après demandes d'explication s'il y a lieu et déduction des existants en magasin. Le conseil d'administration du port ou de l'établissement examine les résumés et les transmet au ministre qui les arrête sous la forme de montants d'achats à ne pas dépasser.

L'ordre d'entreprendre un travail, dit l'instruction générale sur la comptabilité des matières du 8 novembre 1889 en son article 862, doit se référer à un devis estimatif comprenant la valeur de la main-d'œuvre, des matières et des travaux à confier à l'industrie, complété des éléments de calcul en quantités, nature et valeur. Le devis préalable n'est pas exigé pour les travaux courants d'entretien, de conservation ou de déplacement du matériel, pour les soins divers du service général et les confections à réaliser d'après des types réglementaires ou uniformes. Le travail d'une réparation peut être entrepris d'après un devis sommaire, le devis détaillé devant être fourni ensuite. Les devis estimatifs sont soumis au visa du commissaire des travaux.

Les travaux relatifs aux constructions neuves font l'objet d'une visite que le directeur des constructions navales est tenu de provoquer⁶⁸. L'examen porte principalement sur la conformité du travail réalisé aux plans et devis, la qualité des matières et de l'exécution. Les procès-verbaux sont envoyés au ministre. Pour les autres travaux réalisés par les directions ou pour leur compte, l'appareil est plus réduit : un officier de marine concourt, sauf exception, à la réception avec un officier de la direction et un délégué du commissaire des travaux. S'il y a divergence d'opinion dans la commission

⁶⁶ Décret du 23 novembre 1887, art. 23. C'est dire que la situation change peu par rapport au décret de 1857.

⁶⁷ Décret du 23 novembre 1887, art. 16 à 18 et rapport de Gerville-Réache précité [réf. 53], pour ce développement.

⁶⁸ Instruction générale du 8 novembre 1889, art. 902, 903, 906 et 54, pour ce paragraphe.

de recette, une commission supérieure est nommée. En cas de réclamation des entrepreneurs ou fournisseurs, on se réfère aux clauses des marchés, à défaut aux conditions générales et, le cas échéant, on réunit une commission spéciale.

L'instruction sur la comptabilité des travaux du 29 juillet 1911 revient sur les recettes⁶⁹. Il n'y est pas question, non plus que dans celle de 1889, de la surveillance de l'exécution des marchés en usine, mais de la procédure de recette dans les ports et établissements, et principalement des travaux qui s'y exécutent. Un règlement du 20 décembre 1910 a déterminé à nouveau la composition et le fonctionnement des commissions de recette. Les objets confectionnés dans le port pour le magasin sont reçus par un officier du service, sauf le cas où la recette doit être faite par une commission spéciale (matériel d'artillerie, torpilles, etc.). Les travaux doivent être reçus dans le délai d'un mois après leur achèvement. La commission dresse procès-verbal de ses opérations ; chaque membre peut y consigner son avis. En cas d'appel par l'un des membres ou de l'entrepreneur ou fournisseur, le préfet réunit, s'il le juge opportun, une commission extraordinaire composée selon l'art. 65 des conditions générales des marchés de la Marine du 18 juin 1910.

La comptabilité des magasins est tenue en quantités par unités simples et par groupes comptables, en valeur par chapitres du budget de la Marine⁷⁰. Dans chaque section ou dépôt on tient un livre-journal et un registre-balance par unités simples, une sous-balance en quantités par subdivisions d'unité simple. Le garde-magasin général enregistre les pièces comptables définitives sur un livre-journal en valeur tenu par chapitres, assigne à chacune d'elles un numéro d'ordre puis les rend aux préposés.

Chacun des préposés et le garde-magasin général pour sa gestion directe tiennent⁷¹ :

1°. Un livre d'inventaire trimestriel dont les mentions sont conformes aux quantités accusées dans les registres-balances des sections et dépôts, les quantités par unités simples, les valeurs totalisées *par unités collectives*. Ce livre fait ressortir les quantités et valeur du matériel réservé à l'armement des unités de combat et du matériel constituant l'approvisionnement normal du groupe comptable [puisque le magasin sert la flotte et l'arsenal] ;

2°. Un livre de corrélation entre la comptabilité en quantités et la comptabilité en valeur où sont enregistrées, au compte ouvert à chaque unité collective, les valeurs des entrées ou des sorties constatées par les pièces comptables ;

3°. Un livre journal faisant ressortir la situation en valeur, par chapitres du budget, du matériel existant.

Les préposés s'assurent à la fin de chaque trimestre de la concordance par unités collectives des valeurs des restants qui figurent sur leur livre de corrélation et leur livre d'inventaire et du restant total constaté dans leur livre d'inventaire et celui qui résulte de leur livre-journal. Remarquons que les unités collectives n'ont pas disparu.

Un bordereau trimestriel indiquant la valeur du matériel existant dans le groupe est remis au directeur ou chef de détail afin qu'il soit au courant de la valeur du

⁶⁹ Instruction sur la comptabilité des travaux du 29 juillet 1911, art. 96 à 99, pour ce paragraphe. Les travaux à l'entreprise, sauf s'ils concernent les immeubles, sont reçus dans chaque direction par une commission permanente de recette dont les membres sont nommés par le préfet et qui comprend un officier de marine, un officier du service technique concerné et un agent administratif.

⁷⁰ Décret du 23 novembre 1887, art. 30, 31 et 34, pour ce paragraphe.

⁷¹ *Ibid.*, art. 35, pour ce paragraphe.

matériel sur lequel il peut émettre des ordres de délivrance au titre de chaque chapitre du budget⁷². Le *compte de gestion* du garde-magasin général se compose, pour chaque chapitre du budget : 1° de relevés trimestriels en valeur, par nature d'entrée ou de sortie, établis au moyen de son livre-journal ; 2° d'un résumé trimestriel en valeur. Le chef de détail liquidateur des dépenses du chapitre vise et vérifie ces documents et y annexe un état destiné à établir la concordance du compte-matières avec le compte financier. Relevés et résumés visés par le commissaire général ou directeur d'établissement sont transmis au ministre avec les pièces justificatives.

Les résumés et relevés du quatrième trimestre sont justifiés par les inventaires et par le compte annuel de gestion en valeur⁷³. Les inventaires font ressortir les totaux des existants par unités collectives et sont résumés dans le Compte général du matériel de la Marine d'après cette division. Tous les faits relatés dans les comptes de gestion de la Marine, après avoir été contrôlés, sont reportés dans un résumé général en valeur, par chapitres du budget, qui est adressé à la Cour des comptes avec les comptes individuels de gestion des comptables (principaux) des matières de la Marine et les pièces justificatives dans les deux premiers mois de l'année qui suit celle de la gestion.

L'instruction générale sur la comptabilité des matières de 1889, modifiée jusqu'en 1911, a été morcelée en trois instructions distinctes : l'instruction sur la comptabilité des travaux déjà citée du 29 juillet 1911, l'instruction sur la comptabilité du matériel en approvisionnement dans les magasins ou en service à terre du 9 juillet 1912 et l'instruction sur l'administration et la comptabilité à bord des bâtiments et dans les services de la flotte du 31 juillet 1913⁷⁴. Le nombre total d'articles passe de 973 à 1 202 ! L'instruction sur la comptabilité des matières de 1912 s'appuie sur le décret du 24 octobre 1910. Les changements notables sont peu nombreux dans cette instruction, et nous traiterons avec les travaux la question de l'amortissement, qui y fait son apparition. En revanche il convient de dire quelques mots de la substitution des prix réels aux prix officiels qui a été décidée par le Parlement en 1898.

Les décrets du 30 novembre 1857 et 23 novembre 1887 sont fondus en un seul, celui du 24 octobre 1910⁷⁵. Les principaux changements intervenus depuis 1887 dans le domaine de la comptabilité du matériel sont au nombre de deux. Le décret du 25 août 1900 dit d'autonomie des directions de travaux a entraîné la suppression des emplois de garde-magasin général et la création de comptables relevant du contrôle de la Cour des comptes à la place des préposés comptables⁷⁶. La loi de finances du 13 avril 1898 institue *le prix réel pour les matières* et les crédits-matières ou d'emploi, afin de limiter les délivrances à faire aux services d'exécution⁷⁷.

⁷² *Ibid.*, art. 35, 36 et 37, pour ce paragraphe.

⁷³ *Ibid.*, art. 38 et 40, pour ce paragraphe.

⁷⁴ *BOM*, 2^e semestre 1913, p. 97 à 267 (431 articles) et p. 269 à 528 (annexes). Les prix réels s'appliquent aussi aux comptes des bâtiments depuis la circulaire du 26 octobre 1903.

⁷⁵ Rapport au président de la République suivi d'un décret portant règlement sur la comptabilité du matériel appartenant au département de la Marine, du 24 octobre 1910, 85 art., pour ce développement ; *BOM* n° 36bis du 31 décembre 1912, p. 1683 à 1708.

⁷⁶ Parmi les petits changements, signalons la suppression du recensement au 31 décembre, jugé peu pratique, et son remplacement par des recensements partiels, chaque article devant être recensé au moins une fois tous les trois ans.

⁷⁷ Extraits de la loi de finances du 13 avril 1898, *BOM*, 1^{er} semestre 1912, p. 1722-1723, pour ce développement.

Cette loi dispose d'abord qu'un inventaire spécial de tout le matériel en magasin sera fait par des commissions locales, avec un classement en quatre catégories : matériel utilisable, à déclasser, à démolir ou détruire, à remettre aux Domaines (art. 66). Le travail des commissions locales est révisé par une commission supérieure comprenant trois membres désignés par le ministre de la Marine et deux membres par le ministre des Finances. Le matériel inventorié au 1^{er} octobre 1898 doit être évalué au prix réel (art. 68). Le rapport du ministre de la Marine sur l'inventaire et sur les travaux de la commission supérieure est à présenter au président de la République pour le 15 novembre, avant sa communication aux Chambres. Tous les quatre ans, les stocks figurant au dernier inventaire annuel seront révisés conformément aux prescriptions des art. 66 et 68 (art. 69). À partir du 1^{er} octobre 1898, la comptabilité du matériel en magasin est suivie au prix réel, la valeur du matériel étant subdivisée par services d'exécution. Autre nouveauté comprise dans l'art. 71, un crédit-matières est affecté à chaque chapitre. Aucun virement de crédit-matières n'est admis d'un chapitre à un autre. En cas d'insuffisance provenant d'une circonstance imprévue, un crédit supplémentaire peut être accordé soit par le Parlement soit, en son absence, par décret suivi d'une ratification. Les portions de crédits-matières non utilisées au 31 décembre sont annulées (art. 72).

La date très rapprochée fixée pour le changement de comptabilité indique déjà les difficultés auxquelles les comptables-matières et leurs subordonnés ont dû faire face. Le ministre a fait préparer plusieurs circulaires et pour les matières et pour les travaux. Il envisage de remanier les décrets des 23 novembre 1887 et 6 septembre 1888 après qu'on aura pu mesurer l'efficacité des nouvelles mesures et que le Parlement aura prononcé sur le régime définitif des approvisionnements de la Marine⁷⁸. Il faut d'abord décrire la méthode à suivre pour l'application normale du prix réel : deux méthodes vont être essayées. Il faut ensuite fournir les moyens de justifier immédiatement dans les écritures toutes les opérations des magasins et organiser à partir du 1^{er} janvier 1899 la centralisation des écritures en quantités et en valeur dans les bureaux des préposés comptables. *À partir de cette date en effet, les justifications mises à l'appui des écritures des comptables sont établies et évaluées chaque jour. Ce n'est pas un petit changement pour des fonctionnaires habitués à la comptabilité trimestrielle !*

Le député Amédée de La Porte, dans son rapport sur le budget de 1899⁷⁹, voit bien que si la loi a libéré les comptables de l'obligation de dresser tous les trois mois des états de concordance interminables entre le vrai prix d'achat de chaque objet et le prix fictif auquel il était passé en écritures, elle les contraint désormais à apprécier chaque jour les quantités de matières délivrées aux services consommateurs. Le système des prix réels successifs paraît le plus simple. Les matières sont évaluées à leur sortie du magasin au prix du marché le plus ancien ; après épuisement du stock provenant de ce marché, elles sont estimées au prix du marché suivant. Il suffit au comptable de

⁷⁸ « Instruction sur l'application des prix réels, les moyens de justifier immédiatement les opérations de la comptabilité de l'approvisionnement et la centralisation des écritures des magasins », du 13 août 1898, *BOM*, 2^e semestre 1898, p. 183 à 240 (avec les modèles), pour ce développement. Une instruction du 22 décembre 1898 sur la comptabilité des travaux (*BOM*, 2^e semestre 1898, p. 1009 à 1030) modifie la feuille d'ouvrage par suite de la nécessité de régulariser jour après jour les délivrances de matières aux travaux et de suivre le compte d'emploi aux prix réels. Les deux instructions modifient respectivement 54 et 36 articles de l'instruction générale du 8 novembre 1889.

⁷⁹ *J.O.*, Doc. Parl. Chambre des députés, n° 679 (séance du 30 janvier 1899), p. 410-411, pour ce développement. C'est ce même député qui avait rapporté le budget de 1884, cf *supra* et § 4.1.

connaître pour chaque marché les quantités achetées et celles qui sont déjà sorties du magasin par suite de délivrances. Le système des prix réels moyens consiste à réviser, après chaque nouvel achat, les évaluations antérieures pour l'ensemble des objets de même nature qui restent en magasin en plus des nouvelles entrées. Il s'agit du prix moyen pondéré. La Marine a retenu le premier système⁸⁰. Les évaluations inscrites sur les bons de délivrance permettent aux services de faire entrer au prix réel les matières dans le calcul des coûts de revient. Le ministre Lanessan (1843-1919) déclare au Sénat, dans la séance du 6 avril 1900, que l'application de la loi a donné lieu à bien des déboires et qu'il s'en faut de beaucoup que la comptabilité des arsenaux soit à jour⁸¹. Il pense que la mise en application a été trop rapide ; « il a fallu faire des inventaires qui ont arrêté net les procédés anciens de comptabilité ; il a fallu ensuite remettre la machine en marche, et j'avoue qu'elle ne fonctionne pas admirablement ».

L'autre mesure législative que nous avons signalée ne se rapporte pas à la comptabilité mais au budget lui-même. On hésite encore sur le moyen le plus efficace pour limiter les consommations des services consommateurs, et nous n'irons pas au-delà de l'évocation de la solution en discussion en 1898-1900.

Les crédits en argent représentent les facultés de paiement accordées au ministre, les crédits-matières les facultés de consommation⁸². Ces crédits ne sont pas de même nature et rien n'assure que les matières consommées seront prochainement remplacées grâce aux crédits en argent de l'année. La commission du budget de 1898 a proposé d'adopter les crédits d'emploi et d'abandonner les crédits d'achat. Ceux-ci ont été critiqués parce qu'ils incitaient la Marine à acheter même inutilement, afin d'éviter les annulations en fin d'exercice. Les crédits-matières selon la loi du 13 avril 1898 limitent ce risque. Cependant, comme la dépense réelle est celle qui résulte de l'emploi des matières aux travaux, La Porte est d'avis d'associer intimement les crédits-matières aux crédits en argent de telle sorte que toute délivrance d'approvisionnement par le magasin ait sa contrepartie immédiate dans un paiement imputé sur les crédits ouverts aux chapitres du budget auxquels doit incomber la dépense. Comme les matières, au moment de la délivrance, sont ainsi remplacées par leur équivalent en argent, il n'est plus possible d'opérer à la fois des prélèvements sur les stocks en magasin et sur les dotations budgétaires.

La création des crédits d'emploi à la place des crédits d'achat implique selon La Porte la formation d'un fonds de roulement pour chaque service du port, parce qu'un fonds de roulement unique contrarierait l'autonomie nécessaire (mais non encore acquise en 1899) des directions. Le sénateur Jules Godin (1844-1925), rappelant la proposition de la commission extraparlementaire, l'explique ainsi⁸³. Les arsenaux seraient considérés comme des personnes morales achetant et vendant à l'administration de la Marine. Le ministre, avec les crédits alloués par les Chambres, achèterait au fonds de roulement, c'est-à-dire à l'arsenal, et celui-ci se rembourserait avec les crédits cédés

⁸⁰ Instruction générale du 9 juillet 1912, art. 434. Font exception les denrées et d'autres articles du service des subsistances qui sont évalués aux prix moyens établis mensuellement, voire bimensuellement en ce qui concerne la farine et le pain. Lorsqu'un même article est en stock dans un même magasin avec plusieurs prix, il est établi en fin de trimestre un prix moyen de délivrance.

⁸¹ *J.O.*, débats du Sénat, compte rendu de la séance du 6 avril 1900, p. 353-354, pour la fin du paragraphe.

⁸² [Réf. 79], pour ce développement.

⁸³ [Réf. 81], pour ce développement.

par la Marine. *Il faut pour cela que l'arsenal puisse vendre à la Marine et aussi qu'il puisse acheter.* Lanessan a remis sur les rails le projet de fonds de roulement préparé par son prédécesseur sous la forme d'un projet de loi, mais les dissensions avec les Finances sur plusieurs questions touchant à la comptabilité des arsenaux doivent être d'abord aplanies ; le ministre assure qu'elles sont sur le point de l'être.

4.2.3. La comptabilité des travaux

Le rapport de Gerville-Réache au ministre dans lequel il présente le projet de décret du 6 septembre 1888 n'est pas fait pour nous donner une meilleure idée de l'utilité des commissions mixtes⁸⁴. Le décret proposé doit, dit-il, donner deux garanties : la première, que les travaux décidés sont utiles, la seconde, que leur exécution a été économique et les résultats satisfaisants et que les enseignements à en tirer ont été mis en évidence. La commission conserve au ministre le pouvoir de décider des principaux ouvrages (et en fait de la grande masse d'entre eux, en valeur), avec l'avis préalable du Conseil des travaux dans les cas les plus importants. Elle conserve aussi la comptabilité des travaux telle qu'elle est. Elle ne veut notamment pas incorporer dans le coût de revient « la part qui pourrait lui être imputée de l'usure de l'outillage et des frais généraux des ports. La commission a pensé qu'une répartition de ce genre présenterait de grandes difficultés et, sans en écarter l'idée en tant que desideratum vers lequel il faut tendre, elle n'a pas formulé à cet égard une prescription précise. » On s'en tient donc aux dépenses indivises de main-d'œuvre et de matières. La nouveauté réside dans la création d'un comité (mixte lui aussi...) pour le contrôle des comptes de travaux. Comme ce contrôle présente une utilité d'ordre économique surtout et que le Parlement est hors d'état de l'exercer, un comité mixte y procédera et les résultats de ses travaux seront publiés afin d'aider le Parlement, qui ne peut guère tirer parti du Compte général du matériel.

Le ministre indique dans le rapport du décret que celui-ci fait suite au décret sur la comptabilité des matières, les deux comptabilités étant liées et devant répondre à la même condition d'accord avec les classifications du budget⁸⁵. La comptabilité des travaux a fait elle aussi l'objet de critiques. La division de la nomenclature des travaux par chapitres du budget permet de rendre compte par chapitres de l'emploi des crédits. Le ministre indique que le projet présenté par la troisième commission mixte a été entériné par le Conseil des travaux et par lui-même.

Le titre 1^{er} du décret précise l'étendue des prérogatives des autorités ayant pouvoir d'ordonner les travaux : le ministre, le préfet maritime ou directeur d'établissement, les directeurs de travaux ou les fonctionnaires chargés de l'exécution dans les ports⁸⁶. Les ordres de travail, les ordres d'exécution et devis seront présentés plus loin, avec l'instruction de 1911. Dans chaque direction ou service de transformation de ma-

⁸⁴ Rapport de Gerville-Réache au ministre sur le projet de décret de la comptabilité des travaux, fait au nom de la commission mixte de comptabilité, du 6 septembre 1888, *BOM*, 2^e semestre 1888, p. 189 à 193, pour ce paragraphe.

⁸⁵ Rapport du ministre au président de la République, du 6 septembre 1888, *ibid.*, p. 194-195, pour ce paragraphe.

⁸⁶ Décret du 6 septembre 1888 sur l'organisation et la comptabilité des travaux, *ibid.*, p. 195-205, pour ce développement.

tières, on tient un répertoire des ordres de travail comprenant : 1° l'indication sommaire des travaux ; 2° la mention des chapitres budgétaires ; 3° les divisions de la nomenclature auxquelles les travaux se rapportent ; 4° les numéros des ordres d'exécution donnés aux chantiers et ateliers en conséquence des ordres de travail ; 5° la mention périodique de l'avancement et la date à laquelle le travail a été terminé (art. 11).

L'ordre réglementaire de classement des travaux est défini par une nomenclature arrêtée par le ministre et adaptée aux divisions budgétaires. Elle comprend six parties :

- 1°. Service de la flotte, des armes et de la défense des ports ;
- 2°. Service des travaux qui s'appliquent aux immeubles et à l'ameublement des locaux à terre ;
- 3°. Service des vivres ;
- 4°. Service de l'habillement, du couchage, du casernement et du campement des troupes et des équipages à terre ;
- 5°. Service des hôpitaux ;
- 6°. Service des mouvements généraux du port et des rades et de l'outillage de l'atelier.

La nomenclature du 17 décembre 1888 comprend ces six parties en 22 titres, 66 chapitres et 141 sections⁸⁷. L'augmentation considérable depuis 1881 tient surtout à l'extension du champ de la nomenclature à l'ensemble des travaux de la Marine. La première partie correspond aux constructions neuves et confections d'objets y relatifs, aux travaux de réparation, d'entretien et d'approvisionnement de la flotte, ainsi qu'aux travaux d'artillerie et de torpillerie. Cette nomenclature est remplacée, à compter du 1^{er} janvier 1894 : les comptes de confections sont désormais séparés des comptes de travaux pour la clarté des écritures⁸⁸. Les comptes de confections comprennent trois parties (confections et transformations pour l'approvisionnement des magasins ; appareils et autres objets mis en service sans passer par le magasin ; participation, à titre de cession, à des confections ressortissant à d'autres directions ou services). À la division des comptes de travaux correspondent 22 titres en sept parties : les six premières parties sont celles de 1888, les derniers titre et partie se rapportent aux travaux et dépenses remboursables. La nomenclature du 16 novembre 1893 a été remplacée par celle du 31 décembre 1910⁸⁹.

Les feuilles d'ouvrage doivent respecter les divisions suivantes : le paragraphe de la nomenclature (en fait le chapitre), le bâtiment de mer ou l'édifice en construction ou en réparation, l'unité simple de l'objet à confectionner (art. 19 du décret de 1888). Les feuilles d'ouvrage restent ouvertes jusqu'à la fin de l'année ou l'achèvement du travail, s'il se termine en cours d'année (art. 25). Elles ne sont donc plus changées chaque trimestre, si bien que les ateliers de concours ne peuvent plus remettre leur

⁸⁷ « Nomenclature des travaux, pour servir à l'établissement du compte d'emploi des matières et de la main-d'œuvre, conformément aux divisions des chapitres du budget de l'exercice 1888 relatifs aux salaires d'ouvriers », du 17 décembre 1888, *BOM*, 2^e semestre 1888, p. 665 à 694, pour ce développement (circulaire d'envoi, p. 663 à 665).

⁸⁸ « Nomenclature destinée à la formation des comptes des confections et des travaux », du 16 novembre 1893, S.H.D. (Marine) 14R37, pour ce développement. Circulaire d'envoi datée du même jour, *BOM*, 2^e semestre 1893, p. 624 à 630.

⁸⁹ Nous n'avons pas pu la consulter au S.H.D. (Vincennes).

feuille à l'atelier principal⁹⁰. Ils doivent fournir à la place un état contenant les renseignements nécessaires pour compléter le résumé trimestriel de la feuille de l'ouvrage principal. Les feuilles sont arrêtées et décomptées chaque trimestre. L'organisation de la comptabilité des travaux est complétée par le titre IV de l'instruction générale du 8 novembre 1889 sur la comptabilité des matières.

La forme du budget, qui spécialise les dépenses de main-d'œuvre et d'achat de matières selon leur application prévue, ne permet pas de produire à l'appui des mandats de paiement de ces dépenses la preuve de la légitimité de leur imputation budgétaire, preuve qui ne peut résulter que du compte de travaux⁹¹. L'art. 27 du décret prescrit donc de procéder chaque trimestre à une récapitulation par chapitres des applications de main-d'œuvre et de matières aux travaux et d'en annexer l'état au compte de gestion du garde-magasin général qui est produit à la Cour des comptes.

Il est institué au ministère « un comité chargé d'examiner les comptes des travaux des divers services, d'en vérifier l'exactitude dans la mesure où il le juge utile, de rechercher le résultat économique des diverses gestions et de présenter au ministre, au point de vue économique comme au point de vue comptable, toutes les appréciations et propositions que cette étude lui aura suggérées. » (art. 31). Le Comité comprend onze membres dont six appartiennent au département de la Marine, un sénateur, un député, un membre du Conseil d'État, un membre de la Cour des comptes et un inspecteur ou ancien inspecteur des Finances. Le chef du bureau de la Comptabilité des matières assiste aux séances sans voix délibérative. Des membres du Conseil d'État ou de la Cour des comptes peuvent être appelés à concourir aux travaux de vérification (art. 32).

Les comptes de travaux des directions et le résumé annuel dressé par le commissaire des travaux de chaque port ou dans chaque établissement sont remis au Comité avant le 1^{er} mai de chaque année. Le Comité peut demander tout document élémentaire, feuille d'ouvrage, devis, casernet, bon à souche, correspondance entre les services transformateurs, les détails des travaux et l'Inspection des services administratifs (art. 33). Le Comité présente au ministre, avant le 1^{er} novembre de chaque année, un rapport sur les comptes de travaux de l'année précédente ; ce rapport est publié (art. 34).

Les comptes de travaux des directions et services font eux-mêmes l'objet d'une publication sous la forme du Compte général des travaux de la Marine ; nous verrons comment ce compte doit être établi d'après la réglementation de 1910-1911⁹². Le Comité fait observer dans son rapport pour l'année 1897 que le ministère de la Marine est le seul qui publie chaque année des comptes des travaux effectués dans les arsenaux et par les entrepreneurs, et permettant de suivre la nature et l'importance des

⁹⁰ Circulaire portant notification et application du décret, du 30 novembre 1888, *BOM*, 2^e semestre 1888, p. 598 à 602 (modèles 9S93), pour ce développement.

⁹¹ Rapport de Gerville-Réache cité, pour ce paragraphe.

⁹² Il y a d'abord eu, comme nous l'avons dit, les *Comptes provisoires des travaux* relatifs aux exercices 1883 à 1888 (lois de finances des 29 décembre 1882 et 30 janvier 1884) (S.H.D. Vincennes 39M1), suivis du *Compte général des travaux de la Marine, donnant par division de la nomenclature des travaux pour l'ensemble du budget et pour chaque port ou établissement, la dépense effectuée en main-d'œuvre et en matières pendant les années 1893 à 1902* (I.N., 2 vol. ; 9S110) et du *Compte général des confections et des travaux du département de la Marine donnant*, etc. (I.N., à partir de 1903 ; 39M1 jusqu'en 1931, manque l'année 1911).

ouvrages réalisés⁹³. Il marque ensuite les limites réelles de son action : ces comptes permettent « de contrôler plus particulièrement la régulière imputation des dépenses de main-d'œuvre sur les crédits affectés aux constructions neuves ; ils permettent aussi de déterminer d'une manière exacte la valeur du matériel acheté directement ou livré par les magasins pour les constructions neuves. Ces comptes fournissent donc la justification complète de l'emploi et de la consommation réelle des crédits votés à cet effet par la loi de finances ». Exprimé de la sorte, l'intérêt de ces comptes annuels se limite au contrôle de régularité et aux statistiques. Le Comité agit encore timidement, mais il va bientôt s'émanciper.

Le Comité a participé à la rédaction du décret du 18 mars 1910, qui remplace celui de 1888⁹⁴. Les auteurs du nouveau texte entendent répondre aux reproches suivants : 1° le peu d'initiative laissé aux autorités locales en matière d'ordonnancement des travaux ; 2° l'absence fréquente de devis ou l'insuffisance des explications pour justifier les écarts entre les prévisions et les réalisations ; 3° la difficulté de saisir et de mettre en cause les responsabilités ; 4° le manque d'exactitude et de signification de comptes établis à l'aide d'éléments incomplets ; 5° l'impossibilité de comparer utilement les coûts de revient de la Marine et les prix de l'industrie. De son côté, le ministre Delcassé (1852-1923), qui succède au vice-amiral Boué de Lapeyrère (1852-1924) le 2 mars 1911, exhorte les préfets maritimes, commandants de la Marine et directeurs auxquels il adresse l'instruction du 29 juillet 1911, à ne pas considérer la comptabilité des travaux comme une simple statistique, mais comme une comptabilité véritable qui doit donner une image fidèle de la réalité⁹⁵. Le personnel d'exécution doit quant à lui se pénétrer de l'utilité des formes de cette comptabilité. Ce ministre sait que les antinomies existant entre les prescriptions de la comptabilité publique et les nécessités industrielles sont source de difficultés et de complications et il assure que « le département ne cessera de rechercher, d'accord avec le ministère des Finances et avec l'approbation du Parlement, les améliorations réalisables à cet égard. » Sans penser ou presque à ce vaste programme, nous présenterons la réglementation de 1910-1911 par matières, d'après le décret de 1910, l'instruction de 1911⁹⁶ et le rapport du Comité pour

⁹³ Extrait du rapport du Comité d'examen des comptes de travaux pour l'année 1897, 3^e partie, p. 86-87, 6DD¹-357, pour ce développement.

⁹⁴ Rapport au président de la République suivi d'un décret sur l'organisation et la comptabilité des travaux de la Marine, du 18 mars 1910, *BOM*, 1^{er} semestre 1910, p. 551 à 565 ou 2^e semestre 1911, p. 277 à 290, pour ce développement.

⁹⁵ Notification de la nouvelle instruction sur la comptabilité des travaux, du 9 août 1911, *BOM*, 2^e semestre 1911, p. 275-276, pour ce développement.

⁹⁶ Instruction du 29 juillet 1911 sur la comptabilité des travaux, 133 articles, *BOM*, 2^e semestre 1911, p. 291 à 385 avec les modèles. Elle remplace le titre IV de l'instruction générale du 8 novembre 1889, avec des développements nouveaux. Le plan de l'instruction est le suivant.

Chapitre I. Dispositions générales.

- règles de compétence pour l'ordonnancement des travaux
- devis
- direction, surveillance, responsabilité
- ordres de travail et d'exécution.

Ch. II. Comptabilité élémentaire.

- constatation de l'emploi des matières
- constatation de la main-d'œuvre
- résidus et produits de réparations
- versement des confections en magasin
- dépenses diverses applicables aux travaux
- surveillance de l'application des matières et de la main-d'œuvre.

les travaux de l'année 1910 (il nous manque la nomenclature des travaux du 31 décembre 1910).

a. Ordonnancement des travaux. Compétence, responsabilité, sincérité des comptes. La compétence du préfet maritime ou du directeur d'établissement et des chefs de service reste bien limitée, mais elle est précisée dans le décret (art. 8) et dans l'instruction. Le préfet peut ordonner les travaux courants de réparation et d'entretien de la flotte sans limitation de montant et certains autres travaux jusqu'à 5 000 F seulement. La responsabilité des directeurs et chefs de service rappelle les prescriptions de l'ordonnance de 1844 ; elle porte sur : 1° l'opportunité et la régularité de leurs ordres de travail ; 2° l'irrégularité de tout travail ordonné par l'autorité supérieure et dont ils ont assuré l'exécution sans représentations écrites ; 3° la « bonne et économique » exécution des travaux et leur conformité aux plans et devis ; 4° la sincérité des comptes de l'établissement ou du service⁹⁷. Le chef de comptabilité de la direction (le sous-directeur d'un établissement hors des ports) est responsable de la fidélité et de l'exactitude matérielle de ses écritures. Ces dernières prescriptions soulignent la disparition du commissaire des travaux et l'effacement du commissaire général dans cette partie : il ne vérifie plus ni ne centralise la comptabilité des travaux.

Les travaux ne doivent être entrepris qu'après un ordre d'exécution numéroté par le directeur de travaux ou d'établissement⁹⁸. Ces ordres sont détachés d'un registre modèle 139 divisé en trois fascicules (confections, cessions, autres travaux) et renouvelé tous les ans ainsi que la numérotation des ordres. Le registre des ordres de travail permet de vérifier si tous les travaux exécutés ont été ordonnés, et si toutes les commandes reçues ont été mises en main et exécutées ponctuellement. L'évaluation de la dépense permet dans de nombreux cas de fixer la compétence des autorités. Le Comité remarque que le décret (art. 5) n'est pas assez précis en ce qui concerne les confections : comme l'approvisionnement courant ordonné par les chefs de service n'y

Ch. III. Comptabilité centrale [dans les directions et services].

- comptes d'ouvrage et documents de centralisation
- règles spéciales aux cas où des matières destinées à des ouvrages différents subissent une préparation commune
- dépenses indivises
- corrélation entre la comptabilité des travaux, la comptabilité financière et la comptabilité du magasin ; rectification des erreurs
- recette des travaux
- états de rapprochement.

Ch. IV. Centralisation de la comptabilité.

- comptes annuels des confections et des travaux (état 151 et compte 152 des directions)
- frais généraux
- compte ouvert aux constructions neuves
- compte général des confections et des travaux (de la Marine).

Ch. V. Documents annexés à la comptabilité des travaux.

Ch. VI. Remboursement des cessions de travaux.

Ch. VII. Règles spéciales à certains services.

Tableaux et annexes.

⁹⁷ Décret du 18 mars 1910, art. 15 à 19, et instruction du 29 juillet 1911, art. 9, pour ce développement.

⁹⁸ Décret du 18 mars 1910, art. 21, instruction du 29 juillet 1911 et rapport du Comité sur les comptes de travaux de l'année 1910, du 27 juin 1912, *J.O.* du 27 juillet 1912 (p. 935 à 970), p. 958, pour ce paragraphe.

est pas défini, il est difficile de classer les ancrés dans le nombre des confections car leur prix unitaire peut dépasser 10 000 F.

Les ordres d'exécution portent notamment l'indication précise de la nature du travail, les chapitre budgétaire, article et paragraphe de la nomenclature des travaux, le numéro d'ordre du compte ouvert à l'ouvrage (la feuille d'ouvrage est devenue *compte d'ouvrage*), la date de l'ordre et le délai d'achèvement de l'ouvrage, s'il y a lieu⁹⁹. Les ordres ne concernant qu'un atelier sont établis en trois exemplaires. Le premier reste à la souche, le second est classé avec les bons d'emploi aux travaux, dans le dossier annexé au compte d'ouvrage, le troisième est envoyé à l'atelier, qui en donne reçu. Les demandes de concours que les ateliers s'adressent entre eux sont établies sur des formules détachées d'un autre cahier à souche. L'atelier qui demande le concours indique le délai de réalisation souhaité. Le registre des ordres d'exécution modèle 139 et l'exemplaire de l'ordre annexé au dossier sont complétés par la date d'achèvement et, quand le devis est exigé, par l'indication de la dépense effectuée ou, pour les commandes non terminées en fin d'année, par le degré d'avancement en centièmes.

La sincérité des comptes de travaux étant toujours mise en doute, le décret institue un service de pointeurs placés sous les ordres directs des chefs de service de travaux, c'est-à-dire indépendants du chef de comptabilité de la direction et des agents techniques des chantiers et ateliers (la maistrance des ports a changé de nom)¹⁰⁰. Les pointeurs sont d'abord choisis parmi les surveillants en place. Le chef de comptabilité a le droit et le devoir de signaler verbalement ou par écrit les fausses imputations et les dépenses de main-d'œuvre et de matières non déclarées par les pointeurs ou indiquées par eux de façon inexacte ou incomplète.

b. Devis et états de rapprochement. Délais. L'obligation du devis préalable à l'ordre de travail est rappelée avec ses exceptions¹⁰¹. L'élément délai, dit le rapport du décret, exigé chaque fois que la nature de la commande le comporte, obligera les services à faire état de leurs capacités de production. Le but recherché est une meilleure répartition des commandes entre les arsenaux et l'industrie, parce qu'elle tiendra compte de l'urgence du travail, de la charge des arsenaux et des prix respectifs.

Dans tous les cas où un devis est exigé, il est établi à la clôture du compte d'ouvrage un rapprochement entre la dépense réelle et la dépense prévue, la durée réelle de réalisation et le délai qui était prévu¹⁰². Les écarts sont expliqués par l'ingénieur qui a dirigé le travail en dernier lieu. Les constructions neuves donnent également lieu à l'établissement d'un état de coût de revient avec l'explication des différences, quand elles sont importantes. Pour ces derniers travaux ainsi que pour les réparations dont le devis dépasse 500 000 F, l'ingénieur responsable tient un journal des faits intéressant l'ouvrage. En cas de mutation le journal est arrêté et le procès-verbal établi à cette occasion est signé, avec ou sans réserves, par les intéressés, sous le visa du chef de service.

⁹⁹ Décret du 18 mars 1910, art. 21 et 22 et instruction du 29 juillet 1911, art. 13 et 15, pour ce paragraphe.

¹⁰⁰ Rapport du décret du 18 mars 1910, pour ce paragraphe.

¹⁰¹ Rapport du décret du 18 mars 1910 et art. 9 du décret, pour ce paragraphe.

¹⁰² Décret du 18 mars 1910, art. 10 et 11 et instruction du 29 juillet 1911, art. 100 à 102, pour ce paragraphe.

La rédaction des devis n'est pas entrée dans les habitudes des services de travaux. Le Comité n'a cessé de signaler des irrégularités dans cette rédaction qui est l'une des obligations essentielles du service technique¹⁰³. Le décret renforce les exigences en matière de devis. L'évaluation de la dépense, prévue par un devis ou une simple estimation, est un élément essentiel pour guider et contrôler le travail de l'atelier. Pour ce qui concerne les articles courants du service, elle ne doit pas être difficile, surtout s'il y a des tarifs de main-d'œuvre (travail à la tâche). Le devis de réparation d'un navire, si celle-ci est importante, doit comprendre, autant qu'il est possible, le coût total des dépenses incombant au service pendant la durée d'indisponibilité, afin d'ordonner le travail en pleine connaissance de cause. De même le délai ne doit-il pas être laissé à la discrétion de l'atelier, quand il s'agit de commandes intérieures ; il pourrait être augmenté pour tenir compte des aléas, dans l'exécution des commandes adressées par les ports.

L'établissement de Guérigny, dont les gestions 1909 et 1910 sont examinées dans le rapport publié en 1912 que nous suivons ici, n'a produit aucun devis au Comité, à la différence de Ruelle dont la gestion a été examinée l'année précédente, aucun répertoire des devis ni état de rapprochement ; de plus aucune évaluation n'est portée aux ordres d'exécution. L'établissement plaide que les devis à l'appui d'installations nouvelles ou de grosses modifications d'outillage sont établis pour le ministre, qu'ils n'ont pas la forme réglementaire et ne sont pas conservés à l'appui des comptes pour être ensuite complétés d'états de rapprochement. Il représente également que les devis sont moins nécessaires lorsque l'ouvrage fait partie des travaux au titre d'un bâtiment déterminé. La multiplicité des commandes rendrait aussi le travail d'évaluation fort long. Guérigny évalue la dépense en main-d'œuvre et en matières des projets de commandes de la Marine et des confections en cession. Le Comité voit bien que l'augmentation du personnel technique des constructions navales est une nécessité, mais il demande qu'il soit mis fin au désordre régnant à Guérigny dans ce domaine comme dans toute la comptabilité des travaux.

c. Le compte d'ouvrage et son dossier annexe. Le compte spécial. Les confections et les travaux. Le principe est rappelé à l'art. 23 du décret : tout ordre de travail donne lieu à l'ouverture d'un compte d'ouvrage, dans lequel sont relevées les dépenses de main-d'œuvre, de matières, de travaux en cession ou à prix faits et la part afférente à la commande dans les dépenses indivises. Le directeur peut toutefois grouper dans un seul compte les dépenses applicables à des travaux de même nature qui ne comportent pas l'établissement d'un devis et concernent une même sorte de confections, un navire ou un atelier déterminé. Nous rappellerons ici qu'à un compte d'ouvrage correspond un calcul de coût de revient et un seul coût. Les objets mélangés dans un même compte ne peuvent être évalués séparément, sauf s'il s'agit d'un travail et non d'une confection et que des comptes auxiliaires sont utilisés (cf. *infra*).

D'après l'instruction d'application, les comptes d'ouvrage sont numérotés et clos lors de l'achèvement du travail ou, en tout cas, au 31 décembre et renouvelés l'année suivante, s'il y a lieu¹⁰⁴. L'instruction prévoit pour les *confections* un compte

¹⁰³ Rapport du Comité sur les comptes de travaux de 1910, déjà cité [réf. 98], p. 958, 959 et 970, pour ce développement.

¹⁰⁴ Instruction du 29 juillet 1911, art. 56 à 60, pour ce paragraphe.

d'ouvrage par unité simple de la nomenclature des matières, avec des rattachements possibles lorsqu'il s'agit de rechanges de bouches à feu (art. 58). Elle entre ainsi en contradiction avec le principe de l'art. 23 du décret qui prévoit des regroupements d'une manière générale, regroupements parfois nécessaires comme l'indique le Comité (cf. *infra*). Le menu matériel destiné aux constructions neuves est confectionné au titre du chapitre d'entretien, il est spécialisé ensuite. Les confections d'objets *spécialisés* pour des travaux neufs sont considérées comme travaux et donnent lieu à l'ouverture d'un compte d'ouvrage par bâtiment et par unité simple (par exemple les chaînes et les ancrés). Les ouvrages considérés comme *travaux* et non comme simples confections comportent l'ouverture d'un compte d'ouvrage par article et subdivision d'article de la nomenclature des travaux. Ici les comptes d'ouvrage peuvent être des fourre-tout. Ils peuvent être aussi divisés en comptes partiels conformément au devis, s'il en a été établi un (art. 59). Si, enfin, un travail important exige la confection d'outils ou d'appareils spéciaux, les dépenses sont saisies sur un compte partiel elles aussi. À l'achèvement du travail, ces objets sont versés en magasin à titre de résidus, après dépréciation s'il y a lieu.

Les constructions et grosses réparations de navires et d'édifices et les grands travaux hydrauliques dont l'exécution s'étale sur plusieurs années donnent lieu, en outre, à l'ouverture d'un compte spécial (modèle 156) qui n'est clos qu'à l'achèvement du travail et sur lequel sont réparties, à la fin de chaque année, toutes les dépenses relevées aux comptes d'ouvrage successifs¹⁰⁵. Quand le grand ouvrage est terminé, les éléments totalisés de ce compte spécial sont portés sur un état de coût de revient général qui est adressé au ministre accompagné du devis, de l'état de rapprochement établi par l'ingénieur chargé en dernier lieu du travail et d'un rapport du chef de service (pour les navires, deux directeurs, depuis que la direction des défenses sous-marines a été supprimée, sont visés ici).

Tout compte d'ouvrage donne lieu à la constitution d'un dossier annexe dans lequel sont conservés le double de l'ordre d'exécution, les bons d'emploi aux travaux, les bons de versement et de reversement rattachés à l'ordre, avec récapitulation par journée et par quinzaine sur une feuille de dépouillement, les fiches de travail non évaluées se rapportant à des parties d'ouvrage suivies spécialement (art. 61 de l'instruction), les certificats rectificatifs, les bons de travaux à prix faits, les notes et observations diverses¹⁰⁶. À la fin du trimestre, la couverture du dossier est annotée du montant des dépenses (main-d'œuvre, matières, travaux à prix faits), du montant des versements en magasin et du nombre de journées de main-d'œuvre. Chacun des comptes partiels (art. 59) donne lieu à l'établissement d'une feuille de renseignements indiquant par quinzaine le montant des dépenses et le nombre de journées de main-d'œuvre. Ces feuilles prennent place dans le dossier annexe du compte d'ouvrage.

L'existence séparée, du point de vue comptable, du matériel spécialisé pour les constructions neuves de la flotte blesse l'un des principes de la comptabilité des matières, celui qui veut que le matériel, tant qu'il n'est pas en service ou en œuvre, demeure sous la responsabilité de comptables cautionnés qui en tiennent le compte, veillent à sa conservation et en font la délivrance¹⁰⁷. Ce matériel a souvent une valeur

¹⁰⁵ Décret du 18 mars 1910, art. 24, pour ce développement.

¹⁰⁶ Instruction du 29 juillet 1911, art. 119, pour ce paragraphe.

¹⁰⁷ Rapport du Comité sur les comptes des travaux de l'année 1910, *op. cit.*, p. 957 et 970, pour ce développement.

considérable, on le laisse parfois longtemps, sans contrôle efficace, à la disposition du chantier. Le Comité ajoute que l'augmentation d'écritures n'est pas une objection à un principe de comptabilité ni aux irrégularités constatées à propos d'un matériel qui n'est géré par personne.

C'est ainsi que Guérigny fabrique des pièces et des éléments de construction qui font de lui, selon la réglementation, un des ateliers de l'arsenal constructeur. C'est une fiction destinée surtout, selon le Comité, à faire ressortir, à l'appui du coût de revient des navires construits par les ports, la main-d'œuvre appliquée par tous les services. La majeure partie de la main-d'œuvre des établissements hors des ports fournie au titre d'une construction consiste cependant en confections qui sont comptées séparément. Les articles comptés comme travaux sont souvent noyés dans les comptes, si bien que l'on ne connaît pas leur coût de revient, alors que les comptes d'ouvrage des mêmes articles considérés comme confections le permettent.

Le Comité a déjà proposé de faire passer tout le matériel des constructions neuves en confections et de le faire prendre en charge par le magasin de départ puis par le magasin du port constructeur, tout en lui laissant sa spécialité. Il répète sa demande en 1912.

Il représente par ailleurs que la multiplication des comptes d'ouvrage ouverts aux confections fausse les coûts de revient. Un industriel qui reçoit la commande d'articles identiques ouvre un seul compte, quels que soient les services destinataires ou les chapitres d'imputation ; il évite ou limite ainsi l'influence sur ses coûts des incidents de fabrication et des erreurs d'imputation. La direction de Guérigny a proposé que tous les articles d'un même type soient réalisés au titre du service d'entretien sur un même compte d'ouvrage. Le régime administratif de la Marine ne le permet pas, dit le Comité : il faudrait pour cela que les établissements hors des ports soient dotés du régime d'autonomie budgétaire et administrative, *le seul qui réponde à leur mission industrielle et permette un contrôle efficace de leur rendement*. Pourtant, dit encore le Comité, il est possible de s'approcher de la solution en procédant comme suit. Il suffirait de pouvoir autoriser Guérigny à suivre la confection d'un même type d'articles sur un seul compte imputé selon sa destination principale, conformément au principe posé dans le décret. Cependant, comme chaque service destinataire a des crédits budgétaires distincts, il faut au contraire ouvrir un compte d'ouvrage spécial par service ou bâtiment en construction. Ainsi la fabrication en 1909 et 1910 des ancres, chaînes, manilles, extrémités de chaîne, etc., considérée comme travaux, a été suivie sur 54 comptes d'ouvrage de bâtiments différents. Ce mode est celui de l'art. 58 de l'instruction, qu'il conviendrait de rectifier pour le rendre conforme au décret, et il faudrait en même temps régler la question de l'imputation budgétaire (le Comité ne le dit pas, mais peut-être pourrait-on passer quand même par le service d'entretien).

Si le nombre des comptes d'ouvrage de ses confections (qu'elles soient spécialisées ou non) est excessif, Guérigny a simplifié à l'excès les comptes des confections exécutées à titre de cession. La comptabilité s'est contentée d'ouvrir des comptes par service cessionnaire et branche de fabrication et non par unité simple de la nomenclature des matières, de sorte qu'il n'est pas possible de déterminer le coût de revient des différents articles. Les états de remboursement étant établis d'après les dépenses des comptes d'ouvrage, il n'y a aucune concordance entre la valeur remboursée en deniers et la valeur des articles objets du remboursement portés à

l'inventaire des magasins, qui sont évalués trop souvent par les ateliers et de manière fantaisiste (cf. *infra*).

Un travail important, pouvant s'étaler sur deux ou plusieurs exercices, pour lequel il est prévu un compte d'ouvrage unique dans la nomenclature des travaux, peut demander à être suivi par une série de comptes partiels ou auxiliaires (art. 59 de l'instruction)¹⁰⁸. Le compte d'ouvrage doit alors être logiquement distinct des résumés trimestriels sur lesquels on relève les dépenses de chaque quinzaine, d'après les carnets A (matières) et 3 (main-d'œuvre), au titre des comptes d'ouvrage principaux seulement. Les résumés trimestriels et le compte annuel (cf. *infra*) ne donnent que des résultats comptables et succincts sur la nature et l'importance des dépenses faites au cours de l'année. Pour une bonne part des travaux figurant au compte annuel, il manque un document réunissant tous les éléments d'appréciation d'ordre technique, administratif, comptable et économique : nature du travail (avec détail), ordres d'exécution émis, devis complété d'un état de rapprochement, rappel des dépenses de l'année précédente, s'il y a lieu, dépenses faites pendant l'année en cours, renseignements d'ordre technique et comptable relevés sur les feuilles de renseignements dont la tenue est obligatoire pour les constructions neuves seulement. Le document analytique dont parle le Comité existe : c'est le dossier annexe du compte d'ouvrage. Ce dossier constitue même l'unique compte ouvert aux comptes partiels ou auxiliaires. Ceux-ci sont suivis jusqu'aux carnets A et 3 ; lors du dépouillement par quinzaine, les dépenses sont récapitulées par comptes principaux et ne sont plus distinguées dans les résumés trimestriels ou annuels. Les relevés bimensuels de chaque compte auxiliaire sont transcrits sur une feuille spéciale du dossier annexe.

La comptabilité de Guérigny ignore les dossiers annexes et l'on n'y a ouvert aucun compte auxiliaire au titre des travaux en 1909 ni en 1910¹⁰⁹. Ainsi fait-on un tout de la partie des cuirasses confiée à l'établissement au lieu de suivre séparément et depuis le début jusqu'à la fin de la commande les dépenses relatives à chaque sorte de blindages, dont le coût peut varier du simple au double. Le chef de comptabilité (à Guérigny c'est le sous-directeur, rappelons-le) plaide l'insuffisance du personnel. Le directeur voit bien qu'il faudrait doter un établissement industriel d'une comptabilité industrielle et que *chacun devrait d'abord en convenir*. Le Comité a dû, pour calculer les coûts de revient des blindages (§ 5.2), faire dépouiller les deux carnets et ensuite vérifier lui-même le travail. Il y a trouvé des erreurs qui ne se seraient pas produites si le service avait ouvert un compte auxiliaire à chaque catégorie de blindages.

La réparation du matériel naval suivie comme travaux a plutôt revêtu le caractère de confections en 1909 et 1910, et certaines réparations ont approché le coût de l'objet neuf. Les dépenses immobilières relatives aux réparations courantes et à l'entretien sont applicables aux frais généraux ; les dépenses des constructions neuves et installations à terre augmentent la valeur du capital et donc l'annuité d'amortissement. Le **tableau n° 1** ci-après donne la répartition de la production de Guérigny en 1909 et 1910 selon la division des confections et des travaux.

La forme à donner au compte spécial des navires a été fixée par les art. 114 et suivants de l'instruction de 1911, mais rien n'y est dit des constructions et grosses réparations d'édifices ni des grands travaux hydrauliques. L'art. 17 de l'arrêté du 21 oc-

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 961, pour ce développement.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 961 et 966 à 969, pour ce développement.

tobre 1897 et l'art. 130 de l'instruction de 1911 règlent cependant le cas des travaux à l'entreprise, les plus courants dans ce genre d'ouvrages. Dans un autre ordre d'idées, l'instruction de 1911 n'a pas déterminé le mode de comptabilité des travaux à la prime ou sur tarifs¹¹⁰.

Tableau n° 1 : Production de l'établissement de Guérigny (main-d'œuvre, matières, travaux à prix faits, dépenses indivises sans les frais généraux), en 1909 et 1910, selon le décret de 1888, d'après le rapport du Comité sur les comptes de travaux de l'année 1910.

		1909	1910
confections	pour les constructions navales		
	- constructions neuves	321 926	235 752
	- entretien de la flotte	1 616 649	1 631 274
	- service général (ateliers)	160 538	196 559
	- service général (matériel de mobilisation)	137 827	223 400
	- total partiel	2 236 940	2 286 985
	à titre de cession	88 062	267 497
	total des confections	2 325 002	2 554 482
travaux	pour les constructions neuves de la flotte	358 391	511 133
	pour les réparations de la flotte	14 924	5 257
	pour les immeubles	75 323	152 633
	pour le service général		
	- service général de la direction et des ateliers	484 530	487 344
	- service général des magasins	42 643	55 425
	- dépenses diverses	62 536	66 191
	- frais de route, de mission, de transport	51 428	51 261
	- gratifications et secours	4 841	9 041
	- total partiel	646 979	669 261
	total des travaux	1 095 617	1 338 284
total		3 420 619	3 892 766

d. La centralisation des comptes des services de travaux. Coût de revient et prix de versement. Nécessité d'un compte économique de direction. Nous ne reviendrons pas sur la comptabilité élémentaire des travaux ; le **tableau n° 2** ci-après en donne un résumé. Les documents de centralisation dans chaque service de travaux sont le résumé trimestriel, le compte ouvert aux confections et le résumé annuel¹¹¹. Il est tenu un *résumé trimestriel* par chapitre de matières du budget, subdivisé en trois fascicules (confections, travaux, cessions). Il sert à la tenue des comptes d'ouvrage et à la totalisation des dépenses d'un trimestre ; chaque compte d'ouvrage occupe une case distincte du document. Le *compte ouvert aux confections* a pour objet la détermination du coût de revient des ouvrages considérés comme des confections, il est annuel et comprend lui aussi trois fascicules (constructions neuves, entretien, service général). Les confections pour le service des constructions navales donnent toujours lieu à versement en magasin ; celles qui sont effectuées pour d'autres services sont traitées comme des cessions de travaux. Le *résumé annuel* de la direction récapitule, pour

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 960.

¹¹¹ Instruction du 29 juillet 1911, art. 52 à 54, 66, 77 et 79, pour ce paragraphe.

chaque compte d'ouvrage, les chiffres des quatre résumés trimestriels par chapitres. Il comporte en outre l'application de la majoration pour dépenses indivises. Les totaux de chaque résumé trimestriel des confections sont reportés sur une seule ligne dans le résumé annuel.

Les dépenses indivises sont celles qui ne peuvent être rattachées directement à des travaux déterminés ; elles sont énumérées dans la nomenclature des travaux¹¹². Elles sont appliquées à chaque travail ou confection sous la forme de deux coefficients de majoration appliqués à la main-d'œuvre directe du service : total des dépenses indivises de main-d'œuvre / total des dépenses de main-d'œuvre directement appliquées ; total des dépenses indivises de matières / total des dépenses de main-d'œuvre directement appliquées. Les coûts des confections et travaux achevés en cours d'année sont affectés des coefficients de l'année précédente.

Au titre de chaque article à confectionner, le compte ouvert aux confections comporte le numéro du compte d'ouvrage intéressé, l'indication des commandes successives, le nombre d'objets fabriqués et versés en magasin, les dates de versement et toutes les informations permettant de calculer le coût de revient, soit pour un versement partiel, soit pour la production trimestrielle ou annuelle¹¹³. À la fin du trimestre, le compte ouvert aux confections est annoté, au vu du résumé trimestriel des confections, du montant des dépenses en matières, main-d'œuvre et travaux à prix fait de chaque compte, et on y ajoute le montant de la majoration pour dépenses indivises et des cessions reçues¹¹⁴. Le second terme du rapport est la quantité d'objets. L'instruction développe les différents cas à envisager pour calculer le coût de revient réel (sans les frais généraux tels que les entend la Marine). En principe, le prix de versement des confections en magasin est le coût réel calculé ; exceptionnellement le directeur peut fixer un prix estimatif, si le coût réel ne peut être déterminé lors du versement en magasin. Pour les fabrications courantes et continues, les versements s'opèrent d'après le coût moyen de l'année précédente, mais on fait à la fin de chaque trimestre le calcul du coût de revient à titre de contrôle, et de révision pour le trimestre suivant, si l'écart est trop fort.

Le compte spécial modèle 156 permet d'établir l'état 2216 de coût de revient des bâtiments, qu'ils soient construits par l'État ou par l'industrie¹¹⁵. Il récapitule les dépenses de toute nature occasionnées par la construction, le premier armement et les essais. La valeur du matériel d'armement délivré au bâtiment est établie, après clôture des feuilles d'armement, au moyen d'un état général formé suivant les subdivisions du règlement d'armement. Pour les bâtiments construits par l'industrie, l'état du matériel d'armement est dressé par l'agent administratif de la direction des constructions navales au moyen de l'inventaire du matériel livré par le fournisseur, arrêté par les commissions d'essais. Il y est tenu compte des objets livrés par le magasin du port. Toutes les directions qui concourent à l'achèvement, à l'armement ou aux essais font parvenir à la direction des constructions navales du port constructeur un état de leurs dépenses et des délivrances. Ces états sont joints au compte 156. En ce qui

¹¹² *Ibid.*, art. 82 et 83, pour ce paragraphe.

¹¹³ Rapport du Comité sur les comptes de travaux de l'année 1910, *op. cit.*, p. 963, pour ce paragraphe.

¹¹⁴ Instruction du 29 juillet 1911, art. 69, 76 et 117, pour la fin du paragraphe.

¹¹⁵ *Ibid.*, art. 114 et 116, pour ce paragraphe.

concerne les paiements aux fournisseurs, l'on mentionne le montant des primes et des retenues pour pénalités.

Tableau n° 2 : Tableau synoptique donnant l'enchaînement des documents employés dans la comptabilité des travaux (annexe de l'instruction de 1911)

REGISTRE DES ORDRES D'EXECUTION			
Répertoire indicatif des ouvrages dans l'ordre de la nomenclature des travaux			
DEPENSES EN MATIERES ET TRAVAUX A PRIX FAITS		DEPENSES DE MAIN-D'ŒUVRE	DEPENSES DIVERSES appliquées directement aux travaux ou indivises ou de frais généraux
Bons d'emploi aux travaux, bons divers de reversement, de produits de confections, états de travaux à prix faits, etc.			
Ligne du magasin et des documents de corrélation	Ligne du compte		
État 144 (nouveau) résumant les bons par sections de magasin pour l'établissement immédiat des pièces d'entrée et de sortie du magasin	État 144bis (facultatif) résumant journallement les bons par ouvrages, par ateliers dans chaque chapitre	Carnet n° 1 du surveillant : imputation de la main-d'œuvre par jour et par ouvrier Carnet n° 1bis de dépouillement des carnets n° 1 par comptes d'ouvrage	Carnet C donnant par article de la nomenclature des travaux les dépenses qui ne sont pas suivies par chaque atelier
État 147 modifié (sorties de magasin) État 147bis (entrées en magasin)	Carnet A résumant pour l'ensemble de la direction les dépenses en matières, les reversements, résidus, produits divers, par chapitres et par quinzaine	Carnet n° 2 non évalué : dépenses en main-d'œuvre par quinzaine et pour chaque atelier Carnet n° 3 : résumé évalué des carnets n° 2 de la direction pour répartir la main-d'œuvre sur les comptes d'ouvrage et pour déterminer la valeur moyenne de la journée (total des salaires / total du nombre des journées)	
Journal de situation pour suivre par jour, par quinzaine, par mois et par trimestre le débit et l'actif de chaque chapitre	RESUME DE TOUTES LES DEPENSES DE LA DIRECTION OU DU SERVICE PAR TRIMESTRE		
	CONFECTIONS Compte ouvert aux confections État 151 des confections	TRAVAUX Résumé annuel des dépenses	
État 148 trimestriel établissant la concordance des écritures de la direction avec les comptes du magasin	Compte des travaux (modèle 152). Balances		

Les opérations de l'année sont récapitulées dans chaque direction ou service dans l'état *des confections* (modèle 151) et le compte *des travaux* (modèle 152)¹¹⁶. L'état modèle 151, établi au moyen du compte ouvert aux confections, est divisé en confections pour le magasin et confections à titre de cession. Chaque partie est subdivisée en paragraphes suivant les indications de la *nomenclature des travaux*. L'état 151 est accompagné de deux annexes : 1° l'état de comparaison des coûts moyens

¹¹⁶ *Ibid.*, art. 104, 105 et 107, pour ce paragraphe.

annuels et des prix de versement des fabrications courantes et continues, avec l'explication des différences notables ; 2° l'état de comparaison, pour les principales confections, entre les prix commerciaux et les coûts de revient obtenus par la direction augmentés de *la majoration pour frais généraux*.

À Guérigny les différences entre les prix de versement et les coûts de revient de confections qui sont presque toutes courantes sont si fréquentes et si fortes que le but visé par le législateur en 1898 n'est pas atteint¹¹⁷. Le service de la comptabilité intervenant trop tard, ce sont les estimations des ateliers qui deviennent prix d'inventaire, et le même service ne s'occupe pas de rectifier après le versement les prix manifestement erronés. Les coûts réels visés par le Comité ont été établis, longtemps après les versements, par la comptabilité qui devait les indiquer à l'état 151 afin de déterminer ceux à adopter pour l'année suivante, après avoir utilisé pour les calculs le compte ouvert aux confections, ce qu'elle n'a pas fait. Les prix d'estimation sont la règle à Guérigny au lieu d'être l'exception, et les ateliers ne peuvent s'appuyer sur des prix évalués avec soin, détaillés et spécifiés par le directeur dans les ordres d'exécution comme le veut le règlement. Or, si les coûts réels comprenant les frais généraux sont les seuls dont il soit fait état dans les comparaisons avec l'industrie, seuls les prix de versement servent de prix d'inventaire à la Marine, aussi bien dans la comptabilité des magasins que dans celles des travaux et du matériel en service. Le Comité, on ne s'en étonnera pas, recommande vivement au ministre de trouver un remède à la situation irrégulière de la comptabilité des travaux soumise à son étude.

Le relevé des comparaisons des coûts des principales fabrications avec les prix du commerce est un document essentiel à produire par un directeur pour justifier sa gestion économique. Il importe surtout, écrit le Comité, de connaître si la gestion s'est traduite dans son ensemble par un gain ou une perte, et non de connaître le gain réalisé sur telle ou telle production bien choisie. Le Comité évoque ainsi sans le dire la nécessité d'un *compte d'exploitation*. Le directeur de Guérigny n'est pas entré nettement dans cette voie, à la différence de son collègue de Ruelle. Les comparaisons devraient porter sur des catégories d'objets de même nature appréciés au kilo. Le directeur objecte que la qualité des productions n'est pas souvent comparable à celle que propose l'industrie. Le Comité lui répond qu'une qualité supérieure peut justifier un prix plus élevé, mais non dispenser de la comparaison. Le directeur des Forges s'en tire en disant que cette comparaison se fera *naturellement* lorsque son établissement sera doté d'une comptabilité industrielle, autrement dit (mais il ne le dit pas), d'un *statut* conforme à sa nature.

Le compte des travaux de la direction ou du service (modèle 152) est établi d'après les résumés annuels ; il comprend lui aussi la majoration pour dépenses indivises¹¹⁸. La transformation des vieilles matières reste exceptionnellement autorisée pour l'artillerie (l'état est à annexer au compte 152). L'état 151 et le compte 152 accompagnés de leurs annexes et du rapport du directeur prescrit par l'art. 26 du décret de 1910 (mais sans indication précise de contenu) sont soumis au visa du contrôleur résident, puis transmis à l'administration centrale avant le 15 mars.

¹¹⁷ Rapport du Comité sur les comptes de travaux de l'année 1910, *op. cit.*, p. 961, 963 et 966, pour ce développement.

¹¹⁸ Instruction du 29 juillet 1911, art. 108, 109 et 111, pour ce paragraphe.

Gerville-Réache, qui a présidé pendant quinze ans le Comité, a reconnu que, si le contrôle comptable est possible, le contrôle économique laisse beaucoup à désirer et qu'il en serait ainsi tant que la comptabilité de la Marine ne serait pas « claire, sûre et instructive »¹¹⁹. En effet les éléments d'appréciation font défaut dans les comptes, et c'est la question principale aux yeux du Parlement. En 1912 le Comité rappelle ainsi le rapport de Lamy sur le budget de 1879 et celui tout récent (§ 5.3) d'Henri Michel dans lequel ce dernier déclare : « La Marine a tout à gagner à faire pénétrer l'air et la lumière dans ses comptes : plus le Parlement y verra clair, plus son contrôle deviendra aisé et plus il s'intéressera aux choses du département ; les marins n'y perdront rien et les finances publiques s'en trouveront mieux. »

Le Comité voudrait mettre en lumière dans ses rapports les résultats généraux d'ordre économique des gestions examinées plutôt que les erreurs et irrégularités relevées dans les comptes et dégager une appréciation d'ensemble. La comptabilité des travaux, même dans les établissements de la Marine hors des ports, ne permet pas d'obtenir d'emblée, avec ses données, des indications précises sur le coût de revient des fabrications et moins encore sur les résultats économiques d'une gestion. Les coûts qu'elle fournit sont incomplets : ils sont majorés des dépenses indivises, qui représentent de l'ordre de la moitié des frais généraux complets. Si la comparaison des résultats d'un arsenal avec ceux d'un autre est possible, elle n'est pas possible avec l'industrie. *On se heurte toujours au même problème : les comptes de travaux sont destinés à établir l'exactitude et la régularité administrative et budgétaire des dépenses.* Ils comportent certes une balance par doit et avoir, mais cette balance est un simple tableau de corrélation entre les dépenses du compte et celles qui ont été passées latéralement en écritures, soit dans la comptabilité financière, soit dans celle du magasin, « de façon que soit corroborée par ce rapprochement l'exactitude matérielle de l'arrêté du compte ».

La Marine n'est pas près de disposer de comptes d'exploitation (l'expression n'est ni dans le rapport ni dans la littérature que nous avons consultée) : aucun terme, dit le Comité, n'est opposé aux dépenses afin de faire ressortir les résultats d'ensemble correspondant à ces dernières. Il faudrait ajouter au compte existant un compte économique de direction rapprochant, pour chaque commande importante, le coût de revient constaté de la Marine et les prix de vente de l'industrie *ou les devis « ratifiés tels quels ou rectifiés par l'autorité qui a émis la commande »*. Ruelle produit un tel compte, prévu à l'art. 26 du décret de 1910 et d'ailleurs, note encore le Comité, les rapprochements de prix, qui constituent la substance d'un tel document, s'imposent à tout directeur soucieux du fonctionnement économique de son service. Le Comité réclame la production de tels comptes économiques de direction comme les documents les plus importants pour les chefs de service, les directions centrales et le ministre lui-même, « pour permettre de voir clair et de vouloir, c'est-à-dire de diriger dans la pleine et haute acception du mot ».

Ce compte économique de direction est encore indispensable à l'accomplissement de la mission du Comité ; il l'est enfin pour qu'à l'aide d'un Compte général des confections et des travaux profondément remanié, le Parlement puisse contrôler pour l'ensemble du département l'exécution régulière, ponctuelle et économique des constructions neuves et autres travaux importants. Cet instrument de vérification faisant

¹¹⁹ Rapport du Comité sur les comptes de travaux de l'année 1910, *op. cit.*, p. 939-940, pour ce développement.

défaut, le Comité, qui ne peut ni ne doit redresser les calculs de coût de revient quoiqu'il le fasse quelquefois, a dû limiter ses investigations à des sondages qui laissent chaque année sans examen les neuf dixièmes des comptes de travaux.

e. La centralisation à Paris. Le Compte général des confections et des travaux. Tous les ans, les chefs de service récapitulent les comptes d'ouvrage dans un compte annuel formé de l'état 151 et du compte 152¹²⁰. Le chef de service, dit l'art. 26 du décret, analyse du point de vue budgétaire, technique et économique les faits importants et les résultats de l'année dans un rapport qu'il doit adresser au ministre avant le 15 mai, mais dont la forme n'est pas autrement fixée. Ce rapport contient en annexe : 1° pour les constructions et grosses réparations terminées dans l'année, d'une part la dépense prévue et, s'il y a lieu, le délai fixé, de l'autre, la dépense totale effectuée et la date d'achèvement de l'ouvrage ; 2° pour les travaux de même nature qui ne sont pas terminés, la dépense prévue, le délai d'exécution fixé, la date de début d'exécution, la dépense déjà faite et l'état d'avancement de l'ouvrage évalué en centièmes.

Au moyen des états 151 et des comptes 152 qui lui viennent des ports et établissements, l'administration centrale établit le *Compte général des confections et des travaux de la Marine*¹²¹. Ce compte récapitule, dans l'ordre de la nomenclature des travaux et par services dans chaque port et établissement, toutes les opérations effectuées du 1^{er} janvier au 31 décembre, y compris les paiements pour travaux à prix faits au titre de l'exercice. On peut déduire de cette proposition que les dépenses des constructions neuves par l'industrie sont incorporées dans les comptes de travaux. Les montants accusés par le Compte général (**tableau n° 3**) le montrent d'ailleurs, mais la réglementation ne nous a pas paru assez nette sur ce point. Le compte de chaque année est suivi d'un tableau de frais généraux (cf. *infra*). Le *Compte général des confections et des travaux* est précédé d'une note dans laquelle sont exposés pour chaque direction les faits principaux et les résultats de l'année. Il est publié par l'Imprimerie nationale et connu sous le nom de *livre vert*.

f. Les frais généraux. L'amortissement. Rappelons d'abord le régime des amortissements du matériel suivant l'instruction générale sur la comptabilité des matières de 1889 et suivant celle qui l'a remplacée en 1912.

D'après le règlement de 1889, la valeur des coques, des édifices et ouvrages non terminés est établie d'après le coût direct¹²². La valeur des mêmes travaux terminés est établie d'après le coût de revient ou le prix de marché, sans avoir égard au déperissement. Si le coût de revient ne peut être retrouvé, il est estimé. La valeur retenue demeure invariable jusqu'au moment de la condamnation ou de la démolition, quels que soient les travaux d'entretien, s'ils n'ont pas pour effet la transformation ou l'accroissement des bâtiments ou édifices. Les matières et objets spécialisés en magasin (ceux du titre I) sont évalués au prix d'acquisition ou de confection, sauf les bois qui le sont, ainsi que nous le savons, d'après les prix officiels de la nomenclature des matières. Les objets formant l'approvisionnement des ports et ceux qui font partie du matériel en

¹²⁰ Décret du 18 mars 1910, art. 26, pour ce paragraphe.

¹²¹ *Ibid.*, art. 27 et instruction générale de 1911, art. 118, pour ce paragraphe.

¹²² Instruction générale du 8 novembre 1889, art. 958, 959, 961, 962 et 963, pour ce paragraphe.

service (titre III) sont évalués d'après les prix officiels sans avoir égard au degré d'usure. Les matières et objets cédés le sont d'après le prix du dernier marché, le coût de revient ou le prix officiel si l'objet est confectionné par la Marine. Les objets confectionnés provenant de remises ou existant depuis longtemps en magasin ou cédés en cours de campagne subissent une moins-value pour usure dûment constatée. Le prix des articles cédés à des particuliers est augmenté d'un quart « pour le remboursement des *frais généraux* de fabrication, d'entretien et de surveillance ».

En 1912, l'amortissement a fait son apparition, *horresco referens*, jusque dans l'évaluation des bâtiments de la flotte¹²³ : « La valeur des bâtiments de la flotte est diminuée ou accrue annuellement en tenant compte du nombre d'années écoulées depuis le jour de la clôture des comptes d'ouvrage de construction neuve du bâtiment et des circonstances particulières telles que réparations importantes, fatigues exceptionnelles, échouage, etc. qui peuvent accroître cette valeur ou la réduire. Ces accroissements ou diminutions de valeur sont obtenus en introduisant un terme correctif »... soumis à l'approbation du ministre. La valeur des immeubles à terre est affectée en plus du montant des dépenses pour agrandissements ou installations nouvelles sans tenir compte des travaux d'entretien ou de réparation qui ne produisent pas cet effet. Elle est affectée en moins des causes de diminution autres qu'un dépérissement passager. Des taux d'amortissement sont fixés par l'instruction de 1911 (§ 5.2). La valeur de la coque d'un bâtiment de servitude est dépréciée à raison de 5 % par an jusqu'au dixième du prix initial. Les objets en service dans les chantiers, ateliers et magasins (les machines et les machines-outils en particulier) sont évalués au prix réel et suivent l'amortissement des bâtiments de servitude.

La prise en compte encore bien timide des amortissements — dans les inventaires et non dans les comptes — suit la publication des frais généraux décidée en 1903 par Camille Pelletan (1846-1915). Aux objections de principe déjà anciennes à l'application des frais généraux dans la Marine, celle-ci, par l'organe d'un ministre qu'elle déteste, finit par répondre qu'elle doit faire connaître les siens, ne fût-ce que pour en permettre le contrôle, et parce qu'il est désormais possible de distinguer les frais généraux devant affecter le coût de revient des travaux des charges d'État¹²⁴. Le ministre ajoute que le maintien du secret sur ces chiffres pourrait être mal interprété. La nomenclature en vigueur depuis 1894 sépare nettement le service général des directions de travaux, et la création du service de la flotte au 1^{er} janvier 1898 accuse la tendance à isoler les services de travaux du service militaire. Le tableau des frais généraux de l'instruction du 16 septembre 1903, reproduit en note¹²⁵, comprend bien les amortisse-

¹²³ Instruction du 9 juillet 1912 sur la comptabilité du matériel en approvisionnement dans les magasins ou en service à terre, art. 618 à 620 et 623, pour ce paragraphe ; *BOM*, n° 36bis du 31 décembre 1912, p. 1725 à 2025 (638 articles) et 2027 à 2101 (nomenclature et annexes).

¹²⁴ Instruction du 16 septembre 1903 concernant la production du tableau des frais généraux de la Marine, *BOM*, 2^e semestre 1903, p. 323 à 335, pour ce paragraphe.

¹²⁵ I. Frais généraux d'industrie.

1° - Service général des ateliers : salaires, matières, travaux à prix faits, dépenses indivises (sauf les agents techniques), cessions reçues.

2° - Service général des magasins : *idem*.

3° - Dépenses non imputables à un travail déterminé :

dépenses propres au personnel ouvrier ; frais de charroi et de transport ; expériences d'ordre général ne concernant que le service où elles ont lieu ; archives, laboratoires, musées, photographie, etc. ; moins-value résultant de la dépréciation des matières en magasin ; annuité d'amortissement pour dépréciation du gros outillage en inventaire au 31 décembre.

ments et devient réglementaire pour l'usage restreint qu'on veut en faire, puisque les prix de versement ne vont pas au-delà des dépenses indivises, s'ils ont été calculés d'après les coûts de fabrication. C'est le tableau que le Comité avait proposé dans son rapport sur les comptes de travaux de 1899, avec quelques changements. Malgré l'imperfection de la nomenclature de 1893¹²⁶, cette publication des frais généraux dans le Compte général des confections et des travaux est un progrès qu'il faut souligner.

Nous allons donner une idée du nouveau calcul en même temps que du Compte général de 1910. Celui-ci est le dernier qui observe le régime de la nomenclature de 1893, du décret de 1888, de l'instruction générale de 1889 et aussi de celle de 1903¹²⁷. Les charges directes sont établies sur des bases légèrement différentes dans le calcul des frais généraux de l'instruction de 1903, afin de comprendre dans ces derniers toutes les dépenses ayant ce caractère, même celles qui sont appliquées directement à des ouvrages déterminés et sont donc incluses dans les dépenses directes au sens de la réglementation des comptes de travaux¹²⁸.

Si l'on considère les quatre services dont les frais généraux sont calculés (**tableau n° 3** ci-après), l'on voit que le montant total des *comptes de travaux* est de 152 843 652 F dont 144 427 448 F de dépenses directes. Celles-ci comprennent les

4° - Travaux exécutés par la direction des Travaux hydrauliques :

annuité d'amortissement des travaux neufs ; entretien des immeubles exclusivement affectés au service de l'usine ; chauffage et éclairage ; fourniture d'eau, délivrance du mobilier ; réparation et entretien du mobilier.

II. Frais généraux d'administration.

5° - Propres à la direction ou au détail intéressé : personnel entretenu (y compris provision pour les retraites).

6° - Communs, déduction faite de la part incombant aux travaux confiés à l'industrie ou aux charges d'État : surveillance des travaux, section technique des constructions navales, administration centrale, inspections générales des services techniques, expériences générales ne concernant pas seulement les travaux du lieu où elles sont entreprises.

¹²⁶ La nomenclature des travaux de 1893, en confondant sous une rubrique commune à tous les ateliers les frais d'entretien, de réparation et d'amortissement du gros outillage et des immeubles, empêche toute classification logique des frais généraux. Rapport du Comité sur les comptes de travaux de l'année 1910, *op. cit.*, p. 943.

¹²⁷ En 1897, le total des comptes de travaux de tous les services est de 146,2 millions, dont 40 de confections pour le magasin, 32,9 de travaux de constructions neuves dans les ports et établissements de la Marine, 13,3 de travaux de réparation navale, 35,3 de constructions neuves par l'industrie et d'achats pour constructions neuves dans les arsenaux, et enfin 24,7 millions pour autres travaux. Les crédits affectés aux constructions neuves et achats de bâtiments n'ont fait qu'augmenter depuis 1888, passant de 26 à 76 millions en 1897, ou 61 millions en moyenne, dont 35 pour les arsenaux et 26 pour les achats de bâtiments à l'industrie. La valeur des travaux de constructions neuves s'établit à 503 millions de 1871 à 1887 (17 années : 29,6 millions par an) et à 606 millions de 1888 à 1897 (10 années : 60,6 millions par an). Extrait du rapport du Comité sur les comptes de travaux de l'année 1897, 3^e partie, p. 69 à 87, 6DD¹-357.

¹²⁸ L'instruction de 1903 donne pour exemples les dépenses en salaires, main-d'œuvre et travaux à prix faits du service général des ateliers et des magasins, les frais de route et de séjour, les gratifications et secours qui sont à retrancher des dépenses directes selon les comptes de travaux. Les chefs de service qui doivent produire les deux tableaux (dépenses directes recalculées et frais généraux) trouveront certaines valeurs dans les états ou comptes 151 et 152. D'autres rubriques peuvent être servies au moyen de chiffres pris dans les comptes de travaux d'autres services, notamment la direction des Travaux hydrauliques, dont les tableaux particuliers doivent être développés. La méthode de calcul des annuités d'amortissement doit suivre les indications du rapport sur les comptes de travaux de 1899, l'annuité d'amortissement des travaux neufs étant calculée par la direction des Travaux hydrauliques. L'instruction fournit d'autres renseignements pour dresser les deux tableaux.

dépenses de main-d'œuvre, de matières (moins les résidus), de travaux à l'entreprise. Les dépenses dites indivises, représentant la différence entre les deux chiffres rapportés ci-dessus, résultent de l'application à la main-d'œuvre directe de deux coefficients de majoration, comme nous l'avons vu. Le second calcul conduit à des dépenses directes s'élevant à 135 149 594 F, auxquelles on applique les deux mêmes coefficients, si bien que l'on arrive à un total partiel de 142 246 528 F auquel s'ajoute par un calcul spécial les frais généraux — *ceux du moins qu'on néglige en majeure partie dans les comptes de travaux* — pour un montant de 34 158 072 F. Ainsi le Compte général accuse une dépense totale de 152 843 652 F, alors qu'elle devrait être de 176 404 600 F : il manque un peu plus de 15 % de la dépense¹²⁹.

Tableau n° 3 : Compte général des confections et des travaux de 1910 et calcul des frais généraux de la Marine : résumé général

Services	Compte général des travaux de 1910			Calcul des dépenses selon l'instruction du 16 septembre 1903				
	Dépenses directes	Dépenses indivises	Total du service	Dépenses directes	Dépenses indivises	Total partiel	Frais généraux	Total du service
Constructions navales	68 496 250	6 728 656	75 224 906	62 075 816	5 674 559	67 750 375	24 489 107	92 239 482
Artillerie	58 241 384	1 507 910	59 749 294	56 342 439	1 209 731	57 552 170	6 803 748	64 355 918
Travaux hydrauliques*	11 664 988	1 796 638	11 844 626	11 053 022	173 664	11 226 686	1 695 002	12 921 688
Substances	6 024 826	-	6 024 826	5 678 317	38 980	5 717 297	1 170 215	6 887 512
Total	144 427 448	8 416 204	152 843 652	135 149 594	7 096 934	142 246 528	34 158 072	176 404 600
Intendance maritime	2 520 758	-	2 520 758	*non compris 2 353 450 F pour travaux en Corse, à Dakar et à Diego Suarez.				
Total des comptes de travaux	146 948 206	8 416 204	157 717 860 y compris* ; Alger exclus					

Le taux de frais généraux est, pour l'ensemble des services de travaux, de 24 % en 1910 (34 158 072 / 142 246 528) rapporté aux dépenses directes et indivises du deuxième calcul. Toujours sur cette base, nous avons reporté dans le **tableau n° 4** les dépenses des quatre services de travaux dans douze localités, ce qui permet de calculer des taux de frais généraux par lieux et par services. Nous aurions pu les calculer par rapport aux dépenses de main-d'œuvre directe comme Gougéard l'avait fait, mais de tels calculs n'ont pas d'application, puisqu'il convient de s'en tenir aux dépenses indivises dans les comptes et que l'intention du ministre est différente : dans les 176 millions le Parlement doit voir la dépense vraie et *complète* et la rapporter à celle des

¹²⁹ Notons que le Compte général de 1910 mentionne en fait une dépense de 157 717 860 F, Alger exclus, mais l'Intendance maritime et les dépenses des Travaux hydrauliques en Corse, à Dakar et à Diego Suarez ne sont pas comprises dans le calcul des frais généraux, pas plus que celles du port d'Alger à la charge de la Marine. Nous avons mis toutes ces dépenses de côté afin de permettre la comparaison d'un coup d'œil.

152,8 millions qu'il soit *incomplète*. L'on voit ainsi qu'en 1914 la Marine n'a pas rattrapé les trente ans qui ont passé depuis la publication des *Arsenaux de la Marine*.

La nomenclature du 31 décembre 1910 réunit les dépenses du service général et les dépenses indivises sous cette dernière appellation¹³⁰. La Marine classe toujours ses dépenses communes en dépenses indivises et frais généraux ; les premières ont seules le caractère d'éléments comptables, en ce qu'elles sont portées à titre de majoration dans les comptes d'ouvrage, la comptabilité des matières et les comptes annuels des travaux, afin de déterminer les prix de versement.

Les frais généraux tels que les entend la Marine sont calculés par les services qui en joignent l'état au compte 152¹³¹. Ils se traduisent, comme les dépenses indivises, par un coefficient de majoration appliqué à la main-d'œuvre directe (total des frais généraux du service / total de la dépense en main-d'œuvre directe du service). Cette majoration-ci n'entre toujours pas en ligne de compte dans les coûts de revient. On s'en sert dans les devis, les états de coûts de revient et les états de rapprochement. Pour les devis, on applique les coefficients de l'année précédente. Dans l'état des frais généraux de 1911 donné en note¹³² figurent des frais qui ne se rattachent pas à une direction ni à un établissement donné : le montant de ces frais est établi par l'administration centrale.

On peut dire de la présentation de ces frais généraux qu'elle est moderne : il ne reste plus qu'à les introduire en comptabilité. Une partie des frais généraux selon la nomenclature précédente (celle de 1893) est passée il est vrai dans les dépenses indivises en 1911, rapprochant ainsi de la réalité les coûts de revient devant servir aux prix de versement¹³³. Ainsi en 1910, les dépenses indivises de l'établissement de Guérigny s'élèvent à un total de 666 397 F selon l'ancienne nomenclature¹³⁴ et à

¹³⁰ Rapport du Comité sur les comptes de travaux de l'année 1910, *op. cit.*, p. 968, pour ce paragraphe.

¹³¹ Instruction du 29 juillet 1911, art. 112 et 113, pour ce paragraphe.

¹³² Tableau modèle D des frais généraux annexé à l'instruction du 29 juillet 1911 (directions ou services autres que les directions des Travaux hydrauliques, qui doivent utiliser le tableau modèle E) :

- Dépenses non imputables à un travail déterminé :
 - travaux et dépenses à l'occasion des fêtes publiques ;
 - moins-value résultant de la dépréciation du matériel en magasin ;
 - annuité d'amortissement pour dépréciation de l'outillage à l'inventaire au 31 décembre ;
- Dépenses immobilières :
 - annuité d'amortissement des immeubles ;
- Dépenses propres au personnel ouvrier (dont annuité représentative des pensions de retraite : 15 % des salaires des ouvriers immatriculés) ;
- Dépenses du personnel entretenu (soldes nettes et accessoires de solde ; annuité représentative des pensions de retraite, égale à 15 % des soldes nettes).
N.B. on ne compte que la moitié des soldes et accessoires de solde du personnel des subsistances, sauf ceux des agents techniques comptés pour 100 % ;
- Dépenses hospitalières de tout le personnel
- Dépenses communes (surveillance des travaux confiés à l'industrie, section technique des constructions navales, inspections générales techniques et salaires des armuriers détachés dans les manufactures de la Guerre).

¹³³ Rapport du Comité sur les comptes de travaux de l'année 1910, *op. cit.*, p. 968-969, pour la fin du paragraphe.

¹³⁴ La Comité, rappelons-le, a jugé que cette nomenclature ne permettait pas de classer logiquement les frais généraux. *Ibid.*, p. 943.

1 101 332 F selon la nouvelle, alors que la dépense réelle des frais généraux, y compris donc la part dite des dépenses indivises, est de 2 036 000 F. Les dépenses du personnel entretenu sont toujours exclues. L'annuité d'amortissement l'est aussi, parce que la comptabilité publique s'oppose alors à son incorporation. Une réforme législative s'impose de ce côté, alors que la Marine pourrait semble-t-il inclure les dépenses de ses fonctionnaires dans celles qui résultent des travaux. Tant que les frais généraux restent incomplets, les prix de versement de la Marine sont inférieurs aux coûts de revient véritables dans la mesure des frais généraux négligés dans les comptes, soit, d'après ce qui précède, de l'ordre de 15 % en moyenne des coûts accusés dans les comptes de travaux. Le Comité ajoute que ce coût est encore plus éloigné de la vérité lorsqu'il se rapporte à des objets ayant entraîné l'utilisation de produits intermédiaires qui passent par le magasin et dont le coût est sous-estimé de la même manière ; ce cas est fréquent dans les établissements de la Marine hors des ports. La question des frais généraux et des amortissements est reprise et illustrée par un exemple au chapitre 5, § 5.2.

g. Activité du Comité d'examen des comptes de travaux. Le nombre et la répartition des membres du Comité ne sont pas modifiés¹³⁵. La rédaction de l'article 28 du décret de 1910 (31 ancien) lui permet d'appeler l'attention du ministre en dehors du rapport annuel sur les résultats de la gestion des services dont il aura examiné les comptes. Un mandat aussi vaste et complexe que celui qui est confirmé en 1910¹³⁶, qui s'applique à plus de trente gestions industrielles dont la dépense dépasse 150 millions de francs par an, réclame des moyens dont le Comité ne dispose pas. Les membres du Comité ont d'autres fonctions, et seul un contrôleur de la Marine affecté à temps partiel peut, avec l'aide d'un agent administratif, vérifier les documents remis et préparer des rapports. Pour cette raison aussi l'analyse économique des comptes est fort limitée, de même que l'analyse tout court.

*

* *

¹³⁵ Décret du 18 mars 1910, art. 28 à 31, pour ce développement.

¹³⁶ Rapport du Comité sur les comptes de travaux de 1910, *op. cit.*, p. 939, pour la fin du paragraphe.

Tableau n° 4 : Récapitulation des dépenses directes et des frais généraux de 1910 d'après l'instruction du 16 septembre 1903
(chiffres arrondis). Source : Compte général des confections et des travaux de la Marine en 1910, annexe.

Services / Ports et établissements		Cherbourg	Brest	Lorient	Rochefort	Toulon	Indret	Guérogny	Ruelle	Labo central	Paris adm. cle	Bizerte	Saigon	Total
Constructions navales	dépenses directes	7 068 211	28 227 199	9 070 566	3 478 880	11 564 359	2 751 293	3 169 787	-	-	-	989 735	1 430 345	67 750 375
	frais généraux	3 164 166	4 954 311	3 491 326	1 927 254	5 724 769	1 233 370	1 577 023	-	-	659 249	754 844	1 002 795	24 489 107
	taux de F.G.	44,8 %	22,3 %	38,5 %	55,4 %	49,5 %	44,8 %	49,8 %	-	-	-	76,3 %	70,1 %	36,1 %
Artillerie	dépenses directes	5 950 154	9 846 333	6 741 553	3 048 798	19 751 645	-	-	11 086 740	1 058 675	-	68 272	-	57 552 170
	frais généraux	662 086	649 286	644 718	393 208	1 599 272	-	-	1 727 898	710 437	279 918	136 925	-	6 803 748
	taux de F.G.	11,1 %	6,6 %	9,6 %	12,9 %	8,1 %	-	-	15,6 %	67,1 %	-	200,6 %	-	11,8 %
Travaux hydrauliques	dépenses directes	4 227 168	1 429 971	643 431	482 990	3 161 952	-	-	-	-	-	1 168 663	112 511	11 226 686
	frais généraux	281 313	301 110	181 065	168 995	339 184	-	-	-	-	86 729	137 191	199 415	1 695 002
	taux de F.G.	6,6 %	21,1 %	28,1 %	35,0 %	10,2 %	-	-	-	-	-	11,7 %	177,2 %	15,1 %
Subsistances	dépenses directes	976 205	1 200 952	238 373	908 091	2 393 676	-	-	-	-	-	-	-	5 717 297
	frais généraux	234 378	271 852	85 657	155 840	394 295	-	-	-	-	28 193	-	-	1 170 215
	taux de F.G.	24,0 %	22,6 %	35,9 %	17,2 %	16,5 %	-	-	-	-	-	-	-	20,5 %
Totaux	dépenses directes	18 221 738	40 704 455	16 693 923	7 918 759	36 871 632	2 751 293	3 169 787	11 086 740	1 058 675	-	2 226 670	1 542 856	142 246 528
	frais généraux	4 341 943	6 176 559	4 402 766	2 645 297	8 057 520	1 233 370	1 577 023	1 727 898	710 437	1 054 089	1 028 960	1 202 210	34 158 072
	total	22 563 681	46 881 014	21 096 689	10 564 056	44 929 152	3 984 663	4 746 810	12 814 638	1 769 112	1 054 089	3 255 630	2 745 066	176 404 600
	taux de F.G.	23,8 %	15,2 %	26,4 %	33,4 %	21,9 %	44,8 %	49,8 %	15,6 %	67,1 %	-	46,2 %	77,9 %	24,0 %

La Marine a été obligée de modifier sa comptabilité-matières pour la mettre en accord avec la spécialisation croissante des crédits budgétaires voulue, à tort ou à raison, par le Parlement. L'obligation légale de compter les matières au prix réel l'a également conduite à renoncer à ses statistiques pour tenir une comptabilité journalière. Les améliorations successives apportées à la nomenclature des travaux, d'autre part, permettent de comprendre dans les coûts de revient l'ensemble des dépenses qui se rapportent réellement, sans oubli ni fausse imputation, à tout travail ou confection, à l'exception d'une partie des frais généraux qui, en 1911, comprend les dépenses du personnel entretenu, les dépenses représentatives des retraites de tout le personnel et les amortissements. Cette partie reste en dehors des comptes pour une raison de principe, qui paraît tenir davantage à la comptabilité publique qu'à la Marine, puisque le département a enfin admis l'existence de ces frais généraux qu'elle entend comme l'industrie (avec les dépenses indivises, qu'elle a séparées des autres frais généraux pour les introduire dans ses comptes) et qu'elle distingue des charges d'État.

Les mesures prises par le Parlement afin de limiter les dépenses en matières dans les services de travaux ont peut-être produit leur effet mais, si la Marine avait acheté tout son matériel, il aurait agi autrement, par la surveillance des prix des principales fournitures stipulés dans les marchés. La même surveillance peut s'exercer dans la Marine par les comptes de travaux, mais l'on sent bien que le Parlement ne l'exerce pas et la comprend peut-être mal, parce que le brouillard sur les chiffres a régné trop longtemps et produit un découragement général. Pourtant le gouvernement a créé en 1888 un comité d'examen des comptes de travaux dans lequel il est représenté, un organe qui se tient visiblement au courant des pratiques de l'industrie. Son action est utile à la cause du progrès dans la Marine, même s'il faut attendre 1911 pour qu'il ose écrire que seul un changement de statut permettra de faire des arsenaux de la Marine ou au moins des établissements hors des ports des établissements industriels, en les obligeant d'abord à dégager un résultat chiffré de leurs comptes annuels. L'idée du fonds de roulement, dont nous avons négligé l'étude, contient en germe celle du compte de commerce, qui est la voie de l'émancipation.

L'autonomie des directions de travaux, décidée par le ministre en 1900, est un progrès vers la responsabilité des directeurs ou chefs de service, à condition que l'autorité centrale montre la fermeté convenable. Sinon l'autonomie est synonyme de désordre, et le reproche a été articulé plus d'une fois et non pas seulement par des officiers du corps du Commissariat à la suite de son éviction de la surveillance des travaux. Si Delcassé demande aux chefs de service de prendre au sérieux la comptabilité des travaux, c'est qu'elle laisse fort à désirer. L'exemple de Guérigny, qui n'a aucune des sujétions militaires des ports de guerre, est là pour montrer que son directeur peut la négliger impunément. Si la paie et l'existence même des fonctionnaires chargés de ces travaux, à commencer par les polytechniciens des deux corps d'ingénieurs, dépendaient des résultats de leur gestion, ils modifieraient leur attitude. En cela réside selon nous la plus grande partie du problème des arsenaux et sa solution.

L'impossible réforme ?

5.1. L'aciérie de Guérigny

a. Camille Pelletan, alors député radical des Bouches-du-Rhône, remet au jour dans le rapport du budget de 1896 une question qui semblait perdue de vue par la Marine depuis les échecs éprouvés au Parlement dix ans plus tôt¹. Il juge exagéré le prix des cuirasses et impossible la concurrence entre un nombre aussi restreint de fournisseurs². Ces fournisseurs sont pourtant au nombre de cinq et jusqu'à sept pour certaines fabrications. Il est inadmissible, dit-il, qu'ils fixent seuls les profits qu'ils entendent réaliser avec les ressources tirées des contributions. Pelletan hésite cependant et espère qu'« on ne sera pas obligé de recourir à un remède aussi incertain » que l'extension des fabrications de la Marine aux blindages. La délégation de la commission extraparlamentaire de 1894 conclut de son côté à la fin de 1897 qu'un atelier de production de moyens blindages à Guérigny ferait baisser le prix des gros blindages et que, si la Marine n'y parvenait pas, il n'y aurait qu'à augmenter encore l'outillage de son usine. Elle compte sur un amortissement rapide de la dépense et sur les coûts de revient constatés, qui serviraient d'étalons.

Le rapporteur du budget de 1898, Monjaret de Kerjégu (1846-1908), député républicain du Finistère, n'est guère partisan des industries d'État, qui sont « rarement avantageuses pour l'État lui-même ». Il sait que la fabrication des blindages minces en fer puis en acier à Guérigny n'a pas fait varier sensiblement les prix du commerce, et il doute qu'un nouvel atelier devant entrer en action à longue échéance produise un autre effet. Il voit aussi que le progrès technique va exiger un renouvellement continu de l'outillage et des procédés et doute que l'État soit capable de le suivre. Ces dépenses seront-elles du reste compensées par les « bénéfices toujours aléatoires que l'État peut attendre de sa propre fabrication » ? Et le coût avancé par l'État peut-il se comparer au prix payé à l'industrie ?

¹ Rapport du Comité d'examen des comptes de travaux de la Marine du 27 juin 1912 (année 1910), *J.O.* du 27 juillet, p. 935 à 970, pour ce développement.

² Que dirait-il aujourd'hui des monopoles en place ou organisés par l'État dans toutes les grosses fournitures à la Défense ?

Le projet de budget de 1900 ne porte pas de crédit particulier pour une aciérie³. La Porte, de nouveau rapporteur à la Chambre, s'étend sur la lenteur persistante des constructions neuves. Il rappelle que le développement de l'outillage des arsenaux est une condition *sine qua non* de la rapidité. D'autre part, selon lui, les causes de cette lenteur étant multiples, une meilleure répartition des ressources atténuera les retards sans les supprimer : « on ne saurait demander à la fois à un arsenal de construire vite et d'être toujours prêt à satisfaire aux demandes urgentes de réparations qui lui viennent des navires de la flotte ». Le rapporteur salue la création d'ateliers centraux de la flotte à Cherbourg, qui « déchargent le service des constructions navales de l'obsession continue des menues réparations » et permettent de faire des économies.

Lors de la discussion générale, le ministre de Lanessan (1843-1919) fait un point de la réorganisation que le commandant Gougéard avait proposée vingt ans plus tôt⁴ : « séparer d'une manière aussi complète que possible tout ce qui constitue l'armée navale avec son matériel, son personnel, son administration, de l'usine maritime avec ses constructions, ses réfections de navires, ses ouvriers, ses ingénieurs, sa maistrance des arsenaux et son administration particulière ». Lanessan rappelle que l'opinion publique et le Parlement ont joué un rôle dans le changement très important qui est en cours. Le groupe flotte peut effectuer lui-même, avec ses ouvriers militaires, certaines petites réparations sans déranger le service des constructions navales. Lorsque la ventilation des crédits entre les deux services aura été réalisée, la reddition des comptes sera plus facile, assure l'orateur car tous les travaux, comprenant aussi la rémunération du personnel entretenu, figureront dans les chapitres de la direction du Matériel, tandis que seuls seront compris dans les chapitres relatifs à la flotte les crédits qui regardent son personnel et son matériel.

La Porte, empruntant les chiffres à un conférencier de l'École supérieure de la Marine, avance que les dépenses de main-d'œuvre d'un cuirassé seraient seulement de 10 % supérieures dans les arsenaux français à ce qu'elles sont en Angleterre, mais les dépenses de matières les dépasseraient de 40 %⁵. Ces matières sont la coque, la cuirasse verticale et les accessoires de coque. L'*Iéna* aurait ainsi coûté 14 443 000 F, le *Canopus* 9 100 000 F. « Faut-il voir [dans l'énorme écart de prix] l'indice d'un tribut excessif payé par le Trésor public à la métallurgie française ? Des lots de plaques de pont de moins de 70 mm ont été commandés simultanément et pour les mêmes navires à Guérisny et à l'industrie : les premières ont coûté, transport compris, 57,4 F la tonne, les secondes de 170 à 184 F. La Porte admet qu'il faudrait ajouter au coût de l'usine de l'État 50 % au plus de frais généraux et d'amortissement de l'outillage. « On comprend aisément », ajoute le rapporteur, « que l'idée de développer l'outillage ait paru séduisante à certains esprits [dans l'administration de la Marine], non qu'il puisse être question de demander à cet outillage une production telle que l'État cesse d'avoir besoin du concours de nos grands établissements métallurgiques, mais pour que Guérisny soit en situation de jouer, en ce qui concerne les blindages, le rôle de régulateur du marché que joue déjà, pour les machines, l'établissement d'Indret. »

Premier orateur à s'exprimer lors de la discussion générale (28 février et 1^{er} mars 1900), le baron Amédée Reille (1873-ap.1963), officier de marine démission-

³ *Journal officiel*, Doc. parl. Chambre, n° 1142, p. 509 à 533, pour ce développement (rapport annexé au procès-verbal de la séance du 4 juillet 1899).

⁴ *J.O.*, séance du 1^{er} mars 1900.

⁵ Rapport du 4 juillet 1899 précité, pour ce développement.

naire devenu député du Tarn, déplore le coût des constructions neuves qui est de plus en plus élevé, toujours supérieur aux prévisions et plus fort qu'à l'étranger. Trois séries de causes expliquent selon lui cette réalité inquiétante : 1° la durée excessive des constructions, malgré des progrès récents, due à la lenteur des arsenaux, aux retards des fournisseurs et à la dispersion des travaux ; 2° l'hétérogénéité de la flotte, rançon d'un progrès technique incessant, opposée à l'homogénéité de la marine à voiles des derniers temps ; 3° les défauts de construction (en fait de conception), qui seraient évités si les officiers de marine étaient plus intimement mêlés à l'exécution des constructions neuves. L'infériorité économique vis-à-vis de l'Angleterre provient du développement insuffisant des chantiers privés, lui-même suite de l'insuffisance du commerce extérieur français.

L'orateur, reprenant l'argumentation du député de la Loire Georges Claudinon (1849-1930) lors de la discussion du budget précédent, signale que les conditions de réception des plaques sont plus sévères en France qu'en Angleterre et qu'elles renchérissent leur coût et retardent leur livraison. D'un autre côté, la comparaison des prix des blindages de pont à Guérigny et dans l'industrie le laisse perplexe. Certes, « il est évidemment difficile de discuter des chiffres officiels imprimés dans un rapport sur une autre base d'appréciation que l'affirmation de l'honorable rapporteur ». Le rapporteur du budget de la Guerre affirme que le service de l'Artillerie ne prétend pas que l'industrie travaille plus chèrement ni plus lentement que les établissements militaires, le contraire étant notoirement vrai. Il faudrait alors admettre « que les mêmes officiers, sortant d'une même école, fabriquent pour l'État dans des conditions aussi onéreuses ou aussi économiques, suivant qu'ils portent un képi ou une casquette ». Reille s'est renseigné sur les bases du calcul donné dans le rapport de La Porte : Guérigny a choisi les lots de plaques rectangulaires et non les plaques trapézoïdales, d'exécution plus difficile, et ne soumet pas au tir au canon une plaque prise au hasard dans le lot comme les industriels ; on ne peut donc tirer aucune conclusion de la comparaison⁶. Le baron va voter contre l'aciérie de Guérigny.

Deux députés socialistes des ports, Isnard (1856-1919) à Brest et Ferrero (1859-1927) à Toulon, voient dans l'économie annuelle escomptée par le rapporteur grâce à l'exploitation d'une aciérie à Guérigny le moyen de financer l'augmentation de 10 % des salaires des ouvriers des arsenaux qu'ils réclament (soit environ 3,2 millions par an pour 25 500 ouvriers civils). Le 8 mars 1900, Alfred Massé (1870-1951), député radical-socialiste de la Nièvre, dépose un amendement au projet de budget tendant à ajouter un premier crédit de 350 000 F pour l'installation d'une aciérie à blindages à Guérigny. Gerville-Réache et Kerjégu y souscrivent. Massé pose que les sociétés qui

⁶ Voici comment le directeur des forges de La Chaussade justifie cette anomalie devant la commission extraparlamentaire en 1896 : « Comme officiers de la Marine, nous savons trop bien l'importance de la bonne qualité d'un blindage de pont pour ne pas apporter à la fabrication tout le soin voulu, sans qu'il soit besoin de nous imposer un contrôle humiliant pour notre dignité ». Plus que la candeur, c'est l'ignorance des ingénieurs qu'il faut invoquer ici, puisque d'après leur conception arriérée du contrôle, l'on ne vérifie pas la qualité demandée, mais l'absence de malfaçons (sous-entendues volontaires)... *Gaston Thomson juge de son côté que Guérigny n'est pas immunisé contre les fraudes.* « Ce que vous exigez comme contrôle de l'industrie, si vous voulez être à deux de jeu et faire une comparaison, vous devriez le faire pour vous-même [et en fait par l'intermédiaire de contrôleurs indépendants de l'usine] ». BB⁸-1193, p. 49 et 50 (extrait du rapport monumental de cette commission). Les blindages de Guérigny sont ensuite et avant 1912 soumis aux épreuves de recette, y compris le tir au polygone de Gávres quand il y a lieu, cf. § 5.2.

produisent le blindage en acier spécial⁷ sont syndiquées et qu'elles « détiennent le marché et y imposent leur loi ». Selon lui, ce sont elles qui ont fait échouer le premier projet d'aciérie, et elles en ont profité pour augmenter leurs prix. Elles prétendent que leurs produits sont meilleurs que ceux de Guérigny et moins chers.

Massé avance le coût de revient (direct) de 0,70 F/kg pour les blindages de pont fabriqués à Guérigny, contre le prix de vente de 1,73 F/kg par l'industrie, soit un franc d'économie (apparente) par kg. Il suppose encore, d'après les déclarations de Claudinon, que Guérigny a reçu de l'industrie des lingots de qualité inférieure parce qu'elle espérait faire des bénéfices plus importants ou déconsidérer plus facilement un possible concurrent. Cet argument est spécieux, et Massé admet que Guérigny prend les plaques les plus faciles à réaliser parce que son outillage ne lui permet pas de faire mieux. Il avance un coût prévisionnel de 1,48 F/kg pour les plaques en acier spécial, contre 2,54 F/kg, soit encore un franc par kg d'économie, ou 1 200 000 F par an, pour une capacité installée de 1 200 t de plaques, à partir de la quatrième année. Cette information, donnée incidemment au milieu d'une discussion de principes, ferait de Guérigny un petit producteur de blindages de ceinture⁸. À l'économie directe, Massé ajoute celle qui doit résulter de la diminution des prix de l'industrie, qu'il n'évalue pas. L'argument des délais sert sa cause à titre secondaire. Les industriels livrent parfois avec retard, et les pénalités, quand l'administration les applique sont, d'après lui, sans rapport avec le tort causé au plan « politique, militaire et pécuniaire ». Les établissements d'État eux livrent à l'heure et sans aléas.

⁷ Celui dont on se sert alors pour les cuirasses, en remplacement de l'acier extra-doux qui reste employé dans les plaques de pont. É. Lockroy, rapporteur du budget de 1902 à la Chambre, évalue à 163,5 millions les commandes de blindages à l'industrie de 1891 à 1899, y compris ceux des navires que l'industrie doit fournir. Sur cette somme, 100,5 millions se rapportent au tonnage de 41 720 t, soit un prix d'achat de 2,41 F/kg. Si l'on admet l'application de la règle de trois, les 163,5 millions correspondent à 67 873 t de plaques ou à la commande moyenne de 7 540 t par an. Rapport de la commission de la Chambre des députés chargée d'examiner le projet de budget de 1902 (Marine), *Impressions parlementaires*, 7^e législature, n° 2636, annexé au procès-verbal de la séance du 6 juillet 1901, p. 236.

⁸ Les capacités de production annuelle des usines à blindages sont fort différentes. Guérigny les a établies en 1906 d'après leurs déclarations et à partir du cuirassement *complet* d'un cuirassé de 18 000 t (3 000 t d'acier cimenté et 1 214 t d'acier spécial, rapport 71/29) et d'un croiseur cuirassé comme l'*Ernest-Renan* (709 t d'acier cimenté et 1 443 t d'acier spécial, rapport 33/67). Les résultats sont les suivants.

Fournisseur	Cas du cuirassé			Cas du croiseur cuirassé		
	total	acier cimenté	acier spécial	total	acier cimenté	acier spécial
Le Creusot (Schneider)	5 000	3 550	1 450	5 000	1 650	3 350
Montluçon (Châtillon-Commentry)	3 200	2 272	928	3 200	1 056	2 144
Saint-Chamond (Marine et Homécourt)	5 500	3 905	1 595	5 500	1 815	3 685
Rive-de-Gier (Marrel)	2 500	1 775	725	2 000	660	1 340
C ^{ie} de Saint-Étienne	1 400	994	406	2 200	726	1 474
Totaux (arrondis)	17 600	12 500	5 100	17 900	5 900	12 000

La capacité installée successivement à Guérigny, 1 200 t d'acier spécial puis 2 000 t d'acier cimenté ou spécial, fait donc de l'établissement un petit fournisseur de la Marine. L'auteur de la note de Guérigny ajoute que l'usine de Firminy peut fournir 100 t de surbaux en acier spécial par an et celle d'Unieux (Holtzer) 150 t de plaques de pont et 60 t de surbaux. Il estime que la capacité annoncée par Le Creusot et Saint-Chamond est exagérée et que la valeur probable est de 4 000 t pour le premier et 4 500 t pour le second. Marrel doit augmenter son outillage pour passer à 3 500 t ou 3 000 t. La Compagnie de Saint-Étienne étudie l'augmentation de son atelier de cimentation, dont la production est limitée à 1 000 t par an. *Note au sujet de la production des diverses usines à blindages*, du 10 avril 1906, 6DD¹-378.

Claudinon, maître de forges au Chambon-Feugerolles (Loire) et fournisseur d'obus, défend, dit-il, l'industrie de son département comme il en a le devoir et comme Massé défend ou doit défendre celle de la Nièvre. Il cherche à prouver que l'adoption de l'amendement serait contraire aux intérêts de la défense nationale. Il objecte d'abord qu'étant chargés de la surveillance des fabrications de blindages dans l'industrie, les ingénieurs de l'État profiteraient des secrets de fabrication et des découvertes qui s'y font. Guérigny deviendrait un concurrent déloyal par le jeu des mutations, les contrôleurs devenant des contrôlés et réciproquement. D'autre part, le contrôle exercé par des ingénieurs d'un même corps sur le travail d'autres ingénieurs du corps ne peut ressembler à celui qui s'exerce dans l'industrie. Les conditions des marchés, avec essai au canon et contre-essai, sont risquées pour l'industriel en cas de rejet définitif d'un lot : non seulement la valeur de celui-ci est en principe perdue, mais le délai d'exécution reste le même et les pénalités sont encourues jusqu'à la livraison du lot de remplacement. Claudinon pense qu'il est impossible d'imposer ces conditions à l'État : comment, dit-il, demander un crédit supplémentaire pour payer un lot rebuté, sans parler des pénalités ? Il trace donc un parallèle complet, même si le crédit à demander au budget s'exprime autrement dans ce cas. Comment l'État pourra-t-il éventuellement mettre Guérigny à l'index, comme il le fait pour les fournisseurs qui lui causent un préjudice important ? Comment lèvera-t-il la décision de mise à l'index, son usine n'ayant presque aucun autre client et ne pouvant donc prouver les progrès accomplis dans l'exécution de commandes de tiers ? Les plaques de l'industrie rebutées par l'État trouvent souvent amateur à l'étranger. Qu'en sera-t-il des plaques rebutées de Guérigny ? Claudinon estime en somme que le contrôle de cette usine ne donnerait pas les garanties nécessaires et que l'État ne peut soumettre ses usines aux conditions qu'il impose à l'industrie dans ses marchés. Massé travaille pour la Nièvre : qu'il s'intéresse aux bonnes usines privées qu'elle abrite.

Le député de la Loire Jean Audiffred (1840-1917) se doute que les coûts avancés par Massé ne comprennent que les dépenses d'atelier. Tant que cette question de comptabilité n'aura pas été tirée au clair, on ne doit pas déposséder les usines de trois départements qui ont investi 23 millions dans cette fabrication au profit d'un quatrième département, conclut-il. Si c'est le cas, l'industrie fera payer ces dépenses dans les grands travaux de défense des côtes à venir. Et il résume ainsi la position de son prédécesseur à la tribune : actuellement l'industrie fabrique, l'État contrôle ; quand l'État fabriquera, qui le contrôlera ? En réalité il souligne la faiblesse de sa propre position, puisque l'État fabrique depuis Louis XIII et que, pour les partisans de l'aciérie, il s'agit simplement d'ajouter une fabrication à celles qui existent.

Gerville-Réache rappelle qu'il a fait un rapport favorable à l'aciérie il y a dix ans, comme pour faire oublier qu'il avait d'abord défendu l'opinion opposée. Il ne demande pas *l'expropriation* des industriels, ni l'interdiction de produire, mais un atelier d'État permettant de réguler les prix, de sorte que l'industrie soit conduite à faire des concessions lors de la négociation des marchés. Boudenoot (1855-1922), le rapporteur général, fait valoir que la dépense, comptée pour 3 millions, devrait produire, à raison de 1 200 t de blindages par an, une économie annuelle de 1 200 000 F par la seule production du nouvel atelier. Lanessan vient affirmer à la tribune que tous les hommes compétents du ministère réclament cet atelier depuis longtemps. L'amendement Massé est adopté à la Chambre puis ratifié au Sénat, l'action ayant été coordonnée

par Massé et par Cabart-Danneville (1846-1918), sénateur de la Manche. La gauche a voté pour, la droite contre. *Les temps ont changé.*

L'aciérie et les installations d'usinage des blindages des autres ateliers ont coûté en réalité 5 141 000 F ; elles ont été inaugurées par le ministre Pelletan le 4 juin 1904⁹. C'est une augmentation sans précédent des immobilisations de Guérigny. En six ans, de 1905 à 1910, les commandes passées à l'établissement ne représentent que 1 374 t de blindages sur les 7 200 t escomptées. L'aciérie a coulé 6 700 t de lingots pour d'autres fabrications, mais l'on est loin du compte. Elle peut bien produire 3 000 t par an, mais la capacité d'usinage n'atteint qu'un maximum de 1 200 t, et elle diminue considérablement en fonction du poids unitaire des plaques. Aussi l'établissement a-t-il accepté les plaques de pont du *Mirabeau* (2 t par plaque environ), mais refusé celles, identiques, du *Danton*, parce que ses moyens de gabariage ne permettaient pas de les livrer dans des délais acceptables. Ce sont les nécessités du progrès qui en sont la vraie cause : les blindages de ceinture, qu'il devait produire en acier spécial au nickel, le sont désormais en acier cimenté, et les industriels s'équipent progressivement pour fabriquer ces nouvelles plaques, qui pèsent au moins 10 t chacune. Dans ces conditions, la capacité de production de l'État, avec des plaques au nickel (plaques de pont principale-ment) de 4,5 t en moyenne, s'établit à 850 t.

On a soutenu qu'avec ses plaques de pont en acier spécial Guérigny pouvait réguler les prix de l'industrie : « en arrivant à démontrer que les prix des plaques de pont sont dans un rapport déterminé avec les prix de l'industrie, on pourra conclure du particulier au général, parce que la fabrication est la même ». Le Comité d'examen des comptes de travaux pense que ce procédé ne peut réussir que si la Marine recourt effectivement à la concurrence étrangère en cas de maintien de prix exagérés. Il juge que l'intervention de Guérigny en cette matière reste inefficace, alors que la commission du budget de la Chambre des députés affirme le contraire¹⁰. C'est maintenant le Parlement qui pousse la Marine à augmenter l'outillage de son usine afin de rentabiliser le capital déjà investi et de remplir le rôle de régulation des prix de l'industrie. L'économie annoncée par l'établissement est à nouveau d'un franc la tonne. L'investissement prévu (5,5 millions) doit permettre à Guérigny de produire 2 000 t de blindages cimentés ou au nickel par an.

La création d'une aciérie, décidée par le Parlement après des années de refus, consolide l'existence de l'établissement. Mais l'acier spécial étant supplanté par l'acier cimenté, les nouveaux ateliers ne peuvent travailler selon les prévisions, si bien qu'il faut doubler la mise de fonds afin d'admettre la nouvelle fabrication à partir de 1914. Le Comité observe que les ateliers spécialisés dans les fabrications accessoires, qui emploient la majorité des ouvriers, ont été longtemps négligés, mais non supprimés, parce que les ministres n'ont pas imposé de spécialisation méthodique aux directeurs de Guérigny.

⁹ Rapport du Comité d'examen des comptes de travaux de la Marine du 27 juin 1912, *J.O.* du 27 juillet, p. 935 à 970, pour ce développement.

¹⁰ Rapport de la commission du budget de la Chambre des députés chargée d'examiner le projet de budget de 1910 (Marine), *Impressions parlementaires*, 9^e législature, n° 2754, annexé au procès-verbal de la séance du 27 juillet 1909, p. 205. Au Sénat, on produit encore un prix de revient, moins fortement tronqué peut-être que naguère, de 0,697 F/kg (main-d'œuvre 0,091, matières 0,271, frais indivis et frais généraux, 0,335) contre 1,7 F/kg pour l'industrie (*Jean-Bart* et *Diderot*). Rapport de la commission des finances du Sénat, projet de budget de 1912 (Marine), n° 49, p. 66-67. Nous verrons plus loin à quels résultats le Comité parvient pour ces blindages de pont.

b. Alfred Massé a avancé que les fournisseurs de blindages étaient syndiqués : il pensait peut-être au Comité des forges. Le rapporteur du budget de 1907, le député radical des Bouches-du-Rhône Henri Michel (1857-1930), fait allusion au syndicat constitué le 1^{er} mai 1903 sous le nom de Chambre syndicale des fabricants et constructeurs de matériel de guerre¹¹. L'objet social comprend la recherche d'« une plus juste répartition des commandes entre l'industrie et les ateliers de l'État ». Les députés des ports de guerre ont fait des émules ! Sur six membres du bureau, cinq représentent (statutairement, semble-t-il) les cinq principaux fournisseurs de blindages. Ceux-ci ont absolument besoin des cuirassés et des tourelles blindées, alors que les chantiers peuvent aussi produire des torpilleurs et des sous-marins. Ils ont pu téléguider les campagnes d'opinion en leur faveur, lorsque Pelletan a paru se détourner des cuirassés pour donner dans les idées de la Jeune École. Aussi Michel déforme-t-il l'objet social avoué : « obtenir l'inscription de cuirassés au budget de la Marine et de tourelles blindées aux budgets de la Guerre et des Colonies ». Le code pénal réprime l'action tendant à fausser la concurrence, mais il faut en administrer la preuve avant de condamner.

Michel, constatant la vanité de simples comparaisons de prix portant sur les fournitures complètes, voudrait accéder à la réalité des coûts dans l'industrie, afin notamment de connaître les frais généraux qui sont impossibles à évaluer depuis les arsenaux. Il imagine de donner à l'État le droit de mener chez les principaux fournisseurs *des enquêtes d'après leurs livres de comptes*. En fait, il pense plutôt à ce qu'on appelle aujourd'hui l'enquête technico-comptable, qui permet de déterminer des prix maximum dans l'ancien cadre de l'adjudication au rabais, mais il a également invoqué l'enquête comptable, par le calcul des frais généraux. Il plaide que ces fournisseurs jouissent d'un monopole de fait dans la mesure où l'État s'interdit d'acheter à l'étranger ce qu'ils produisent. L'État peut donc faire valoir des droits sur eux et exiger des garanties, comme il en exige des compagnies de chemin de fer et des compagnies d'assurances. C'est chose faite en 1935, à la faveur de la guerre mondiale et des procès pour « bénéfices illicites de guerre ».

Le passage de son rapport qui traite des « gros capitalistes » et de leurs profits est une œuvre de parti, mais la situation de la Marine vis-à-vis de ses treize principaux fournisseurs mérite d'être rapportée ici. Les grands bâtiments se décomposent en cinq fournitures principales : la coque, la machine, les chaudières, les cuirasses et les tourelles. La Commission des machines et du grand outillage séant à Paris passe de gré à gré, lorsque le navire est commandé à l'industrie, un marché pour la coque, la machine et le cuirassement à un chantier naval, qui construit le plus souvent la machine lui-même et achète le cuirassement aux industriels spécialisés (le cuirassement des tourelles mobiles est compris dans la fourniture des tourelles). Puis la Commission passe un ou des avenants pour les tourelles, la valeur ajoutée du chantier se limitant en général à l'installation à bord. Les chaudières, canons, ancres et chaînes sont des fournitures de l'État aux chantiers, et l'on ne s'étonne pas que Michel réclame leur extension aux blindages.

Les sociétés appelées à la production de ces matériels sont : 1° (coques) la Société des forges et chantiers de la Méditerranée, la Société des chantiers et ateliers de

¹¹ Rapport de la commission du budget de la Chambre des députés chargée d'examiner le projet de loi de finances de 1907 (Marine), *Impressions parlementaires*, 9^e législature, annexe au procès-verbal de la 2^e séance du 13 juillet 1906, p. 72 à 107, pour ce développement.

la Loire, la Société des chantiers et ateliers de la Gironde et la Société des chantiers de l'Atlantique ; 2° (machine) la Société des forges et chantiers de la Méditerranée, la Société des chantiers et ateliers de la Loire, la Société des chantiers de l'Atlantique et Schneider et C^{ie} ; 3° (chaudières) Delaunay-Belleville et Niclausse et C^{ie} ; 4° (cuirasses) Schneider et C^{ie}, Compagnie des forges et aciéries de la Marine et d'Homécourt (Saint-Chamond), la Compagnie des forges de Châtillon-Commentry et Neuves-Maisons, Marrel et C^{ie} et la Compagnie de Saint-Étienne ; 5° (tourelles) Marine et Homécourt, Schneider, Châtillon-Commentry, la Société de construction des Batignolles et la société Fives-Lille. En tout donc, treize fournisseurs et de deux à cinq concurrents possibles par marché.

Les six cuirassés type *Patrie* et les cinq croiseurs cuirassés du programme de 1900 ont été commandés en même temps, en entier ou en pièces détachées (celles-ci doivent équiper les coques construites dans les arsenaux). Aussi le nombre des fournitures était-il bien supérieur au nombre des fournisseurs : Michel y voit un vice de procédure qui favorise l'entente entre fournisseurs et donc l'augmentation des prix. Il s'imagine que, dans le cas contraire, les fournisseurs ne voudront pas risquer de n'obtenir aucune fourniture¹². Il sait qu'elles ne résultent pas d'adjudications au rabais et ne paraît guère s'en inquiéter ; ce serait pourtant l'occasion d'utiliser cette procédure d'achat, l'entente sur les prix se voyant aussi bien. On doit craindre d'être obligé d'adjuger à des prix trop élevés et c'est, selon nous, parce que la Commission ne négocie pas *ou ne sait pas négocier les prix* dans les marchés de gré à gré qu'elle parvient au même résultat¹³. Le discours de Michel est celui des ports de guerre : il était

¹² Certaines fournitures peuvent ou doivent être alloties, c'est le cas des blindages. Michel voudrait que la Marine achète les cuirasses et les fournisse aux chantiers constructeurs de l'industrie, afin qu'elle puisse négocier les prix avec les fabricants de cuirasses, mais il écrit aussi qu'elle ne dispose d'aucun élément d'appréciation, vu qu'elle ne fabrique pas de cuirasse épaisse, et qu'elle doit donc accepter des prix imposés.

¹³ Le décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique met au nombre des exceptions à la règle de l'adjudication avec concurrence et publicité « toute espèce de fournitures, de transports ou de travaux, lorsque les circonstances exigent que les opérations du gouvernement soient tenues secrètes ; ces marchés doivent préalablement être autorisés par l'Empereur sur un rapport spécial » (art. 69). Aucune fourniture de la Marine ne remplit ces conditions, à moins qu'elle ne serve à une opération militaire. Nous n'avons encore vu nulle part cette condition remplie et, d'une manière plus générale, si l'on parle de brevets, c'est-à-dire de *secret industriel* dans la Marine (exception suivante à l'article précité), le terme de secret ne se rapporte qu'au personnel, dans les documents que nous avons lus. Le *secret militaire* tel que les armées le connaissent aujourd'hui est une notion plus récente, et le gouvernement en a abusé ces derniers temps. Au XIX^e siècle, il se serait appliqué aux opérations militaires et d'abord aux ordres donnés aux chefs militaires, mais comment garder le secret sur des préparatifs dans un port de guerre ?

Dans le cas de grosses fournitures comme les blindages, on aurait pu procéder à des adjudications restreintes (art. 71) avec maximum de prix ou minimum de rabais. Pour que l'adjudication soit prise au sérieux, les prix qu'on y porte doivent être eux-mêmes crédibles, et la Marine aurait pu faire appel à ses contrôleurs en usine (un ingénieur de Guérigny et des maîtres) pour les établir. Comme l'adjudication doit être approuvée par le ministre (art. 79), celui-ci peut refuser son approbation, ce qui revient à déclarer l'adjudication infructueuse.

D'autre part le marché de gré à gré ne dispense pas de la mise en concurrence. Les marchés de ce type, qui sont l'exception d'après la réglementation, sont la règle dans la Marine. Les grosses fournitures comme les blindages font exception à la règle de l'adjudication parce que, dit le Conseil d'État, elles ne peuvent être confiées qu'à des « industriels présentant toutes les garanties de capacité » (commentaire de l'art. 18 du décret du 18 novembre 1882).

Le cahier des conditions générales (CCG) des marchés de fournitures de la Marine du 10 juin 1870 (les marchés de travaux de la Marine suivent un autre CCG) prévoit le concours sur échantillons, une forme d'adjudication qui existait depuis un certain temps déjà dans la Marine et qui ressemble à l'appel

prudent de ne donner que trois cuirassés à l'industrie (c'est-à-dire trois aux arsenaux) au lieu de quatre, et « *les industriels ont toujours la ressource des commandes de l'étranger ou de la marine marchande* ». C'est ainsi que les Forges et chantiers de la Méditerranée ont reçu la commande de deux cuirassés, les Chantiers de la Loire et ceux de la Gironde, un cuirassé chacun, les Chantiers de l'Atlantique un croiseur cuirassé. Les arsenaux ont obtenu deux cuirassés et quatre croiseurs cuirassés à construire dans trois ports (Brest, Lorient et Cherbourg).

La Marine risque de refaire la même faute, dit le rapporteur, avec les six cuirassés de 18 000 t de la classe *Danton* : quatre d'entre eux doivent être confiés à l'industrie selon le projet de budget de 1907. Si ces cuirassés sont maintenus, il est d'avis d'en commander deux ou au plus trois à l'industrie, au profit des arsenaux et notamment de Toulon qui n'a pas construit de grand bâtiment depuis longtemps. Sur les 80 millions de cuirasses du programme de 1900, divisées en 17 ou 14 lots par bâtiment, l'un des fournisseurs a obtenu 20 millions, trois autres 17 millions chacun et la Compagnie de Saint-Étienne, qui ne produisait pas l'acier cimenté, 9 millions seulement. Conclusion : « le partage est fait comme si une volonté intelligente présidait à la répartition des lots ». Les six cuirassés type *Patrie* portent chacun deux tourelles jumelées de 305 et six tourelles de 164,6 ou 194. Deux des cinq fabricants de tourelles en obtiennent chacun deux de 305, deux autres quatre, et Fives-Lille aucune. Les propositions de la société des Batignolles et de Marine et Homécourt ne différaient que de 0,5 % l'une de l'autre (marchés des deux cuirassés des arsenaux ; la tourelle vaut trois millions). Ces fournisseurs se fournissent les uns chez les autres afin de réaliser leurs fournitures : la société des Batignolles aurait adressé 95 % de la valeur des sous-commandes à Schneider et à Marine et Homécourt¹⁴.

Michel se contente de juxtaposer les prix des tourelles des cuirassés de 1900 et ceux de leurs prédécesseurs. Il constate l'élévation des prix, mais serait bien incapable de l'expliquer. Aussi l'entente entre capitalistes explique tout ! Il sait d'ailleurs que cette simple comparaison ne mène à rien. De même l'explication par les gros marchés de blindages de l'élévation anormale des bénéfices est-elle un peu courte. Chaumet, plus favorable à l'industrie qu'aux arsenaux, signale que l'État a confié des travaux à l'industrie de manière décousue, surchargeant momentanément les établissements métallurgiques puis les sevrant de commandes ; de cette façon il était sûr de

d'offres actuel (mais moins que la forme prévue dans le CCG précédent, celui de 1847, qui combinait la publicité, la concurrence et le traité de gré à gré). En effet il réunit les critères du prix des soumissions et de la qualité des échantillons évaluée après essais et graduée. Le commentateur du cahier de 1870 ne recommande pas cette forme compliquée d'adjudication. Il n'encourage pas davantage les acheteurs à recourir aux rabais : si l'administration peut annuler toute adjudication dont les prix lui semblent exagérés, elle ne doit pas encourager une concurrence à outrance qui peut conduire les adjudicataires à conclure des marchés désavantageux et à chercher à se dédommager ensuite dans l'exécution, notamment aux dépens de la qualité. Le prix maximum est encore à proscrire en général car il est difficile à déterminer ; on peut toujours réadjudger ou traiter de gré à gré, si aucune offre n'est jugée acceptable. Autrement dit ce commentateur n'aurait pas approuvé notre manière de voir.

Pour d'autres renseignements sur la réglementation des marchés à cette époque, on pourra se reporter à notre article intitulé « Le cadre réglementaire des marchés de la Marine (1850-1885) » et paru dans *Marchés publics. La revue de l'achat public*, n° 259, juillet-août 1991, p. 56 à 65.

¹⁴ Chacun des quatre constructeurs de machines obtient d'une à trois machines sur les onze, et trois machines sont réservées à Indret ; les deux fabricants de chaudières en obtiennent quatre et cinq respectivement, et deux sont commandées à Indret.

payer plus cher ses fournitures¹⁵. D'une manière générale selon lui, les arsenaux sont plus chers que l'industrie et leurs coûts « déterminent le prix minimum au-dessous duquel les sociétés privées se gardent généralement de descendre ». Cette proposition laisse supposer que les coûts des arsenaux même limités aux coûts directs sont fiables, ce dont on peut encore douter.

Nous pensons que les bureaux ont étendu aux constructions navales tout entières les habitudes prises sous le Second Empire lorsque le principal achat à l'industrie était la machine : ils déterminaient d'abord la capacité de production de l'usine d'Indret afin de lui donner sa part, puis répartissaient à peu près également les chevaux-vapeur entre les industriels capables de fournir les machines selon les spécifications (ou plans) imposées¹⁶. Ils leur demandaient un prix, mais les quelques documents retrouvés ne nous ont pas donné l'impression qu'il y avait eu une véritable négociation. Ces fournitures annuelles ou au moins régulières donnaient lieu à des marchés de gré à gré et non à des adjudications ; ce pourrait être un indice, mais nous devons signaler qu'au XVIII^e siècle déjà, les fournitures les plus élaborées de la Marine échappaient à l'adjudication, pour de bonnes et de moins bonnes raisons. Nous dirons seulement que le marché de gré à gré (on dit maintenant négocié) permet la négociation des prix et que, si l'on ne se sert pas de cette arme, l'adjudication et surtout l'appel d'offres sont préférables. Il semble que les bureaux ont vu les usines de l'industrie comme celles de l'État : leur premier souci a été de les alimenter en commandes, de peur qu'elles n'abandonnent la partie et ne se tournent vers d'autres clients ou d'autres productions. En somme la Marine s'est crue obligée de donner à chacun sa part, qu'il s'agisse de l'un de ses grands fournisseurs ou d'un arsenal. Michel signale que le ministre a demandé aux fabricants de coques un devis décomposé selon certaines divisions qu'il indique, de façon à mener une analyse de prix portant sur une partie au moins des sous-ensembles des cuirassés de 1906. C'est une *nouveauté* qui n'est pas pour nous surprendre.

La commission d'enquête parlementaire créée à la suite de l'explosion de l'*Iéna* a constaté, rapporte Henri Michel, que l'administration de la Marine avait tendance à négliger la concurrence dans les commandes à l'industrie¹⁷. Quatre circulaires du 17 septembre 1909 rappellent la réglementation, et seule peut-être l'augmentation des attributions des deux commissions de marchés siégeant à Paris présente une amélioration réelle (« la tâche essentielle qui leur est attribuée est de rechercher et d'indiquer tout moyen propre à obtenir, dans l'ensemble des fournitures de la Marine, les conditions les plus avantageuses aux intérêts de l'État »). On a aussi imaginé de communiquer les projets de cahiers des charges aux chambres syndicales patronales et ouvrières pour avis et observations. On espère qu'ainsi les imprécisions et les erreurs techniques défavorables à l'État seront relevées...

Michel croit savoir d'autre part qu'à l'avenir aucune commande à l'industrie ne sera approuvée sans que le ou les directeurs intéressés des arsenaux aient fait

¹⁵ Rapport de la commission du budget de la Chambre des députés chargée d'examiner le projet de budget 1908 (Marine), *Impressions parlementaires*, 9^e législature, n° 1235, annexé au procès-verbal de la 2^e séance du 11 juillet 1907, p. 13 et 19.

¹⁶ Rapport au ministre du 16 décembre 1865, signé Dupuy de Lôme, 7DD¹-170.

¹⁷ Rapport de la commission du budget de la Chambre des députés chargée d'examiner le projet de budget de 1910 (Marine), *Impressions parlementaires*, 9^e législature, n° 2754, annexé au procès-verbal de la séance du 27 juillet 1909, p. 24 à 27 et 39, pour ce développement.

connaître les raisons pour lesquelles le travail ne pouvait être exécuté dans leur service. Une nouvelle commission administrative comprenant quelques représentants élus du personnel ouvrier doit notamment rechercher des dispositions permettant aux arsenaux de conserver des coûts de revient « normalement inférieurs » aux prix de vente de l'industrie et un plan de charge régulier.

Charles Bos (1862-1926), député radical-socialiste de la Seine, signale dans son rapport du budget de 1906 une circulaire du 19 juillet 1905 qui ouvre selon lui la voie à une certaine décentralisation des décisions¹⁸. La plupart du temps le ministre intervenait deux fois dans la procédure de passation des marchés, pour examiner les cahiers des charges et les projets de traités, puis pour donner son approbation définitive. Désormais, assez souvent, le ministre n'interviendra plus qu'une fois.

Le projet de cahier des charges des adjudications doit lui être fourni avec la justification des quantités, exception faite pour les tôles, profilés et barres à rivets achetés en vue d'une construction neuve, dont les plans et devis ont déjà été approuvés. Les adjudications sont approuvées localement, si aucun incident portant à conséquence n'a eu lieu. Dans le cas contraire ou si le prix dépasse de 10 % les prix précédents, le dossier de l'adjudication remonte jusqu'au ministre.

Les projets de marchés de gré à gré avec leurs cahiers des charges, sauf l'exception mentionnée, sont soumis à l'approbation du ministre. Si le marché est attribué au moins disant, l'approbation se fait localement ; dans le cas contraire l'approbation du ministre est requise. La difficulté d'établir d'avance les clauses techniques ou d'évaluer les commandes conduit à reporter l'approbation du ministre à la fin de la procédure des commandes d'outillage.

Les conditions générales du 10 mai 1901 prévoient les marchés dits par correspondance dans les cas urgents ou exceptionnels. Si le montant dépasse 5 000 F, le ministre doit donner son approbation ; s'il ne les dépasse pas, l'approbation est donnée par le préfet maritime ou le directeur d'établissement.

Ces derniers peuvent également ordonner des modifications d'immeubles à condition que les travaux n'intéressent pas la solidité de l'édifice et que la dépense n'excède pas 1 500 F (décret du 28 février 1905). Les mesures rapportées ci-dessus montrent bien jusqu'où va la centralisation de la décision et du contrôle dans la Marine au début du XX^e siècle.

¹⁸ Rapport de la commission du budget de la Chambre des députés chargée d'examiner le projet de budget de 1906 (Marine), *Impressions parlementaires*, 8^e législature, n° 2666, annexe au procès-verbal de la 2^e séance du 13 juillet 1905, p. 246 et 556-557, pour ce développement.

5.2. Un aperçu de la situation économique en 1912 : les établissements de la Marine hors des ports

Le rapport du Comité d'examen sur les comptes de travaux de 1910, publié en 1912 et consacré en totalité à l'étude approfondie du fonctionnement économique et comptable de l'établissement de Guérogny, permet de mieux mesurer les progrès accomplis par la Marine depuis l'époque de la seconde commission mixte et ceux, beaucoup plus importants, qu'il reste à accomplir pour donner, aux établissements hors des ports au moins, un statut et des règles de gestion convenant à leur mission¹⁹.

Le rôle assigné aux établissements hors des ports. Ils révèlent les coûts de revient de l'industrie dans les productions dont ils sont chargés concurremment avec elles et modèrent ses prix de vente. C'est leur rôle principal. En revanche on ne doit pas trop compter sur eux en cas de mobilisation, en raison de leurs délais de livraison.

Le Comité revient sur le programme de la commission mixte de 1878 : tant pour le nombre des arsenaux et établissements que pour leur outillage, la répartition des commandes avec l'industrie et leur organisation intérieure, la Marine ne devrait s'inspirer que des exigences de la défense nationale, des intérêts du Trésor et de la division du travail. La spécialisation permet à des organismes dans lesquels le ressort de l'intérêt personnel n'agit pas spontanément de « réparer sur l'heure les conséquences économiques de conceptions initiales erronées ».

En réalité la Marine est soumise à d'autres influences que le Comité n'a pas besoin de préciser. Il n'en reste pas moins vrai que, pour remplir leur rôle principal, les établissements hors des ports, qui ne sont pas gênés par le service militaire, doivent réaliser une production économique. Ils doivent être assez puissamment outillés pour résister aux producteurs qui s'entendent pour certaines fournitures principales, blindages, tourelles, appareils moteurs et évaporatoires. Il est inutile, nuisible même, de leur faire fabriquer des articles courants car la dispersion des efforts nuit au rendement économique. Telle est la position du Comité créé en 1888.

Le rapporteur du budget de 1905 a déjà évoqué cette question de manière générale²⁰. Il croit que les établissements hors des ports jouent le rôle de régulateur des prix de l'industrie. Il ne prétend pas que les arsenaux portuaires permettent de réaliser les mêmes économies (par le coût de leurs fabrications en régie, comme toujours et non par la régulation des prix...). Ils sont soumis à d'autres obligations et l'on n'a jamais su y organiser le travail de manière rationnelle. Et pourtant chacun sait qu'il faut le régler à l'avance et le répartir d'après le principe de la spécialisation. Charles Bos voit l'arsenal d'abord comme un atelier de réparations et de ravitaillement prêt à entrer en action en temps de guerre grâce à la préparation du temps de paix. Cette affectation est en train de changer car le service militaire est progressivement chargé de la partie des travaux qui demande de faibles moyens matériels. En augmentant ces moyens de manière à rendre

¹⁹ Rapport du 27 juin 1912, *J.O.* du 27 juillet, p. 935 à 970, pour ce développement.

²⁰ Rapport de la commission du budget de la Chambre des députés chargée d'examiner le projet de budget de 1905 (Marine), *Impressions parlementaires*, 8^e législature, n° 1951, annexé au procès-verbal de la séance du 13 juillet 1904, p. 163 et 166, pour ce paragraphe.

suffisamment autonome la flotte par rapport à l'arsenal, on en vient à penser que l'arsenal tel que Bos le conçoit va devenir inutile. En effet, les bâtiments peuvent utiliser par voie de marchés les moyens du commerce aux réparations navales pendant la paix, puisque la Marine sait les réquisitionner en temps de guerre ; ainsi la justification des constructions neuves des arsenaux tombe, et la réparation de l'artillerie se traduirait de même par le démontage par la flotte et la réparation chez le constructeur.

Une évaluation du rendement économique de ces établissements. Le Comité considère la dépense en salaires d'ouvriers, qui représente la part certaine de l'établissement dans la production réalisée et assimile les salaires des dépenses communes aux salaires de production. Le rendement d'un établissement hors des ports peut être apprécié par le rapport entre cette dépense de salaires et l'ensemble des dépenses du service général, celles qui figurent au budget et la fraction des frais généraux qui correspond à l'amortissement des immobilisations et au taux conventionnel pour les pensions de retraite. Le rendement ainsi défini s'élève en moyenne à 45,8 % pendant la période 1906-1910 (de 41,7 % à 49,8 %). C'est ce que le Comité appelle *coefficient de production*. Rappelons que Gougéard avait défini l'« effet utile » de la main-d'œuvre en divisant la main-d'œuvre directe par la totalité de la main-d'œuvre puis par cette valeur augmentée des traitements du personnel entretenu²¹.

		Totaux en 1910
Salaires d'ouvriers (confections et travaux)	687 700	
Salaires d'ouvriers (frais communs ayant le caractère de dépenses de production)	55 500	743 200
(p.m. matières appliquées directement ou pour le fonctionnement des machines)	2 267 100	
Service général (dépenses budgétaires), dont	1 101 600	
- matériel	781 300	
- personnel (traitement du personnel entretenu et dépenses du personnel ouvrier autres que les salaires)	320 300	
Service général (dépenses non budgétaires), dont	583 100	
- amortissements	362 200	
- retraites	220 900	1 684 700
Coefficient de production		44,1 %

²¹ Cf. **annexe V**, tableaux 2 à 4. Le total calculé par le commandant Gougéard de la main-d'œuvre directe des directions est de 10 768 000 F dans les cinq ports et en moyenne sur trois ans ; le total de la main-d'œuvre est de 19 795 000 F, ce total plus les soldes des entretenus, 24 894 000 F, ce qui donne par division un effet utile moyen de 54,4 % et de 43,2 % respectivement. En d'autres termes, la fraction des frais généraux correspondant à la main-d'œuvre indirecte est de 83,8 % de la main-d'œuvre directe ; avec les soldes des entretenus, la fraction monte à 131,2 %.

Les frais généraux tels qu'ils sont et tels qu'ils devraient être. La Marine classe ses dépenses communes en dépenses indivises et frais généraux. Les premières ont le caractère d'éléments comptables, elles sont portées à titre de majoration dans les comptes d'ouvrage, la comptabilité et les comptes annuels établis en vue de déterminer les prix de versement ou d'inventaire. Les frais généraux sont une information à caractère statistique dont il n'est fait état qu'à l'occasion de comparaisons avec les prix de vente de l'industrie. La nouvelle réglementation en a fait passer une partie dans les dépenses indivises : selon la nomenclature de 1893, les dépenses indivises de Guérigny se montent à 666 397 F en 1910 et à 1 101 332 F selon la nouvelle (celle du 31 décembre 1910). Le total des dépenses indivises et des frais généraux en 1910 selon l'instruction générale de 1911 est de 2 036 000 F. Nous noterons ici, d'après le tableau précédent, que le Comité considère les frais relatifs au personnel entretenu comme faisant partie des dépenses indivises au sens de la nouvelle réglementation, alors que l'instruction du 29 juillet 1911 les exclut encore (cf. chapitre 4, note 132). Pour y voir plus clair, il faudrait disposer des comptes de l'établissement et des calculs du Comité, au lieu des seuls résultats.

Dans le régime de 1910-1911, les coûts de revient officiels ne comprennent toujours que les dépenses indivises, et les frais généraux restent mal définis selon le Comité. Pour le besoin des comparaisons avec l'industrie, l'on fait un bloc de toutes ces dépenses et on les répartit *uniformément* sur toutes les fabrications selon la valeur des salaires incorporés, comme dans le calcul mené par le commandant Gougéard en 1882. Le taux uniforme diminue artificiellement le coût des grosses fabrications qui utilisent un matériel coûteux et accroît encore la distorsion si, de plus, elles n'emploient qu'un faible personnel. C'est le cas des blindages, la fabrication la plus en vue sinon la plus importante en valeur de l'établissement de Guérigny²², et le Comité est ainsi conduit à rejeter la méthode officielle de calcul en distinguant deux sortes de frais généraux. Les frais spéciaux à chaque branche de fabrication, comprenant les frais de surveillance de l'atelier, de réparation, d'entretien, d'amortissement de son outillage et des installations immobilières qui lui sont propres, sont à imputer à ces fabrications au prorata de la main-d'œuvre appliquée. Les frais communs seuls sont répartis uniformément sur l'ensemble des fabrications.

Le coefficient de majoration moyen pendant la période 1906-1910 est de 296 % selon la méthode réglementaire. Avec la classification des frais généraux que le Comité a établie, le taux moyen applicable aux blindages est de 496 %, et les autres fabrications supportent un taux de 277 %. L'établissement a dû se livrer à des recherches longues et compliquées, en l'absence de données comptables sûres, afin de ventiler les frais généraux ainsi que le Comité le demandait. Il n'a pu réaliser ce calcul que pour l'année 1908, et il donne les résultats suivants : sur la masse de frais généraux, 66 % de frais communs, 11 % de frais spéciaux (blindages) et 23 % (autres fabrications). Pour les autres années, sans changer les frais généraux communs (66 % de l'ensemble), le Comité a réparti les frais spéciaux par extrapolation des résultats de 1908²³.

²² En moyenne de 1906 à 1910 et en se basant sur les coûts des matières et des salaires et les dépenses indivises, les blindages ne comptent que pour 7,5 % de la production, alors que les fers divers (y compris les demi-produits utilisés par les Forges) représentent 28,3 %, les chaînes et leurs accessoires 21 %, les ancres et grappins, 3 % et le reste, 40,2 %.

²³ Ainsi les frais généraux de 1910 s'élèvent-ils à 2 036 000 F au lieu de 2 010 400 F en 1908. Les frais généraux spéciaux de 1910 sont donc, par convention, de 692 240 F (34 % du total). Cette somme a été

Le calcul des frais généraux, mené comme il a été dit ci-dessus, conduit aux résultats suivants pour 1910 (suivant la réglementation de 1910-1911) :

• frais généraux budgétaires dits <i>dépenses indivises</i> (sauf frais de fonctionnement des machines)	1 101 600
• frais de fonctionnement des machines motrices	403 600
• rectifications d'évaluations	(52 300)
• frais généraux « non budgétaires » mais conformes à l'instruction de 1911	583 100
<i>total des frais généraux à répartir</i>	<i>2 036 000</i>
- ventilation selon la méthode du Comité d'examen des comptes de travaux	
frais communs (66 %)	1 343 760
frais spéciaux aux blindages (9 %)	183 240
frais spéciaux aux autres fabrications (25 %)	509 000

frais généraux (a)	salaires directs (b)	rapport a/b	coefficients applicables à la main-d'œuvre en 1910
1 343 760	694 400	193,5 %	-
183 240	45 500	402,7 %	402,7 + 193,5 = 596,2 % (blindages)
509 000	648 900	78,4 %	78,4 + 193,5 = 271,9 % (autres fabrications)

Les coefficients de majoration pour frais généraux (leur total est conforme à l'instruction générale) ont été appliqués à chaque commande sur le pied des salaires directs de chaque année. Le Comité a augmenté les annuités d'amortissement de l'outillage et de l'immeuble de l'aciérie de 130 000 F par an selon les modalités indiquées ci-après, et cette somme supplémentaire a été répartie sur chaque commande passée à l'aciérie au prorata de la main-d'œuvre. Les cinq premières commandes de blindages, exécutées de 1905 à 1911, ont en fait supporté 572 580 F seulement de ce chef. Le reste a dû abonder les coûts des autres productions de l'aciérie et de ses annexes.

La question de l'amortissement. Le capital fixe ou immobilisé a pris dans l'industrie une importance prépondérante dans l'actif, alors qu'autrefois on le renouvelait rarement et qu'il était utilisé jusqu'à usure complète. L'amortissement des immobilisations est donc devenu un élément important des coûts de revient, poursuit le Comité. On le définit comme le prélèvement que l'entreprise opère sur ses produits et sous forme de réserve afin de reconstituer le capital immobilisé qui se détruit progressivement sous l'effet de l'usure, du progrès technique et des événements de force majeure contre lesquels elle ne s'est pas assurée. Ce prélèvement annuel est particulier à chaque catégorie homogène de matériel et il est calculé d'après un pourcentage déterminé en fonction de la nature du capital et du risque.

L'amortissement est incompatible avec les règles de la comptabilité publique de ce temps, et le calcul impraticable « dans les services de l'État dont les produits

répartie, dit le Comité, « suivant le rapport existant entre la main-d'œuvre appliquée aux blindages et la main-d'œuvre appliquée aux autres fabrications exécutées tant à l'aciérie que dans les autres ateliers ». Le rapport publié ne permet pas de déduire les deux pourcentages.

À compter de 1911, la règle prescrit de distinguer par ateliers les dépenses d'entretien et de réparation de l'outillage de celles des installations immobilières : le calcul précédent devient inutile. Le Comité se propose de faire la même distinction en ce qui concerne l'amortissement de l'outillage et des immeubles affectés en propre à chaque atelier

d'exploitation ou bénéfiques ne peuvent en général être dégagés ». Cependant il faut comprendre dans les coûts de la Marine les dépenses qui correspondent dans l'industrie à l'amortissement normal, si l'on veut établir des comparaisons utiles avec les prix de ses fournitures. La durée moyenne d'utilisation économique prévue constitue la seule base à retenir par la Marine pour évaluer les taux d'amortissement. On a donc retenu 100 ans pour les terrains et les gros édifices, 50 ans pour les constructions métalliques et 20 ans pour les constructions légères. Le petit outillage (moins de 100 F en général) ne s'amortit pas. La dépense annuelle représentative de l'amortissement de l'outillage est mise au nombre des frais généraux et non des dépenses indivises, si bien qu'elle n'entre toujours pas dans le calcul des prix de versement en magasin. Elle vaut 5 % de la valeur neuve de l'outillage pendant 18 ans, sans tenir compte de l'intérêt du capital engagé, puis on le compte pour la valeur résiduelle de 10 %, assimilée à celle des matériaux constitutifs, jusqu'à ce qu'il soit rayé de l'inventaire des immobilisations.

Pour les besoins du calcul du coût de revient des blindages, le Comité a demandé à Guérigny de classer l'outillage de l'aciérie en trois catégories (5 ans, 10 ans et 20 ans) selon la durée prévue d'utilisation économique et a compté en plus un intérêt de 4 % du capital immobilisé. D'après ce qui précède, l'amortissement considéré est linéaire, tant dans la Marine que dans l'industrie. Le calcul d'amortissement complémentaire conduit à augmenter de 130 000 F l'annuité d'amortissement de l'outillage et des bâtiments de l'aciérie et de ses annexes.

Le calcul du coût de revient des blindages à Guérigny. Le Comité souligne les différences irréductibles qui font que les comparaisons avec l'industrie comprennent toujours une part de convention. Il y a les éléments qui n'entrent en ligne de compte que dans les prix de l'industrie : 1° le bénéfice, qui varie d'abord en fonction du marché et de la concurrence, c'est-à-dire de la position relative du vendeur et de l'acheteur ; 2° les impôts, frais de publicité, primes d'assurances et risque de liquidation prématurée (ce dernier influe, parfois de manière exagérée, sur le régime de l'amortissement). L'élément moral compte aussi : le personnel de direction, dans l'industrie, est stimulé et guidé par l'intérêt personnel, il n'est pas gêné par une réglementation complexe et « rarement inspirée par la préoccupation du meilleur rendement économique ». L'État disposerait en revanche d'un avantage capital, s'il en tirait tout le parti possible, celui de charger d'abord ses usines et de recourir à l'industrie pour le surplus.

Pour que les comparaisons de prix ou de coût soient probantes, il faut qu'elles s'appliquent à des articles de même nature soumis aux mêmes conditions de fabrication et de réception et produits à la même époque, et que les coûts à l'État supportent toutes les charges qu'ils doivent supporter. Le Comité a donc vérifié que les lots de blindages en acier spécial de Guérigny et ceux de l'industrie sont comparables par le métal utilisé, les conditions d'usage *et de recette* ; il a vérifié les tonnages produits. Les pénalités (réfactions de prix) et les primes stipulées dans les marchés ne valent pas pour l'usine de l'État ; l'une des commandes passées à l'établissement lui aurait valu une prime à Gâvres, qui est exprimée dans le tableau ci-après (pont supérieur blindé du *Mirabeau*). Tous les éléments de coût ont été vérifiés et redressés au besoin.

Consistance de la commande					
Bâtiment	Type de cuirasse	Tonnage	Coût de revient à Guérigny	Prix de marché Transport compris	Fournisseurs
<i>Waldeck-Rousseau/Edgar-Quinet</i>	Ceinture (avec essai au canon)	355	1,85/	/2,55	Marrel
		355			
<i>Waldeck-Rousseau/Edgar-Quinet</i>	Surbaux (sans essai au canon)	120	2,52/	/3,13	Saint-Chamond
		120			
<i>Danton /Mirabeau</i> <i>Diderot, Vergniaud, Condorcet, Voltaire</i>	Surbaux (sans essai au canon)	2 x 44	1,84/1,70	2,60	Châtillon-Commentry, Le Creusot, Holtzer, C ^{ie} de Saint-Étienne
		4 x 44			
<i>Idem</i>	Glacis (sans essai au canon)	2 x 49	1,84/1,70	3,25	Firminy, Le Creusot, C ^{ie} de Saint-Étienne
		4 x 49			
<i>Idem</i>	blindages minces d'œuvres mortes (avec essai au canon)	2 x 83	1,88	2,45	Marrel, Saint-Chamond, Le Creusot, Châtillon-Commentry
		4 x 83			
<i>Mirabeau</i> les cinq autres cuirassés de la même classe	pont supérieur blindé (avec essai au canon)	199	2,78 (compte tenu de la qualité) ou 2,65	2,62	Marrel, Saint-Chamond, Cie de Saint-Étienne, Le Creusot, Châtillon-Commentry
		5 x 199			
<i>Courbet</i> <i>Jean-Bart</i>	pont supérieur blindé (sans essai au canon)	348	1,49	1,70	C ^{ie} de Saint-Étienne, Holtzer
		348			
<i>France et Paris</i>	pont supérieur blindé (sans essai au canon)	2 x 351	1,01	(1,70)	comparaison à faire avec le <i>Jean-Bart</i>

Les coûts de revient des blindages à Guérigny, même si l'on tient compte d'un bénéfice normal (10 %), restent inférieurs aux prix de l'industrie, surtout les blindages de pont des cuirassés *France* et *Paris*, qui ont été exécutés dans des conditions réellement économiques. Guérigny est soumis au régime de la journée de huit heures et son organisation ne lui permet pas d'obtenir le meilleur rendement économique ; d'un autre côté, l'industrie doit rémunérer ses actionnaires et supporter des impôts et des primes pour risques élevés. *Le Comité ne veut pas tirer de conclusion définitive en faveur de Guérigny, mais il soutient qu'en l'absence d'une concurrence*

suffisante, la fabrication de blindages à Guérigny est avantageuse pour le Trésor. Il ne démontre pas que l'établissement joue le rôle de régulateur qui lui est assigné : l'État ne gagne que sur les blindages qu'il produit lui-même, comme précédemment.

La fabrication des ancres, chaînes et fers à câbles soutient la comparaison des prix avec l'industrie pour une qualité souvent supérieure, résultat d'une longue pratique. Les autres fabrications, celles du moins qui correspondent à des productions courantes de l'industrie, sont nettement plus chères que celles-ci. Plutôt que de laisser poursuivre l'établissement dans cette voie, le Comité est d'avis de « s'inspirer surtout de l'état général du marché français et des nécessités du programme naval » pour compléter son plan de charge.

Le Comité conclut aussi que la Marine a moins que quiconque intérêt à voir se perpétuer un système « qui aboutit à mettre en avant pour toute comparaison de prix avec l'industrie des prix de revient exacts, mais à rejeter pour soi-même comme prix d'inventaire ces mêmes prix auxquels on en substitue d'autres manifestement inexacts par insuffisance²⁴. Une telle situation, en dehors des complications d'écritures qu'elle provoque, crée l'obscurité et met obstacle, par suite, aux *réformes nécessaires*. »

Vers un changement de statut. Le Comité d'examen des comptes de travaux de la Marine est d'avis de doter les établissements hors des ports du régime de l'autonomie budgétaire et administrative : c'est pour lui la réforme nécessaire entre toutes. Ce régime est le seul qui réponde à leur destination et permette au Parlement de contrôler efficacement leur rendement. Aucune autorité de contrôle ni même peut-être leur direction ne peuvent se rendre compte des résultats de gestion, alors que les chemins de fer de l'État bénéficient de l'autonomie budgétaire. Le rapporteur général du budget de 1912 à la Chambre compte parmi les avantages d'un *budget annexe* pour les Poudres et Salpêtres la possibilité de connaître le coût de revient des productions de ce service. Ici l'utilité est budgétaire, mais elle est aussi économique, et des établissements qui doivent jouer le rôle de révélateur de prix ne peuvent se permettre de présenter une comptabilité et des coûts de revient donnant prise au soupçon.

Ce rapporteur ajoute qu'il faut pour cela faire figurer au budget annexe toutes les dépenses d'administration quelles qu'elles soient. Ni lui ni le Comité ne disent comment on y arrivera. Le Comité remarque que si l'on indiquait les vrais prix de revient dans les inventaires avec le régime du budget général, on introduirait les frais représentatifs des pensions qui figurent au budget des Finances et l'on ferait supporter par les services cessionnaires des dépenses qui augmenteraient indûment les crédits alloués aux établissements ou services cédants. Avec l'autonomie, les établissements hors des ports deviennent des fournisseurs vis-à-vis de tous les services de la Marine. Le directeur des Forges de La Chaussade doit voir plus clair, lorsqu'il affirme que les comparaisons de prix se feront plus naturellement lorsque son établissement disposera d'une comptabilité industrielle. C'est aller plus loin que le budget annexe et imaginer ce qu'on a appelé bien plus tard un compte de commerce. Ce directeur, comme la plupart de ses semblables, avait dû imaginer les conséquences d'un tel changement, au moins

²⁴ Comme nous l'avons dit, l'erreur sur les prix de versement est plus forte encore lorsque la Marine fait subir deux transformations successives à des matières avec passage au magasin. C'est le cas courant dans un établissement métallurgique comme Guérigny.

jusqu'à un certain point ; il n'y était probablement pas favorable pour la raison touchant à l'intérêt de son corps.

Le rapporteur général du budget de 1904 au Sénat, Antonin Dubost (1844-1921) avait conçu ce changement dans les termes suivants²⁵. « Chaque établissement [arsenaux compris] recevrait comme dotation première les ateliers, les magasins, le mobilier d'hôtel et de bureau, l'outillage, les approvisionnements, les matières en cours de transformation dont ils disposent actuellement. Il recevrait en outre sous la forme d'un crédit budgétaire non renouvelable une certaine somme destinée à lui servir de fonds de roulement et, *au moyen du capital d'apport* ainsi constitué, attendrait les commandes des services consommateurs et leur livrerait contre remboursement soit des navires neufs, soit des navires réparés, soit des objets confectionnés, soit des immeubles, des vivres, des effets, etc. dans les mêmes conditions qu'un industriel ordinaire. » Le directeur de chaque arsenal ou établissement serait maître chez lui, « ayant à la fois toute l'initiative et toute la responsabilité ». Dubost souligne la nullité de la comptabilité de la Marine : l'usage de celle des commerçants du monde entier lui ferait du bien. Il n'a pas pensé à déposer une proposition de loi afin d'obliger la Marine à s'en servir.

5.3. La généralisation du calcul des frais généraux de 1882 : le budget par objets de dépenses ou par services

La séparation progressive des deux services de la Marine rend moins difficile l'établissement d'une comptabilité générale des arsenaux et établissements qui comprenne en particulier la totalité des frais généraux que chacun d'eux doit supporter, seul ou selon une proportion déterminée, le complément de frais généraux de l'espèce revenant au service militaire du port. L'outil comptable, formé d'une comptabilité en partie simple et des comptes de travaux de la Marine, est inadapté, ou du moins n'a-t-on jamais pu l'adapter ; la comptabilité en partie double et la comptabilité analytique associée sont les outils qu'il convenait d'adopter dans le service sédentaire pour la comptabilité « administrative » (matières et matériel en service) et le calcul des coûts de revient. Ils sont mis au point dans l'industrie entre les deux guerres mondiales²⁶. Le service militaire pourrait utiliser ces mêmes outils, ses dépenses directes étant celles des armements de chaque port.

Le Parlement ne voit les coûts qu'en masses, et des indicateurs lui suffisent, même s'ils ne donnent que des résultats approximatifs. De bons indicateurs lui permettraient d'évaluer pour chaque chapitre ou pour chaque service le montant convenable, puisque son premier rôle est de contrôler les estimations du gouvernement et d'amender le projet de budget général qu'il est tenu de lui déférer. Il est naturel de rechercher les indicateurs et de les mesurer d'après les projets de budget eux-mêmes, et le rapporteur

²⁵ Rapport de la commission du budget de la Chambre des députés chargée d'examiner le projet de budget 1908 (Marine), *Impressions parlementaires*, 9^e législature, n° 1235, annexé au procès-verbal de la 2^e séance du 11 juillet 1907, p. 20 à 22, pour ce paragraphe.

²⁶ Cf. Yannick Lemarchand, « The Military Origins of the French Management Accounting Model : A Return to the Mechanisms of Accounting Change », *Accounting History*, mai 2002. L'auteur souligne le rôle joué en France par un ancien officier d'artillerie, le colonel E. Rimailho (1864-1954) et par la Commission générale d'organisation scientifique du travail, devenue la Cegos.

du budget de la Marine pour 1902, le député et ancien ministre Édouard Lockroy (1840-1913), entreprend de démontrer que l'on peut les y trouver, en dépit de tous leurs défauts, grâce surtout aux annexes présentant les dépenses par services²⁷. Le perfectionnement de ces annexes constituerait le budget par services qu'il réclame en plus de la présentation mixte habituelle, en vue de l'exercice du contrôle parlementaire. Notons dès maintenant que sa démarche ressemble beaucoup à celle de Gougeard.

5.3.1. Le calcul d'Édouard Lockroy

Le premier devoir du Parlement, écrit Lockroy, est d'éliminer les dépenses qui ne concourent pas à la préparation de la guerre, parce qu'elles sont inutiles. C'est ainsi que raisonne l'industrie et, du point de vue financier, la Marine est assimilable à une usine. Le rapporteur pose aussi en principe que l'argent joue un rôle croissant dans la défense nationale²⁸ et qu'il est une arme au même titre que la torpille et le canon : de l'emploi qui en est fait peut dépendre le sort des armées. Dans tous les parlements, on s'efforce d'augmenter les crédits réellement utiles et de réduire sans pitié les frais d'État. C'est là leur rôle naturel ; ils suivent les impulsions des gouvernements dans le domaine technique ou proprement militaire. Lockroy constate que la marine française est revenue sur les réformes préconisées par le Parlement, parce qu'au lieu de réformer par petits bouts, il faut considérer le budget dans son ensemble, analyser toutes ses parties, comparer les éléments et distinguer la part des dépenses utiles des frais accessoires. Lorsque ce travail sera fait, le Parlement pourra réaliser des réformes et des économies sur lesquelles il sera impossible de revenir.

La question des frais généraux a provoqué d'ardentes polémiques. On a dit que la Marine ne pouvait se comparer à une industrie ni être soumise aux mêmes appréciations. Les arsenaux eux-mêmes ne travaillent pas dans les mêmes conditions que les usines industrielles, et les comparaisons sont donc trompeuses. En particulier, leur outillage est calculé pour le temps de guerre, et la Marine ne peut embaucher ni licencier librement son personnel en fonction des besoins de la production. L'utilité du calcul n'est réelle qu'à la fin de comparer les ports les uns avec les autres. On va jusqu'à dire que le calcul est inutile, vu que l'État ne vend rien. Il est probable, disent d'autres voix, que les constructions des arsenaux coûtent plus cher, mais n'en est-il pas ainsi, chaque fois que l'État se substitue aux particuliers ? La connaissance des coûts de revient réels pourrait être exploitée contre la Marine. Si l'on concluait à une différence de 10 %, on en arriverait à demander la suppression des chantiers de l'État sans égard pour l'intérêt supérieur en vue duquel ils ont été créés. La divulgation des résultats au Parlement alimentera sa défiance, il en fera des armes contre la Marine, alors qu'elle n'est pas libre de la fixation ni de l'emploi de ses moyens. Du reste aucun industriel n'expose ses frais généraux au public. Le contrôle du Parlement doit se borner à la régularité des dépenses. Dans un autre ordre d'idées, le principe dominant dans la

²⁷ Rapport de la commission du budget de la Chambre des députés chargée d'examiner le projet de budget de 1902 (Marine), 7^e législature, *Impressions parlementaires*, n° 2636, annexé au procès-verbal de la séance du 6 juillet 1901, p. 2 à 145, pour ce développement.

²⁸ C'est un lieu commun depuis Colbert. La vraie nouveauté c'est la guerre industrielle, tout le contraire du casoar et des gants blancs.

réglementation étant la méfiance, les fonctionnaires dirigeants ne peuvent pas toujours agir selon les règles d'une stricte économie.

Lockroy juge d'après cette énumération que le principal argument qu'on a fait valoir contre la recherche des frais généraux est précisément l'incompétence ou la mauvaise volonté du Parlement. On redoute que, sans se rendre suffisamment compte de la portée de ses votes, il ne compromette à son insu la sécurité du pays. Cette sourde hostilité de la part de la Marine entraîne le Parlement à refuser des ressources qui pourraient être nécessaires. Lui dénier le droit d'exercer un pouvoir constitutionnel revient à dénier au conseil d'administration d'une société industrielle le droit de juger ses gérants. On n'a que trop abusé des arguments de sentiment, il est temps, dit le rapporteur, de les écarter définitivement au profit des faits et des chiffres.

L'ancien ministre estime que la comparaison ou au moins le parallèle sont licites et précieux, « aujourd'hui surtout que les méthodes industrielles et les procédés industriels sont appelés à jouer un rôle de plus en plus capital dans la préparation à la guerre ». La Marine, comme les grands organismes sociaux, a ses frais d'exploitation directs représentés par les escadres, les défenses mobiles, l'ensemble des bâtiments de la flotte²⁹. Elle a ses frais de direction, d'administration, de surveillance, qui sont ses frais généraux. La valeur de l'outil militaire dépend de la manière dont les règles sont comprises et appliquées. On demande s'il est utile à la Marine de connaître ses frais généraux pour apprécier le fonctionnement économique de ses établissements, ses coûts de revient pour apprécier les offres de l'industrie : qui, souligne Lockroy, prendra la responsabilité de dire que cette connaissance est inutile ?

Les relations entre les deux pouvoirs doivent être empreintes de confiance. Des obstacles ont empêché de l'instaurer dans toute son étendue, mais « ce serait perpétuer ce malentendu que de refuser aux Chambres les moyens d'apprécier l'emploi économique des crédits budgétaires. [...]. En refusant de faire connaître ses prix de revient, en maintenant dans ses comptes de travaux la confusion entre les dépenses directes et les frais généraux, la Marine serait la première à porter atteinte à ce régime de mutuelle confiance dont elle se plaint d'être privée. [...]. Elle aurait, tout au contraire, tout à gagner en produisant des comptes clairs, méthodiques et complets, sur lesquels la critique aurait moins de chance de s'égarer. »

Quoi qu'on pense du reste de la question des frais généraux, la Chambre a voulu, par l'organe d'Audiffred, qu'elle fût posée et étudiée. Ce député, qui a de la suite dans les idées (cf. § 5.1), a demandé l'état général des dépenses de deux navires semblables, l'un construit par l'État, l'autre par l'industrie, tous les frais généraux légitimes étant compris dans les comptes de travaux du navire de l'État. De cette façon, dit-il, le Parlement pourra « fixer en connaissance de cause des prévisions sérieuses ». Lockroy constate d'après l'annexe L du projet de budget que les bâtiments construits par la Société des forges et chantiers de la Méditerranée figurent au même prix que les bâtiments de même tonnage produits par l'État. Cela veut dire que la différence de prix est d'au moins 20 %, représentant l'équivalent des frais généraux incompressibles, soit 5 % pour l'amortissement et autant pour l'intérêt du capital, plus 10 % de bénéfice. Cette proposition est une clause de style, étant donné que les députés instruits des

²⁹ Charles Bos a écrit à ce sujet dans le rapport du budget de 1905 : « On a dit souvent que toute la politique navale se résume dans le plan d'armement et que le plan d'armement se résume lui-même tout entier dans les prévisions budgétaires. » *Op. cit.*, p. 180.

choses de la Marine savent ce que contiennent les comptes de travaux. Lockroy sait aussi que certains marins font valoir les retouches à faire sur les bâtiments de l'industrie, avant ou après les essais. Il demande à les connaître et ignore peut être que ces bâtiments n'arrivent pas tout à fait complets dans les ports, l'arsenal se chargeant d'installer des compléments d'équipement au compte du navire.

Lockroy envisage la totalité du projet de budget dont il est le rapporteur. La division de la Marine en deux services n'y apparaît pas, mais les annexes permettent de s'y retrouver dans une large mesure. L'auteur est naturellement d'avis que la division du service de la Marine en un service militaire ou flotte construite et un service sédentaire ou arsenal ou usine soit poussée jusqu'à son terme, puisqu'elle est naturelle. Chacun des deux services a ses frais généraux et ceux qu'ils ont en commun doivent être partagés. Le total des dépenses du projet de budget 1902 est diminué des trois chapitres relatifs à la caisse des Invalides, aux pêches et à la navigation commerciale : il se monte à 300 421 251 F ou peu s'en faut. Lockroy sait que le calcul sur un exercice clos donne en principe des résultats plus précis, mais il se glisse aussi des erreurs dans les comptes définitifs. Les prévisions budgétaires pèchent par excès, surtout en ce qui concerne les dépenses directes de l'usine. Nous présentons à titre indicatif un résumé de son calcul, après avoir redressé plusieurs erreurs et sans arrondir les montants. Peu importe ici l'imprécision des résultats, vu qu'elle est remédiable : ce qui compte, c'est la démonstration par ce calcul de la supériorité du budget présenté par objets de dépenses dont il réclame l'adoption.

Frais généraux de la flotte construite. Lockroy distingue cinq classes de frais généraux : l'administration générale (à Paris), l'administration des ports, l'entretien, les écoles et le recrutement. Il répartit les frais de la première classe au prorata de la part de chaque service dans le budget. Le service de l'artillerie et celui des travaux hydrauliques sont ici séparés des constructions navales, quand il s'agit de calculer les frais généraux. Lockroy sait bien que ces trois services forment le service sédentaire ou arsenal, mais il prétend que les travaux hydrauliques ont une production propre, alors qu'ils ne produisent en réalité que des frais généraux à répartir entre la flotte et l'arsenal. Il écrit aussi qu'il est presque impossible d'attribuer les travaux hydrauliques réalisés à tel ou tel service bénéficiaire au moyen des annexes. Voici approximativement la part de chacun des quatre services considérés dans le projet de budget pour 1902 :

flotte construite	116 432 409	38 %
constructions navales	127 302 971	44 %
artillerie	34 793 467	12 %
travaux hydrauliques	<u>18 603 701</u>	<u>6 %</u>
	297 132 548	100 %

Les 38 % de frais d'administration générale s'appliquent au traitement du ministre et de son cabinet civil, au bureau de l'enregistrement, aux huissiers, à la comptabilité générale, au contrôle, etc. Le service militaire supporte toutes les dépenses de l'état-major général, du service hydrographique, des conseils et commissions, des impressions, etc. En tout c'est un objet de dépense de 3 356 781 F.

Les dépenses des services de la préfecture maritime, du Commissariat, de la Gendarmerie, de la justice et du service électro-sémaphorique, qui sont connues par ports, sont mises au compte du service militaire pour 3 376 196 F. Il faut ajouter les dépenses d'administration dans les ports de commerce (197 720 F), celles des sous-arrondissements (319 522 F) et celles des officiers sans emploi, en réserve ou en non-activité (1 077 852 F). En tout, 4 971 290 F pour l'administration locale, dont 1 595 094 à répartir.

Les dépenses des majorités, des défenses sous-marines, des vivres et des ateliers-flotte sont également réparties par ports (7 419 698 F). Il faut y ajouter les chauffeurs et scaphandriers employés aux bâtiments en réserve (112 556 F), l'entretien des bâtiments de servitude (2 163 889 F) ; les transports de matériel et les travaux hydrauliques (entretien, éclairage), à hauteur de 38 %, soit 779 703 F et 995 088 F (ou plutôt 1 992 388 F) respectivement³⁰. La Marine se propose de dépenser, pour l'entretien de vieux bâtiments sans valeur militaire selon Lockroy, la somme énorme de 4 116 242 F. En tout l'entretien est compté pour 16 584 476 F.

L'essentiel des écoles de la Marine relève de la flotte, la dépense prévue est de 8 902 875 F.

Les dépenses de recrutement se décomposent en dépenses des quartiers de l'Inscription maritime (1 879 993 F), transport du personnel (2 810 554 F), écoles d'hydrographie (106 497 F), dépenses accessoires (167 103 F), hôpitaux (3 547 663 F, dont 3 293 963 F sont répartis entre les ports) et dépôts des équipages (5 147 486 F, dont 3 318 925 F sont également répartis). Total : 13 659 296 F.

Le total des frais généraux du service militaire ou de la flotte s'élève ainsi à 47 474 718 F. Les dépenses de l'utilisation militaire directe sont égales à celles des deux escadres (29 229 216 F), des divisions navales et stations, navires en essais, navires de 2^e catégorie et de la catégorie spéciale (quelques navires utiles dans le nombre), et des défenses mobiles (10 633 259 F), en tout 70 046 289 F pour les armements. Dans ces conditions, *le taux de frais généraux moyen s'établit à 67,8 % des dépenses des armements.*

Les annexes du budget permettent de répartir les deux types de dépenses par ports. Près de la moitié des frais généraux s'y trouve déjà répartie (21 408 059 F). Lockroy en répartit 12 420 790 F de plus en utilisant la clé des dépenses figurant dans ces annexes : ainsi, Cherbourg a-t-il consommé 17,6 % des 21,4 millions, Brest 26,1 %, Lorient 11,9 %, Rochefort 11,4 % et Toulon 33 %. Il reste une somme de 13 645 869 F à répartir, et nous utilisons la même clé. Lockroy a dû l'oublier, ou alors il a renoncé à ventiler ces dépenses en dépit de son principe (elles comprennent les 8,9 millions des écoles).

L'utilisation militaire est comptée au port d'armement : le total identifié est de 68 981 803 F (il manque donc 1 064 486 F). Le taux moyen de frais généraux est

³⁰ Lockroy a noté deux fois la dépense des travaux hydrauliques pour l'entretien et l'éclairage : une fois en prenant les 38 centièmes de la dépense totale de la Marine, une autre fois en la comprenant parmi la dépense des frais généraux déjà répartie dans les annexes (21 408 059 F). Ce chiffre-ci est le double de l'autre (1 992 388 F au lieu de 995 088 F). Nous avons pris le parti d'ajouter la différence au montant des frais généraux, qui passent ainsi à **47 474 718 F**, parce qu'il nous paraît plus juste de nous servir de la répartition de ces frais donnée dans l'annexe et donc, par addition, du total de la dépense prévue pour l'article en 1902.

alors de 68,8 %, avec de très grandes différences d'un port à l'autre. Le rapporteur du budget a encore calculé le tonnage des armements prévus en 1902. La conclusion était attendue : les frais sont énormes à Lorient et à Rochefort, et leur situation les condamne à des armements restreints ; le prix de la tonne armée varie en raison inverse du tonnage du navire. Les chiffres suivants sont donnés plus loin dans le rapport : 50,51 F/t pour un cuirassé de 12 000 t, 89,45 F/t pour un croiseur de 3 935 t et 348,17 F/t pour un torpilleur de 131 t. Le tableau n°1 (**annexe VI**) résume le calcul des frais généraux de la flotte dans chacun des cinq ports.

Frais généraux de l'usine. Le calcul est mené de la même manière, mais il est surtout fait pour accompagner le calcul précédent car la comptabilité de la Marine, malgré tous ses défauts, donne des résultats plus satisfaisants, et cela bien que le travail d'examen et de révision du Comité ne concerne chaque année qu'une petite partie des comptes de travaux. Les frais généraux du service des constructions navales s'élèvent à 22 351 126 F. Lockroy retient pour dépenses directes de ce service dans les ports et établissements la somme de 64 609 412 F, d'où un taux de frais généraux moyen de 34,6 % à appliquer au coût direct et non aux seules dépenses de main-d'œuvre directe. Le rapporteur du budget de 1902 élimine de l'assiette des frais généraux non seulement l'achat de bâtiments neufs à l'industrie (ch. 25) mais aussi les achats à l'industrie qui sont ensuite incorporés dans les productions de la Marine et qui devraient pour cette raison supporter ses frais généraux à ce moment. Le tableau n° 2 (**annexe VI**) donne la répartition des frais par catégories et par lieux, et le coût prévisible de la tonne dans chaque port en 1902. Pour établir le tonnage qu'il est prévu de produire, Lockroy est passé par les centièmes pour chaque unité et les a multipliés par le tonnage de l'unité, puis il a additionné les résultats partiels obtenus. Ces centièmes n'étant pas donnés dans les annexes, il a divisé le crédit prévu dans l'année pour chaque unité par le coût total prévu de l'unité. Les bureaux connaissent les centièmes prévus, mais tout le calcul de l'ancien ministre repose sur la sincérité et l'exactitude des annexes du projet de budget, qui ne brillent pas particulièrement par là. Le prix de la tonne neuve à l'industrie est de 2 328 F (ch. 25 et nombre de centièmes calculé de la même façon, le tonnage à produire étant de 16 031 t) contre un coût de 2 488 F à l'État (chap. 15 et 24, avec un tonnage de 23 045 t). *L'avantage de l'industrie est manifeste.*

Le tableau n° 3 (**annexe VI**) se rapporte au service de l'artillerie, malheureusement séparé du service des constructions navales ainsi que nous l'avons dit. Les frais généraux de l'artillerie dans les ports sont très élevés : il n'y a pas lieu de s'en étonner. L'établissement de Ruelle, dont la production est devenue considérable, abaisse la moyenne générale à 68,8 %. Lockroy dégage enfin un montant de 1 385 731 F de frais généraux pour une « production » de 2 618 654 F du service des travaux hydrauliques (ce sont des travaux d'entretien, les travaux neufs étant écartés parce qu'ils sont confiés à des entrepreneurs). Le taux de frais généraux du dernier service s'établit dans ces conditions à 52,9 %. La répartition par ports ne peut être reproduite, le total donné pour la « production » étant trop différent du chiffre mentionné ci-dessus.

Comparaisons internationales. Lockroy produit enfin une récapitulation du projet de budget 1902 qui peut se présenter comme suit (les chiffres sont légèrement différents de ceux que nous avons produits d'après l'analyse de l'auteur, avec ou sans correction de notre part).

	Dépenses directes	Frais généraux	total
flotte	(armements) 69 954 589	46 477 820 (66,4 %)	116 432 409
usine	(constructions navales) 65 674 333	22 583 628 (34,4 %)	184 709 309
	(artillerie) 10 291 113	7 080 715 (68,8 %)	
	(travaux hydrauliques) 2 618 654	1 385 831 (52,9 %)	
	(total des arsenaux et établissements) 78 584 100	31 050 174 (39,5 %)	
	(achats des 3 services à l'industrie) 75 075 035		
total	223 613 724	77 527 994	301 141 718

Il s'est livré à une comparaison des budgets de la marine de quatre États en les ramenant à des termes communs, un exercice qui donne aujourd'hui encore des résultats très approchés. Les deux tableaux n'ont en commun que le montant des armements. Cependant les différences sont telles dans l'utilisation des crédits que le jugement est sans appel.

	Italie	Grande-Bretagne	Allemagne	France
Budgets totaux en F	122 880 909	799 124 325	251 620 715	312 097 951
Budgets ramenés à des termes comparables	107 880 909	745 300 000	251 620 715	300 421 251
Armements	54 100 000 50,2 %	334 700 000 44,9 %	73 800 000 29,3 %	70 046 289 23,3 %
Flotte nouvelle	24 000 000 22,3 %	225 100 000 30,2 %	128 734 000 51,2 %	113 627 555 37,8 %
Grands travaux	1 625 000 1,5 %	25 500 000 3,4 %	15 000 000 5,9 %	17 153 630 5,7 %
Frais accessoires et généraux	28 155 909 26 %	160 000 000 21,5 %	34 186 715 13,6 %	99 593 777 33,2 %

Lockroy se désolé que l'administration qu'il présente comme la plus probe d'Europe soit responsable du plus grand gaspillage : le tiers du budget passe dans les frais généraux, soit une fois et demi le coût des armements de l'année et beaucoup plus que les frais semblables des trois autres marines étudiées. Il voudrait que les deux services soient complètement séparés pour le bien de chacun d'eux et que la spécialisation des ports soit poursuivie. Le mouvement est commencé, mais certains dans la Marine cherchent à l'enrayer. L'administration sera plus facile, la comptabilité plus

claire et plus sincère, les hommes de guerre disposeront d'une autorité plus grande dans la préparation à la guerre. La flotte construite doit être entre les mains du major général de chaque port dès le temps de paix. Il faut en finir avec les querelles intestines à propos des réparations, qui se règlent aux dépens de la régularité de la dépense et du service militaire. Le militaire doit aussi disposer d'une plus grande responsabilité dans l'administration des crédits qui sont alloués au service militaire *et apprendre ce qu'il a jusqu'ici trop ignoré : la valeur de l'argent*. Un jour viendra où la flotte gèrera ses crédits d'entretien à la place des directions de travaux³¹, assure enfin l'ancien ministre.

La décadence de la marine française se lit sur le tableau précédent établi d'après les données de 1901 recueillies dans des documents budgétaires étrangers. Elle a perdu ou va perdre sa deuxième place au profit de la marine allemande et de la marine américaine. Une partie considérable de la puissance navale de la France se perd dans des frais somptuaires qui entravent l'action et paralysent les efforts des marins. Lockroy ajoute que les facultés des contribuables s'épuisent et que toutes les prodigalités de l'État compromettent la puissance et l'avenir du pays. Celles de la marine française réduisent les armements qui sont en proportion les plus faibles des quatre puissances : c'est elle qui est la moins prête à la défense et aux opérations de guerre.

5.3.2. La Marine ne sait pas choisir entre les deux présentations du budget

a. Charles Bos constate d'abord que le budget est préparé trop longtemps d'avance pour permettre d'éviter les changements en cours d'exécution : établi vers le mois d'octobre n-2, le budget de l'année n est discuté par les Chambres à l'automne n-1 et voté en décembre, soit 15 mois plus tard³². Cette situation désavantage surtout les ministères militaires, qui sont dotés d'un gros service industriel. La Marine a demandé des crédits supplémentaires ou extraordinaires, à la suite d'événements politiques, de variations de cours des matières premières, de l'accélération des travaux ou encore de l'absence de retard dans les livraisons de l'industrie (les crédits sont toujours inférieurs à ce qu'ils devraient être s'il n'y avait pas de retards de livraison). Les services de l'arsenal couvrent assez souvent leurs crédits supplémentaires par des annulations de crédits ailleurs³³.

³¹ Rapport du budget de 1902 (Lockroy), *op. cit.*, p. 372. Les directions de travaux ne voient pas l'intérêt d'évaluer les dépenses des armements qu'elles gèrent ; les commandants d'unité et les commandants supérieurs verraient facilement l'utilité de connaître les dépenses de soldes, vivres, entretien et réparations.

³² Rapport du budget de 1905, *op. cit.*, p. 36 à 50, pour ce développement.

³³ Les crédits supplémentaires ou extraordinaires votés en dehors des lois de finances sont relativement importants dans tous les ministères. Charles Bos s'est livré au calcul des crédits ouverts, des crédits annulés et des dépenses réelles accusées par chacun des quatorze budgets (onze ministères et trois services : Postes et Télégraphes, Beaux-Arts, Cultes) ou par les comptes définitifs de 1902, puis, en remontant, jusqu'en 1893 (rapport du budget de 1905, n° 1951, *op. cit.*, p. 447 à 461). Il en a éliminé les dépenses autorisées en principe mais qui ne sont pas chiffrées dans les lois de finances (par exemple les dépenses gagées par des fonds de concours et les dépenses sur exercices clos). Celles qui ne sont pas liquidées dans les délais doivent faire l'objet de décrets spéciaux. Il y a encore les « restes à payer » pour lesquels une loi est nécessaire. Les chiffres se trouvent dans les comptes définitifs des ministères et dans les comptes généraux des finances (tableaux d'apurement des exercices clos).

Les résultats, en moyenne sur dix ans, sont les suivants pour ce qui concerne la Marine (millions de francs, période 1893-1902) :

La division et la forme du budget ne gênent pas moins les départements militaires. Celui de la Marine est trop spécialisé : 60 chapitres en 1904 (sans les Colonies, dont le département est confié à un ministre spécial depuis dix ans), soit un pour cinq millions, au lieu d'un pour dix millions à la Guerre. Aussi les ordonnateurs ont-ils tendance à s'affranchir de la règle de la spécialité lorsqu'ils sont trop gênés, surtout par les chapitres de salaires d'ouvriers et de matières, dont la multiplicité ne procure qu'une garantie illusoire. La séparation presque complète des dépenses de matériel et des dépenses de salaires a pour but d'empêcher les administrations publiques d'augmenter inutilement leur personnel. Mais il est bien difficile d'établir d'avance le rapport entre ces deux éléments du coût de la réalisation d'un ouvrage quelconque dans les arsenaux (les achats à l'industrie sont imputés sur des chapitres matières).

On n'a pas su s'en tenir à une spécialisation par natures de dépenses ou par objets de dépenses, on a superposé les deux modes. Ainsi le ministre ne peut employer les crédits inutilisés par suite de retards de livraison de blindages pour activer l'armement militaire des bâtiments dans le port. Chacune des deux classifications a des avantages et des inconvénients. Seul le budget de 1887, préparé sous le ministère de l'amiral Aube, présente nettement le caractère d'un budget par natures de dépenses (en quatre titres : personnel, matériel, main-d'œuvre, dépenses communes), *mais il est complété par un tableau donnant les dépenses par services comprises dans chaque chapitre*. Dès l'exercice suivant on est revenu à l'anarchie habituelle. Récemment, poursuit le rapporteur, le ministre Lanessan a voulu distinguer nettement l'organisation militaire de l'usine et donner une nouvelle application au principe d'autonomie des directions de travaux. Il a donc mis à l'étude un projet de classification des dépenses par services qui n'a pas abouti. On trouve la trace de ces préoccupations dans le budget de 1903, puisque l'on a cherché à rapprocher, dans la mesure du possible, les chapitres administrés par un même service d'exécution. La dernière tendance est au retour aux dépenses par nature, mais la confusion subsiste. Il est certainement intéressant de grouper les crédits des trois directions des constructions navales, de l'artillerie et des torpilles, afin de réduire le nombre de chapitres et de prévenir les nombreuses cessions de chapitre à chapitre, qui dissimulent parfois des virements.

La spécialité budgétaire n'est pas la seule contrainte qui s'impose au ministre et aux chefs de service. En effet, deux articles reproduits dans toutes les lois de finances interdisent au ministre de mettre en chantier d'autres bâtiments que ceux prévus à l'état annexe H (exception faite des bâtiments de moins de 2000 t) et de faire délivrer aux services des matières d'un montant supérieur à celui qui est fixé pour chaque chapitre dans une autre annexe (I) du budget. Le Parlement veut ainsi éviter que le pouvoir exécutif n'augmente indirectement les crédits qui lui sont alloués — une préoccupation de l'époque précédente, cf. § 3.4 et 4.1 — ou qu'il n'engage l'avenir par des commandes exagérées à l'industrie ou des mises en chantier trop importantes dans

(1) crédits de la loi de finances	284,5
(2) crédits supplémentaires et extraordinaires	18,1
(1) + (2) total des crédits ouverts	302,6
(3) crédits annulés définitivement	7,5
(4) restes à payer (lois et décrets postérieurs : payé sur le budget de l'exercice considéré)	0,3
(5) restes à payer (loi de règlement : à payer sur le budget suivant)	10,5
(1) + (2) – (3) + (4) dépenses réelles de l'exercice	295,4

les arsenaux³⁴. Cette précaution, poursuit le rapporteur, doit être ajoutée à la spécialité dans les ministères militaires, parce qu'ils ont un important service industriel. Cependant l'état H est imparfait en raison de l'insuffisance de précision du coût des constructions prévues, les différences entre la prévision et la réalisation pouvant être considérables. L'état H du projet de budget de 1905 répartit une somme de 920 millions sur 158 unités et six exercices. Tout peut changer dans l'intervalle : la date réelle des livraisons, les plans, le prix de la main-d'œuvre, les décisions du Parlement. Bos estime que seule la prévision de dépense mentionnée à l'état H pour l'exercice qui donne son nom au budget est digne de confiance.

Les annexes qui indiquent les dépenses prévues de chaque service sont souvent une répartition des sommes inscrites à chaque chapitre et non leur justification. Il conviendrait d'accompagner le compte définitif de ces mêmes états de répartition, mais avec l'indication des dépenses réalisées, de façon que le Parlement se rende compte de l'écart existant entre les prévisions reportées dans les états et les dépenses réelles. La loi de finances du 16 avril 1895 n'a pas encore reçu d'exécution dans la Marine ; le compte définitif de 1905 doit être accompagné de cette sorte de bilan de l'administration de la Marine. Bos demande enfin qu'elle distingue partout les dépenses de la flotte des dépenses de l'usine. C'est selon nous un moyen de hâter la séparation complète des deux services et de la rendre irréversible.

Le ministre Gaston Thomson (1848-1932) motive de la façon suivante son opposition à la présentation du budget par objets de dépenses³⁵. Le changement de présentation suppose la modification de la comptabilité en deniers, qui va entraîner selon lui des complications d'écritures tout en maintenant une forte part de convention dans l'imputation des crédits. Il prend d'abord le personnel en exemple. Chaque corps organisé figure distinctement dans un chapitre du budget où il est comptabilisé et suivi par la Marine, sous le contrôle du Parlement. Le personnel navigant étant particulièrement mobile, il est susceptible de figurer dans plusieurs chapitres de solde d'un budget présenté par objets de dépenses ou services. De même un bâtiment peut-il passer d'une escadre à une autre ou à la réserve, être rattaché à une défense mobile. Dans la présentation du budget de 1906, toutes les délivrances se font au titre d'un chapitre unique dès que le navire a terminé son premier armement. Il est certes séduisant de tenir un compte pendant toute la durée de son existence, mais Thomson juge que la prévision de dépense serait très difficile à faire et que le groupement des dépenses en chapitres par escadres, défenses mobiles, etc. ne présente pas de supériorité marquée sur les chapitres spécialisés par natures de dépenses (artillerie, vivres, etc.).

Plutôt que de systématiser la présentation des annexes par services, le ministre suggère d'organiser par services la partie du budget qui se rapporte aux travaux, en confondant matières et salaires d'ouvriers. Le Comité d'examen des comptes de travaux de la Marine a émis en 1903 un vœu en faveur de cette fusion. La distinction est devenue plus fictive que réelle par l'incorporation de produits manufacturés et

³⁴ La spécialité de l'exercice n'existe pas pour les magasins. Seuls les achats ou fabrications destinés à un ouvrage déterminé y sont soumis. Les délivrances se font dans la limite des crédits-matières inscrits à l'état I de l'exercice sans rapprochement possible avec les crédits-deniers, puisque le service destinataire n'est pas connu au moment de l'achat.

³⁵ Rapport de la commission du budget de la Chambre des députés chargée d'examiner le projet de loi de finances de 1907 (Marine), *Impressions parlementaires*, 9^e législature, annexe au procès-verbal de la 2^e séance du 13 juillet 1906, p. 372 à 378, pour ce développement.

d'installations de grande valeur qu'il suffit de mettre en place à bord du navire. L'effectif ouvrier moyen maximal dans l'année serait fixé par le budget afin de permettre le contrôle du Parlement sur les ouvriers comme sur les corps organisés. La constitution d'une direction unique des travaux doit aussi simplifier cette partie du budget. Thomson conclut en disant que les réformateurs ont souvent confondu le budget et le compte d'emploi. Presque tous les groupements, justifications et décompositions demandés se trouvent dans la comptabilité de la Marine ou peuvent s'en dégager. Les frais généraux seront dans le même cas, moyennant quelques remaniements dans les comptes, *le jour où l'accord se sera fait sur la nomenclature des dépenses à y comprendre.*

Michel, dans son deuxième rapport sur le budget de la Marine, écrit d'une manière générale qu'il est un « labyrinthe, où les initiés seuls, après de longues et patientes recherches, peuvent se reconnaître »³⁶. Jusqu'ici le ministère semble s'être évertué à empêcher qu'on y voie clair. Le résultat a été de lasser les parlementaires. Seuls ou presque les députés des ports s'en occupaient, mais ils intervenaient surtout dans les questions intéressant le personnel. Les accidents répétés et surtout l'explosion de l'*Iéna* dans un bassin de Toulon (le 12 mars 1907) ont attiré l'attention générale sur la Marine. De cette émotion populaire est née une commission d'enquête parlementaire dont les investigations ont porté sur tous les services ; la discussion des conclusions du rapport (rédigé par Michel) a entraîné la chute du cabinet Clemenceau (le 20 juillet 1909). Tous les chefs de service de l'administration centrale ont été remplacés, et Michel espère que les nouveaux venus ne s'opposeront pas au changement de texture du budget.

Le rapporteur du budget de 1910 reproche à la Marine le manque de sincérité des budgets précédents. Les états H étaient trompeurs : les prix inscrits pour les bâtiments en construction étaient erronés, les prévisions d'achèvement irréalisables parce qu'elles ne tenaient pas compte du personnel disponible. Il y a plus : vingt et un sous-marins et submersibles dont la mise en chantier a été votée en 1907, 1908 et 1909 et dotée de 6 millions de crédits au titre des trois exercices ne figurent plus au projet de budget 1910. Michel ne dit pas ce que Thomson a fait des crédits affectés à ces constructions fantômes. La fièvre consécutive à l'affaire de l'*Iéna* se lit bien dans cette partie du rapport, elle reprend de plus belle après l'explosion du *Liberté*. Que faire face à un gouvernement ou à un ministre dissimulateur ? La sincérité du budget est le pendant de la sincérité des comptes dans l'industrie et sa première qualité.

b. Une chose est de tromper le Parlement, autre chose est de se bercer d'illusions. Le budget de la Marine en donne une idée illusoire, et Charles Chaumet

³⁶ Rapport de la commission du budget de la Chambre des députés chargée d'examiner le projet de budget de 1910 (Marine), *Impressions parlementaires*, 9^e législature, n° 2754, annexé au procès-verbal de la séance du 27 juillet 1909, p. 2 et 53, pour ce développement.

Farcy disait déjà lors de la discussion du budget de 1873 (séance du 6 décembre 1872) : « Le peu de temps laissé à dessein entre la distribution des rapports des commissions du budget et la discussion ne permet pas d'entrer dans de longs détails car les budgets sont dressés par l'administration avec un art infini de manière à rendre leur étude aussi difficile que possible et qu'il faille tellement de temps pour découvrir la vérité qu'on soit le plus souvent obligé d'y renoncer ».

(1866-1932), dans son rapport du budget de 1909, tente de faire l'inventaire de la marine matérielle réelle de la France³⁷.

Si l'on ne considère comme en Allemagne que les cuirassés lancés depuis moins de vingt ans, la force réelle est de 15 unités et non 19. De même y a-t-il en réalité 5 cuirassés garde-côtes et non 9 ; quatre d'entre eux sont « chavirables » et l'on ne pourrait faire figurer aucun garde-côtes dans une escadre offensive. On peut de même compter les 21 croiseurs cuirassés de la liste de la Marine, en sachant qu'ils ne sont utilisables que contre les États dépourvus de marine militaire. Les avisos ne sont pas des bâtiments de combat et les canonnières peuvent tout juste servir à la défense des colonies. Des 71 contre-torpilleurs de la liste, Chaumet considère les 64 de moins de dix ans et 162 des 224 torpilleurs de 1^{re} classe. Il garde tous les sous-marins et les sous-marins, quoique nombre d'entre eux n'aient guère de valeur offensive. Il manque dans ces conditions plus du tiers des unités, comme on peut le voir dans le tableau ci-après.

La marine matérielle en 1908	sur le papier		telle qu'elle est	
	total	dont bâtiments armés	total	différence (et %)
Bâtiments d'escadre				
- cuirassés	19	17	15	
- cuirassés garde-côtes	9	-	5	
- croiseurs cuirassés	21	21	21	
- croiseurs	26	10	-	
- contre-torpilleurs	71	59	64	
- avisos	18	15	-	
Total partiel	164*	122	105	59 (36 %)
Bâtiments de Flottille				
- torpilleurs	274	274	162	
- canonnières	17	16	-	
- sous-marins	38	38	38	
- sous-marins	30	30	30	
Total partiel	359**	358	230	129 (36 %)
Navires auxiliaires ou de transport	47	40		

* 98 bâtiments de flottille sont incorporés dans les escadres (dont 16 canonnières)

** 33 bâtiments d'escadre sont incorporés dans les flottilles (dont 28 contre-torpilleurs)

La force offensive se réduit dans ces conditions à 15 cuirassés, 5 cuirassés garde-côtes, 21 croiseurs cuirassés et 64 contre-torpilleurs, soit 105 unités. La lenteur des constructions conduit à penser que nombre de ces navires sont dépassés. L'escadre cuirassée de la Méditerranée manque d'éclaireurs véritables³⁸. L'utilisation des croiseurs cuirassés et des croiseurs n'est pas sans danger car ils ont du canon pour répondre et non

³⁷ Rapport de la commission du budget de la Chambre des députés chargée d'examiner le projet de budget de 1909 (Marine), *Impressions parlementaires*, 9^e législature, n° 2020, annexé au procès-verbal de la séance du 13 juillet 1908, p. 6 à 23, pour ce développement.

³⁸ L'escadre du Nord à Brest est réduite à une division de croiseurs et à 18 contre-torpilleurs.

pas seulement de la vitesse pour voir et rendre compte ; les contre-torpilleurs d'escadre sont trop faibles en tonnage et en rayon d'action pour la mission d'éclairage, et ils doivent aussi servir à la protection de l'escadre. Chaque bâtiment cuirassé ou croiseur n'est équipé que d'un télémètre, et cet instrument n'est pas protégé ; il en faudrait deux dans le blockhaus. L'effectif des escadres est incomplet³⁹, celui des flottilles l'est aussi. On pourrait y affecter les hommes des vieux bâtiments en réserve et rayer ceux-ci des listes. Le personnel est instable : il se renouvelle par moitiés tous les ans, alors que la durée réglementaire d'embarquement est de trois ans. Les cuirassés type *Patrie* n'ont pas encore reçu leur premier approvisionnement d'obus de semi-rupture en acier ni leurs pièces de rechange d'artillerie. Les rechanges de l'armement maritime, y compris les pièces ordinaires, sont insuffisants.

Le constat dressé par Chaumet est affligeant : les dépenses consenties par la représentation nationale n'ont fait qu'augmenter, passant de 183 millions en 1889 à 320 millions en 1908 et elles ont produit ce résultat. Il n'est pas seulement affligeant, il est désespérant : ne reproduit-il pas celui qu'Étienne Lamy avait dressé trente ans plus tôt ?

5.4. Vers l'organisation moderne

a. Adolphe Messimy (1869-1935) résume l'histoire institutionnelle de la Marine depuis 1844 à la manière de Gougeard vingt ans plus tôt⁴⁰. « La Marine, a-t-on dit, est tout entière dans les cinq ports de guerre. En fait, ce n'est qu'en vivant, ne fût-ce au moins que quelques semaines dans chacun d'entre eux qu'on peut se rendre compte du manque d'unité de conception, on serait parfois tenté de dire de la véritable anarchie qui règne dans l'organisation générale des différents services de la Marine. » Si la Marine a fait des progrès depuis quelques années, les ports n'en conservent pas moins leur organisation archaïque et traditionnelle ; ils restent complètement pourvus de tous les personnels et de tous les organes nécessaires aux cinq « administrations centrales » distinctes qu'ils formaient jadis. Chaque port comprend de nombreux organismes « vivant côte à côte, sans liens entre eux et correspondant chacun pour son compte avec le ministre ». Gaston Thomson, dans le rapport du budget de 1893, a jugé que la multiplicité de directions était l'une des premières causes d'élévation des frais généraux ; chacune des trois directions concourant à la production du navire est pourvue d'outillages analogues et emploie des ouvriers des mêmes professions, mais en nombres très différents. Il est temps d'appliquer à la Marine les méthodes d'organisation de la grande industrie, et c'est sur ce point que doit porter la réforme commencée en 1896.

Le rapporteur du budget de 1904 sait que l'autorité se heurtera à « des préjugés et des traditions anciennes, à de vigoureuses résistances, à des ligues d'intérêts locaux groupant tous les partis pour la défense de la part du budget de la Marine qui, dans l'esprit de certaines populations, revient légitimement et sans conteste à chacun des ports ». Le ministre Camille Pelletan complète le tableau de l'adversité par les

³⁹ L'armée navale doit être au complet du 15 janvier au 1^{er} avril et du 1^{er} juillet au 1^{er} septembre.

⁴⁰ Rapport de la commission du budget de la Chambre des députés chargée d'examiner le projet de budget de 1904 (Marine), *Impressions parlementaires*, 8^e législature, n° 1201, annexé au procès-verbal de la séance du 4 juillet 1903, p. 23 à 72, pour ce développement.

« intérêts de corps, le besoin de donner plus d'importance au service dont on fait partie, [qui] finissent par prendre un empire déplorable sur les meilleurs patriotes à leur insu ». Messimy veut lui aussi voir disparaître toute dépense inutile du point de vue de la préparation à la guerre. Comme le dit Lockroy, « augmenter le budget sans faire de réformes militaires, administratives et financières, c'est subventionner la routine ». C'est, ajoute Messimy, sur les arsenaux qu'il faut faire porter l'effort car « là, plus que nulle part, les traditions, les habitudes anciennes, la routine règnent en souveraines ».

On a juxtaposé à un ensemble d'organes conçu en 1844 (et même bien avant) des rouages faits pour des besoins complètement différents : le résultat est en complète contradiction avec une organisation rationnelle, c'est-à-dire fondée sur les principes de spécialisation et de division du travail. Au fur et à mesure qu'un besoin nouveau a été constaté dans un service, celui-ci a créé un organe nouveau sans se demander si le même besoin n'avait pas surgi dans le service voisin. L'organe ancien s'atrophie mais subsiste avec un personnel inutile. Les ingénieurs du Génie maritime eux-mêmes devraient être spécialisés (coque, machine, électricité, artillerie et torpilles) : ils ne le sont pas. De plus leur instabilité en fonctions est notoire. Les officiers d'artillerie, rattachés à la Guerre depuis 1900, qui les détache selon les besoins de la Marine, doivent être spécialisés eux aussi et renoncer au service colonial auquel ils sont astreints par périodes depuis 1786. Aucune entreprise industrielle ne résisterait à de telles méthodes de gestion du personnel, soupire l'auteur du rapport.

Les fonctions du Commissariat ont été peu à peu amoindries par la technicité croissante de l'activité de l'arsenal, qu'il s'agisse de l'approvisionnement ou du travail des ateliers. Le Commissariat n'a pas voulu se plier à cette loi qui découle du progrès et, pendant près de trente ans, ses efforts ont tendu à s'opposer à toute modification de l'organisation administrative fixée en 1844. Il a réussi à conserver intact, au moins en apparence, un système suranné. En réalité la préparation des marchés est passée aux directions. La surveillance administrative des usines que sont devenus les arsenaux aurait exigé trois ou quatre fois plus d'agents, si l'on avait voulu l'exercer comme autrefois. Ici aussi l'on s'est contenté d'apparences. Pourtant, jusqu'en 1900, l'administration a été confiée à un service unique, chargé d'attributions multiples qu'il était hors d'état d'exercer, alors que le service technique restait divisé en directions rivales et onéreuses.

Du côté de la flotte, le grand changement a résidé dans l'obligation d'entretenir en permanence les bâtiments, qui restent dans une position d'armement relatif où ils conservent leur autonomie, et de les ravitailler bien plus souvent que du temps de la marine à voiles. Il a fallu surtout exécuter rapidement les nombreuses réparations dont ils ont besoin et disposer de pièces de rechange, pour la plupart des objets manufacturés, dans les magasins. La Marine a compris que la flotte devait être pourvue de magasins en propre et d'ateliers pour les réparations légères. De là découle la séparation progressive des services de l'usine et des services chargés de ravitailler la flotte construite tout entière. L'idée a été émise par le commandant Gougéard en 1882 et Édouard Lockroy, pendant son premier ministère, a commencé sa mise à exécution en 1896.

Le même ministre dépose le 3 mai 1899 un projet de loi sur l'organisation des arsenaux, mais son successeur devance l'intervention du Parlement en conférant aux services l'action administrative dans sa plénitude, que l'on a appelée autonomie

administrative (décret du 25 août 1900). Seulement la dispersion des services subsiste et leur coût est toujours aussi exagéré, le rapport entre les personnels de direction et de surveillance et le personnel travaillant dans les chantiers et ateliers étant d'autant plus élevé que l'effectif du service est moins important⁴¹.

L'organisation anglaise rappelle celle de Colbert : il y a un commandant en chef pour la flotte (il n'y en avait pas autrefois) et un autre officier général, indépendant du premier, le *superintendent*, directeur général de l'arsenal et subordonné au lord Controller de l'Amirauté, qui est chargé de toute la partie technique de la Marine. Cette réunion dans la même main de tous les services de l'arsenal-usine est la condition de la réussite de toutes les réformes partielles qui ont été tentées ou qui pourraient l'être, assure Messimy. Cette réunion a été préconisée par le commandant Gougeard, puis par Gaston Thomson dans son rapport du budget de 1893. Elle va entraîner un réaménagement progressif de tous les ateliers du port et l'adoption des méthodes de l'industrie. Messimy ne croit pas que le préfet maritime doive être entièrement écarté de l'usine, parce qu'il a un rôle d'arbitre à jouer entre les deux grands services du port.

b. Depuis le commandant Gougeard, deux ministres, Édouard Lockroy et Camille Pelletan et plusieurs rapporteurs du budget ont demandé la spécialisation des ports. Or, les états-majors et les personnels secondaires n'ont pas sensiblement décru à Lorient ni à Rochefort. La spécialisation, selon Messimy, ne consiste pas seulement à concentrer les constructions neuves à Brest, Lorient et Rochefort, ni les armements et réparations à Cherbourg et à Toulon, mais à répartir les travaux de façon que chaque arsenal exécute en série des travaux identiques et entreprenne la construction de navires semblables. L'économie dans ce dernier cas paraît démontrée par les trop rares réalisations de séries de bâtiments, de plus l'exécution du travail est moins longue. Rochefort aurait sa part, soit la construction et la réparation des bâtiments de flottille, à l'exemple de Sheerness. Brest et Lorient construiraient, conjointement avec l'industrie, la flotte de haute mer, Cherbourg et Toulon les sous-marins. Le principe de spécialisation vaut aussi pour les établissements hors des ports : Messimy ne conçoit pas qu'on laisse produire à Guérigny et avec des moyens rudimentaires ce qu'on trouve partout dans le commerce.

La commission du budget de la Chambre a voulu supprimer Lorient et Rochefort comme ports militaires de plein exercice, c'est-à-dire comme ports d'attache de bâtiments et de personnel⁴². L'arsenal de Lorient aurait été conservé comme usine de construction et celui de Rochefort progressivement fermé. Le ministre Gaston Thomson s'y est refusé. La commission prévoyait la résistance des intérêts particuliers et locaux

⁴¹ Dans le port de Rochefort, la répartition du personnel entre le personnel entretenu et le personnel ouvrier (y compris les ouvriers militaires, les quartiers-mâtres et matelots affectés aux services) est la suivante en 1903 :

service	des subsistances	33/183	(18 %)
	des constructions navales	262/2468	(11 %)
	de l'artillerie	65/304	(21 %)
	des défenses sous-marines	67/174	(38 %)
	des travaux hydrauliques	38/75	(50 %).

⁴² Rapport de la commission du budget de la Chambre des députés chargée d'examiner le projet de budget de 1909 (Marine), *Impressions parlementaires*, 9^e législature, n° 2020, annexe au procès-verbal de la séance du 13 juillet 1908, p. 32 et 132, pour ce paragraphe.

et savait que, pour porter tous ses fruits, cette réforme devait être reliée à la réforme générale des services. Les concessions du ministre ont inquiété les défenseurs des deux ports, notamment leurs députés. Le rapporteur Chaumet cite plusieurs auteurs qui jugent contraires à l'intérêt général les travaux imaginés pour accueillir des escadres dans ces deux ports. Il laisse la conclusion au commandant Abeille : « Deux situations sont en présence : répartir les crédits entre les cinq ports militaires ou concentrer ces crédits sur trois ports d'une importance capitale en cas de guerre. Si la Marine est un instrument de guerre, la seconde solution s'impose ; si elle a pour but de satisfaire des intérêts particuliers, nous avons eu raison de choisir la première. » Depuis quelques années seulement, la Marine conserve trois bases en métropole : Cherbourg, Brest et Toulon.

c. Messimy a pu, dans un autre ordre d'idées, se rendre compte du nombre invraisemblable de catégories distinctes dans lesquelles se subdivise « l'armée qui compte, garde, contrôle, écrit, administre », selon l'expression d'Étienne Lamy. Le plus grand nombre de ces personnels se subdivise en quatre branches distinctes (autrement dit en corps) suivant qu'ils appartiennent aux directions des constructions navales, de l'artillerie, des défenses sous-marines ou des travaux hydrauliques. Le nombre des surveillants techniques (ex-chefs-contremaîtres et contremaîtres) est d'un pour vingt-cinq ouvriers environ, soit trois ou quatre fois plus que dans l'industrie. L'armée des ouvriers aux écritures n'est pas moins redoutable par le nombre (un millier environ). Chaque catégorie jalouse sa voisine et personne ou presque n'est content de son sort. La commission du budget propose des réductions dans tous les chapitres du personnel afin de donner le mouvement à l'administration.

Le personnel administratif des directions (1 024 agents au budget de 1904) suffit tout juste à garnir les multiples bureaux dont aucune des directions de l'arsenal ne saurait se passer quelle que soit sa taille (magasins, recettes, marchés, travaux, administration du personnel). Son importance a crû depuis l'élimination du Commissariat des arsenaux ; son unification en un seul corps paraît nécessaire à Messimy.

Il constate que les établissements hors des ports sont moins figés dans des formes archaïques et des traditions « datant de Colbert » : Ruelle, qui compte 1 600 ouvriers, se contente de 4 gardes-consigne et de 5 concierges ou gardiens de bureaux, alors qu'il faut à Rochefort (3 000 ouvriers), et sans compter les postes de police, 25 gendarmes, 18 gardes-consigne, 26 pompiers, 53 concierges ou garçons de bureau. Messimy ne dit pas qu'il faut aussi surveiller les marins, mais ce « luxueux déploiement de personnel » ou, pour reprendre l'expression du comte de La Luzerne, cet appareil de luxe est tout à fait superflu. Nous ajouterons qu'il cache plus ou moins bien la misère que l'on peut apercevoir par ailleurs.

Le personnel ouvrier immatriculé a beaucoup augmenté. Il est passé de 25 400 en 1892 (comme en 1880) à 30 200 en 1902 (en comprenant les 1 350 surveillants retranchés du cadre ouvrier en 1900 pour former un nouveau corps de fonctionnaires), mais l'augmentation a réellement commencé en 1898. Messimy compte sur un effectif normal de 25 000 ouvriers. L'effectif de 1902 est supérieur à celui de toutes les marines d'Europe. Le ministre Pelletan a lui-même déclaré que les effectifs étaient « surabondants ». La commission du budget propose une légère diminution de chacun des chapitres de salaires, à titre indicatif : le département est invité à diminuer progressivement l'effectif jusqu'à atteindre la consigne, tout en augmentant les salaires.

Charles Bos se plaint de ne pas voir l'effectif budgétaire des ouvriers immatriculés au budget, parce que cette indication fournirait au Parlement une meilleure garantie que la subdivision exagérée des dépenses de salaires⁴³. Le ministre doit pouvoir régler l'affectation des ouvriers en fonction des besoins du moment, mais non augmenter ni réduire l'effectif sans le concours du Parlement. Du reste les ouvriers immatriculés sont des agents stables formant un personnel assimilable à celui des marins vétérans ou des commis et bénéficiant des pensions de retraite des marins des équipages de la flotte⁴⁴. Les lacunes des lois de finances ont permis aux services de recruter quantité d'ouvriers à la basse paie sans se soucier de la charge des retraites ni des plaintes des ouvriers en place devant l'abaissement général des salaires. Des circulaires ministérielles ont interdit cette pratique, mais Bos est d'avis que le sort de la plupart des circulaires est d'avoir un effet momentané. Au contraire la mention au budget, en regard de chaque chapitre de salaires, de l'effectif à entretenir et du salaire moyen mettra le personnel et le Trésor à l'abri de tout mécompte, le pouvoir exécutif ne pouvant faire prévaloir l'imprévu ni la nécessité. Le Parlement suivra ainsi les mouvements d'effectifs et les variations de salaires. Le projet de budget 1905 comporte un crédit de 32 millions pour les ouvriers immatriculés, et il faut compter 12 millions pour les retraites ouvrières⁴⁵.

Bos constate qu'en l'espace de quatre ans, mille ouvriers immatriculés ont disparu, ce qui a permis, avec le crédit complémentaire voté par le Parlement, de distribuer une somme de 2,5 millions en augmentations de salaires aux autres ouvriers. La journée de huit heures adoptée en 1904 doit accroître sensiblement le coût des travaux des arsenaux. Pourtant les ouvriers se plaignent plus que jamais, probablement parce qu'ils sont impatients d'améliorer leur sort après ce premier progrès. Le ministre compte diminuer encore l'effectif afin de verser de nouvelles augmentations. La commission du budget ne trouve rien à redire, pourvu que le rendement n'en souffre pas trop car, dans le cas contraire, les contribuables feraient les frais de l'opération. Messimy a jugé l'année précédente que, dans la plupart des établissements, la journée

⁴³ Rapport de la commission du budget de la Chambre des députés chargée d'examiner le projet de budget de 1905 (Marine), *Impressions parlementaires*, 8^e législature, n° 1951, annexe au procès-verbal de la séance du 13 juillet 1904, p. 219 à 246, pour ce développement.

⁴⁴ Chaumet (rapport du budget de 1908 précité, p. 23 et 25) estime que l'inamovibilité des ouvriers et de leurs surveillants est un abus : tous les fonctionnaires civils et militaires peuvent être mutés *ad nutum*, et les ouvriers de la Marine en possèdent plusieurs des caractères distinctifs.

⁴⁵ L'effectif des ouvriers immatriculés en 1903 peut se décomposer comme suit.

	Total	C.N.	Artillerie	Travaux hydrauliques	Défenses sous-marines	Subsistances	Hôpitaux	Flotte
Chefs ouvriers	1 690	1 315	232	41	34	43	17	8
Ouvriers permanents	21 686	17 327	2 463	501	454	582	223	136
Ouvriers stagiaires	3 870	2 950	684	28	84	52	37	35
Apprentis	1 445	1 250	194	-	1	-	-	-
Total	28 691	22 842	3 573	570	573	677	277	179
Salaire moyen journalier avec les apprentis (sans)	3,45 (3,59)	3,43	3,52	3,70	3,72	3,68	3,54	3,04

Rappel : depuis 1900 les chefs-contremaîtres et contremaîtres ne font plus partie du cadre ouvrier.

La paie moyenne est la suivante selon le lieu : Cherbourg (4 391 ouvriers et 3,41 F), Brest (5 885 et 3,38), Lorient (4 563 et 3,29), Rochefort (2 868 et 3,46), Toulon (7 136 et 3,65), Indret (1 322 et 3,45), Guéringy (881 et 3,30), Ruelle (1 497 et 3,57) et Paris (148 et 3,74).

de huit heures s'est accompagnée d'une augmentation du rendement horaire du travail. Ailleurs la direction n'a pas cherché à mieux utiliser le temps de travail réduit, ou alors les personnels n'ont pas bien lu la dépêche du ministre, qui considère les huit heures comme des heures de travail effectif.

La Marine emploie aussi des ouvriers dits *en régie directe* dans tous les services (en 1903 ils sont en moyenne 803 aux constructions navales et 271 à l'artillerie). Elle les embauche pour un travail urgent qui ne doit pas dépasser six mois (un an aux travaux hydrauliques). Ils ne peuvent acquérir de droits à la retraite, mais ils perçoivent un salaire en cas de maladie et une pension en cas d'incapacité permanente (selon la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail). La dépense en salaires s'élève à près d'un million pour les deux services, mais 70 % du crédit se trouve dans les chapitres matières. Le service des subsistances et celui des hôpitaux emploient des ouvriers en régie, les travaux hydrauliques aussi. Les ouvriers de ce dernier service continueront de faire exception, parce que les aléas de la réalisation des travaux neufs, notamment la défaillance d'un entrepreneur ou une adjudication infructueuse, conduisent à conserver un crédit-matières pour rémunérer des ouvriers de remplacement, les ouvriers immatriculés du service étant employés à l'entretien. Les crédits des ouvriers en régie des constructions navales et de l'artillerie vont être portés aux chapitres de salaires de ces services. Ainsi le département pourra-t-il relever les salaires des ouvriers immatriculés en employant moins d'ouvriers en régie par suite d'une meilleure organisation du travail⁴⁶.

L'insuffisance de la productivité de la main-d'œuvre des arsenaux en général a déjà été signalée. Elle ne provient pas des seuls ouvriers. La principale cause, selon Messimy, est peut-être l'organisation archaïque qui conduit à négliger l'importance des économies de temps et de main-d'œuvre. Cette organisation surcharge les ingénieurs de besognes inutiles qui les tiennent éloignés des ateliers qu'ils sont censés surveiller. La comptabilité des travaux exige selon Messimy un personnel double ou triple de celui de l'industrie. Les ateliers et chantiers sont mal agencés : leur éparpillement multiplie les « bras inutiles » par rapport aux bras qui travaillent. Il est vrai, dit-il encore, qu'une minorité d'ouvriers ne travaillent pas assez. Certains syndicats ont compris que l'abandon de l'ancienne méthode de coercition et la dignité acquise par les travailleurs devaient avoir pour contrepartie le respect scrupuleux du « pacte de travail » entre l'État et l'ouvrier.

d. Dans un autre ordre d'idées, Charles Chaumet rappelle dans son rapport sur le budget de 1908 qu'il y a trente ans déjà, son prédécesseur Étienne Lamy avait appelé le Parlement à préparer *une loi organique de la Marine* fixant l'étendue des forces de la France sur mer, les attributions et les effectifs des corps de la Marine, déterminant le nombre et la destination des établissements à terre et leur donnant enfin une organisation rationnelle et solide. Chaumet ajoute que cette loi ferait des arsenaux de la Marine des usines autonomes ayant à leur tête un directeur responsable, ce à quoi Lamy n'avait pas pensé. Une loi organique ne se modifie pas aussi aisément qu'un règlement, et Lamy croyait à la force de la loi pour détruire les abus, empêcher leur retour et éteindre l'agitation qu'entretient parmi les hommes l'incertitude de leur avenir.

⁴⁶ Il existe encore des ouvriers *en régie indirecte* dont les salaires sont payés par les marchés d'entreprise de charroi et de transport de matériel (dépense de 220 000 F au titre des constructions navales). Rappelons que l'artillerie emploie plusieurs centaines d'ouvriers militaires.

Chaumet se demande comment s'y prendre pour réaliser ce projet déjà ancien et toujours d'actualité⁴⁷. Il propose de coordonner les efforts du gouvernement et de commissions parlementaires ou de commissions mixtes. Il croit à l'utilité de ces dernières, alors que la mode est de proclamer que leurs travaux sont stériles : il cite la commission de 1894 en admettant qu'elles ne peuvent qu'amasser des matériaux, elles ne mettent pas ceux-ci en œuvre mais préparent les réformes. Une commission mixte, composée en majorité d'officiers de marine, préparerait ainsi le projet de loi organique en déposant ses conclusions ; le gouvernement présenterait le projet amendé selon ses vœux.

Il est une voie dans laquelle Chaumet déconseille formellement de s'engager davantage, c'est celle du renforcement du contrôle des dépenses engagées, de la multiplication des interventions du ministère des Finances et du raffinement des règlements en vigueur afin d'obtenir un meilleur rendement du budget, parce que l'on va ainsi directement à l'encontre du but à poursuivre⁴⁸. En effet l'on paralyse les initiatives les plus profitables, on s'écarte de plus en plus de l'organisation industrielle si désirable. Le rapporteur regrette que la suspicion la plus illégitime reste la base du système administratif français et inspire toute l'organisation maritime. « Notre comptabilité n'est point faite pour nous renseigner sur l'emploi de nos deniers, pour nous permettre, en étudiant leur utilisation, d'en rechercher une autre plus économique. Elle n'a qu'un but : nous garantir contre l'improbité possible des comptables [...]. Nos règlements [...] traitent [les chefs de la Marine] comme s'ils nous avaient donné des raisons décisives de mettre en doute leur honnêteté. Nous les enserrons dans un réseau de formalités vexatoires qui n'ont jamais arrêté les gens sans scrupules, mais ont souvent empêché d'honnêtes gens de prendre des initiatives avantageuses pour le Trésor. [...]. Laissons-leur donc plus d'initiative avec plus de responsabilité. »

e. Après la guerre de 1914, la question du rendement économique des arsenaux de la Marine ne peut plus être éludée, et une partie de l'opinion est même d'avis de les supprimer en entier. Les ingénieurs de la Marine — le corps du Génie maritime et le nouveau corps de l'Artillerie navale, qui se recrutent tous deux à l'École polytechnique — auraient pu régler cette importante question, en cherchant à déterminer dans quelle mesure et de quelle manière les services qui leur étaient confiés pouvaient suivre une marche industrielle normale. Force est de constater qu'ils ont plutôt brillé par l'esprit de réaction, en prenant la suite des amiraux, ou de la majeure partie d'entre eux, et qu'ils n'ont pas fait preuve du discernement nécessaire dans une question qui les intéressait de trop près.

L'ingénieur André Lamouche (1888-1969), futur directeur central, pose en principe qu'un arsenal n'est pas comparable à une industrie privée : « identifier une finalité essentiellement militaire avec une finalité purement économique est une opération arbitraire de l'esprit. La dialectique courante des partisans de la suppression des ateliers d'État repose essentiellement sur la comparaison de leurs prix de revient avec ceux de l'industrie privée. Or, cette comparaison est aussi injustifiée dans son

⁴⁷ Rapport du budget de 1908, *op. cit.*, p. 4, 14 et 20, pour ce paragraphe.

⁴⁸ Rapport du budget de 1909, *op. cit.*, p. 42 et rapport du budget de 1908, *op. cit.*, p. 89-90, pour ce paragraphe.

principe que les méthodes par lesquelles on prétend l'effectuer sont impropres. »⁴⁹ L'arsenal doit être maintenu à son « maximum d'efficacité actuelle et potentielle » et non « réaliser les bénéfices les plus élevés possible »⁵⁰. Il doit être en outre un régulateur des prix de l'industrie et une école « de formation et de perfectionnement des techniciens chargés de jouer un rôle direct dans la conception et la réalisation [...] du matériel militaire ». Cette justification nouvelle est accompagnée d'une défense du corps des ingénieurs du Génie maritime, qui a été attaqué lui aussi.

Le calcul des frais généraux montre bien, selon l'auteur, que l'on ne peut comparer les coûts d'un organisme purement économique avec « une institution militaire avant que d'être économique ». Lamouche met tous les frais généraux des arsenaux au compte des frais généraux d'État, et ces frais subsisteraient voire même seraient augmentés, si toutes les constructions et fabrications étaient confiées à l'industrie ! Si l'on cherche à distinguer les frais à imputer à l'usine, « on ne parviendra jamais à faire a posteriori cette séparation avec une précision admissible ». Enfin le développement et les améliorations d'une industrie d'État sont soumis aux aléas de la politique ; elle ne peut compter sur le marché financier, elle subit la spécialité budgétaire et doit supporter la charge d'un matériel calculé très largement pour le temps de guerre, elle ne peut rechercher des commandes d'appoint.

L'auteur cherche donc à appliquer aux arsenaux les progrès scientifiques et économiques « sans porter atteinte aux inéluctables sujétions de notre défense nationale ». La tutelle militaire doit, dans ce but, s'exercer d'une façon « convenablement élastique et circonspecte ». En temps de paix, elle ne doit pas modifier sans cesse les programmes de fabrication et l'ordre des réparations ni se mêler des détails de l'exécution, parce que l'arsenal n'est pas non plus une escadre. Il faut pour cela renoncer aux querelles de boutons et éviter les chevauchements d'attributions. Il faut aussi mieux conjuguer ce que Lamouche appelle la technique de construction et la technique d'utilisation : au mélange d'attributions pour la conception, la mise au point et l'exécution doit être substituée la coordination méthodique des efforts. Des corps pareillement animés de la conscience de leurs devoirs et dévoués à l'intérêt de la Marine — entendons les officiers de marine et les ingénieurs du G.M. et de l'A.N. — « peuvent et doivent faire mieux ».

Le nombre des arsenaux doit être diminué et ceux qui subsisteraient seraient davantage spécialisés et appliqueraient l'organisation scientifique du travail dans la main-d'œuvre, le matériel, l'outillage et la technique. Il n'y aurait plus qu'une direction de travaux par arsenal, plus le service de l'intendance et le service de santé. Le personnel dirigeant, c'est-à-dire les corps techniques, quitterait l'état militaire.

Enfin la simplification d'une comptabilité devenue sincère « doit avoir, ici encore, pour effet de substituer au système stérile et déprimant du contrôle à répétition [traduisant le principe de méfiance] celui des responsabilités définies ». Lamouche préconise, sans précisions, un assouplissement des règles budgétaires permettant au chef de l'usine de gérer au mieux les crédits délégués après avoir justifié les dérogations à

⁴⁹ André Lamouche, *L'industrialisation des arsenaux*, bulletin de l'Association technique maritime et aéronautique (A.T.M.A.), session de 1924, p. 57 à 87, pour ce développement.

⁵⁰ Un ingénieur de la génération précédente, Charles Ferrand (1859-1931) dit même, lors de la discussion du mémoire de Lamouche : « Les prix ne comptent pas, de même qu'en pleine bataille on ne calcule pas le prix de revient de la victoire. »

ces règles. D'une manière générale, il présente son programme comme une réforme morale et insiste sur la ténacité qu'il faudra déployer pour vaincre les résistances. Nous sommes loin des affirmations du début de l'exposé.

L'un des participants à la session de l'A.T.M.A. pendant laquelle le mémoire de Lamouche a été lu, l'ingénieur général Pluyette (1859-1942), signale que les ingénieurs s'intéressent à la comptabilité afin d'établir leurs prévisions de dépenses et demandes de crédits. Un autre participant, René La Bruyère (1875-1951)⁵¹, constate qu'il manquera toujours à la comptabilité des arsenaux ce qu'on trouve dans celle de l'industrie : la sanction. Un arsenal ne vend rien ; comme le coût de revient ne peut être rapproché de la « marche sociale » de l'arsenal, il ne signifie rien. C'est la marche générale sur plusieurs exercices qui permet de juger une affaire. L'arsenal, ramené aux conditions financières de l'industrie (ses coûts de revient seraient majorés de 25 à 30 %), ferait faillite. Il sert selon l'intervenant à faire progresser la science de la construction navale et à faire des sacrifices auxquels l'industrie ne peut pas consentir. Le point de vue de Lamouche et des participants au colloque de 1924 a été adopté ou répété par de nombreux ingénieurs jusqu'à la fin de l'existence des arsenaux.

⁵¹ La Bruyère venait de donner à la *Revue politique et parlementaire*, t. CXVI, 3^e trimestre 1923, un article intitulé « Le prix de revient de la construction dans les arsenaux ».

Conclusion

Les développements qui précèdent suffisent à esquisser le plan de la réforme que le Parlement aurait dû adopter pour changer le mode de comptabilité et la forme du budget, et celle que la Marine aurait dû mettre en œuvre de son côté afin de donner aux arsenaux le régime économique qui doit être le leur ou au moins de les y préparer.

*

* *

La Marine a prouvé qu'elle était incapable d'appliquer de son propre mouvement la comptabilité en partie double dans ses affaires, c'est-à-dire en premier lieu dans les dépenses en matières et en deniers du service sédentaire. En additionnant les adversaires par principe de la comptabilité « mercantile » — parce qu'ils y voient une nouvelle invasion de cette industrie à laquelle ils se sentent étrangers, qu'ils n'aiment pas voire qu'ils détestent —, les calculateurs — qui veulent savoir jusqu'où cette innovation peut mener l'administration des arsenaux, surtout en termes de responsabilité ; plusieurs ont pu y voir la fin du régime des corps ou au moins la séparation complète des arsenaux et de la Marine à laquelle on est parvenu en 2003 —, les esprits craintifs ou routiniers, les ignorants et les paresseux, on obtient des effectifs considérables à tous les niveaux de la hiérarchie. Les partisans et les adversaires de la nouvelle comptabilité qui la connaissent réellement, au moins en théorie, sont et ne peuvent être qu'en petit nombre, et cette connaissance appartient plus naturellement au Commissariat et au corps des agents comptables des directions de travaux. Or, le Commissariat est menacé de perdre les positions qu'il occupe encore dans les directions et plus généralement dans le service sédentaire. Il a donc mieux à faire que de promouvoir une amélioration considérable du service dont il ne retirerait probablement aucun bénéfice pour lui-même.

C'est aussi que le progrès dans l'administration n'est pas de même nature que le progrès technique. Imagine-t-on la Marine renonçant pendant plus d'un siècle à la machine à vapeur sous prétexte qu'elle a d'abord été appliquée à la navigation commerciale (les bateaux à passagers de l'Hudson en 1806) ? Elle s'est privée pendant tout ce temps de la partie double, et il reste encore des comptabilités-matières tenues en partie simple au ministère de la Défense. Les pouvoirs publics ont ainsi été privés de l'instrument de prévision budgétaire et de contrôle du meilleur emploi des crédits alloués qui leur manquait : une bonne comptabilité générale permettant de dégager des résultats annuels d'ensemble et une comptabilité analytique permettant d'obtenir des coûts de revient fiables. Comme la position de Gougeard lui-même sur la question est embarrassée, nous allons la présenter ici.

Le public, écrit-il, confond souvent la régularité de la dépense publique et son emploi efficace (on dit aujourd'hui *l'efficience*)¹. La régularité met en jeu la responsabilité des comptables, l'efficience engage la responsabilité des administrateurs. Nous savons que Gougeard ne s'intéresse qu'à cette dernière dans les *Arsenaux de la Marine*. Si la comptabilité de la Marine ne peut être simple, on a du moins le droit d'exiger qu'elle soit claire et qu'elle porte avec elle sa propre vérification. Elle doit être de celles dont on puisse dire : on peut y commettre des fautes, jamais d'erreurs. Voici donc, implicitement, un premier argument en faveur de la partie double. La comptabilité dépend de l'organisation administrative, mais elle permet d'apercevoir en quoi les règles administratives peuvent être vicieuses et fait pressentir la manière de les corriger. Elle sert donc de garantie et de guide et inspire à tous des idées d'ordre et de méthode. Gougeard réclame naturellement une comptabilité unique et centralisée : « Une comptabilité morcelée par services ne permettra jamais à l'administration supérieure de se faire une idée complète et précise de la situation ». C'est une autre manière d'exprimer une préférence pour la partie double.

Cependant la comptabilité commerciale, qui permet à un particulier ou à une société de savoir à chaque instant quelle est sa situation, suppose que toutes les parties de son avoir ont une valeur vénale. Les confections et constructions augmentent la valeur des matières mises en œuvre, elles ont une valeur vénale et sont susceptibles d'amortissement lorsque la société s'en sert pour remplir son objet social, telles les Messageries maritimes. Au contraire, le navire de guerre n'a aucune valeur vénale, il ne peut servir qu'à son objet militaire : dès que la matière a été employée aux travaux, « l'œuvre de destruction est accomplie ». Gougeard considère ainsi la comptabilité du service militaire, et non celle du service sédentaire. Il croit aussi que les immeubles ne peuvent être évalués sérieusement, et donne pour exemple la place d'armes de Toulon. De plus la presque totalité des immeubles de la Marine appartient au domaine public, qui est inaliénable et incessible (l'auteur ajoute que les trois établissements hors des ports font partie du domaine privé, sans s'expliquer sur ce point). Le but poursuivi par la Marine étant différent, il n'est pas possible d'adopter les formes commerciales sans les modifier.

¹ Auguste Gougeard, *Les arsenaux de la Marine*, 1882, tome 1, p. 5, 46 et 48 à 51, pour ce paragraphe et le suivant.

Une bonne comptabilité, permettant la reddition de comptes clairs et précis, ayant une corrélation directe avec les chapitres du budget, doit satisfaire selon l'ancien ministre aux conditions suivantes² :

1° permettre au ministre de savoir à chaque instant et pour chaque chapitre où il en est de l'emploi des crédits alloués ;

2° permettre aux directeurs de travaux de suivre pas à pas leurs travaux et le coût de chaque partie d'une construction ;

3° ne laisser échapper aucune dépense ni aucune recette, qui devront exactement se balancer, et établir une corrélation exacte entre l'emploi des comptes aux travaux, les délivrances et les comptes et inventaires des magasins ;

4° faciliter l'établissement des frais généraux de chaque port et établissement, qui doit résulter de la forme même et du dispositif des comptes ;

5° permettre de comparer le coût de revient d'un même objet dans un lieu ou dans un autre, afin que l'administration supérieure choisisse le lieu de fabrication selon le coût ; on comparera aussi les coûts avec les prix de l'industrie.

La comptabilité doit donc être tenue par ports et centralisée à Paris, au centre de l'action et de la direction³. Le groupement méthodique des résultats permettra de rendre au Parlement des comptes spécialisés par ports et par natures de travaux. Le département lui rendra aussi des comptes détaillés par chapitres et en déduira les crédits à demander selon le programme du matériel et du personnel concerté avec lui. Lorsqu'il ne restera plus dans l'arsenal qu'une direction, la centralisation administrative par ports, « dans ce qu'elle a de légitime et d'efficace », se fera d'elle-même. Ajoutons que les deux services du port, l'arsenal et le service militaire, limiteront au nécessaire leurs prestations réciproques, qui se traduiront dans les comptes par des cessions. En attendant, termine l'ancien ministre, si chaque haut fonctionnaire a un grand intérêt à connaître les résultats de sa gestion, il en a un aussi grand à être tenu au courant de celle de ses collègues, et cette comparaison amènerait une émulation considérable et féconde entre les ports et avec l'industrie.

Le discours de Gougéard rappelle celui de Colbert, et son plan, emprunté au ministre de Louis XIV et amplifié, est bien celui qu'il fallait adopter. La Marine l'a fait sien peu à peu, comme nous l'avons vu aux § 4.2 et 5.2, mais en gardant longtemps encore la partie simple, probablement parce que le préjugé contre le commerce était le plus fort. Les mémoires de Mollien, parus en 1845 puis en 1898, auraient pu faire réfléchir certains officiers, commissaires et ingénieurs, mais nous n'avons remarqué aucun indice d'un progrès vers l'adoption de la partie double avant 1914 : la question est enterrée pour longtemps, la Marine garde sa comptabilité de cuisinière tout en prétendant établir ses coûts de revient sur des bases acceptables.

L'impulsion serait venue du service d'action, s'il avait su discerner son véritable intérêt. Elle ne pouvait venir de la Cour des comptes, qui s'est signalée par son silence pendant toute la période étudiée. Peut-être était-elle embarrassée par une tâche nouvelle, le contrôle des comptes-matières, qu'elle avait pourtant réclamée. Ce contrôle a été considéré comme un simple contrôle de régularité et calqué sur celui des comptes

² *Ibid.*, p. 51-52, pour ce paragraphe.

³ *Ibid.*, p. 53-54 et 72 à 75, pour ce paragraphe.

en deniers ; la juridiction financière n'avait probablement aucune notion de l'efficacité ou de l'efficience de la dépense publique avant 1914. Elle s'est fait remarquer dans ce domaine après la guerre de 1939 seulement⁴.

L'autre service public intéressé au changement de comptabilité, dans la Marine et dans les autres services publics, c'est évidemment le Parlement. S'il est une réforme qui paraît facile à réaliser, et aussi conforme aux prérogatives du Parlement et à l'intérêt même du travail en commission (commission du budget surtout), c'est bien l'abolition de la comptabilité en partie simple dans les ministères militaires, qui étaient chargés des plus grosses et des plus importantes comptabilités-matières. Les parlementaires intéressés par les finances publiques pouvaient se convaincre aisément que la Marine ne tenait de comptes qu'en quantités et que la comptabilité en valeur n'était en fait qu'une suite de statistiques établies pour les besoins de la Cour des comptes et ceux du Parlement tels qu'elle les entendait, et non pour permettre aux directeurs locaux de connaître les véritables coûts de revient ni pour donner à l'autorité supérieure le moyen de juger de leurs progrès dans ce domaine. Il est vrai que la loi du 13 avril 1898 a mis fin à ces statistiques grâce à l'institution du prix réel pour les matières en magasin.

La comptabilité existante était lacunaire par sa nature et la volonté des chefs, et elle manquait de sûreté. L'industrie navale du pays avait adopté la partie double ou allait le faire, ce qui est argument en soi, et il était à prévoir que l'abandon général de la partie simple dans l'industrie et le commerce conduirait à appliquer à la partie double tous les progrès à venir. Celle-ci permettait déjà de calculer des coûts de revient fiables, et son adoption par l'administration l'aurait conduite à voir d'un autre œil ses propres calculs de coût de revient par la communauté de langage avec l'industrie. Devant la résistance de la Marine, le recours à la loi était nécessaire pour la partie double et aussi pour les amortissements : son domaine était alors illimité, et le travail commencé sous une dictature, poursuivi par le gouvernement royal, pouvait être achevé en 1878. Afin de ménager les susceptibilités, le Parlement aurait réalisé ce changement par étapes et commencé par les travaux des arsenaux, puisque c'est dans ce secteur qu'il était vraiment nécessaire ; il ne devait pas, pour y parvenir, lésiner sur le

⁴ La réforme du procureur général Labeyrie (1877-1966), datant d'avant la guerre mais qui n'a reçu toute son application qu'après 1945, a eu pour effet de faire parvenir à la Cour, *chaque trimestre*, l'ensemble des pièces justificatives de la comptabilité administrative de l'État. Ces envois l'ont incitée à examiner les opérations administratives en elles-mêmes, sans trop relier cet examen au jugement des comptes, ils l'ont encouragée à sortir de la rue Cambon pour exercer un contrôle sur place et aborder les problèmes de gestion. Le contrôle de la gestion comprend le contrôle d'efficacité (comparaison des résultats avec les buts visés) et le contrôle d'efficience (comparaison des résultats avec les moyens alloués). La première application de ce contrôle nouveau pour la Cour est faite dans une organisme lié à elle, le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (décret du 9 août 1946) qui est, dans ses débuts, un Comité d'examen des comptes de travaux de la Marine en plus grand. La loi du 22 juin 1967 attribue à la Cour cette compétence dans les termes suivants : « la Cour des comptes vérifie la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques et s'assure, à partir de l'examen de ces dernières, du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'État et par les autres personnes morales de droit public ». Le terme de comptabilité publique s'entend de la comptabilité de tout organisme public ou exerçant une mission de service public et comprend l'examen inopiné des livres et non pas seulement celui des comptes. Le rapport public annuel de la Cour et nombre de ses rapports imprimés s'étendent longuement sur le bon emploi (et surtout le mauvais emploi) des deniers publics, comme chacun sait. André Crepey et Jacques Élie, dir., *La Cour des comptes*, 1984, p. 745 à 750.

nombre d'agents supplémentaires à employer aux écritures dans les ports et établissements hors des ports, un prétexte invoqué par la Marine pour ne pas bouger.

Cette loi n'a jamais vu le jour et, si le décret du 29 décembre 1962 sur la comptabilité publique dispose que la comptabilité en deniers doit être tenue partout en partie double, il ne dit rien à ce sujet de la comptabilité des matières. Les comptes-matières des bords viennent seulement d'être soumis à cette méthode (en 2006), et il reste, comme nous l'avons dit, des comptes tenus en partie simple au ministère de la Défense. Pourtant le règlement de comptabilité publique porte la marque du mouvement de modernisation communiqué à l'administration depuis 1945. Ainsi y est-il indiqué que la comptabilité publique permet aussi de connaître la situation du patrimoine, de calculer des coûts de revient et plus généralement le coût et le rendement des services, de déterminer des résultats annuels et d'intégrer les opérations dans la comptabilité économique nationale (art. 49)⁵. Le changement d'état d'esprit qui transparait dans le décret a-t-il été suivi d'un changement de même nature chez ceux qui ont été chargés de l'appliquer ?

Au lieu de cela, le Parlement s'est imaginé de contrôler les dépenses de la Marine en augmentant sans mesure le nombre des chapitres de son budget (il y en a 60 en 1910) et en tentant de limiter, par divers moyens, les délivrances des matières et objets en magasin. Du point de vue budgétaire et comptable, la bonne solution était facile à trouver : un compte de trésorerie encaissant des crédits qui perdent leur spécialité et leur annualité, et produisant les articles qui figurent dans des chapitres par objets de dépenses à titre de commandes. C'est-à-dire, du point de vue comptable, d'un côté une comptabilité administrative, de l'autre une comptabilité industrielle avec comptabilité générale et comptabilité analytique pour le calcul des coûts de revient (ou le système comptable ayant précédé cette dernière dans la grande industrie). Ce compte spécial du Trésor, appelé *compte de commerce*, pouvait être mis en place par la loi dès

⁵ Voici les dispositions du décret qui se rapportent aux matières abordées dans ce livre. La comptabilité de l'État est tenue selon un plan qui s'inspire du plan comptable général ; les budgets annexes et les comptes de commerce doivent suivre ce dernier (art. 133). La comptabilité de l'État comprend une comptabilité générale et des comptabilités spécialisées des matières, valeurs et titres. Une ou plusieurs comptabilités analytiques peuvent être mises en place dans certains services (art. 132). La comptabilité générale retrace les opérations budgétaires, les opérations de trésorerie, les opérations faites avec des tiers et les mouvements du patrimoine et des valeurs d'exploitation ; elle dégage la situation ou les résultats de fin d'année. Elle est tenue selon la méthode de la partie double, dont l'usage est donc universel dans les deniers de l'État et de ses établissements publics (art. 52). Le ministre des Finances détermine, le cas échéant, avec l'accord du ministre intéressé les règles de classement et d'évaluation du patrimoine et des stocks, les limites à fixer aux taux d'amortissement et aux provisions pour dépréciation et les modalités de réévaluation (art. 46).

Le décret ne porte pas abrogation de l'art. 14 de la loi de 1843 qui fonde le contrôle des comptes-matières par la Cour des comptes, mais de l'ordonnance du 26 août 1844 transcrite dans le décret de 1862. Il dispose que les comptabilités spéciales ont pour objet la description des existants et des mouvements concernant les stocks de marchandises, fournitures, déchets, produits semi-ouvrés, produits finis, emballages commerciaux, les matériels et objets mobiliers, etc. (art. 54). Les règles de ces comptabilités sont fixées par les ministres ou par le ministre des Finances (art. 135). Elles sont tenues, dans les services de l'État, par des comptables publics ou, dans les cas où les règlements ministériels le prévoient, par des régisseurs, préposés ou détenteurs (art. 137). Les comptables de l'État chargés de la tenue de comptabilités spéciales annexent à leur compte de gestion annuel en deniers un compte de gestion « matières, valeurs et titres ». Les règlements ministériels définissent les conditions dans lesquelles les régisseurs, préposés ou détenteurs établissent ce compte de gestion et désignent le comptable chargé de le présenter à la Cour des comptes (art. 138). L'auteur du règlement semble considérer la comptabilité des matières comme une modeste annexe de la comptabilité des deniers.

avant 1914, et peut-être Delcassé et le Comité d'examen des comptes de travaux y ont-ils pensé. Ce changement ne suffisait pas à faire des arsenaux des établissements industriels, à cause notamment du régime des personnels. En réglant une partie du problème, *il rendait plus sensible et nécessaire l'examen de l'autre partie*. Le compte de commerce des fabrications d'armement date de 1952 seulement (loi du 30 décembre 1952), et celui des constructions navales de la marine militaire de 1968 (cf. **annexe VII**).

Il fallait enfin réformer les budgets en même temps que la comptabilité, de façon à organiser les dépenses par objets avec rappel en annexe des dépenses par nature de chaque chapitre du budget. Cette présentation sous forme de matrice est obligatoire depuis la mise en application de la loi du 1^{er} août 2001 sur les lois de finances ; une telle loi aurait pu s'appliquer dès 1878, si les promoteurs de cette nouveauté avaient été suivis au Parlement. René Busson assure qu'en 1912, le Parlement ne *voudrait* plus entendre parler que d'une spécialisation des crédits par services d'emploi, *par buts à atteindre*, spécialisation qui exige « qu'on lui présente ainsi des services, des organes complets, bien nets, bien isolés, afin de pouvoir plus facilement les fouiller de son scalpel ». Busson est sceptique, mais il approuve la séparation de la flotte construite et de la flotte en construction commencée en 1898 (décret du 14 août 1897) et qui doit empêcher les infiltrations de crédits de l'une à l'autre⁶.

La définition des objets aurait été établie chaque année par les deux commissions du budget en liaison avec le département, l'accord étant la condition essentielle de la réussite du plan dans cette partie. Le budget ainsi présenté pouvait et devait être utilisé pour faire entrer plus franchement la Marine dans la voie de la spécialisation des ports et pour préparer la fermeture du port et de l'arsenal de Rochefort. Il aurait montré ce qui était plus ou moins bien caché dans les projets de budget rédigés par la Marine : un grand gaspillage et quelques abus destinés à maintenir des positions acquises dans les ports ou dans l'industrie.

Ces trois lois — introduction de la partie double dans les matières de tous les services et son extension aux services extérieurs, pour les deniers ; création d'un compte spécial du Trésor pour les arsenaux de la Marine et introduction de l'amortissement dans les comptes de travaux ; nouvelle contexture du budget sous forme matricielle (objets de dépenses / natures de dépenses) — suffisaient à résoudre une partie de la question de la gestion économique de la Marine, et c'est par elles qu'il convenait de commencer. Elles rendaient inutile la réunion d'une commission mixte, un moyen qui n'a souvent été qu'un artifice destiné à masquer les problèmes ou à empêcher leur résolution par suite du jeu des passions et des intérêts particuliers, dans un groupe restreint dont les membres sont choisis par le ministre en vue du but qu'il poursuit ou des écueils qu'il veut éviter. Ces lois d'apparence neutre auraient dû être votées au besoin après une enquête parlementaire, et il suffisait alors au Parlement, soutenu et secondé par la Cour des comptes, d'en surveiller fermement l'exécution pour faire entrer dans les mœurs administratives des changements aussi nécessaires. Des parlementaires se sont plaints que la Marine ait été écrasée par les règlements : il semble bien que le Parlement s'est laissé entraîner par les passions de ce service public dont les chefs paraissaient dans l'ensemble gouvernés par la crainte ou par l'esprit de réaction et

⁶ René Busson, *Cours d'administration (organisation et principes)*, École supérieure de la Marine, édition de 1912 en deux volumes autographiés, vol. 2, p. 76 à 80.

dont plusieurs étaient des officiers à clientèle. Camille Pelletan pouvait adjurer ses collègues d'avoir « le courage de faire du Parlement autre chose qu'un domestique perpétuel d'un ministère, domestique lui-même de ses bureaux. Ayez le courage d'être de votre avis, et je crois que nous aurons rétabli la situation financière de la France. » Ces fortes paroles datent de 1899⁷.

En encourageant, notamment grâce à la contexture du budget, la Marine à séparer, comme elle avait commencé à le faire, le service sédentaire du service militaire, le Parlement pouvait doter d'abord le premier de ces services d'un budget annexe, comme le décret de 1862 le permettait, mais avec les aménagements convenables pour les deux services militaires, puis pour les autres services industriels de l'État. Dès que la notion aurait été dégagée, et elle pouvait également l'être avant 1914, si l'on avait raisonné juste et fait preuve d'esprit de suite, il était possible de doter chacun des services industriels de la Guerre et de la Marine d'un compte de commerce.

Ces changements-ci, touchant à l'organisation du service sédentaire de la Marine, permettaient de l'émanciper réellement, sans lui donner encore le statut convenable. Ils auraient fourni progressivement et beaucoup plus tôt aux ingénieurs une partie importante des outils nécessaires à la gestion industrielle des arsenaux de la Marine. Dans les derniers temps de l'existence des arsenaux, les ingénieurs ont mis en avant d'autres obstacles au changement, et souvent la rigidité du statut des personnels était invoquée en premier lieu. Que penser de cet argument lorsqu'on lit le référé de la Cour des comptes du 17 octobre 1990 sur les comptes de commerce du ministère de la Défense ? La Cour reconnaît que les arsenaux ne peuvent pas rester des services de l'État, parce qu'ils doivent avoir accès au marché financier, gérer leurs personnels de manière plus souple et nouer des alliances avec d'autres industriels. Mais elle doit faire remarquer une nouvelle fois au ministre que les résultats du compte de commerce des constructions navales de la marine militaire n'ont pas de valeur économique, parce que les commandes de la Marine sont facturées au coût de revient constaté et non d'après un prix négocié avant la passation de la commande, comme le faisait le G.I.A.T. depuis longtemps. Le résultat d'exploitation est donc nul par construction et, quand il ne l'est pas dans les faits, l'écart est résorbé en quelques exercices. Ainsi, conclut la Cour, « même les fluctuations de ce résultat ne constituent pas des indicateurs de gestion ».

Cette façon de faire est contraire à l'esprit de l'ordonnance du 2 janvier 1959 sur les lois de finances, parce qu'un compte de commerce correspond à une gestion industrielle avec usage des résultats de la comptabilité générale : *les ingénieurs de l'armement se comportent en 1990 comme leurs prédécesseurs du XIX^e siècle*. Que, d'une manière générale, des amiraux aient écrit à tort et à travers sur les questions industrielles dans la Marine ne doit pas surprendre. L'intelligence de ces questions manifestée par plusieurs officiers de marine, à une époque où les ingénieurs du Génie maritime auraient dû faire entendre leur voix à leur place, est la véritable surprise. Il est plus inquiétant de constater que ces ingénieurs, jusqu'à une époque très récente, ont fait trop souvent comme leurs devanciers. Leurs collègues de l'artillerie de Terre, mieux au fait des réalités industrielles, n'ont pas mieux réussi⁸. Il est permis de penser que dans les deux cas, la force des choses est venue à bout de toutes les résistances et a fini par

⁷ Cité par Michel Bruguière dans *Administration et Parlement depuis 1815*, ouvrage collectif, Genève, Droz, p. 77 à 88.

⁸ Une évocation du sort des établissements industriels de l'ancienne direction de l'Artillerie, jusqu'à la formation de la société nationale G.I.A.T.-Industries en 1990, est donnée dans l'**annexe VII**.

donner aux activités industrielles de l'armée de Terre et de la Marine la forme qui leur convenait naturellement⁹.

Un puissant motif politique se lit en filigrane dans notre essai et fournit l'explication d'une partie de ces résistances. Pratiquement jusqu'en 1900, les questions industrielles de la Marine intéressent surtout la gauche et l'extrême gauche au Parlement, et la gauche est alors favorable à l'industrie, sinon par libéralisme, du moins par suite de sa méfiance vis-à-vis d'une administration, dont elle met en doute les capacités et les intentions. Pourtant un mouvement parallèle et en sens inverse s'esquisse à gauche également. Étienne Lamy remarque, pour s'en désoler, que « la vieille théorie de l'État agissant, enseignant, marchand, juge », cette doctrine d'ancien régime, infecte la politique républicaine¹⁰. Il prend pour preuve de cette « tentation irrésistible » la constitution d'un réseau de chemin de fer de l'État en 1878⁸. Ce petit réseau, qui devait être bien sûr un modèle et permettre de réguler les tarifs des compagnies concessionnaires, est une des premières pierres de l'*étatisme français*. L'affaire de l'aciérie de Guérisny est également emblématique : le vote par le Parlement de la construction d'une aciérie en 1900, après des années de refus, peut bien marquer le début de l'étatisme dans la Marine et dans l'administration de l'État de manière plus générale, les deux guerres mondiales ayant eu pour effet de le consolider au point d'en faire un système de pensée pour la droite comme pour la gauche, et un système dont la France vient seulement de se libérer, pour longtemps peut-être. Ce changement, conforme à l'intérêt de corps, renforce l'hostilité de la majeure partie du corps du G.M. vis-à-vis de l'industrie.

Il n'est plus temps de faire des sondages d'opinion, mais on doit en effet trouver parmi les partisans des industries d'État la majorité des fonctionnaires de la Marine et notamment des ingénieurs, à toutes les époques à partir de 1750. C'est ici qu'on peut mentionner à nouveau le *clientélisme* qui sévit dans les ports. Le clientélisme politique est facile à comprendre dans un régime représentatif, et les ports de guerre abritent pendant longtemps les plus importantes concentrations ouvrières du pays. D'ailleurs cette forme de clientélisme existait sous l'Ancien Régime. L'amiral Baudin (1784-1854), cinquante ans après le comte de La Luzerne, décrit ainsi le comportement des ingénieurs de Toulon : « la direction des constructions navales, dans un but de popularité et de domination, veut accroître le nombre de ses employés et régner sur un plus grand nombre d'individus. Elle reçoit complaisamment de toutes mains les sujets qu'on lui présente, capables ou incapables, sans s'enquérir de la moralité et sans exiger de travail »¹¹. Cette attitude, peut-être générale, peut-être limitée dans le temps, traduit une volonté d'indépendance et de puissance répandue dans les services militaires, mais elle ne convient pas à l'esprit de responsabilité qui doit être le propre de toute gestion industrielle. Cette autre forme de clientélisme est sûrement liée à l'intérêt de corps, sans que nous puissions rien ajouter ici à ce sujet.

⁹ Nous en sommes arrivés au point où, pour soumissionner valablement à un marché public, une personne publique doit être en mesure de justifier, d'une part que le prix proposé a été déterminé en prenant en compte l'ensemble des coûts directs et indirects concourant à la formation du prix des prestations du contrat et, de l'autre, qu'elle n'a pas bénéficié, pour déterminer ce prix, d'un avantage découlant des ressources ou des moyens qui lui sont attribués au titre de sa mission de service public. Conseil d'État, avis du 8 novembre 2000, *Société Jean-Louis Bernard Consultants*.

¹⁰ Cahiers 333AP15, document sans date.

¹¹ Propos rapportés par Eugène Farcy lors de la discussion du budget de 1879 à la Chambre des députés, 29 et 30 novembre 1878. Ces propos ont été tenus du temps où Baudin était préfet maritime de Toulon, soit de 1841 à 1847.

Nous voyons maintenant que les voies du changement dans les arsenaux de la Marine étaient au nombre de quatre au moins : la contexture du budget, la comptabilité, l'organisation du service et l'état d'esprit. Ceux qui s'opposent au changement en général ou à tel changement en particulier peuvent emprunter et ont emprunté telle ou telle des trois premières voies, comme ceux qui en sont partisans. Si l'on ne remplace pas les agents par d'autres agents, le remplacement étant impossible au-delà d'une certaine proportion, même aux époques les plus troublées, et que l'on veut parvenir à la réforme souhaitée à l'extérieur et la réussir, seule la dernière voie, le changement d'état d'esprit à l'intérieur, est possible, mais il est très long à obtenir, surtout si l'on n'y prépare pas les esprits. Dans les deux directions techniques des armements terrestres et des constructions navales, ce changement a bien eu lieu, tant la réforme capitale et indispensable du statut des arsenaux a été retardée, mais tout se passe comme si l'autorité politique n'avait rien fait pour l'obtenir, voire même qu'elle avait cherché à l'empêcher en profitant de l'amoindrissement du Parlement depuis 1958¹². Les intérêts particuliers et une fausse appréciation de l'intérêt général ont dû enfin céder devant l'évidence.

¹² Cette histoire est évoquée dans l'**annexe VII**. Si nous pouvons hasarder des dates pour ce qui concerne le changement de statut du G.I.A.T., l'année 1984 paraît marquer l'abandon des arsenaux par les ingénieurs de l'armement ; le ministre commence à travailler sur le dossier à la fin de 1988. En 1959, une petite minorité d'ingénieurs des Fabrications d'armement a compris la nécessité de changer le statut des établissements constructeurs, mais les ministres empêchent cette réforme et n'améliorent le statut existant que d'une façon marginale. S'ils avaient voulu le changer en 1961 ou même en 1971, ils auraient dû faire de grands efforts pour préparer le terrain, c'est-à-dire les esprits. Par leur inaction, ils ont renforcé le parti conservateur dans le corps. En 1984, personne ne défend plus les arsenaux à l'intérieur : les ministres peuvent agir, mais mesurent-ils les conséquences de tout le temps perdu ?

ANNEXES

Annexe I : trois articles de dictionnaire

Ordonnance de paiement

C'est l'ordre écrit donné par un ordonnateur* à un comptable d'avoir à payer une certaine somme à un ayant droit désigné ou non dans la formule. L'auteur du *Dictionnaire des finances* de 1727 ne parle d'ordonnance qu'à propos du Roi et du Trésor royal. Pourtant le Roi n'est pas le seul ordonnateur* des dépenses de l'État et les gardes du Trésor royal ne sont pas les seuls comptables* assignataires de ses ordonnances. Les ordonnateurs secondaires, dits alors simplement ordonnateurs*, émettent également des ordonnances sur les crédits qui leur sont délégués au moyen d'« ordres de fonds ».

L'ordre lui-même est une phrase mise en bas d'un décompte ou portée sur une feuille séparée avec la signature de l'ordonnateur, par exemple celle-ci, due à l'intendant d'Amiens et datée du 29 avril 1788 : « Il est ordonné au trésorier principal des Ponts et Chaussées de la généralité d'Amiens que, du fonds fait en ses mains pour l'exercice 1786, il ait à en payer à Jean-Louis Desailly, adjudicataire par bail [marché*] du 15 juin 1787 des ouvrages à faire pour la reconstruction du pont de Villers-Bocage moyennant la somme de 13 707 livres, la somme de 2 207 livres pour, avec celle de 11 500 livres qu'il a ci-avant déjà reçue sur l'article 8 de l'état du Roi* de l'exercice 1786 pour faire celle de 13 707 livres, prix de l'adjudication ci-dessus datée, et ce suivant le certificat du sieur Delatouche, ingénieur du Roi pour les Ponts et Chaussées de la généralité, et en rapportant par ledit trésorier principal notre présente ordonnance, ensemble la quittance dudit sieur Desailly, pour ce suffisant, ladite somme de 2 207 livres lui sera passée et allouée dans la dépense de ses comptes par le sieur trésorier général des Ponts et Chaussées de France en exercice ladite année, auquel elle sera pareillement allouée par Messieurs de la Chambre des comptes que nous prions ainsi le faire sans difficultés. » Il s'agit donc du paiement du solde ou « parfait paiement » d'un marché de travaux, imputé sur l'exercice 1786 comme l'acompte ; l'intendant définit quelles sont les pièces justificatives du comptable vis-à-vis de la Chambre, et l'on constate que le certificat de réception n'en fait pas partie. Cette pièce est importante pour la justification de l'ordonnement : quoiqu'elle ne doive pas être exigible à cette époque, elle devrait être jointe à l'ordonnance comme preuve de la liquidation de la créance. À partir de 1822, la liste et la texture des pièces justificatives des comptables ne sont plus laissées à l'initiative des ordonnateurs (voir la notice ordonnancement*).

Le même auteur de 1727 signale que le souverain fait aussi expédier « des *ordonnances de comptant* sur les trésoriers généraux* qui sont payées comptant comme celles du Trésor royal ». Ces ordonnances de comptant correspondent à des dépenses jugées secrètes et dont ni le comptable ni la chambre des comptes n'ont à connaître. Elles sont au porteur et certaines sommes sont remises manuellement au Roi. D'après le règlement du 15 septembre 1661, les « comptants » sont opposés aux « dépenses comptables » et sont émis « tant pour dépenses secrètes que pour remises, intérêts et autres de toute nature ». Dans le second cas, les dépenses ne sont pas secrètes, mais les Rois ont abusé du procédé, et la Chambre des comptes de Paris s'en est émue pour la régularité de ses opérations et aussi pour la diminution de ses épices. L'ordonnance de comptant doit être détruite et remplacée par un acquit de comptant* qui est la justification du comptable dans ce cas.

La délégation du pouvoir d'ordonner (*ordonner*, comme l'on dit alors) les dépenses de l'État n'a jamais été remise en question, mais le Roi a cessé d'être l'ordonnateur principal en 1791, au profit des ministres. Le *mandat*, néologisme introduit par le commerce et mot fort ancien en italien, désigne d'abord une opération d'ordre intérieur au Trésor royal à partir de 1788 (notices mandat* et ordonnateur*), puis aussi les ordonnances des ordonnateurs secondaires, ces deux emplois étant étrangers l'un à l'autre. Le mot mandement figure à la place d'ordonnance de paiement dans l'édit de janvier 1780 créant un bureau général des dépenses de la maison du Roi, et le mot mandat y désigne les pièces que le trésorier utilise pour effectuer les paiements pressés et imprévus sous la signature de l'un des cinq administrateurs, celui que la dépense concerne, jusqu'à concurrence de 10 000 l et le trésorier doit les échanger dans le mois contre des « états » arrêtés par le bureau et qui seront sa justification. Ici le mot mandat est plutôt à prendre dans le premier sens. Sous la Terreur, les délégués investis du pouvoir d'ordonner sont innombrables. Le Comité de salut public a été lui-même ordonnateur, et le terme de mandat a désigné notamment les ordres de paiement adressés à des représentants en mission et autres individus, à charge pour eux de rendre compte au Comité de l'usage des sommes versées par des comptables* réguliers sur ces mandats, entendus dans le second sens. Sous le Directoire, les *ordonnances de paiement* en viennent à désigner uniquement les ordres de paiement des ministres, ceux-ci émettant des *ordonnances de*

délégation sur leurs crédits (à la place des « ordres de fonds »), afin de permettre aux ordonnateurs secondaires d'émettre à leur tour des *mandats de paiement* dans la limite des crédits délégués. Ces trois termes sont toujours employés et leur sens n'a pas changé depuis lors ; le premier et le troisième ont pour équivalent le chèque bancaire. B.L.

Source : *Dictionnaire des finances* de 1727, article Ordonnances du Trésor royal. Archives départementales de la Somme, C 1296, doc 19, cité par Anne-Sophie Condette-Marcant dans Marie-Laure Legay, dir., *Les modalités de paiement de l'État moderne*, Paris, C.H.E.F.F., 2007.

Ordonnancement

En France, les quatre notions principales de l'exécution du budget de l'État et des collectivités publiques ont été confirmées et fixées, ainsi que les règles qui s'y rapportent, au XIX^e siècle, parallèlement à la formation du droit budgétaire (et non la confection des budgets elle-même), qui est inséparable du régime représentatif. Ces notions sont, en dépense, l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. Ces notions ont leurs équivalents en recette, d'usage plus récent. Aucune n'est inconnue des administrateurs de l'Ancien Régime qui distinguent ainsi de manière naturelle l'engagement de l'État de la constatation des droits de ses créanciers par des administrateurs et du règlement des dettes par des agents spécialisés, les comptables publics*. Il n'y en a pas d'autre en la matière. Plus généralement, certaines notions de comptabilité sont connues dans un tel degré de détail que les pouvoirs publics n'ont eu qu'à les adapter à la confection des budgets et des comptes de l'État qui en résultent. Ainsi la nouvelle comptabilité publique procède-t-elle des anciennes règles comptables et non du droit budgétaire.

Cependant, la perception de cette ancienne comptabilité reste confuse. L'imprécision des termes employés, le manque de rigueur et de persévérance de la plupart des ministres et la faiblesse du gouvernement absolu ont conduit les ministres à se relâcher sur les règles, jusqu'à ce que des circonstances extérieures ou une personnalité d'exception (Colbert surtout) les y ramènent pour un temps. Les rois ont toujours eu intérêt à connaître l'état de leurs finances. Tous les outils d'une bonne gestion de la fortune publique existaient déjà et pouvaient servir dans une monarchie absolue, comme plusieurs princes l'ont montré. Il est probable que Louis XVI connaissait l'état des finances lorsqu'il a lancé la France dans la guerre d'Amérique et condamné par cette guerre le régime politique et la dynastie qui l'incarrait. D'autre part, les révolutionnaires de 1789 ont volontairement détruit l'essentiel des anciens comptes, et ceux qui subsistaient ont été brûlés par les Communaux. Des bribes sont éparpillées dans une infinité de fonds d'archives, et les documents de l'administration qui s'y rapportent n'ont guère retenu l'attention des chercheurs, dont l'esprit reste par ailleurs dominé par l'hostilité officielle entretenue depuis le règne de Louis-Philippe vis-à-vis de l'ancien gouvernement et par l'orgueil de ceux qui ont bâti l'édifice budgétaire et comptable du XIX^e siècle. Dans ces conditions, il convient, pour la clarté de l'exposé, de présenter d'abord les notions fixées à cette époque, puis ce qui peut être dit sans grand risque d'erreur de ces mêmes notions sous l'Ancien Régime.

Engagement

La notion d'engagement a été fixée en dernier. On peut le définir comme l'acte par lequel un organisme public crée ou constate, à son encontre, une obligation de laquelle résultera une charge financière. L'ordonnance du 31 mai 1838 évoque l'engagement des dépenses à propos des grands travaux et de la passation des marchés, mais dans ce règlement de comptabilité publique comme dans celui de 1862, les opérations de dépense commencent avec la liquidation et dans l'ignorance du montant des dépenses déjà nées, mais non encore réglées. L'on distingue actuellement l'engagement juridique qui, le plus souvent, crée l'obligation, de l'engagement comptable ou imputation de la somme évaluée ou prédéterminée au budget, qui ne donne aucun droit au créancier. Il appartient en principe à l'ordonnateur* de procéder d'abord à l'imputation sur la ou les années du paiement, vu qu'il sera nécessaire de s'assurer de l'existence d'un crédit en principe limitatif dans le ou les budgets futurs.

Rien n'empêchait les ministres, avant 1890, de prendre des engagements en dépassement de crédits, seuls l'ordonnancement et le paiement étant interdits dans ces conditions. Les défenses portées dans les lois du 25 mars 1817 et du 15 mai 1850, n'étant pas assorties de sanctions pratiques, sont inopérantes. Léon Say regrette en 1882 que le ministre des Finances assiste impuissant à des abus dont il ne se doutait même pas. La faiblesse des chefs de l'État augmente le risque. C'est ainsi que l'amiral Aube (1826-1890)

commande six torpilleurs en dépassement de crédits en 1886 ; l'année suivante, le ministre de la Guerre l'imite pour des travaux de fortification. Les Chambres blâment les ministres après leur départ et doivent ouvrir des crédits de régularisation. Puis l'article 59 de la loi de finances du 26 décembre 1890 institue *une comptabilité des dépenses engagées* par les ministres, un agent de chaque ministère étant chargé de suivre l'emploi des crédits en y apposant son visa lors de l'engagement. Des résultats doivent être fournis chaque mois à la direction générale de la Comptabilité publique, de façon que le ministre dépensier soit averti des conséquences de ses actes et que le ministre des finances exerce son autorité en temps utile. Le décret d'application du 14 mars 1893 reconnaît que la nouvelle comptabilité donnera des évaluations approximatives et sujettes à variations. De fait, le contrôle manque d'efficacité, en dépit du remplacement progressif des agents des ministres par ceux du ministre des Finances, souvent des inspecteurs des finances*.

La loi du 10 août 1922 réorganise ce contrôle en le confiant à des agents des Finances. Le refus de visa, lorsque le contrôleur le fonde sur une irrégularité, ne peut être surmonté que par l'avis conforme du ministre des Finances. Le passer outre engage la responsabilité pécuniaire et pénale des ministres et autres administrateurs. Ces nouveaux contrôleurs contrôlent aussi les ordonnances de paiement* et de délégation à la place de la direction du mouvement général des fonds. Les ordonnances non visées sont nulles ; les ministres et les comptables* engagent leur responsabilité pécuniaire s'ils passent outre. L'extension de ce qu'on appelle désormais le *contrôle financier* aux ordonnateurs secondaires date de 1970, et il est aujourd'hui très solide et même excessif, les contrôleurs se mêlant parfois du contrôle d'opportunité des dépenses, qui ne leur appartient pas.

Liquidation

La liquidation d'une dépense consiste à constater l'existence d'une dette à la charge des organismes publics et d'en arrêter le montant d'après les conditions convenues avec le créancier (présentation des factures ou arrêté contradictoire des travaux, etc.) ou fixées unilatéralement. La liquidation a lieu d'office, lorsqu'il existe des bases et éléments d'évaluation, ou d'après les pièces justificatives produites par les créanciers ou par l'administration dans leur intérêt. Les traitements payés mensuellement sont dans le premier cas, les créances nécessitant la production des pièces établissant les droits, dans l'autre cas.

L'ordonnance du 31 mai 1838, art. 40, dispose que « les titres de chaque liquidation doivent offrir les preuves des droits acquis aux créanciers de l'État », formule plus exacte que celle de l'ordonnance de 1822, dite « preuve du service fait » qui est toujours employée, alors que les droits des créanciers peuvent aussi provenir d'une obligation non contractuelle, ou d'une obligation sans contrepartie comme l'attribution d'une subvention. De plus, les soldes des troupes ont toujours été payées par forme de prêt : le service est donc à faire. La liquidation des marchés correspond bien à la notion de service fait, parce que l'objet d'un marché est une fourniture ou un service qui doit être soumis à des épreuves de réception après la livraison et avant le paiement. La liquidation appartient, selon l'ordonnance de 1838, art. 39, au ministre ou à ses mandataires : c'est dire qu'il ne s'agit pas toujours d'un ordonnateur, mais d'un agent qui exécute des opérations à caractère technique pour son compte et sous sa responsabilité. Les acomptes sont admis comme un aménagement du principe du service fait ; les avances faites aux régisseurs sont considérées comme des opérations de trésorerie et non comme des paiements. Les crédits ouverts fixent la limite des engagements. Si les montants sont dépassés lors de la liquidation, l'ordonnement est empêché ou retardé pour insuffisance de crédits, mais la liquidation a lieu quand même.

Les titres de chaque liquidation sont les pièces qui établissent les droits acquis. Ces pièces sont rédigées conformément aux instructions de chaque ministère qui déterminent le mode de liquidation applicable à chaque espèce de dépense, la nature et la forme des justifications, les dates de leur production et les contrôles auxquels elles sont soumises (ordonnance du 31 mai 1838, art. 40). Ces pièces, ou certaines d'entre elles, font partie des *pièces justificatives* à joindre aux ordonnances et mandats qui sont visées à l'art. 65 de la même ordonnance. Claude-François Blanchard (1798-1868), directeur de la comptabilité au ministère de la Marine, reconnaît que la justification des dépenses de matériel consistait dans les marchés eux-mêmes et dans des certificats administratifs indiquant la nature de chaque livraison, l'imputation et la date de la réception définitive. Aucune pièce soumise au contrôle du juge n'émanait des fournisseurs. Du reste les ordonnateurs n'exigeaient pas tous des factures et elles étaient conservées par ceux qui avaient donné l'ordre d'introduction des marchandises dans l'établissement. Par une décision ministérielle du 26 octobre 1846, factures et mémoires, datés, signés et timbrés sont compris parmi les pièces justificatives.

Ordonnancement

Aucune dépense de l'État ne peut être acquittée si elle n'a pas été préalablement ordonnancée par un ministre ou par un ordonnateur secondaire en vertu des délégations du ministre (ordonnance du 14 septembre 1822, art. 7). On sait que cette règle comporte des dérogations fondées sur une longue expérience. Les ordonnances de paiement des ministres sont dites ordonnances directes ; les mandats des ordonnateurs secondaires sont émis grâce à des délégations de crédits données par le ministre sous la forme d'ordonnances de délégation (art. 9). Ordonnances et mandats, pour être admis par le ministre des Finances, doivent porter sur un crédit régulièrement ouvert et se renfermer dans la limite des distributions mensuelles de fonds (art. 8) : cette prescription vaut pour le ministre, ses ordonnateurs secondaires étant contraints par le montant de leurs délégations. Les ordonnances directes sont visées par la direction du mouvement général des fonds.

Ordonnances et mandats doivent être accompagnés de pièces justificatives énoncées comme suit en 1822 : états d'effectifs énonçant le grade ou l'emploi, la présence ou l'absence, le service fait (mais les soldats sont payés par forme de prêt), la durée du service et la somme due en vertu des lois, règlements et décisions ; pour le matériel, copies ou extraits des ordonnances royales ou décisions ministérielles, des contrats de vente, soumissions ou procès-verbaux d'adjudication, des baux, conventions ou marchés, décomptes de livraison et de liquidation énonçant le service fait et la somme due pour acompte ou pour solde (art. 10). Jusque-là les ordonnateurs étaient les maîtres de donner les pièces justificatives qu'ils jugeaient bon ou de n'en pas donner, et les dépenses étaient souvent allouées d'après ces pièces et les acquits des parties prenantes. La question n'a pas été réglée d'un coup, et l'ordonnance du 31 mai 1838 dispose que les pièces exigées dépendent du service et sont comprises dans des nomenclatures arrêtées de concert entre le ministère des finances et chacun des autres ministères (art. 65). Le règlement de comptabilité pour la Marine, du 30 octobre 1840, comprend déjà 280 articles, 40 modèles et une nomenclature de pièces. Si les services ne sont pas prévus dans les nomenclatures ou que les règlements laissent au comptable le soin d'exiger les pièces nécessaires à l'ordonnancement sous le contrôle du juge des comptes, les justifications doivent toujours constater la régularité de la dette et celle du paiement (décret du 31 mai 1862, art. 358). Ce système de pièces justificatives est ancien et permet désormais de contrôler à la fois l'ordonnateur et le comptable : celui-ci est toujours jugé sur la forme, à la suite du contrôle de régularité qu'il doit exercer sur les pièces qui lui sont soumises, celui-là l'est à son tour et sur le fond. Les ordonnateurs sont-ils suffisamment surveillés de ce point de vue ? Dans la Marine, le commissaire général de chaque port en est l'ordonnateur unique ; ses coopérateurs exercent une certaine surveillance sur des travaux qu'ils ne dirigent pas et sont censés confectonner les marchés. Leur incompétence technique et leur insuffisance numérique ne donnent pas au commissaire général les garanties nécessaires lorsqu'il signe les marchés.

Chaque ordonnance ou mandat porte l'indication de l'exercice et du chapitre auxquels ils s'appliquent (o. 1822, art. 11) et la lettre d'avis précise le lieu du paiement (art. 14). Les ordonnateurs remettent aux ayants droit les lettres d'avis ou extraits d'ordonnances de paiement ou les mandats qu'ils délivrent sur les caisses du Trésor, avec les pièces justificatives (o. 1838, art. 63 et 64). Ils remettent symétriquement aux payeurs les ordonnances directes et les bordereaux d'émission de mandats, avec ces mêmes pièces, que les payeurs doivent vérifier immédiatement et faire régulariser s'il y a lieu (art. 62). Ordonnances et mandats doivent être présentés aux caisses du Trésor de façon que le paiement ait lieu avant la clôture de l'exercice, à défaut de quoi ils sont annulés et doivent être réordonnancés au moyen d'une ordonnance royale avec imputation sur le budget de l'exercice courant (o. 1822, art. 12 et 21). Un terme de déchéance a été ensuite introduit.

Ces mêmes notions sous l'Ancien Régime

Le Roi est le seul ordonnateur* principal du budget de l'État depuis la destitution de Nicolas Fouquet (1615-1680) en 1661, et certaines dépenses sont ordonnancées par des ordonnateurs* qui exercent cette fonction par délégation avant et après cette date. L'ordonnancement s'entendait surtout des dépenses, mais une partie des recettes était déjà ordonnancée. Les renseignements donnés dans les notices ordonnateur* et trésoriers généraux de la Marine* suffisent à apercevoir la notion d'*ordonnancement* telle qu'elle était comprise à l'époque, quoique les anciens dictionnaires en parlent peu. Si celui de 1727 donne une définition incorrecte de l'ordonnateur et incomplète de l'ordonnance de paiement, il dit bien des pièces justificatives qu'elles sont « des quittances, reçus, acquits et autres décharges qu'un comptable rapporte pour justifier les paiements qu'il a faits et pour se faire passer et allouer les parties employées dans les dépenses de ses comptes ». Les quittances et reçus proviennent en principe des bénéficiaires, les acquits et autres décharges des ordonnateurs, mais les seconds sont loin de faire preuve de diligence en général.

Enfin les dictionnaires parlent moins encore de l'engagement des dépenses et, pour montrer que cette notion existe sous le même verbe, le verbe *ordonner*, nous aurons recours à quelques citations.

À la veille de son renvoi, le duc de Choiseul (1719-1785) regrette que la responsabilité des ministres en matière financière reste une vue de l'esprit : « ils ne peuvent ordonner aucune dépense, quelque légère qu'elle puisse être, sur les fonds assignés pour leurs départements sans un ordre de V.M. L'ordonnance, en conséquence du bon du Roi, est encore signée par le Roi même. Les ordonnances passent du trésorier à la Chambre des comptes, laquelle n'arrête les comptes du trésorier que d'après lesdites ordonnances, et l'ordonnateur est l'instrument passif dirigé par la volonté de V.M. [...] »¹ La dépense « ordonnée » dont parle d'abord Choiseul, c'est *l'engagement*. Le ministre a besoin de l'accord du Roi (le « bon du Roi », le plus souvent porté au bas du rapport du ministre) pour le moindre objet, et cet objet c'est l'augmentation des appointements d'un commis, la signature d'un marché, etc. La suite immédiate ou non de l'engagement, c'est la liquidation ou constatation écrite des droits du créancier, qui est matérialisée par l'ordonnance que signe le Roi en sa qualité d'ordonnateur principal du budget de l'État.

Une autre allusion remarquable à *l'engagement* des dépenses est faite par l'abbé de Véri (1724-1799) dans son journal, à la date du 5 octobre 1779. Il remarque que Necker n'est pas convié aux réunions des comités ministériels qui existent depuis quelque temps et permettent à des ministres ayant département de discuter de questions d'intérêt commun en dehors des conseils avec le Roi. Ces comités « ordonnent les dépenses. Cependant de pareils ordres devraient se combiner sur la possibilité de recettes autant que sur la nécessité de la dépense. [Necker] n'a aucune force pour faire résistance aux dépenses superflues [...]. M. de Maurepas voudrait lui donner séance à ces comités, mais les autres ministres ne le veulent pas, sous prétexte qu'il deviendrait alors premier ministre ». Ordonner les dépenses veut dire, ici aussi, les engager, et les comités permettent de préparer les demandes à faire en ce sens au Roi de manière concertée. L'on remarque également l'envie irrépressible des ministres des Finances de s'ingérer dans les affaires des autres ministres, et il faut souligner que cette manie est commune à toutes les époques en France. Et l'absence de Necker aux comités ne l'a pas empêché de faire sauter le ministre de la Marine en 1780 ni de se mêler de l'administration de la maison du Roi !

La notion de *liquidation* est évidemment connue car l'ordonnement d'une dépense suppose la reconnaissance du droit du fournisseur ou créancier, et les pièces qui s'y rapportent sont souvent à comprendre dans les pièces justificatives du paiement, par exemple un état de revue ou un certificat de réception. Il est longuement question de ces pièces dans le livre XXI de l'ordonnance de la Marine du 15 avril 1689, et les autres départements disposaient de règlements semblables pour la justification de leurs dépenses. Il est vrai que les pièces justificatives servaient, selon les idées du temps, à justifier le comptable, et les ordonnateurs ne joignaient pas toujours celles qu'ils auraient dû produire. Dans un autre ordre d'idées, le règlement du 22 décembre 1776 « pour la liquidation des dettes et le paiement des dépenses courantes de la maison de S.M. », rendu sous l'inspiration de Necker, ordonne la liquidation en six ans des dépenses arriérées et le paiement, dans l'année suivant celle de l'engagement, des dépenses futures. Ce ministère était tellement en retard que des dépenses en nombre n'étaient pas même liquidées, ou au moins ordonnancées ! La Marine, qui traînait d'une guerre à l'autre ses propres dettes, devait être dans le même cas, et la dette réelle (comprenant toutes les dépenses non payées) nettement supérieure à la dette officielle (ne comprenant que les dettes ordonnancées non payées). B.L.

Sources :

HENNEQUIN, Jean, *Le guidon général des finances*, Lyon, B. Rigaud, 1595 (la première édition date de 1585, à Paris, la dernière de 1644).

Dictionnaire des finances de 1727, article Pièces justificatives.

De la situation du Trésor public au 1^{er} juin 1791, par les commissaires de la Trésorerie nationale, éd. Poirier, Paris, C.T.H.S., 1997.

Bibliographie :

BLANCHARD, Claude-François, *Répertoire général des lois, décrets, ordonnances, règlements, instructions sur la Marine*, 3 vol., Paris, I.N., 1849-1859.

BONNIER, Fernand, *Engagement, liquidation et ordonnancement des dépenses de l'État*, thèse de droit, Toulouse, V. Rivière, 1902.

¹ « Compte que j'ai rendu au Roi de mon administration depuis 1757 jusqu'au 16 mars 1770 », dans *Mémoires du duc de Choiseul*, éd. Guicciardi, 1987. (A.N. K 502, pièce n° 40). Choiseul affirme qu'il détient « les comptes des dépenses de chaque année arrêtés de la main du Roi ».

BOUVIER, Michel, ESCLASSAN, Marie-Christine et LASSALE, Jean-Pierre, *Finances publiques*, 9^e éd., Paris, L.G.D.J., 2008.

DENIEL, Alain, éd., *La comptabilité publique. Continuité et modernité*, Paris, CHEFF, 1995.

ISAÏA, Henri et SPINDLER, Jacques, *Histoire du droit des finances publiques*, vol. 1, Paris, Economica, 1986.

MARCE, Victor de, *Traité de comptabilité publique (décret du 31 mai 1862, mis à jour et annoté)*, Paris, Dalloz, 1905 (extrait du *Code des lois politiques et administratives annotées*).

MICHAUD, Hélène, « L'ordonnancement des dépenses et le budget de la monarchie, 1587-1589 », *Annuaire-bulletin de la société de l'histoire de France*, 1970-1971, p. 87 à 150.

PHILIP, Loïc, dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques* Paris, Economica, 1991, articles Gestion de fait, Ordonnateurs publics, Responsabilité des administrateurs et ordonnateurs, Séparation des ordonnateurs et des comptables.

SAY, Léon, dir., *Dictionnaire des finances*, 2 vol., Paris et Nancy, Berger-Levrault, 1889-1894, articles Budget général de l'État, Ordonnancement-Ordonnateur.

STOURM, René, *Les finances de l'Ancien Régime et de la Révolution, origines du système financier actuel*, 2 vol., Paris, Guillaumin, 1885 ; réimp. Genève, Slatkine, 1976 et New York, Burt Franklin, 1968.

Ordonnateur

L'ordonnateur est, en France, un administrateur d'un rang assez élevé qui, en plus de ses fonctions, donne les ordres écrits nécessaires au paiement, après vérification, des dépenses de son service ou au moins de certaines d'entre elles ; cette fonction particulière s'appelle l'ordonnancement*. Seul un administrateur dûment accrédité peut y procéder et, du moins jusqu'à un passé encore proche, toute dépense de l'État devait être ordonnancée avant d'être payée, sauf cas de dérogation, souvent fort anciens. L'existence des ordonnateurs et des comptables* et la séparation de leurs fonctions sont attestées à la fin du Moyen Âge. À Rome, l'ordonnancement des dépenses appartenait à l'Empereur et aux chefs des grands services administratifs, le paiement en argent ou en nature étant assigné sur diverses caisses confiées à des fonctionnaires spéciaux, dans la capitale et en province. L'ordonnancement s'entend aussi des recettes. La définition de l'ordonnateur donnée dans le *Dictionnaire des finances* de 1727 est incorrecte : « personne qui ordonne en certaines choses et pour certaines affaires ». Elle ne comprend pas les ordres de paiement, qui sont, autre erreur, réservés au Roi à l'article Ordonnances du Trésor royal. Celle de l'*Encyclopédie méthodique*, partie Finances, n'est pas meilleure, puisque le droit d'ordonnancer des dépenses — on dit alors *ordonner* — y est attribué à « tous les seigneurs de la Cour qui, étant pourvus de grandes charges, ont le droit d'ordonner les dépenses qui se rapportent aux fonctions qu'ils exercent ». L'auteur oublie que ce pouvoir délégué revient depuis 1780 à un bureau dans lequel ne figure aucun grand officier, et surtout il l'attribue aux secrétaires d'État et au contrôleur général, qui ne l'ont pas encore.

Les ordonnateurs sous l'Ancien Régime

L'ordonnateur unique des dépenses de l'État est normalement le Roi mais, au XVI^e siècle, cette fonction appartient à plusieurs officiers, et c'est un sérieux inconvénient à une époque où le contrôle des dépenses est presque inexistant. Un règlement de 1606 réserve la fonction d'ordonnateur au surintendant des finances, mais au moins l'amiral de France, les trois autres amiraux-juges et le connétable de France l'exercent de façon plus ou moins autonome, puis Mazarin (1602-1661), la Reine-Mère, et d'autres officiers encore. La destitution de Nicolas Fouquet (1615-1680), le dernier surintendant, conduit Louis XIV à s'occuper lui-même des finances de l'État avec l'aide d'un nouveau conseil (règlement du 15 septembre 1661). Par ce texte, S.M. « se réserve à Elle seule la signature de toutes les ordonnances* concernant les dépenses comptables et les [ordonnances de] comptant[s], tant pour dépenses secrètes que pour remises, intérêts et autres de toute nature. » L'auteur du règlement oublie les ordonnateurs délégués — on les appelle ordonnateurs secondaires depuis la Révolution et simplement ordonnateurs avant celle-ci — : ils n'ont pas cessé d'exister et administrent certaines parties du service public. Le règlement dispose aussi que l'intendant des finances siégeant au Conseil royal des finances est chargé du Trésor et, par voie de conséquence, il fait signer les ordonnances des départements ministériels par le Roi : c'est l'une des fonctions du contrôleur général des finances dès 1665.

De nos jours, les ordonnateurs secondaires sont très nombreux ; autrefois ils l'étaient beaucoup moins. Le *Dictionnaire des finances* de Léon Say donne la liste suivante vers 1889, qui doit être assez proche de celle de Louis XVI, que nous ne connaissons pas en entier (nous indiquons en italique les équivalents, sachant que l'édit de janvier 1780 établit un bureau d'administration à la maison du Roi qui fait fonction d'ordonnateur collectif pour toute la maison civile) :

- les préfets (*les intendants de généralité*) ;
- les intendants et sous-intendants militaires (*certain commissaires des guerres et les intendants de généralité*) ;
- les directeurs de l'artillerie (*idem*) ;
- les commandants des écoles régimentaires et d'application (*idem*) ;
- les directeurs des forges et fonderies (*idem*) ;
- les directeurs du service de santé militaire (*idem*) ;
- les directeurs des laboratoires de l'artillerie (sans objet) ;
- les commissaires généraux de la Marine (*les intendants et les commissaires ou commissaires généraux ordonnateurs de la Marine*) ;
- le président de la commission des monnaies ;
- les directeurs des administrations financières (*le Roi*) ;
- le directeur de l'École forestière ;
- les conservateurs des forêts ;
- les ingénieurs en chef des Ponts et Chaussées (*les intendants de généralité*) ;
- les gouverneurs civils de l'Algérie et des colonies (*les intendants et commissaires ordonnateurs des Colonies*) ;
- les administrateurs et les résidents (*idem*) ;
- les commissaires coloniaux (*idem*).

Selon la formule des commissions des intendants de généralité, « l'intendant départi dans un port et arsenal de marine y exercera la justice et ordonnera de la police et des finances, suivant le pouvoir qui lui en est attribué par sa commission ». Le législateur n'évoque le département de l'intendant de marine qu'à propos des forêts et des commissaires des Classes répartis sur les côtes et qui dépendent de lui. Il prévoit que le commissaire général de la Marine « aura, en l'absence de l'intendant, le même pouvoir et fonctions que lui », en particulier le pouvoir d'ordonner les dépenses en deniers et en matières. Dans la commission de chaque intendant figure la formule qui lui permet d'ordonner des dépenses pour le service qui lui est confié : le lecteur en trouvera un exemple dans la commission de Louis Matharel datant de 1670 et reproduite dans la notice commission*.

Les anciens budgets de la Marine et leur exécution

Le budget de l'État est une prévision chiffrée des recettes et des dépenses de l'année à venir comprenant : 1° une liste de dépenses sur le Trésor royal pour les départements ministériels et administrations ou services assimilés, qui correspond en fait à la liste des trésoriers ; 2° une liste des recettes, avec indication des dépenses directement assignées sur les caisses de recettes, fermes d'impôts comprises, et non sur le Trésor. Ces dépenses-ci doivent figurer sur des états de développement semblables à ceux qui ont servi à dresser le *Compte rendu au Roi* de 1788 à partir du budget de cette année-là. La contraction d'une partie des recettes par des dépenses résulte encore d'un problème pratique, le transport des espèces. Il est cependant regrettable que l'on ait continué de procéder ainsi en 1788, alors que l'effort aurait pu porter depuis longtemps sur la comptabilité : l'expérience de 1716 montre qu'il était possible de l'unifier et de donner au Trésor l'information régulière qui lui manquait (voir la notice comptable public*). Les nombres figurant dans les états — Forbonnais et Mathon de La Cour en ont publié — étaient semble-t-il transcrits dans un livre spécial dit *livre du Roi*. C'étaient des nombres globaux, souvent terminés par plusieurs zéros : il y en a eu deux ou trois par an pour les dépenses ordinaires de la Marine (Marine, Galères, Colonies). Son ministre prépare un projet pour le département dont il est chargé, à partir des demandes des ordonnateurs des ports exprimées entre les mois d'août et d'octobre précédant le nouvel exercice et des avis de ses commis. Le Roi examine les projets et règle la liste des dépenses en Conseil en tenant compte de ses propres objectifs — dans le cas de la Marine, il s'agit surtout des armements —. Pendant de longues périodes, les rois ont maintenu en réalité les mêmes chiffres de dépenses ordinaires, comme si les dépenses du temps de paix ne pouvaient varier sensiblement d'une année à l'autre. C'est la négation du travail de préparation du budget, et Necker, par son *Compte rendu au Roi* de 1781, montre qu'il observe lui-même cette vieille routine en poursuivant une chimère, le budget idéal ou budget de l'« année moyenne ».

Dans chaque département, le Roi arrête ensuite l'« *état général des fonds* » qui, dès l'époque de Colbert, résulte de la *répartition annuelle* de la ou des sommes totales qu'il a allouées au département dans le budget. Cet état de dépenses, pour la Marine, est communiqué au trésorier général et, par extraits, aux ordonnateurs. Il comprend une partie de fonds que le Roi doit ordonnancer lui-même, une partie de fonds délégués aux divers ordonnateurs et peut-être aussi des listes de dépenses qu'il a déjà ordonnancées et qui sont prêtes à être payées, comme les listes des « états du Roi ». Le commis principal du trésorier dans le port connaît les *fonds à ne pas divertir*, mais ni le montant ni le détail des fonds du service du port, lesquels sont normalement délégués à l'ordonnateur. En effet le budget de la Marine comprend alors quatre catégories de fonds, ainsi que Colbert l'explique en 1673 à son fils : « les dépenses libellées de chacun port ; les soldes des équipages et les appointements et tables des officiers des armements ; les fonds employés pour les dépenses extraordinaires ; les deniers revenants-bons [qui sont les crédits non consommés]. Les fonds employés pour les dépenses libellées sont envoyés dans les ports, mois par mois, par un ordre général qui s'expédie dès le commencement de l'année. Les soldes ne se doivent jamais divertir. Les fonds des dépenses extraordinaires, qui demeurent ès mains des trésoriers, peuvent servir aux dépenses extraordinaires qui surviennent dans le courant de l'année, jusqu'à ce qu'ils soient entièrement consommés ; mais, lorsque l'on [le ministre] ordonne au trésorier de prendre quelque chose sur ce fonds, il faut lui expliquer, afin qu'il en soit informé et qu'il n'ait aucune excuse. Les deniers revenants-bons ne se peuvent connaître qu'en fin de chaque année. » Les états ne doivent pas être trop précis, parce que, dit le ministre, ils sont sujets à changement.

Tous les mois, le Roi arrête, avec le contrôleur général et d'après la situation générale des fonds, les *états de distribution mensuels des fonds* qui respectent, semble-t-il, la même présentation que les états généraux et sont destinés à régler les paiements des administrations le mois suivant. C'est sur les états de distribution et non sur l'état général que les ordonnateurs et les commis du trésorier de la Marine se règlent pour leurs opérations respectives : il est défendu aux ordonnateurs d'expédier leurs ordonnances au vu de la copie des ordres de mise en place de fonds envoyés aux commis du comptable, ils doivent attendre de recevoir les états de distribution, qui servent également d'égide à ces commis. Ils utilisent les « fonds libellés du port », comme les appelle Colbert, au mieux des intérêts du service, y compris pour payer une partie des soldes, au besoin. Ces fonds sont à cette époque divisés en *articles* (journées d'ouvriers des constructions navales, bâtiments civils, achats de chanvre, personnel entretenu, etc.). Les ordonnateurs peuvent payer des dépenses d'un article avec celles prévues pour un autre article. Colbert doit souvent leur rappeler qu'ils sont là pour économiser les fonds et menacer ceux qui occasionnent des dépenses superflues d'avoir à les rembourser. Si une dépense coûte moins qu'il n'a été prévu à l'état général des fonds, alors le boni peut servir lui aussi à acquitter d'autres dépenses du port ; cependant en fin d'année les fonds non utilisés viennent en diminution de ceux qu'il est prévu d'affecter l'année suivante.

Les ordonnateurs des ports n'ont pas le droit d'ordonnancer des dépenses non prévues à l'état général ou au moins celles qui excèdent le montant total réglé par le Roi sans une autorisation que le ministre lui demande, comme l'explique Colbert : « Il faudra me donner avis des dépenses à faire pour lesquelles il n'aura été fait aucun fonds, afin que j'y pourvoie, plutôt que d'y employer un fonds [destiné] à une autre dépense [...]. Quand il survient quelque dépense absolument nécessaire pour le service du Roi et qu'il ne reste aucun fonds entre les mains du trésorier, ni des dépenses extraordinaires, ni des deniers revenants-bons de l'année précédente, il faut la proposer au Roi, lui faire voir qu'il n'y a point de fonds ; si S.M. l'ordonne, en expédier l'état ou l'ordonnance de fonds. » Le commis Dumetz (1695-1780) indique en 1758 que les ordonnateurs n'ont pas le droit d'employer les fonds à d'autres usages que ceux auxquels le ministre les destine, ce qui ne veut pas dire que la destination des fonds dans les départements de la Marine est de facto mieux observée.

Un mémoire de 1704, dû probablement à l'intendant de la Marine à Brest, fournit la plus ancienne mention que nous ayons trouvée de l'imputation des dépenses en deniers aux *huit chapitres*, qui sont déjà ceux de 1726, avec moins de détails. L'intendant envoie à la Cour, entre le 10 et le 15 de chaque mois, un projet de fonds à remettre le mois suivant, divisé en huit chapitres de dépenses. Il y envoie en même temps la copie du registre des recettes et dépenses du commis du trésorier général en exercice pendant le mois précédent et la balance des fonds ordonnés et des dépenses faites les mois précédents, en mentionnant s'il y a lieu les raisons pour lesquelles des fonds sont restés sans emploi.

Le comte de Morville (1686-1732), premier ministre de la Marine après la dissolution du Conseil, annonce à l'intendant de Rochefort comme aux autres ordonnateurs : « J'ai ordre, Monsieur, de rapporter des extraits des dépenses qui sont faites dans la Marine pour être enregistrées dans le livre du Roi avec toutes les autres dépenses du Royaume, à compter du 1^{er} janvier 1723. C'est un nouvel établissement qui regarde toutes les dépenses de l'État et je serai bien aise de satisfaire à ce qui concerne celles de la

Marine, avec toute la diligence et l'exactitude possibles ; pour cet effet, je vous recommande de m'envoyer *des extraits exacts des dépenses que vous faites payer* de 6 en 6 mois dans votre port ; je vous envoie un modèle, etc. » On retrouve sur le modèle les huit chapitres de 1704 plus deux autres chapitres relatifs aux Colonies car Rochefort est devenu le port d'armement pour les colonies. La nouveauté paraît tenir au compte de dépenses ajouté au budget dans le livre du Roi. L'ordonnateur peut ajouter des articles au modèle, pour y inscrire une dépense dont la *nature* n'entre dans aucun *article* mentionné, mais il ne peut changer ni l'intitulé des *chapitres* ni celui des articles. Un effort doit être également fait pour mieux respecter à l'avenir l'*annualité budgétaire*². Le comte de Maurepas (1701-1781), successeur de Morville, s'applique à perfectionner l'état des dépenses payées par le trésorier en exercice et la régularité des *paiements*. La présentation définitive des dépenses payées dans les ports sur le budget de la Marine, ainsi que des recettes, est adoptée en 1726. Les huit chapitres subsistent en 1772 : nous tenons bien les chapitres du budget, sans pouvoir affirmer que les deux nomenclatures concordent toujours en ce qui concerne les chapitres et articles, ni surtout que cette comptabilité ministérielle a été durablement tenue.

Le budget de 1787, d'après l'aperçu que nous avons trouvé, ne respecte pas la présentation de 1726. Les armements sont compris dans les dépenses variables mais ordinaires de la Marine. Le chiffre total de 45 millions, Colonies comprises, est bien celui qui a été alloué. On remarque que le coût du service de la trésorerie est évalué à un peu plus de 1% des dépenses. Le budget de l'an VI présente de même les dépenses fixes, les dépenses variables, les dépenses diverses et les dépenses des colonies.

Un mémoire de 1745, attribué dès cette époque à Maurepas et qui peut avoir été préparé pour lui, indique qu'en temps de paix le budget de la Marine sous le règne de Louis XIV comprenait à l'ordinaire les dépenses des armements et qu'en temps de guerre un supplément était réglé pour le surplus d'armements et autres dépenses nécessaires. La pratique contraire, établie en 1716, est pleine d'inconvénients, d'abord parce que les contrôleurs généraux des finances tendent à croire ou à faire croire que ce qui est extraordinaire est superflu, ensuite parce que les armements demandent une préparation et des dépenses échelonnées dans le temps, si bien que lorsque le fonds extraordinaire n'est pas versé ou ne l'est qu'en partie, on s'expose à augmenter les dettes de la Marine ou à laisser perdre tous les objets périssables. Cette façon de procéder est une source d'économies mal entendues, et les États maritimes ménagent un fonds certain et réglé pour les armements. L'auteur juge également anormal que les dépenses de la Guerre soient indéterminées et payées quoi qu'il arrive, alors que la Marine est tenue de respecter ses crédits, sous peine de s'endetter. Ainsi donc le crédit annuel, sinon les distributions mensuelles globales, aurait le caractère limitatif et les dépassements alimenteraient *une dette* qui est une des plaies de la Marine. Les autres causes de ce mal endémique et qui désorganise le service en temps de guerre tiennent d'après nous aux Finances, qui ne fournissent pas toujours les fonds à temps ni conformément aux états de distribution, à l'attitude des trésoriers généraux de la Marine, qui est parfois équivoque, et aux ordonnateurs de la Plume, qui sont assez généralement accusés de gaspiller les fonds qu'on leur procure.

L'institution du budget général et de la dette publique décharge les deux ministères militaires des dettes qui les gênaient aussi après chaque guerre et permet de rassembler toutes les dettes de l'État. Le gouvernement de la Restauration prend deux mesures indispensables pour remédier à l'autre défaut : fixer une durée raisonnable à chaque exercice (deux ans en 1822), rejeter les ordonnances qui n'ont pu être payées à temps, sauf à les réordonnancer et à les payer sur l'exercice en cours, sous certaines conditions, afin de ne plus accumuler les « dettes anciennes » qui embouteillent le service.

Dans son compte rendu au Roi de l'état des finances présenté en mai 1774, l'abbé Terray (1715-1778), qui écrit qu'il a fait tout ce qu'il pouvait faire, attire son attention sur la surveillance des ordonnateurs, afin d'éviter que le déficit ne se reconstitue. Choiseul plaide de son côté l'irresponsabilité des ministres en matière financière et s'en plaint de la façon suivante : « [...] il est impossible que les secrétaires d'État soient responsables car ils ne peuvent ordonner [engager] aucune dépense, quelque

² « Ces extraits devant être enregistrés dans le livre du Roi tenu pour toutes les dépenses du Royaume, ils seront employés régulièrement de 6 en 6 mois, c'est-à-dire que [l'extrait] des six premiers mois de l'année doit être envoyé, sans faute, au mois de septembre et celui des six derniers mois au mois de mars, et, s'il restait quelques paiements à faire des dépenses des six premiers mois lorsqu'on enverra l'extrait, elles ne doivent pas y être envoyées, mais elles seront rappelées dans celui des six mois suivants, de sorte qu'il n'y ait d'employé dans chaque extrait que celles qui auront été effectivement payées ; mais il est nécessaire que l'extrait des six derniers mois contienne toutes les dépenses du reste de l'année qui doivent entrer dans le même exercice, aussi bien que les fonds remis, ne convenant pas de faire d'autres extraits par addition, et il faut aussi que le tout soit exactement conforme au journal du trésorier. Il est nécessaire que les intendants leur envoient un double extrait, pour rester au bureau des Fonds, l'original devant [être] remis à Son Éminence [le cardinal de Fleury]. »

légère qu'elle puisse être, sur les fonds assignés pour leurs départements, sans un ordre de V.M. L'ordonnance, en conséquence du bon du Roi, est encore signée par le Roi même. Les ordonnances passent du trésorier à la Chambre des comptes, laquelle n'arrête les comptes du trésorier que d'après lesdites ordonnances, et l'ordonnateur est l'instrument passif dirigé par la volonté de V.M. [...] de sorte que lorsqu'on déclame ou l'on fait déclamer dans le public contre les dépenses d'un département, l'on ne s'aperçoit pas que ce n'est pas l'administrateur que l'on attaque, mais V.M. même, puisque l'administrateur ne peut rien sans une volonté écrite deux fois de la main de V.M. »³ Choiseul a raison en droit, et l'anomalie qu'il dénonce a été corrigée en 1791.

Cependant l'opération la plus importante n'est pas l'ordonnement, mais l'engagement des dépenses, qui est le propre des ministres : sans cela, le Roi n'aurait pas besoin d'eux pour gouverner. Depuis longtemps, en fait, les ministres du Roi avaient l'initiative de la dépense, c'est-à-dire l'engagement, le choix des commis et, dans une large mesure, celui des officiers, quoique le recrutement des premiers commis venant directement de l'extérieur ait dû être soumis à l'accord du Roi. Les ministres du Roi, ordonnateurs véritables, au point que le titre leur est déjà attribué alors qu'ils n'en n'ont pas les pouvoirs, dépassent les fonds qui leur sont alloués chaque année : le comte de La Luzerne (1737-1799), ministre de la Marine et des Colonies en 1789, l'avoue dans son grand mémoire de 1791 et il ajoute que le public l'ignore. Pendant la période allant de 1784 à 1789, la dépense doit être proche de 63 millions en moyenne, alors que le chiffre figurant au budget de 1787 s'élève à 45 millions. On retrouve la moitié en sus dont parlent plusieurs écrivains de marine et, même si le dépassement doit comprendre des remboursements de dettes dites anciennes, nous avons pensé que la Cour laissait faire ou faisait faire des travaux qu'elle ne pouvait payer, même au moyen d'anticipations de recettes.

Les ministres deviennent ordonnateurs principaux à la place du Roi

En 1790, l'Assemblée nationale entreprend de discuter les dépenses des ministères en 1791, mais elle est incapable d'en venir à bout. Un décret du 18 février 1791 fixe le montant total des dépenses à 585 millions dont 60 millions à prendre sur la Caisse de l'extraordinaire pour alléger des recettes restées indéterminées. Au mois d'avril, il est décrété que cette caisse verserait chaque mois la différence entre le montant des recouvrements obtenus sur les recettes ordinaires et la somme de 48 millions résultant de la division par douze des 525 millions de ces recettes théoriquement nécessaires pour atteindre l'équilibre. Ici s'achève le travail budgétaire jusqu'en 1797 : les assignats, puis aussi les exactions et la guerre à l'étranger doivent remplir les caisses.

Le rapport sur le Trésor public au 1^{er} juin 1791, rédigé par les six commissaires qui viennent d'y être nommés par Louis XVI à la place de Dufresne et des cinq administrateurs, montre d'un côté qu'à cette époque, le Trésor reste proche de ce qu'il était à sa formation au 1^{er} juillet 1788, compte tenu du rattachement des bureaux du premier commis des finances dès le retour de Necker, puis de quelques autres bureaux du défunt contrôle général des finances, et enfin de la constitution d'une régie pour remplacer les receveurs généraux des finances* supprimés au 1^{er} janvier 1791. Il montre aussi que le Trésor est devenu une sorte de ministère. Les rapporteurs jugent que le maintien d'une comptabilité destinée à la justification des administrateurs vis-à-vis de la Chambre des comptes, à côté de celle du nouveau Trésor, gêne les opérations. Ce reproche vise le juge, non encore supprimé et les administrateurs, parce que les commissaires ne veulent pas travailler avec eux. Une bonne partie de la comptabilité est encore en finance, notamment le contrôle des dépenses et des recettes. Selon le style de la partie double en usage à Florence, les opérations du Trésor sont faites en double, afin qu'elles se contrôlent réciproquement. Ainsi le paiement à un ayant droit se fait-il d'abord fictivement au moyen d'un mandat* sur le premier commis du département de dépense concerné (Guerre, Marine, Dépenses diverses), puis ce mandat est réalisé par le caissier de la caisse auxiliaire de ce département. La méthode a été adaptée aux recettes : le premier commis du grand comptant se charge fictivement de la recette, qui est réalisée par le caissier de la caisse générale⁴. Cette caisse reçoit tous les paiements qui lui sont adressés, mais elle n'en fait pratiquement aucun en détail, sinon des paiements importants ou ceux de dépenses non encore ordonnancées (dites *suspens*) : elle verse des fonds en masse dans les trois caisses auxiliaires qui seules sont en relations avec le public, les trésoriers de province et celui de la liste civile. Les quatre directeurs installés à la place des receveurs généraux des finances* vérifient les envois d'espèces, assignats et effets

³ *Compte que j'ai rendu au Roi de mon administration depuis 1757 jusqu'au 16 mars 1770*, dans *Mémoires du duc de Choiseul*, éd. de 1987, p. 205-206 (A.N. K502, pièce n° 40).

⁴ La fortune tardive du mot mandat en français ne doit pas conduire le lecteur à confondre le sens qui en est donné ici et celui d'ordonnance de paiement* des ordonnateurs secondaires, le mot mandat ayant été imposé dans ce cas quelques années plus tard.

et ils s'assurent qu'ils sont remis à une nouvelle caisse auxiliaire qui se déverse chaque jour dans la caisse générale.

Bertrand Dufresne (1736-1801), intendant du nouveau Trésor royal en 1788, puis directeur général du Trésor public en 1790, continue de prendre les ordres du Roi pour les dépenses du Trésor *et lui présente à la signature chaque samedi, à la place du contrôleur général, les ordonnances* préparées par les ministres ou par le Trésor lui-même. Il surveille la rentrée des impositions et en destine une partie au paiement au moins partiel des dépenses des services publics en province. Il arrête la distribution des fonds destinés au paiement des ordonnances des particuliers à Paris. Les ordonnances signées forment donc des files d'attente, et Dufresne règle chaque semaine les priorités suivant l'état des fonds et les sollicitations, rejetant des paiements d'une semaine sur l'autre. L'ordonnance sortie de la file (elle figure sur l'état de distribution de la semaine) est alors remise à la partie prenante qui va en demander le paiement à l'une des caisses. Celle-ci s'adresse d'abord au premier commis du département qui, vérifications faites, échange ses pièces contre un mandat tiré par lui sur la caisse, comme il a été dit plus haut. Depuis toujours, les paiements en détail faits à Paris consomment une partie seulement des fonds distribués : d'autres fonds sont envoyés aux trésoriers ou payeurs de province, qui les détaillent à leur tour ou se remboursent des paiements qu'ils ont déjà faits.

Les commissaires plaident le transfert de l'ordonnancement du Roi aux ministres, non pas à cause du Roi, mais à cause des ministres. Ils montrent d'abord que le plaidoyer de Choiseul contenait bien un sophisme : « c'était une opinion généralement adoptée qu'un ministre n'était plus soumis à aucune responsabilité dès qu'il s'était fait autoriser par la signature du Roi. En conséquence de ce principe, sur lequel la magistrature même n'avait osé élever aucun doute, les ministres des finances avaient constitué le Roi seul ordonnateur des dépenses publiques [il faut ici ignorer le règlement de 1661], et une partie de leur habileté consistait à savoir couvrir leur impéritie, leurs libéralités, leurs déprédations par des ordres signés du Roi. » Il est écrit ailleurs que les ordonnances du Roi sont inutiles, vu que les décrets du pouvoir législatif peuvent seuls légitimer des dépenses... faites, alors qu'il faudrait lire dépenses à faire. Enfin l'on voit reprocher aux ministres d'avoir engagé des dépenses en les faisant couvrir ensuite par la signature du Roi (le bon) et d'en avoir fait payer avec beaucoup de retard. La méfiance vis-à-vis des ministres est telle à cette époque que les commissaires ne proposent pas d'éliminer le Roi du circuit de signature, mais d'ajouter celle du ministre « responsable » à la sienne, faisant ainsi du *contreseing* un acte politique et non plus seulement un acte juridique. Les ministres sont isolés, chaque budget est voté séparément : la signature du Roi mettra de l'ensemble dans les demandes. Les auteurs veulent aussi transformer l'état mensuel de distribution des fonds de chaque ministre en une ordonnance collective. Le moyen est impraticable à cause des dépenses variables, même si, d'après le projet de loi qui suit leur rapport, les ministres peuvent établir ces états mois par mois, indépendamment de ceux qui doivent suivre immédiatement le vote du budget des dépenses de chaque ministère et qui ont seulement valeur de prévisions chiffrées. Il est vrai aussi qu'avec les délais de paiement de l'époque, le créancier n'est pas à un mois près... La véritable question à résoudre, c'est celle de la responsabilité à exiger des ministres pour remédier à l'irresponsabilité du Roi.

La loi des 16 août et 13 novembre 1791 relative à l'organisation de la Trésorerie nationale, nouveau nom du Trésor public, qui se met en place à partir du 1^{er} juillet, réserve aux ministres du Roi l'ordonnancement des dépenses des ministères autres que l'achat de numéraire et celles de la liste civile. La Trésorerie contrôle la régularité des ordonnances et leur conformité aux crédits prévus ou votés. Le Roi continue de signer deux fois par mois des ordonnances en masse, afin de régulariser les sorties de fonds de la caisse générale, une formalité insignifiante rappelle l'ancien ministre Gaudin (1746-1841). La Trésorerie est indépendante du ministère et plus particulièrement surveillée par trois députés qui ont le droit d'assister aux délibérations des commissaires, de compulsier les registres, de vérifier les caisses et de convoquer ces six administrateurs (décret du 30 mars 1791). Par défaut d'argent, les distributions de fonds disparaissent ensuite, pour réapparaître en 1797 (arrêté du 29 juin 1797), tous les dix jours. Le ministre des Finances, quand il est chargé à nouveau des distributions, doit remettre à la Trésorerie les demandes de ses collègues et les siennes les nonidis ; elle lui envoie tous les primidis l'état de ses disponibilités. Le mouvement mensuel reprend normalement en 1800. A la suite du coup d'État du 4 septembre 1797 (Fructidor), la Trésorerie était rentrée dans le rang, après six années d'autonomie complète.

L'usurpation la plus grave du pouvoir exécutif ne réside pas dans l'ordonnancement des dépenses en détail, que la Trésorerie ait réellement été une succursale de l'organe législatif ou un organe pour ainsi dire indépendant, et quelque liberté qu'elle ait prise d'ailleurs avec le paiement des ordonnances : elle tient à l'établissement du budget et à la répartition des crédits. En effet, à l'ouverture de chaque session annuelle, chaque ministre doit présenter séparément l'aperçu de ses besoins pour l'année suivante à

l'Assemblée nationale, qui doit donc voter des budgets particuliers. Il établit ensuite ses propositions de distribution mensuelle de fonds, que les commissaires de la Trésorerie étudient avant de les transmettre à l'Assemblée, *laquelle les arrête par voie de décret*. L'organe législatif a donc pris ici la place du contrôleur général et du Roi. La constitution de 1791 prévoit également que les ministres rendent compte de l'emploi des sommes allouées à leur département et indiquent les abus qu'ils auront constatés ; ils sont tenus pour responsables de toute dissipation de deniers. Cette forme de responsabilité est mise sur le même plan que les délits contre la sûreté nationale et les attentats à la propriété et à la liberté individuelles, et elle peut être invoquée par la Haute Cour.

La loi des recettes *de l'État* pour l'an VI, du 30 septembre 1797, comprend un montant provisoire de 616 millions nets des frais de perception, en 19 articles... et la banqueroute des deux tiers. Le 12 décembre suivant sont votées les dépenses correspondant à ces recettes. La subdivision en 16 articles permet de déterminer « le crédit des divers ordonnateurs, afin que chacun connaisse les sommes dont il pourra disposer, que, par ce moyen, les différentes branches des services publics reprennent toute l'activité dont elles sont susceptibles ». La somme totale « sera distribuée en raison des recettes entre les ordonnateurs, dans la proportion et dans l'ordre d'urgence qui seront réglés par le Directoire exécutif, qui ne pourra pas excéder le montant de la somme pour laquelle chaque partie est comprise dans le tableau [récapitulatif des 16 articles]. » Les cinq premiers articles ou chiffres se rapportent aux pouvoirs publics, les sept suivants aux dépenses des sept ministères ; la Trésorerie nationale, la Comptabilité nationale, les rentes et pensions et les imprévus ont chacun le leur. Les rubriques du budget de la Marine correspondent à peu près à celles de l'« aperçu » de 1787 : dépenses fixes, 25,8 millions (officiers militaires, officiers civils, troupes de l'artillerie) ; dépenses variables, 46,5 millions (journées d'ouvriers, armements, constructions, refontes et radoubs, artillerie, bâtiments civils, vivres, hôpitaux, chiourmes) ; dépenses diverses, 4,2 (dont les frais de mission*) ; colonies, 7 millions ; total, 83,5 millions dont 31 millions pour le pied de guerre.

Les ordonnateurs modernes

En 1814, le ministre des Finances, rétabli en même temps que l'ordre, devient l'unique percepteur des recettes et l'unique distributeur des fonds aux autres ministres, puisque tous les payeurs dépendent désormais de lui. Ainsi le ministre des Finances obtient-il pour la première fois le pouvoir de contrôler les fonds employés par les autres ministres, de la distribution des fonds au paiement des créances. Ce pouvoir de contrôle, encore bien incomplet, permet de briser les velléités d'indépendance de ces ministres sans les soumettre à un contrôle parlementaire, les comptes généraux transmis aux chambres ne comportant pas les détails nécessaires.

Chaque ministre prépare le budget de son département avec ses bureaux et services mais, comme l'ouverture de l'année financière est souvent éloignée, les prévisions manquent de précision. Le ministre des Finances peut quelquefois les réviser et les contrôler avant de les présenter aux Chambres. Les crédits sont en général limitatifs (loi du 25 mars 1817, art. 151 et 153) ; la loi du 23 mai 1834 introduit les crédits évaluatifs et fixe d'autre part les conditions de l'ordonnement des dépenses sur exercices clos. L'ordonnance de 1822 fixe enfin une durée à l'exercice financier (voir aussi la notice comptable public*), en disposant que les crédits des lois annuelles ne peuvent servir à acquitter des dépenses d'un autre exercice ni celles qui sont payables après la clôture de l'exercice (art. 1 et 20). La durée de l'exercice est d'abord de 24 mois (pour les paiements) et elle est progressivement réduite jusqu'à 16 mois en 1889 (loi du 25 janvier 1889).

De 1814 à 1831, le budget a été voté en bloc par ministères. *La Roi a donc promulgué des ordonnances annuelles de répartition par chapitres de ces crédits à l'intérieur de chaque ministère* (loi du 25 mars 1817, art. 151 et ordonnance du 14 septembre 1822, art. 2 et 5). Après la loi du 29 janvier 1831 instituant le vote du budget par chapitres, c'est-à-dire la spécialité budgétaire, le Roi détermine la sous-répartition par articles sur la proposition des ministres (ordonnance du 31 mai 1838, art. 35 à 37). Ces chapitres groupent ou devraient grouper les dépenses par natures ; dans les faits ils mêlent nature et objet. Le vote du budget par chapitres a eu lieu de 1831 à 1852 et de 1869 à 1959. Il apparaît que la répartition par chapitres, lorsqu'elle n'était pas législative, s'imposait quand même aux ministres. L'ordonnance de 1822 dit seulement : « Les ministres renfermeront les dépenses de chaque *service* dans les limites de notre ordonnance annuelle de répartition » (art. 5). Mais la loi du 25 mars 1817, voulant soumettre la gestion des ministres à l'inspection du Roi, dispose qu'ils doivent établir le compte des dépenses qu'ils auront arrêtées pendant le temps de leur administration et les comparer avec les ordonnances délivrées et les crédits « ouverts à chacun des *chapitres* de leurs budgets » (art. 151). La subdivision du budget par services (par exemple les approvisionnements généraux de la flotte ou l'artillerie dans la Marine) est importante, et la division par chapitres la respecte. Cependant, si le nombre de services change peu, le

nombre des chapitres croît dans des proportions considérables pendant le cours du siècle. Ordonnances et mandats énoncent l'exercice et le crédit législatif, ainsi que les chapitres et éventuellement les articles d'imputation, dit l'ordonnance de 1822 à l'article 11. Cette prescription indique aussi le contrôle que le comptable va exercer avant de payer. Ainsi le ministre des Finances ne peut-il, sous sa responsabilité, autoriser les paiements qui excèdent les crédits ouverts à chaque ministre dans chaque chapitre.

Les nomenclatures du budget et de son exécution ont été rendues identiques en 1830. La séparation des dépenses de personnel et de matériel et leur inscription dans des chapitres séparés est de plus en plus complète : c'est un moyen d'éviter de forcer les dépenses de personnel, qui ont toujours le caractère limitatif. Le directeur de la comptabilité de la Marine sous la Seconde République, Claude-François Blanchard (1798-1868), se plaint que les chapitres du budget de la Marine (une douzaine alors, vingt avec les Colonies) ne soient pas administrés par une seule direction, ce qui complique l'établissement des comptes : il est d'avis de mettre d'accord le budget et l'organisation.

Sous l'Ancien Régime, les comptables indépendants du contrôle général des finances devaient respecter les états de distribution et ne rien payer au-delà de ce qu'ils comprenaient. La procédure de la distribution est devenue efficace avec l'unification du Trésor en 1788, la création d'une Banque de France capable d'assurer le service de la trésorerie, et l'organisation hiérarchique des services de l'administration des Finances sous la Restauration. La distribution mensuelle avait continué au début de la Révolution, puis disparu jusqu'en 1797. Les ministres du Roi font leurs demandes de fonds au ministre des Finances, qui présente au chef de l'État son projet, des ordonnances royales puis des décrets de *distribution mensuelle des fonds* indiquent les sommes retenues, à raison d'un montant par ministre en principe (ordonnance du 14 septembre 1822, art. 6). Ce système subsiste jusqu'en 1939. Si le ministre « dépensier » est juge de l'opportunité et de l'importance des dépenses à engager, il ne peut les ordonnancer sans en aviser le ministre des Finances, afin que celui-ci prenne les dispositions nécessaires pour assurer les paiements, là où ils doivent avoir lieu, après avoir examiné la disponibilité des fonds.

L'ordonnance de 1822 confirme que les ministres sont ordonnateurs principaux en dépense sur le budget de l'État (art. 7). En l'absence du ministre titulaire, un autre ministre le supplée dans cette tâche, ou l'un de ses directeurs habilité à la remplir à sa place. Aucune dépense n'est acquittée pour le compte de l'État si elle n'a d'abord été ordonnancée directement par un ministre ou mandatée, en vertu de ses ordonnances de délégation, par un ordonnateur secondaire (art. 7). Le ministre des Finances n'admet, par l'intermédiaire des comptables, l'ordonnancement ou le mandatement que s'il porte sur un crédit régulièrement ouvert et s'il ne conduit pas à dépasser les distributions mensuelles de fonds (art. 8). Les pièces justificatives à produire à l'appui des paiements sont indiquées dans les nomenclatures arrêtées entre les ministres dépensiers et le ministre des Finances ; le comptable doit les vérifier et, s'il y a lieu, en demander la régularisation avant de payer (art. 10 et ordonnance du 31 mai 1838, art. 62). Après vérification, la direction du Mouvement général des fonds transmet aux comptables chargés de les acquitter les autorisations de paiement (*visas*) accompagnées des extraits des ordonnances de paiement* dites ordonnances directes ou des ordonnances successives de délégation. Les ministres transmettent de leur côté des extraits des ordonnances directes visées aux ayant droit et aux ordonnateurs secondaires des extraits des ordonnances de délégation également visées. Ceux-ci font à leur tour parvenir aux créanciers les mandats de paiement. Ceux-ci se présentent aux caisses qui leur sont désignées avec leurs extraits ou mandats ; le comptable règle le montant de la créance quand il en a reconnu l'exactitude et a vérifié la régularité de l'ordonnancement*, puisque sa responsabilité est engagée. Il ne peut suspendre ou rejeter le paiement qu'en cas d'omission ou d'irrégularité matérielle dans les pièces justificatives produites. L'ordonnateur peut passer outre par une réquisition écrite faite au comptable sous sa propre responsabilité et, dans ce cas, le comptable paie en annexant au titre de paiement l'original de l'acte de réquisition (ordonnance de 1822, art. 15). Le comptable en rend compte immédiatement à son ministre dans les cas où il ne doit pas demander son autorisation préalable. Tels sont les principes de l'exécution du budget en dépenses qui sont encore en vigueur aujourd'hui. Des détails sont fournis dans la notice comptabilité administrative*.

Blanchard trouve que la comptabilité de la Marine est bien peu centralisée : son discours, convenu étant donné sa position, semble fait pour contredire Puissant. À Paris, toutes les ordonnances de paiement sont préparées par sa direction au vu des rapports soumis au ministre par les autres directions et *approuvées* (c'est le nouveau bon du Roi). Les mandats et leurs pièces justificatives ne viennent pas jusqu'à Paris : ils se fondent dans la comptabilité des payeurs départementaux. Cette partie des dépenses n'est connue que par des états descriptifs qui ne sont pas soumis au contrôle du ministre. La direction établit sur pièces la comptabilité des dépenses ordonnancées à Paris et doit, pour l'autre partie, s'en rapporter à de simples bordereaux indiquant sommairement les dépenses faites. Le prédécesseur de Blanchard, l'inspecteur des Finances* Armand Béhic (1809-1891), qui a laissé ensuite un grand souvenir dans l'industrie, était aussi

d'avis d'établir une comptabilité centrale de la liquidation ou des droits constatés, parce que le ministre « est engagé à son insu par des liquidations opérées en dehors de sa surveillance immédiate et ne peut contrôler personnellement l'emploi des crédits dont il est responsable ». L'arrêté du 18 novembre 1847 devait : 1° donner aux directions centrales les moyens de suivre l'emploi des fonds alloués par le budget et de connaître la situation des crédits pendant chaque exercice ; 2° faciliter, au point de vue de la responsabilité du ministre, la révision des dépenses faites dans les ports ; 3° permettre aux directions de dresser elles-mêmes les comptes d'exercice présentés au Parlement. Blanchard regrette que cette réforme n'ait pas été mise en application. Il ne se demande pas en quoi elle peut heurter le principe de la délégation de pouvoir, ni même s'il ne vaudrait pas mieux renforcer le contrôle administratif* local, exercé au nom et pour le compte du ministre.

Le principe de la séparation des ordonnateurs et administrateurs et des comptables

Très ancienne, la règle d'incompatibilité des fonctions répond à l'objectif du contrôle de *régularité*, notamment celui que le comptable exerce ou doit exercer sur l'ordonnateur, et au principe supérieur de méfiance qui règne depuis toujours sur l'administration française. Elle vise à éviter la fraude des deniers publics et à faire respecter par les administrateurs les limites posées par les lois de finances. Elle a permis d'affirmer progressivement le contrôle du ministère des Finances sur les autres ministères, puis aussi sur les collectivités territoriales. La loi du 1^{er} août 2001, qui remplace l'ordonnance de 1959 sur les lois de finances, privilégie au contraire les contrôles a posteriori et vise à l'*efficacité* plus qu'à la régularité.

La règle de séparation a souffert des exceptions. Ainsi les fonctions des assésurs et des collecteurs de la taille ont-elles été réunies par l'édit des tailles de mars 1600. Les deux fonctions sont restées confondues à l'échelon local dans l'administration des invalides de la Marine jusqu'à l'institution de trésoriers particuliers en 1782, parce que le trésorier général des Invalides envoyait les fonds aux commissaires des Classes sur les côtes et que ces commissaires étaient des administrateurs chargés des décomptes des services des gens de mer, y compris pour le calcul de la retraite, sous les ordres d'un intendant ou ordonnateur de la Marine.

L'incompatibilité des fonctions, multiséculaire dans les dépenses, a été définie dans les décrets des 15 octobre et 7 décembre 1794 (24 vendémiaire et 17 frimaire an III) pour ce qui concerne les recettes ; l'une et l'autre sont confirmées dans l'ordonnance des 14 septembre 1822 (art. 17) et répétées dans les règlements de 1838 et 1862. Il ne s'ensuit plus que le compte administratif de l'ordonnateur et le compte de gestion du comptable, qui étaient censés se contrôler mutuellement, doivent rester séparés (voir la notice comptabilité administrative*). Dans les établissements publics nationaux, il n'y a plus aujourd'hui qu'un compte financier et, dans les services de l'État, la comptabilité administrative n'est souvent plus qu'une annexe de la comptabilité générale inspirée du plan comptable général.

Les deux autorités sont indépendantes l'une de l'autre, et ce caractère distingue souvent l'organisme public de l'entreprise privée. Il est vrai que l'indépendance hiérarchique et statutaire n'est plus toujours respectée : dans la plupart des établissements publics, le comptable exerce à présent des fonctions administratives (il est alors administrateur) qui le soumettent à l'autorité du directeur ; au ministère des Finances, les comptables sont subordonnés à un ordonnateur au moins, le ministre lui-même. Mais l'indépendance fonctionnelle, parce que le comptable tire directement ses pouvoirs de la loi et non d'une délégation de l'autorité administrative, est la meilleure garantie du respect du principe de séparation. La responsabilité pécuniaire pour toute irrégularité ou tout déficit le délie en ce domaine du devoir d'obéissance des fonctionnaires, sauf ordre d'un comptable supérieur.

Dans certains cas, l'ordonnateur peut donner un ordre de réquisition au comptable récalcitrant, mais en engageant sa propre responsabilité en lieu et place de la sienne. Il peut aussi nommer un ou des *régisseurs d'avances ou de recettes*, qui ne sont pas des comptables mais sont autorisés à encaisser des recettes ou à payer contre quittances des dépenses pour le compte et sous le contrôle d'un comptable, qui leur consent à cet effet des avances de trésorerie. Les régies entendues dans ce sens, qui datent de l'ordonnance de 1822, art. 17, sont instituées par arrêté conjoint du ministre des Finances et du ministre intéressé.

De la responsabilité des ordonnateurs.

C'est une question épineuse depuis toujours. De quoi peuvent-ils être responsables ? De la *régularité* des ordonnancements et aussi des engagements, quand ils leur sont confiés, ou de l'*efficacité* de leur gestion, puisqu'ils sont d'abord des administrateurs ? Comment définir et évaluer l'efficacité ou plutôt l'efficience de la gestion (objectifs atteints au regard des moyens confiés) d'une manière qui ne soit pas contestée ?

L'article 56 de la constitution de 1799 limite le pouvoir d'ordonnement des ministres « jusqu'à concurrence des fonds que la loi a déterminés pour un genre de dépenses » : ce n'est guère précis en fait de spécialité des crédits. Dès le mois de juillet 1814, le baron Louis (1755-1837), ministre des Finances, déclare aux députés que la responsabilité des ministres est, « pour la régularité de l'emploi des fonds dont ils sont les ordonnateurs, une garantie faite pour vous rassurer ». L'article 151 de la loi du 25 mars 1817 dispose que les ministres doivent rendre compte chaque année et sont responsables des dépassements de crédits. Le contrôle parlementaire sur l'exécution des budgets est organisé par l'art. 102 de la loi de finances du 15 mai 1818, sous la forme d'une loi des comptes annuelle, dite plus tard loi de règlement. La Cour des comptes, sans s'ingérer dans la gestion des ordonnateurs, puisqu'elle n'en a pas le droit, fournit à l'appui du compte annuel des finances l'état de situation de ses travaux au 1^{er} septembre de chaque année (loi du 27 juin 1819, art. 20). Pour que son action soit efficace, il a d'abord fallu qu'elle étende sa juridiction sur les comptables*, vu qu'une bonne partie d'entre eux n'étaient encore responsables que devant le ministre. Il a fallu aussi rendre uniformes les comptes des ministres.

Afin d'éviter le contrôle direct du parlement, le ministre Villèle* contraint les ordonnateurs à soumettre aux payeurs les pièces justificatives des ordonnances et mandats de paiement, le ministre de la Guerre surtout faisant de la résistance (ordonnance du 14 septembre 1822, art. 10, précisé en 1838, voir la notice ordonnancement*). C'était un ancien abus que de ne donner ou faire donner aux comptables que des quittances de paiement ou, avant la Révolution, des ordonnances de comptant, un abus qui facilitait les dépassements de crédits. Puis l'ordonnance du 10 décembre 1823 attribue à une commission ministérielle nommée sur proposition du ministre des Finances le contrôle des comptes des ministres (notice comptabilité administrative*). Villèle décide ensuite de faciliter le travail des chambres en prescrivant la communication des déclarations générales de conformité de la Cour des comptes. Les déclarations sont imprimées et mises à la disposition du Parlement (ordonnance du 9 juillet 1826). Celui-ci obtient communication du rapport annuel de la Cour au chef de l'État en 1832 (loi du 21 avril 1832) et surtout, l'année précédente, le vote du budget par chapitres (loi du 29 janvier 1831). Les rapports de la Cour contiennent des observations sur la gestion des ordonnateurs qui sont une forme indirecte de contrôle. Le chef de l'État invite les ministres à fournir des explications en réponse à ces observations. Rapport et réponses des ministres sont imprimés et mis en distribution dans les Chambres.

De telles mesures visent à assurer la régularité des paiements et le respect des crédits votés. Elles permettent un contrôle par le Parlement, s'il veut l'exercer, et surtout le contrôle des Finances sur les ministères dépensiers. Les notices comptabilité administrative* et ordonnancement* donnent une idée du second contrôle. Le dépassement de crédits et l'engagement de dépenses sans crédits étant restés endémiques, les Finances ont imaginé de créer une comptabilité supplémentaire en amont de la dépense, dite comptabilité des dépenses engagées et plus exactement des engagements de dépenses car le contrôle vise à empêcher les engagements irréguliers. Pour terminer cette évocation de l'ordonnateur en France, nous donnons quelques indications sur l'état actuel de la jurisprudence en matière de responsabilité, qui montre que l'on en est toujours au stade du contrôle de la régularité.

Les ordonnateurs sont aujourd'hui des agents publics nombreux ou des élus, beaucoup plus nombreux encore. Jusqu'en 1948, leur responsabilité en qualité d'ordonnateurs ne pouvait guère être invoquée que dans le cas de la *gestion de fait*. Cette notion, connue de l'ancien droit (édit d'août 1669 et déclaration du 18 mars 1738, voir la notice comptable public*), a été reprise dans un arrêt de la Cour des comptes datant de 1834, généralisée dans le décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique et définie à nouveau dans la loi du 23 février 1963. Toute personne qui, en maniant des fonds publics, s'est comportée comme un comptable sans en avoir la qualité, est soumise aux mêmes responsabilités, en particulier la responsabilité pécuniaire et le jugement des comptes par la Cour des comptes ou une chambre régionale des comptes. Ce juge est seul habilité à qualifier la gestion suspecte de gestion de fait. Le gestionnaire de fait doit rembourser les sommes qui pourraient manquer et risque une amende, sans préjudice de poursuites pénales pour usurpation de fonctions. La gestion de fait est aussi le moyen de découvrir des prévarications réprimées par le code pénal car un administrateur malhonnête s'imisce forcément dans la comptabilité.

Une juridiction nouvelle est créée en 1948 afin de réprimer la violation des règles budgétaires et financières par les ordonnateurs. Mais la nouvelle Cour de discipline budgétaire et financière ne peut atteindre les ministres, qui « encourent [...] les responsabilités prévues par la Constitution » (décret du 29 décembre 1962, art. 9). Autrement dit, la mise en œuvre de la responsabilité d'un ministre s'applique à ses fonctions principales⁵. Or, leur responsabilité politique est plus théorique que réelle : sous le régime de la V^e République, elle n'est plus individuelle et, si des gouvernements sont tombés après l'échec d'une

⁵ La gestion de fait est une exception à la règle : Christian Nucci a été poursuivi pour gestion de fait par la Cour des comptes, et il était ministre au moment des faits (arrêt du Conseil d'État du 6 janvier 1995).

politique financière, aucun manquement aux règles budgétaires et financières n'a encore provoqué la démission ou le renvoi d'un seul ministre. La mise en œuvre de leur responsabilité civile ou pénale est très difficile. L'immunité des ministres a été étendue aux élus locaux, sauf exceptions⁶.

L'immunité des principaux chefs ne peut faciliter la poursuite de subordonnés ayant agi avec l'assentiment de leurs supérieurs. De plus, la nouvelle cour a compétence pour sanctionner *certaines* irrégularités⁷ mais non la simple *faute de gestion*, et elle doit tenir compte de la marge d'appréciation dont l'ordonnateur a besoin dans son travail. La responsabilité des ordonnateurs et autres justiciables de la Cour est dérogée s'ils prouvent qu'ils ont agi sur un ordre écrit et préalable d'un supérieur hiérarchique dont la responsabilité sera alors engagée, s'il est justiciable. Si la Cour sanctionne par des amendes et ne condamne pas à des réparations, ses sanctions peuvent s'ajouter à celles qui sont encourues au titre de la responsabilité civile, pénale et disciplinaire. Cette dernière appartenant à un ministre ou à un élu, elle est rarement mise en œuvre dans le cas d'une irrégularité budgétaire ou financière. Enfin la Cour des comptes a souligné la difficulté d'identifier la responsabilité juridique des nouveaux responsables de programme selon la loi de 2001. En conclusion, la responsabilité particulière des ordonnateurs reste très faible en France, à la différence de celle des comptables. Fouquet aurait-il expié ses prévarications pour assurer l'impunité de tous les ordonnateurs seulement négligents, ignorants ou peu soucieux des règles ? B.L.

Sources :

De la situation du Trésor public au 1^{er} juin 1791, par les commissaires de la Trésorerie nationale, éd. Poirier, Paris, C.T.H.S., 1997.

FORBONNAIS, François Véron Duverger de, *Recherches et considérations sur les finances de France depuis l'année 1595 jusqu'à l'année 1721*, 2 vol., Bâle, 1758.

MATHON DE LA COUR, Charles-Joseph, *Collection de comptes rendus, pièces authentiques, états et tableaux concernant les finances de la France depuis 1758 jusqu'en 1787*, Lausanne, 1788.

Bibliographie :

BLANCHARD, Claude-François, *Répertoire général des lois, décrets, ordonnances, règlements, instructions sur la Marine*, 3 vol., Paris, I.N., 1849-1859.

BOUVIER, Michel, ESCCLASSAN, Marie-Christine et LASSALE, Jean-Pierre, *Finances publiques*, 9^e éd., Paris, L.G.D.J., 2008.

DENIEL, Alain, éd., *La comptabilité publique. Continuité et modernité*, Paris, CHEFF, 1995.

ISAÏA, Henri et SPINDLER, Jacques, *Histoire du droit des finances publiques*, vol. 1, Paris, Economica, 1986.

LEGOHEREL, Henri, *Les trésoriers généraux de la Marine, 1517-1788*, Paris, Cujas, 1965.

LUTUN, Bernard, *Marine militaire et comptabilité : une incompatibilité ? Contribution à l'histoire des finances de l'État français*, auto-édition, Paris, 2007.

MARCE, Victor de, *Traité de comptabilité publique (décret du 31 mai 1862, mis à jour et annoté)*, Paris, Dalloz, 1905 (extrait du *Code des lois politiques et administratives annotées*).

MEMAIN, René, *La marine de guerre sous Louis XIV. Le matériel. Rochefort, arsenal modèle de Colbert*, Paris, Hachette, 1937.

MEYER, Roger, *Du contrôle des ordonnateurs*, thèse de droit, Paris, A. Rousseau, 1900.

PHILIP, Loïc, dir., *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques* Paris, Economica, 1991, articles Gestion de fait, Ordonnateurs publics, Responsabilité des administrateurs et ordonnateurs, Séparation des ordonnateurs et des comptables.

SAY, Léon, dir., *Dictionnaire des finances*, 2 vol., Paris et Nancy, Berger-Levrault, 1889-1894, articles Budget général de l'État, Gestion occulte, Ordonnancement-Ordonnateur, Trésor public.

STOURM, René, *Les finances de l'Ancien Régime et de la Révolution, origines du système financier actuel*, 2 vol., Paris, Guillaumin, 1885 ; réimp. Genève, Slatkine, 1976 et New York, Burt Franklin, 1968 ; *Cours de finances. Le budget [son histoire et son mécanisme]*, Paris, Guillaumin 1889 ; 7^e éd., F. Alcan, 1913.

⁶ Notamment la réquisition ayant conduit à octroyer à autrui un avantage injustifié ou l'absence d'exécution d'une décision de justice portant obligation de mandater les sommes mentionnées.

⁷ Infractions aux règles du droit budgétaire et de la comptabilité publique, octroi d'un avantage injustifié à autrui au préjudice du Trésor ou des organismes intéressés, inexécution des décisions de justice. La faute grave de gestion ne vise, depuis 1995, que les « personnes chargées de responsabilité » dans les entreprises publiques de l'État, qui ne sont pas ordonnateurs.

Annexe II : Présentation définitive des dépenses payées dans les ports sur le budget de la Marine, ainsi que des recettes (1726 et 1735)

a.– Bordereau des chapitres, titres et sous-titres suivant lesquels les comptes des recettes et des dépenses de la Marine qui seront arrêtés à la fin de chaque exercice, doivent être divisés en conformité des décharges en forme, du 7 avril 1726, A²-25, p. 429 à 436.

« RECETTE

Fonds de l'exercice remis par le trésorier général :

[1°] suivant les ordres de fonds, pour les recettes ordinaires et extraordinaires. Sous ce titre doivent être rapportés tous les ordres de fonds par ordre de date, sans distinction des dépenses, en expliquant cependant à chaque article la nature de dépense énoncée dans chacun desdits ordres ;

[2°] suivant les états et ordonnances du Roi pour appointements et soldes :

1. Sous ce titre seront rapportés de suite et par date les états et ordonnances du Roi, expédiés chaque mois pour les appointements des officiers de marine.
2. Les états des appointements des officiers-mariniers entretenus, *id.*
3. Les états de la solde des gardes du pavillon amiral, *id.*
4. Les états de la solde des gardes de la Marine, *id.*
5. Les états d'appointements des officiers de port et de plume, expédiés pour chaque quartier.
6. Les états pour les appointements des officiers réformés, expédiés pour chaque semestre ;

[3°] suivant d'autres ordonnances pour dépenses particulières. Sous ce titre seront rapportés par ordre de date tous les autres états et ordonnances du Roi qui auront été expédiés pendant le cours de l'exercice et auxquels l'intendant doit joindre ses ordonnances pour différentes dépenses qui doivent passer dans le port.

Ce premier chapitre de recette sera arrêté dans la forme ordinaire.

RECETTES EXTRAORDINAIRES

Il sera fait selon l'usage et en conséquence des ordres donnés ci-devant un état particulier du produit des recettes extraordinaires fait au profit du Roi, lequel sera divisé par les titres mentionnés ci-après, savoir :

1. Vente des effets des prises.
2. Vente des marchandises et munitions tirées des magasins de l'arsenal et d'autres effets appartenant au Roi.
3. Vente des bois hors de service, tant dans le port que dans les forêts.
4. Vente des vaisseaux et autres bâtiments du Roi hors de service.
5. Fret des marchandises chargées par les particuliers sur les vaisseaux du Roi.
6. Remboursement d'appointements, table et solde payés d'avance aux officiers et équipages des vaisseaux.
7. Remboursement d'avances faites aux entrepreneurs et fournisseurs.
8. Produit des rations fournies dans l'hôpital aux malades de la Marine.
9. Amendes, restitutions et autres revenants-bons au profit du Roi.

10. Droit des engagés pour les colonies.
11. Diverses autres recettes extraordinaires.

L'état particulier des recettes extraordinaires sera arrêté par l'intendant, et attendu que ce produit est un fonds qui doit entrer dans les recettes du trésorier et qu'il doit en être chargé, le montant en sera rapporté en un seul article sous le même titre des recettes extraordinaires dans le compte des recettes et dépenses, en libellant qu'il est arrêté un état particulier un tel jour. Il sera fait ensuite un arrêté général de toute la recette.

RETENUES

1. Des quatre deniers pour livre sur toutes les dépenses [pour la caisse des Invalides].
2. Capitations.
3. Dixième sur les gratifications.

Il sera arrêté, selon la règle ordinaire, des comptes particuliers pour chaque nature de retenue, dont le trésorier doit compter, lesquelles ne seront point employées dans les comptes de recettes et dépenses, à l'exception du produit des 4 d.p.l. qui, ayant un rapport avec toutes les dépenses du compte, doit être rapporté pour mémoire seulement à la fin du chapitre de la recette du compte. Il ne sera point fait mention des autres retenues.

DEPENSES [payables dans le port]

1^{er} chapitre : constructions, radoubs et ateliers.

1^{er} titre : constructions.

1. construction de vaisseaux à prix fait.
2. construction d'autres bâtiments à prix fait.
3. ouvriers à la journée.
4. ouvrages à prix fait et façons d'ouvrages pour les constructions.

2^e titre : radoubs.

1. ouvriers et journaliers à la journée.
2. ouvrages à prix fait et façons d'ouvrages pour les radoubs.

3^e titre : ateliers.

1. ouvriers à la journée.
2. ouvrages à prix fait qui se remettent dans les magasins.

4^e titre : entretiens à prix fait.

Sous ce titre seront employés les paiements faits pour tous les entretiens à prix fait, pour établissements et autres choses existantes qu'on ne peut réputer façons d'ouvrages.

2^e chapitre : achat de marchandises et munitions.

1. Bois pour constructions et radoubs.
2. Exploitation, coupe et façons des bois dans les forêts.
3. Bois à brûler.
4. Vaisseaux et autres bâtiments.
5. Mâts et mâtereaux.
6. Planches de toutes sortes.

7. Merrains.
8. Chanvres et cordages.
9. Toiles à voile et à pavillon.
10. Brai, goudron et résine.
11. Suif, chandelles et vieux oing.
12. Huiles de toutes sortes.
13. Charbon de terre et de bois.
14. Plomb.
15. Fers et clous.
16. Ancres et chaînes d'amarrage.
17. Canons de fonte [de bronze] et de fer [fonte de fer].
18. Boulets, bombes et grenades.
19. Armes à feu et blanches.
20. Ouvrages de taillanderie.
21. Ouvrages de serrurerie.
22. Fournitures pour les bureaux.
23. Diverses marchandises.
24. Fret et voiture de marchandises et munitions, tant par mer que par terre.
25. Recouvrement des munitions tirées du fond de la mer.

La dépense des achats doit être distinguée suivant les 25 titres ci-dessus et les paiements en seront faits par des ordonnances séparées, quand même un même entrepreneur fournirait des marchandises de différentes qualités mentionnées ci-dessus. Si les fournisseurs des diverses marchandises qui doivent entrer dans le 23^e titre fournissent aussi d'autres marchandises des 22 titres précédents, il en doit être expédié des ordonnances séparées et les paiements faits à cet effet doivent être distingués dans les journaux, états et comptes afin de pouvoir constater le montant de chaque nature de ces marchandises pendant chaque exercice.

3^e chapitre : appointements.

1. Officiers de marine dans le port [lorsqu'ils ne sont pas armés].
2. Officiers-mariniers entretenus.
3. Officiers de port et de plume.
4. Officiers réformés [en retraite, pour la plupart].

4^e chapitre : solde.

1. Gardes du pavillon.
2. Gardes de la Marine.
3. Soldats des compagnies franches [d'infanterie de la Marine].
4. Chirurgiens à la suite des compagnies franches.
5. Augmentations de solde et sol de décompte aux soldats en route.
6. Subsistance des soldats de recrue en route à payer aux capitaines de compagnie.
7. Bombardiers.
8. Apprentis-canonniers.
9. Gardiens et portiers.
10. Bateliers et canotiers.
11. Employés aux batteries, compris les aumôniers.

5^e chapitre : armements et désarmements.

1. Appointements, table et solde aux officiers et équipages.
2. Demi-solde des équipages, tant aux armements qu'aux désarmements.
3. Conduite et port de hardes des équipages, *idem*.
4. Avances aux équipages qui sont en non-valeur.
5. Fret des munitions de guerre et de bouche en rade.

L'on distinguera dans les paiements ce qui est pour avances à l'armement de ce qui est pour désarmement.

6^e chapitre : hôpitaux.

1. Fourniture de remèdes, médicaments et autres diverses marchandises.
2. Subsistance des malades et blessés au service.

7^e chapitre : loyers.

1. Loyers de maisons, magasins et bureaux.

8^e chapitre : dépenses extraordinaires.

1. Voyages et vacations d'officiers d'épée et de plume et autres sujets.
2. Voyages et vacations d'officiers et archers de la prévôté.
3. Gratifications pour supplément de voyage.
4. Nourriture d'officiers passagers sur les vaisseaux du Roi.
5. Nourriture de gens de mer ou passagers revenant des pays étrangers.
6. Conduite et subsistance de prisonniers.
7. Conduite de matelots naufragés.
8. Transport des hardes des officiers et soldats en route.
9. École du canon.
10. Dépenses extraordinaires au département de Saint-Malo.
11. Dépenses extraordinaires au département de Nantes.
12. Diverses dépenses extraordinaires dans le port de Brest et les autres départements qui en dépendent.

Fait et arrêté à Versailles, le 7 avril 1726. signé : de Maurepas. »

b.- Table qui sert pour l'enregistrement des décharges et ordonnances en forme, pour les dépenses de la Marine [du 23 mars 1735], A²-27, p. 102 à 109.

Le point-virgule sépare deux lignes budgétaires.

1^{er} chapitre : constructions, radoubs et ateliers.

- [a] - constructions, ouvriers à la journée.
- ouvrages à prix fait pour les constructions : sciage ; sculpture ; peinture.
- radoubs, ouvriers à la journée.
- ouvrages à prix fait pour les radoubs : sciage ; sculpture ; peinture ; épuisement des eaux du bassin.
- ateliers, ouvriers à la journée.
- ouvrages à prix fait qui se remettent dans les magasins : sciage pour les réserves du port, démolition des vaisseaux.

[a] *Les rôles, certificats et ordonnances en forme se font au bureau général des ouvriers, sous le commissaire des constructions.*

- [b] - *idem*, radoub de vieux fers et clous ; radoub d'étaux et de limes ; taillanderie ; serrurerie ; lanternerie ; chaudronnerie ; plomberie ; fondeur ; maçonnerie ; vitrerie ; cordonnier ; poulieur ; tonnellerie ; dollage de merrains ; façon de fil de ville ; façon d'étope noire ; façon de pavillon, fourbissage et blanchissage ; impressions et reliures ; façon de menus ouvrages de plusieurs sortes.
- entretien à prix fait : entretien de crics et de l'horloge du parc ; enlèvement des vases.

[b] *Le magasin général dresse les états et certificats que les fournisseurs portent ensuite à l'intendance pour y mettre les ordonnances en forme.*

2^e chapitre : achats de marchandises et munitions.

- [b] - bois pour les constructions et radoubs ; exploitation de bois dans les forêts.
- [c] - bois à brûler pour le service des corps de garde.

[c] *La décharge en forme et l'ordonnance se font au bureau des soldats.*

- [b] - bois de genêt pour les carènes ; marchandises du Nord consistant en mâts, mâtereaux, esparres, billons, planches de toutes sortes, merrains et bordilles, chanvres, plomb en saumons, cuivre, fer blanc, brai gras et goudron ; chanvres, cordages et fret ; toiles à voile et autres de plusieurs sortes ; brai, goudron et résine ; suif, chandelles et vieux oing ; huiles de toutes sortes ; charbon de terre et de bois ; fers et clous ; taillanderie ; serrurerie ; lanternerie ; chaudronnerie ; plomberie ; fondeur ; maçonnerie ; vitrerie ; cordonnier ; poulieur ; tonnellerie ; fournitures de bureau ; diverses marchandises de toutes sortes ; menues marchandises pour le service des vaisseaux, de l'arsenal et du port de 6 en 6 mois ; fret et voiture ; limes neuves et étaux neufs ; recouvrement des effets retirés de la mer ; achats de hardes de matelots.

3^e chapitre : appointements.

- [d] - officiers de marine ; officiers-mariniers ; officiers de port et de plume ; officiers réformés ; élèves [-commissaires] ; religieux de la Charité ; domestiques de l'hôpital ; appointements extraordinaires à divers sujets.

[d] *Les états et ordonnances en forme se font au bureau de l'intendance.*

4^e chapitre : solde.

- [d] - gardes du pavillon amiral ; gardes-marine.

- [e] - soldats des compagnies franches ; chirurgiens à la suite des compagnies ; subsistance des soldats de recrue à payer aux capitaines.

[e] *Les états et ordonnances se font au bureau des soldats.*

- [f] - bombardiers ; apprentis-canonnières.

[f] *L'écrivain chargé de ce détail fait les rôles et ordonnances.*

- [g] - gardiens des vaisseaux et autres bâtiments du port, gardiens du magasin général et des portes de l'arsenal ; bateliers, rondiers, canotiers et autres entretenus.

[g] *Les états et ordonnances se font au bureau des ouvriers.*

- [h] - employés aux batteries.

[h] *L'écrivain chargé de ce détail fait le rôle et ensuite on le porte à l'intendance pour y mettre l'ordonnance.*

- [i] - gardes de la forêt de Cranou [c'est une réserve de bois sur pied proche de Brest, dont on se sert en dernière extrémité].

[i] *Le rôle et l'ordonnance se font au bureau de l'intendance.*

- [j] - solde, logement des soldats.

[j] *Idem, au bureau des soldats.*

5^e chapitre : armements et désarmements.

- armements ; désarmements ; demi-solde aux équipages dans le port ; conduite et port de hardes ; levée de matelots ; avances et non-valeurs.

Tous les rôles et ordonnances se font au bureau des armements.

6^e chapitre : hôpitaux.

- [b] - fourniture de drogues et remèdes ; fourniture de linge, poterie et marchandises de plusieurs sortes ; fourniture de menues marchandises pour les hôpitaux, de 6 en 6 mois.

- [k] - subsistance des malades.

[k] *Le rôle se fait à l'hôpital de la Marine et l'ordonnance à l'intendance.*

- [b] - façons d'ouvrages à prix fait.

7^e chapitre : loyers.

- [d] - loyers de bureaux, maisons et magasins dans le port ; loyers de bureaux dans les départements et quartiers des Classes ; logement de l'inspecteur et du major des troupes.

8^e et dernier chapitre : dépenses extraordinaires.

- [d] - voyages et vacations d'officiers d'épée, de port, de plume et autres sujets ; voyages et vacations d'officiers et archers de la prévôté ; gratifications pour suppléments de journées en voyages.

- [l] - subsistance de prisonniers dans le port et dans d'autres endroits.

[l] *Le rôle se fait au bureau général des ouvriers et l'ordonnance à l'intendance.*

- [d] - capture et conduite de déserteurs ; conduite de matelots naufragés et autres conduites de diverses espèces.

- [j] - transport de hardes, armes et bagages des soldats en route.

- [k] - subsistance des femmes et filles pénitentes.

- [m] - école du canon et prix de butte.

[m] *L'écrivain destiné aux bombardiers dresse l'état et l'ordonnance se met à l'intendance.*

- [d] - dépenses extraordinaires concernant le service des Classes ; dépenses diverses extraordinaires dans le port et dans les départements ; nourriture de passagers sur les vaisseaux du Roi ; subsistance et entretien dans le séminaire royal de la Marine ; dépenses pour les soldats sur les côtes et batteries ; dépenses à la suite des escadres des vaisseaux du Roi ; construction des bâtiments civils et autres édifices pour la Marine ; dépenses au sujet des prises ; dépenses pour la Compagnie des Indes ; menues dépenses extraordinaires et menus frais ; habillement des gardes du pavillon et de la Marine, habillement des soldats et habillement des bombardiers ; dépenses extraordinaires du département de Nantes ; *idem*, au département de Saint-Malo ; masse des compagnies ; dépenses concernant les invalides.

Recettes extraordinaires dans le port et dans les départements qui en dépendent :

Les états sont dressés au magasin général et ensuite on les porte à l'intendance pour y mettre des ordonnances.

Annexe III : Budgets et dépenses de la Marine, périodes 1733-1746, 1750-1770, 1776-1789 et 1820-1847

2.1. Budgets de la Marine (Galères et Colonies comprises, les Galères à raison de 1,5 million) de 1733 à 1746⁸

Année	Fonds ordinaire	Fonds extraordinaire	Total	Année	Fonds ordinaire	Fonds extraordinaire	Total
1733	8 075 000	2 275 000	10 350 000	1740	8 050 000	7 000 000	15 050 000
1734	7 500 000	3 340 000	10 840 000	1741	8 050 000	8 000 000	16 050 000
1735	7 500 000	5 039 785	12 539 785	1742	8 050 000	6 000 000	14 050 000
1736	7 500 000	700 000	8 200 000	1743	7 050 000	9 000 000	16 050 000
1737	8 460 000	800 000	9 260 000	1744	7 854 000	10 000 000	17 854 000
1738	7 750 000	1 600 000	9 350 000	1745	7 800 000	11 500 000	19 300 000
1739	7 425 000	1 700 000	9 125 000	1746	7 500 000	10 000 000	17 500 000

2.2. Les finances du département de la Marine de 1750 à 1770 (le fonds ordinaire des Colonies serait de 6 millions)

Année	Fonds faits par la finance (<i>assignés</i>) ou autorisés par le Roi				Dépenses ⁴	Fonds assignés ou disponibles ⁹
	Fonds ordinaire de la Marine	Fonds extraordinaire y c. Colonies	Dépenses secrètes de la Marine	Total ^{10 et 11}		
1750	14 900 000	2 650 000	100 000	17 650 000	25 240 841	18 217 772
1751	14 900 000	3 700 000	100 000	18 700 000	24 672 280	16 510 653
1752	14 900 000	7 256 000	100 000	22 256 000	27 644 634	16 278 498
1753	14 900 000	2 394 575	100 000	17 394 575	23 527 565	14 603 542
1754	14 900 000	2 746 000	100 000	17 746 000	21 785 968	15 424 262
1755	14 900 000	16 326 000	100 000	31 326 000	34 494 972	24 897 472
1756	14 900 000	25 006 000	100 000	40 006 000	49 293 901	42 959 888
1757	14 900 000	24 006 000	100 000	39 006 000	60 269 589	49 712 985
1758	14 800 000	27 370 149	200 000	42 370 149	55 306 482	40 949 164
1759	14 800 000	41 903 954	200 000	56 903 954	77 000 000	51 800 243
1760	14 800 000	8 713 060	200 000	23 713 060	33 770 579	17 289 289
1761	12 000 000	18 000 000	200 000	30 200 000		16 722 415
1762	17 600 000	6 700 000	200 000	24 500 000		30 529 650
1763	18 800 000	1 064 556	200 000	20 064 556		21 631 914
1764	15 800 000	305 000	200 000	16 305 000		18 199 414
1765	15 800 000	11 660 000	200 000	27 660 000		17 360 458
1766	15 800 000	11 660 000	200 000	27 660 000		21 400 684
1767	17 000 000	-	200 000	17 200 000		19 877 456
1768	16 600 000	600 000	400 000	17 600 000		21 607 207
1769	17 800 000	800 000	400 000	19 000 000		19 033 510
1770	17 600 000	8 540 000	400 000	26 540 000		20 114 537

⁸ *Faits et décisions de l'administration de la Marine depuis 1733 jusques et y compris 1749*, A.N. Marine G47, sous le titre d'états des fonds.

⁹ B.N. n.a.f. 5399.

¹⁰ A.N. Marine G48 à 50 (E206 pour 1763).

¹¹ A.N. G⁷-1830 ou Marine E208.

2.3. Les dépenses et les dettes de la Marine (1776-1789)¹²

Année	Dépenses de la Marine et des Colonies (en millions de livres), selon...				Dettes de la Marine et des Colonies au...		Avances des trésoriers généraux de la Marine et des Colonies au...	
	B.N n.a.f. 5399	A.N. Marine Série E	l'intendant Malouet	Marcel Marion				
1776	27,2			50,9				
1777	43,1			50,6				
1778	74,1	101,2		85,1	1.1.1778	24,0		
1779	105,4	156,6		131,6	(exercices 1776 et 1777)			
1780	123,3	169,0		143,9	1.1.1781	89,6		
1781	113,6	163,9		147,5	1.1.1782	99,0	1.1.1782	39,6
1782	184,5	199,9		188,8	1.4.1783	137,0	1.2.1782	27,7
1783		158,0			1.9.1783	158,9	1.4.1782	25,1
1784			63,7		1.9.1784	191,7	1.12.1782	41,9
1785			62,9				1.1.1783	48,9
1786			52,7				1.2.1783	49,6
1787			69,3				1.7.1783	47,3
1788			82,5					
1789			(30.08) 49,3					

2.4. Tableau comparatif des crédits et des dépenses de la Marine et des Colonies, de 1820 à 1847, d'après C.F. Blanchard, *op. cit.*, t. 1, 1849, p. 882-883

EXERCICE	CREDITS LEGISLATIFS			DEPENSES RECONNUES D'APRES LES COMPTES DEFINITIFS			EXCEDENT TOTAL		CREDITS LEGISLATIFS EXTRAORDINAIRES (SERVICE MARINE)	
	Service marine	Service colonial	Total	Service marine	Service colonial	Total	de crédits	de dépenses	Crédits	Dépenses
1820	43 930 000	6 070 000	50 000 000	44 306 099	5 115 047	49 421 146	578 854	-	-	-
1821	47 022 000	5 958 000	52 980 000	47 080 594	5 194 632	52 275 226	704 774	-	-	-
1822	54 132 000	5 858 000	59 990 000	55 160 618	5 657 485	60 818 103	-	828 103	-	-
1823	54 141 000	5 859 000	60 000 000	66 672 879	6 870 687	73 543 566	-	13 543 566	-	-
1824	53 825 000	6 175 000	60 000 000	58 718 748	4 737 545	63 456 293	-	3 456 293	-	-
1825	56 500 000	5 000 000	61 500 000	57 526 142	4 824 306	62 350 448	-	850 448	-	-
1826	58 500 000	-	58 500 000	58 897 706	-	58 897 706	-	397 706	-	-
1827	62 400 000	-	62 400 000	62 308 662	-	62 308 662	91 338	-	-	-
1828	80 275 000	-	80 275 000	81 179 063	-	81 179 063	-	904 063	-	-
1829	72 163 656	-	72 163 656	73 630 848	-	73 630 848	-	1 467 192	-	-
1830	85 750 000	7 500 000	93 250 000	83 328 951	7 817 514	91 146 465	2 103 535	-	-	-
1831	64 986 700	6 200 000	71 186 700	65 269 746	6 562 791	71 832 537	-	645 837	-	-
1832	58 725 066	7 000 000	65 725 066	57 236 596	7 287 813	64 524 409	1 200 657	-	-	-
1833	59 206 518	7 000 000	66 206 518	57 356 631	6 826 212	64 182 843	2 023 675	-	-	-
1834	57 774 215	7 000 000	64 774 215	55 019 318	6 989 087	62 008 405	2 765 810	-	-	-
1835	57 211 441	7 170 400	64 381 841	55 200 581	7 133 120	62 333 701	2 048 140	-	-	-
1836	62 115 408	7 624 010	69 739 418	61 059 301	7 687 054	68 746 355	993 063	-	-	-
1837	58 274 343	7 621 630	65 895 973	59 089 791	7 864 895	66 954 686	-	1 058 713	-	-
1838	64 543 400	7 625 515	72 168 915	64 465 852	8 044 412	72 510 264	-	341 349	-	-
1839	69 644 690	9 773 067	79 417 757	70 640 416	9 823 937	80 464 353	-	1 046 596	-	-
1840	87 018 000	10 654 100	97 672 100	87 971 564	10 971 651	98 943 215	-	1 271 115	-	-
1841	117 819 948	12 804 832	130 624 780	113 817 021	11 364 413	125 181 434	5 443 346	-	-	-
1842	119 696 226	19 332 012	139 028 238	114 008 252	19 004 741	133 012 993	6 015 245	-	3 055 784	3 054 725
1843	94 204 961	27 552 129	121 757 090	93 870 333	24 987 110	118 857 443	2 899 647	-	3 581 725	3 581 547
1844	102 113 055	23 383 048	125 496 103	99 130 656	21 633 810	120 764 466	4 731 637	-	4 962 388	4 942 403
1845	99 153 240	23 348 903	122 502 143	96 840 747	22 577 000	119 417 747	3 084 396	-	8 380 453	5 672 894
1846	116 499 094	23 748 007	140 247 101	111 509 872	22 210 180	133 720 052	6 527 049	-	14 169 806	7 997 186
1847	133 199 202			126 892 587					26 995 706	22 286 150

Note : de 1826 à 1829, les dépenses des services militaires aux colonies ont été supportées par le budget de la Guerre.

¹² Chiffres rassemblés par Henri Legohérel, *Les trésoriers généraux de la Marine (1517-1788)*, 1965, tableau inséré entre les pages 180 et 181 et p. 341-342.

**Annexe IV : Aperçu des dépenses de la Marine et des Colonies pendant
l'exercice 1787, résumé ; source : 306AP23, pièce n° 39.**

1° DEPENSES FIXES

- officiers militaires et autres entretenus sous les ordres des commandants	1 681 141 227 47 184 8 296	officiers militaires officiers attachés aux directions maîtres entretenus maîtres des sciences et d'art officiers-mariniers entretenus hommes du corps royal des canonniers-matelots	2 780 000 323 880 177 120 75 000 115 000 2 276 000
	237	hommes des compagnies d'ouvriers de l'artillerie	83 000
	<hr/> 10 813		<hr/> 5 830 000
 - officiers d'administration et autres entretenus sous les ordres des intendants	 79 398 26 15 192 121 1 350	 officiers d'administration commis ingénieurs et autres entretenus des Bâtiments civils aumôniers officiers de santé prévôts, lieutenants et gardes des amirautés gardiens, portiers, rondiers, gabarriers et canotiers	 367 000 402 000 40 000 10 000 216 000 94 000 474 000
	<hr/> 2 181		<hr/> 1 603 000
 - officiers des Classes	 68 68 128	 officiers militaires des Classes commissaires des Classes et syndics	 122 000 207 000
			<hr/> 329 000
 - solde et entretien des pertuisaniers, appointements des bas-officiers des Galères et entretien des forçats			 1 550 000
- exploitation des Pyrénées			50 000
- journées des malades dans les hôpitaux (sauf celles du corps royal)			400 000
- entretien ordinaire des bâtiments civils			600 000
- dépenses secrètes			400 000
- appointements des consuls de France à l'étranger			428 000
 - appointements du ministre et des bureaux de la Marine et des Colonies, ainsi que de diverses personnes attachées ou chargées de divers objets relatifs au service			 885 000
 - gages, taxations et droits d'exercice des trésoriers généraux, sur une dépense annuelle de 45 millions			 530 000

- régie des vivres	
- appointements des régisseurs, directeurs et commis des vivres	330 000
- frais de manipulation des vivres	250 000
- intérêt du fonds d'avance de 1 200 000 fait par les quatre régisseurs	60 000
- intérêt d'un emprunt contracté par ordre de M. de Sartine de 1 600 000	80 000
- 4 deniers pour livre retenus pour la dépense annuelle des vivres	80 000
	1 330 000
Total des dépenses fixes	13 405 000

2° DEPENSES VARIABLES

- radoubs qui deviennent indispensables lorsque les bâtiments sont parvenus à 5 et 8 ans	1 950 000
- entretien journalier des autres bâtiments de mer qui restent désarmés dans les ports	1 100 000
- dépérissement de la mâture, du gréement et des appareils qui restent dans les ports exposés aux injures du temps	1 900 000
- constructions nécessaires soit pour compléter le nombre convenable des bâtiments, soit pour remplacer successivement ceux que leur vieillesse met hors de service	5 100 000
- entretien, réparation et renouvellement des bâtiments employés dans les divers ports du Roi pour les détails du service intérieur	1 000 000
- armements de 60 bâtiments pour les stations, pour l'évolution et pour divers transports	7 550 000
Total des dépenses variables	18 600 000

3° COLONIES

Total des Colonies **11 550 000**

« Saint-Domingue. Cette colonie suffit à ses dépenses ordinaires [c'est la seule dans ce cas], on ne porte ici que les envois que l'on est obligé de lui faire d'Europe, soit 700 000 l. »

4° TOTAL GENERAL

Total 1 + 2 + 3	43 555 000
Imprévus et dépenses extraordinaires	1 445 000
	45 000 000

N.B. Les dépenses extraordinaires sont estimées à 2 350 000 l dont 500 000 pour se procurer des canons et 600 000 pour les boulets (dépense qui se répétera pendant cinq ans afin d'améliorer l'artillerie). Le document se termine donc par le postulat des économies à faire sur certains postes, mais n'en suggère aucune.

**Annexe V: Résumé des tableaux de calcul des frais généraux de la Marine
dans chaque port et établissement hors des ports, par le commandant Gougeard,
dans les *Arsenaux de la Marine* (1882)**

1. Dépenses en main-d'œuvre du port de Toulon en 1874, 1877 et 1878

	a	b	c	d	e	s = b+c+d+e	a+s
1874							
Constructions navales	2 118 070	303 093	196 531	281 930	646 000	1 427 554	3 545 624
Direction du port	346 246	279 798	54 931	4 849	31 500	371 078	717 324
Gabiers du port	-	254 840	-	-	-	254 840	254 840
Artillerie	340 358	19 541	30 775	49 895	86 500	186 711	527 069
Magasin général	-	17 599	82 336	1 001	-	100 936	100 936
Total	2 804 674	874 871	364 573	337 675	764 000	2 341 119	5 145 793
1877							
Constructions navales	2 409 677	263 980	212 341	381 819	717 000	1 575 140	3 984 817
Direction du port et matelots vétérans	331 900	407 277	46 666	23 070	31 500	508 513	840 413
Artillerie	389 802	18 711	33 460	46 265	96 000	194 436	584 238
Magasin général	-	22 492	85 384	594	-	108 470	108 470
Total	3 131 379	712 460	377 851	451 748	844 500	2 386 559	5 517 938
1878							
Constructions navales	2 662 028	305 567	203 123	393 209	775 000	1 676 899	4 338 927
Direction du port	302 837	472 992	66 036	13 439	31 500	583 967	886 804
Artillerie	411 006	21 240	42 838	52 190	103 500	219 768	630 774
Magasin général	-	23 553	97 802	741	-	122 096	122 096
Total	3 375 871	823 352	409 799	459 579	910 000	2 602 730	5 978 601
Moyenne de Toulon, <i>en milliers de francs</i>	3 104	803	384	417	839	2 443	5 547
Nombres proportionnels rapportés à l'effet utile (a), moyenne des trois exercices	100	25,9	12,4	13,4	27,0	78,7	178,7

**2.1. Dépenses moyennes des ports en main d'œuvre, en milliers de francs
(trois directions de travaux)**

1874-1877-1878	a	b	c	d	e	s	a+s
Cherbourg	2 037	481	314	298	451	1 544	3 581
Brest	2 692	843	535	436	669	2 483	5 175
Lorient	1 828	387	212	284	489	1 372	3 200
Rochefort	1 107	377	258	188	362	1 185	2 292
Toulon	3 104	803	384	417	839	2 443	5 547
Total	10 768	2 891	1 703	1 623	2 810	9 027	19 795

2.2. Dépenses moyennes des ports en main d'œuvre, exprimées sous la forme de pourcentages de la main-d'œuvre directement appliquée (a)

1874-1877-1878	a	b	c	d	e	s= b+c+d+e	a+s	a/a+s
Cherbourg	100	23,6	15,4	14,7	22,1	75,8	175,8	56,9 %
Brest	100	31,3	19,9	16,2	24,8	92,2	192,2	52,0 %
Lorient	100	21,2	11,6	15,5	26,7	75,0	175,0	57,1 %
Rochefort	100	34,1	23,3	17,0	32,7	107,1	207,1	48,3 %
Toulon	100	25,9	12,4	13,4	27,0	78,7	178,7	56,0 %
Moyenne	100	26,8	15,8	15,1	26,1	83,8	183,8	54,4 %

3. Dépenses moyennes du port de Toulon en main-d'œuvre et soldes du personnel entretenu, en milliers de francs

1874-1877-1878	a	b	c	d	e	s	a+s
Main-d'œuvre	3 104	803	384	417	839	2 443	5 547
Appros et magasin général	-	-	190	-	-	190	190
Détail des travaux	-	-	-	-	49	49	49
Direction des C.N.	-	481	-	-	508	508	508
Direction des M.P.	-	-	-	-	-	481	481
Direction de l'art.	-	-	-	-	280	280	280
Gardiennage des issues	-	109	-	-	-	109	109
Total	3 104	1 393	574	417	1 676	4 060	7 164
Nombres proportionnels rapportés à l'effet utile (a)	100	45,0	18,5	13,4	54	130,9	230,8

4.1. Dépenses moyennes des ports en main d'œuvre et soldes des directions de travaux, en milliers de francs

1874-1877-1878	a	b	c	d	e	s	a+s
Cherbourg	2 037	765	425	298	993	2 481	4 518
Brest	2 692	1 255	680	436	1 264	3 635	6 327
Lorient	1 828	573	293	284	938	2 088	3 916
Rochefort	1 107	565	338	188	771	1 862	2 969
Toulon	3 104	1 393	574	417	1 676	4 060	7 164
Total	10 768	4 551	2 310	1 623	5 642	14 126	24 894

4.2. Dépenses moyennes des ports en main d'œuvre et soldes des directions de travaux, exprimées en pourcentages de la main-d'œuvre directement appliquée (a)

1874-1877-1878	a	b	c	d	e	s	a+s	s/a+s
Cherbourg	100	37,6	20,9	14,6	48,7	121,8	221,8	45,1 %
Brest	100	46,5	25,3	16,2	47,0	135,0	235,0	42,5 %
Lorient	100	31,4	16,0	15,5	51,3	114,2	214,2	46,7 %
Rochefort	100	51,1	30,5	17,1	69,6	168,3	268,3	37,3 %
Toulon	100	45,0	18,5	13,4	54,0	130,9	230,8	43,3 %
Moyenne	100	42,3	21,4	15,1	52,4	131,2	231,2	43,2 %

5.1. Frais généraux complets du port de Cherbourg, en milliers de francs

Moyenne 1874-1877-1878	Main-d'œuvre directement appliquée	Service des ports et rades	Service des magasins	Service des ateliers	Frais accessoires de fabrication et surveillance	Frais généraux de port	Frais généraux d'État
	a	b	c	d	e		
Main-d'œuvre							
- Constructions navales	1 755	188	199	270	408		
- Mouvements du port	113	286	8	3	12		
- Artillerie	164	7	40	24	31		
- Magasin général	4	-	68	1	-		
- Subsistances	51	-	98	8	-		
Totaux partiels	2 087	481	413	306	451		
(1) Total de la main-d'œuvre			3 738				
Matières consommées par b, c et d	-	154	14	218	-	-	-
Frais accessoires de fabrication en matières non compris ci-dessus	-	-	-	-	75	-	-
Dépérissement de l'outillage	-	-	-	255	-	-	-
Service des travaux hydrauliques et des bâtiments civils	-	-	-	-	-	-	1 318
Personnel entretenu, travaux							
- Constructions navales	-	-	-	-	329		
- Mouvements du port	-	250	-	-	-		
- Artillerie	-	-	-	-	183		
- Magasin général	-	-	111	-	-		
- Subsistances	-	-	-	-	82		
- Détail des travaux	-	-	-	-	30		
- Gardiennage des issues	-	34	-	-	-		
Personnel entretenu, service général							
- Commissariat général						13	14
- Fonds						5	5
- Revues						-	28
- Justice maritime						-	19
- Gendarmerie						-	172
- Majorité générale						-	68
- Majorité de la flotte						-	91
- Préfecture maritime						26	53
(2) Total des dépenses	2 087	*919	538	779	1 150	44	1 768
Total des dépenses après répartition de (b) par moitiés entre F.G de port et F.G. d'État	2 087	*459	538	779	1 150	44	*460
Taux de frais généraux de Cherbourg 2 970/2 087 = 142 %				2 970			2 228

5.2. Frais généraux complets du port de Brest, en milliers de francs

Moyenne 1874-1877-1878	Main-d'œuvre directement appliquée	Service des ports et rades	Service des magasins	Service des ateliers	Frais accessoires de fabrication et surveillance	Frais généraux de port	Frais généraux d'État
	a	b	c	d	e		
Main-d'œuvre							
- Constructions navales	2 232	345	328	407	602		
- Mouvements du port	231	486	46	9	24		
- Artillerie	229	12	38	19	43		
- Magasin général	-	-	123	-	-		
- Subsistances	132	7	128	12	-		
Totaux partiels	2 824	850	663	447	669		
(1) Total de la main-d'œuvre			5 453				
Matières consommées par b, c et d	-	360	43	305	-	-	-
Frais accessoires de fabrication en matières non compris ci-dessus	-	-	-	-	193	-	-
Dépérissement de l'outillage	-	-	-	280	-	-	-
Service des travaux hydrauliques et des bâtiments civils	-	-	-	-	-	-	1 009
Personnel entretenu, travaux							
- Constructions navales	-	-	-	-	438		
- Mouvements du port	-	319	-	-	-		
- Artillerie	-	-	-	-	217		
- Magasin général	-	-	145	-	-		
- Subsistances	-	-	-	-	144		
- Détail des travaux	-	-	-	-	40		
- Gardiennage des issues	-	93	-	-	-		
Personnel entretenu, service général							
- Commissariat général						17	18
- Fonds						6	7
- Revues						-	30
- Justice maritime						-	35
- Gendarmerie						-	173
- Majorité générale						-	78
- Majorité de la flotte						-	126
- Préfecture maritime						32	64
(2) Total des dépenses	2 824	*1 622	851	1 032	1 701	55	1 540
Total des dépenses après répartition de (b) par moitiés entre F.G de port et F.G. d'État	2 824	*811	851	1 032	1 701	55	*811
				4 450			2 351
Taux de frais généraux de Brest 4 450/2 824 = 158 %							

5.3. Frais généraux complets du port de Lorient, en milliers de francs

Moyenne 1874-1877-1878	Main-d'œuvre directement appliquée	Service des ports et rades	Service des magasins	Service des ateliers	Frais accessoires de fabrication et surveillance	Frais généraux de port	Frais généraux d'État
	a	b	c	d	e		
Main-d'œuvre							
- Constructions navales	1 589	169	87	244	429		
- Mouvements du port	62	217	15	10	9		
- Artillerie	177	1	46	30	52		
- Magasin général	-	-	64	-	-		
- Subsistances	30	-	49	2	-		
Totaux partiels	1 858	387	261	286	490		
(1) Total de la main-d'œuvre			3 282				
Matières consommées par b, c et d	-	237	17	265	-	-	-
Frais accessoires de fabrication en matières non compris ci-dessus	-	-	-	-	120	-	-
Dépérissement de l'outillage	-	-	-	203	-	-	-
Service des travaux hydrauliques et des bâtiments civils	-	-	-	-	-	-	579
Personnel entretenu, travaux							
- Constructions navales	-	-	-	-	289		
- Mouvements du port	-	157	-	-	-		
- Artillerie	-	-	-	-	141		
- Magasin général	-	-	81	-	-		
- Subsistances	-	-	-	-	21		
- Détail des travaux	-	-	-	-	19		
- Gardiennage des issues	-	29	-	-	-		
Personnel entretenu, service général							
- Commissariat général						14	14
- Fonds						10	11
- Revues						-	21
- Justice maritime						-	15
- Gendarmerie						-	141
- Majorité générale						-	60
- Majorité de la flotte						-	53
- Préfecture maritime						22	43
(2) Total des dépenses	1 858	*810	359	754	1 080	46	937
Total des dépenses après répartition de (b) par moitiés entre F.G de port et F.G. d'État	1 858	*405	359	754	1 080	46	*405
				2 644			1 342
Taux de frais généraux de Lorient 2 644/1 858 = 142 %							

5.4. Frais généraux complets du port de Rochefort, en milliers de francs

Moyenne 1874-1877-1878	Main-d'œuvre directement appliquée	Service des ports et rades	Service des magasins	Service des ateliers	Frais accessoires de fabrication et surveillance	Frais généraux de port	Frais généraux d'État
	a	b	c	d	e		
Main-d'œuvre							
- Constructions navales	966	133	158	170	333		
- Mouvements du port	72	242	25	8	9		
- Artillerie	68	2	24	10	20		
- Magasin général	1	-	51	-	-		
- Subsistances	57	2	89	13	-		
Totaux partiels	1 164	379	347	201	362		
(1) Total de la main-d'œuvre			2 453				
Matières consommées par b, c et d	-	147	20	172	-	-	-
Frais accessoires de fabrication en matières non compris ci-dessus	-	-	-	-	59	-	-
Dépérissement de l'outillage	-	-	-	213	-	-	-
Service des travaux hydrauliques et des bâtiments civils	-	-	-	-	-	-	733
Personnel entretenu, travaux							
- Constructions navales	-	-	-	-	266		
- Mouvements du port	-	145	-	-	-		
- Artillerie	-	-	-	-	119		
- Magasin général	-	-	80	-	-		
- Subsistances	-	-	-	-	73		
- Détail des travaux	-	-	-	-	24		
- Gardiennage des issues	-	43	-	-	-		
Personnel entretenu, service général							
- Commissariat général						12	13
- Fonds						6	6
- Revues						-	23
- Justice maritime						-	20
- Gendarmerie						-	125
- Majorité générale						-	58
- Majorité de la flotte						-	25
- Préfecture maritime						23	46
(2) Total des dépenses	1 164	*714	447	586	903	41	1 049
Total des dépenses après répartition de (b) par moitiés entre F.G de port et F.G. d'État	1 164	*357	447	586	903	41	*357
			2 334				1 406
Taux de frais généraux de Rochefort 2 334/1 164 = 200 %							

5.5. Frais généraux complets du port de Toulon, en milliers de francs

Moyenne 1874-1877-1878	Main-d'œuvre directement appliquée	Service des ports et rades	Service des magasins	Service des ateliers	Frais accessoires de fabrication et surveillance	Frais généraux de port	Frais généraux d'État
	a	b	c	d	e		
Main-d'œuvre							
- Constructions navales	2 397	291	204	352	713		
- Mouvements du port	327	471	56	14	31		
- Artillerie	380	20	36	50	95		
- Magasin général	-	21	88	1	-		
- Subsistances	218	24	44	21	-		
Totaux partiels	3 322	827	428	438	839		
(1) Total de la main-d'œuvre		5 854					
Matières consommées par b, c et d	-	405	92	235	-	-	-
Frais accessoires de fabrication en matières non compris ci-dessus	-	-	-	-	200	-	-
Dépérissement de l'outillage	-	-	-	317	-	-	-
Service des travaux hydrauliques et des bâtiments civils	-	-	-	-	-	-	2 786
Personnel entretenu, travaux							
- Constructions navales	-	-	-	-	508		
- Mouvements du port	-	481	-	-	-		
- Artillerie	-	-	-	-	280		
- Magasin général	-	-	190	-	-		
- Subsistances	-	-	-	-	133		
- Détail des travaux	-	-	-	-	49		
- Gardiennage des issues	-	60	-	-	-		
Personnel entretenu, service général							
- Commissariat général						20	21
- Fonds						8	8
- Revues						-	43
- Justice maritime						-	48
- Gendarmerie						-	275
- Majorité générale						-	78
- Majorité de la flotte						-	109
- Préfecture maritime						37	75
(2) Total des dépenses	3 322	*1773	710	990	2 009	65	3 443
Total des dépenses après répartition de (b) par moitiés entre F.G de port et F.G. d'État		*886	710	990	2 009	65	*887
	3 322	4 660					4 330
Taux de frais généraux de Toulon 4 660/3 322 = 140 %							

**5.6. Résumé des frais généraux complets des ports, en milliers de francs et en pourcentages
(avec les subsistances)**

	Frais généraux		Main-d'œuvre directement appliquée C	Taux de frais généraux B/C
	d'État	de port		
	A	B		
Toulon	4 330	4 660	3 322	140 %
Rochefort	1 406	2 334	1 164	200 %
Lorient	1 342	2 644	1 858	142 %
Brest	2 351	4 450	2 824	158 %
Cherbourg	2 228	2 970	2 087	142 %
Total	11 657	17 058	11 253	151,5 %
Total général	39 968 (dont 9 028 de m.o. F.G.)			

5.7. Décomposition des frais généraux de port

	Main-d'oeuvre	Matières	Soldes	Total	Nombres proportionnels à la main-d'œuvre directement appliquée C			
					Main- d'œuvre	Matières	Soldes	Total
					D	E	F	
Toulon	2 119	1 047	1 494	4 660	64 %	31 %	45 %	140 %
Rochefort	1 100	537	697	2 334	94	46	60	200 %
Lorient	1 231	723	690	2 644	66	39	37	142 %
Brest	2 204	1 001	1 245	4 450	78	36	44	158 %
Cherbourg	1 410	639	921	2 970	67	31	44	142 %

**6. Frais généraux des ports militaires de Grande-Bretagne, exercice 1879-1880
(dépenses exprimées en £)**

	Main-d'œuvre			Total de la dépense de main-d'œuvre sans le service général A	Frais généraux applicables à la main- d'œuvre	Frais généraux de matières	Total des frais généraux de port, y compris le service général B	Taux de frais généraux du port B/A
	Directe (constructions neuves et réparations)	Confections pour le magasin	Service général					
Devonport	187 487	32 328	64 742	219 815	106 482	20 106	191 330	87 %
Chatham	177 753	26 241	46 682	203 994	90 013	15 179	151 874	74,5 %
Pembroke	87 257	1 102	12 727	88 359	34 756	2 855	50 338	57 %
Sheerness	73 335	9 394	30 361	82 729	44 205	8 339	82 905	100 %
Portsmouth	269 768	22 156	73 648	291 924	143 239	20 203	237 090	81 %
Total	795 600	91 221	228 160	886 821	418 695	66 682	713 537	80,5 %

Frais généraux d'État : 192 484 £ ; frais généraux de port : 418 695 + 66 682 = 485 377 £.

7. Frais généraux complets du port de Lorient, en milliers de francs, s'il était spécialisé dans les constructions neuves

Moyenne 1874-1877-1878	Main-d'œuvre directement appliquée	Service des ports et rades	Service des magasins	Service des ateliers	Frais accessoires de fabrication et surveillance	Frais généraux de port	Frais généraux d'État
	a	b	c	d	e		
	2 371	130	130	286	365		
(1) Total de la main-d'œuvre	3 282						
Matières consommées par b, c et d	-	80	8	265	-	-	-
Frais accessoires de fabrication en matières non compris ci-dessus	-	-	-	-	150	-	-
Dépérissement de l'outillage	-	-	-	203	-	-	-
Service des travaux hydrauliques et des bâtiments civils	-	-	-	-	-	-	579
Personnel entretenu, travaux							
- Constructions navales	-	-	-	-	377		
- Mouvements du port	-	78	-	-	-		
- Gardiennage des issues	-	29	-	-	-		
Personnel entretenu, service général							
- Gendarmerie						-	100
- Préfecture maritime						22	43
(2) Total des dépenses	2 371	317	138	754	892	22	722
Total des dépenses (directes, frais généraux de port, frais généraux d'État)	2 371	2 123					722
Nouveau taux de frais généraux de Lorient : $2\,123/2\,371 = 89,5\%$							

Annexe VI : Les frais généraux de la Marine selon le calcul d'Édouard Lockroy (1902)

Tableau n° 1 : frais généraux de la flotte construite selon le projet de budget 1902								
Intitulé des frais généraux	déjà répartis	à répartir	total	Cherbourg	Brest	Lorient	Rochefort	Toulon
Clé de répartition des frais répartis et à répartir			100 %	17,6 %	26,1 %	11,9 %	11,4 %	33 %
Administration du port	3 376 196	1 595 094	4 971 290	957 055	1 209 277	696 931	655 422	1 452 605
Majorité générale		-	3 585 867	607 995	983 062	421 522	434 486	1 138 802
Défenses sous-marines	7 419 698	-	1 461 327	218 029	203 662	157 417	173 183	709 036
Vivres		-	1 334 711	234 241	275 336	112 781	185 104	527 249
Ateliers-flotte		-	1 037 793	210 828	272 796	53 048	52 948	448 173
Entretien des bâtiments de servitude	2 006 889	157 000	2 163 889	371 291	543 115	231 778	308 224	709 481
Entretien des bâtiments sans valeur militaire	-	4 116 242	4 116 242	724 458	1 074 339	489 833	469 252	1 358 360
Chauffeurs et scaphandriers	-	112 556	112 556	19 810	29 377	13 394	12 831	37 144
Travaux hydrauliques (entretien et éclairage)	1 992 388	-	1 992 388	447 276	460 087	269 240	226 847	588 938
Transport de matériel (38 %)	-	779 703	779 703	137 228	203 502	92 785	88 886	257 302
Dépenses accessoires	-	167 103	167 103	29 410	43 614	19 885	19 050	55 144
Recrutement	-	4 797 044	4 797 044	844 280	1 252 028	570 848	546 863	1 583 025
Écoles	-	8 902 875	8 902 875	1 566 906	2 323 650	1 059 442	1 014 928	2 937 949
Dépôts	3 318 925	1 828 561	5 147 486	781 033	1 769 577	639 068	448 159	1 509 649
Hôpitaux	3 293 963	253 700	3 547 663	613 772	882 434	414 598	397 699	1 239 160
Administration centrale		3 356 781	3 356 781	590 793	876 120	399 457	382 673	1 107 738
Total des frais généraux	21 408 059	26 066 659	47 474 718	8 354 405	12 401 976	5 642 027	5 416 555	15 659 755
Montant total des dépenses (directes) des armements (a)			68 981 803	11 421 642	18 261 044	3 425 866	3 413 709	32 459 542
Taux de frais généraux de la flotte (b)			68,8 %	73,1 %	67,9 %	164,7 %	158,5 %	48,2 %
Tonnage des armements prévus en 1902 (c)			615 887	119 641	190 800	33 783	15 701	255 962
Coût complet de la tonne armée (a) x (1+b)/(c)			189	165	168	268	562	188

Tableau n° 2 : frais généraux du service des constructions navales selon le projet de budget 1902				Cherbourg	Brest	Lorient	Rochefort	Toulon	Guérigny	Indret
Intitulé des frais généraux	déjà répartis	à répartir	total							
Clé de répartition des frais répartis et à répartir			100 %	16,8 %	21,7 %	14,5 %	11,4 %	23,8 %	5,3 %	6,5 %
Administration des ports et usines (personnel entretenu)	4 979 901	457 429	5 437 340	868 899	1 180 349	802 212	623 873	1 254 255	320 706	387 036
Service général et outillage	-	13 302 714	13 302 714	2 234 856	2 886 689	1 928 894	1 516 509	3 166 046	705 044	864 676
Travaux hydrauliques (entretien et éclairage)	919 715	-	919 715	196 801	202 438	118 465	99 812	259 133	16 119	26 947
Transport de matériel (44 %)	-	902 814	902 814	151 673	195 910	130 908	102 921	214 870	47 849	58 683
Écoles	-	250 360	250 360	42 061	54 328	36 302	28 541	59 586	13 269	16 273
Administration centrale	-	1 538 193	1 538 193	258 416	333 788	223 038	175 354	366 090	81 524	99 983
Total des frais généraux	5 899 616	16 451 510	22 351 126	3 752 706	4 853 502	3 239 819	2 547 010	5 319 980	1 184 511	1 453 598
Dépenses directes de production (ch. 15, 16, 24, 26, 27)			64 609 412	6 996 530	21 148 813	9 777 210	7 858 519	12 951 962	1 404 058	4 472 330
Taux de frais généraux du service des constructions navales (a)			34,6 %	53,6 %	22,9 %	33,1 %	32,4 %	41,1 %	84,4 %	32,5 %
Dépenses directes des constructions neuves (ch. 15 et 24) (b)			46 287 289	5 272 338	18 018 781	9 524 506	6 600 914	6 870 750	-	-
Nombre de tonnes à construire en 1902 (c)			25 045	2 656	10 633	5 861	1 946	3 949	-	-
Coût de la tonne à construire (b) x (1 + a)/ (c)			2 488	3 049	2 083	2 163	4 491	2 455	-	-

Tableau n° 3 : frais généraux du service de l'artillerie selon le projet de budget 1902				Cherbourg	Brest	Lorient	Rochefort	Toulon	Ruelle
Intitulé des frais généraux	déjà répartis	à répartir	total						
Clé de répartition des frais répartis et à répartir			100 %	10,3 %	12 %	9,2 %	7,4 %	21,1 %	40 %
Administration des ports et usines (personnel entretenu)	1 730 390	154 961	1 885 351	284 047	325 114	219 563	169 933	412 314	474 380
Service général	1 520 000	418 353	1 938 353	143 090	150 202	158 489	130 958	388 272	967 342
Outillage	1 595 500	-	1 595 500	132 000	172 000	122 000	102 000	341 000	726 500
Travaux hydrauliques (entretien et éclairage, 12 %)	-	314 238	314 238	32 366	37 709	28 910	23 254	66 304	125 695
Transport de matériel (12 %)	-	246 222	246 222	25 361	29 547	22 652	18 220	51 953	98 489
Administration centrale	-	1 100 551	1 100 551	113 357	132 066	101 251	81 441	232 216	440 220
Total des frais généraux	4 845 890	2 234 325	7 080 215	730 221	846 638	652 865	525 806	1 492 059	2 832 626
Dépenses directes de production			10 291 113	631 227	573 926	596 285	292 822	1 455 853	6 741 000
Taux de frais généraux du service de l'artillerie			68,8 %	115,7 %	147,5 %	109,5 %	179,6 %	102,5 %	42 %

Annexe VII

DESTIN DES ETABLISSEMENTS CONSTRUCTEURS DE L'ARTILLERIE (1957-1990)

L'artillerie de Terre, qui se compose de l'artillerie de campagne organisée en un régiment puis en brigades, et du service des arsenaux, places et manufactures, est unifiée en 1755¹. Elle est alors et pour longtemps la première artillerie de l'Europe, alors que la Marine occuperait le dernier rang, si l'on en croit le duc de Choiseul (1719-1785). L'artillerie de Terre reste une arme et un service jusqu'en 1935. La division est rétablie par la loi du 3 juillet 1935 (*J.O.* du 4) ; elle rappelle celle de l'artillerie de la Marine en 1909² et aussi la division progressive du service de la Marine qui a commencé à la fin du siècle précédent. Les attributions du nouveau service des Fabrications d'armement sont définies comme suit (art. 2) :

1° la responsabilité de l'exécution de toutes les recherches, études et expériences techniques concernant l'armement, suivant les instructions reçues du chef d'état-major de l'armée de Terre ;

2° la réalisation dans les établissements constructeurs ou dans l'industrie des études et fabrications concernant les armes, munitions et matériels de guerre destinés au département de la Guerre et éventuellement à d'autres ministères³ ;

¹ Ordonnance pour unir l'Artillerie et le Génie sous l'autorité immédiate du Roi (par la suppression de la charge de grand maître de l'Artillerie), du 8 décembre 1755, ordonnances du 5 novembre 1758 et du 21 décembre 1761 concernant le corps royal de l'Artillerie. L'union avec le Génie n'aura pas duré trois ans (ordonnance du 5 mai 1758). Le régiment Royal-Artillerie (1693), le régiment royal des bombardiers, les compagnies de mineurs et de canonnières des côtes étaient chargés de l'arme. Le corps royal de l'Artillerie, corps d'officiers sans troupes, était chargé du service des places, manufactures et écoles d'artillerie, et aussi de diriger supérieurement les unités du régiment au combat. Notons ici que, jusqu'en 1870 au moins, le matériel de l'artillerie de campagne est peu de chose comparé à celui des places ou au matériel de l'artillerie de la Marine. La fusion de 1755 porte notamment sur 321 officiers du corps de l'Artillerie, 365 officiers du régiment et de ses annexes et 300 ingénieurs.

² Le corps royal de l'artillerie des Colonies est créé par l'ordonnance du 24 octobre 1784 ; son service est étendu aux arsenaux et fonderies de la Marine par celle du 1^{er} janvier 1786. L'organisation, calquée sur l'autre artillerie, change assez peu jusqu'au moment où l'artillerie de la Marine (et des Colonies) passe au département de la Guerre avec détachement d'officiers pour le service de l'artillerie dans les ports et à Ruelle (loi du 7 juillet 1900). Ce système bancal dure neuf ans : une loi du 5 novembre 1909 crée le corps des ingénieurs de l'Artillerie navale, qui ne sont plus soumis aux périodes dans les formations militaires.

³ L'on peut distinguer les 21 anciens établissements constructeurs ou d'armement, ceux qui sont antérieurs à la loi de nationalisation du 11 août 1936 (plusieurs ont été créés après 1918), des 8 établissements résultant de la nationalisation et des 12 établissements réunis ou créés postérieurement et que nous avons identifiés. Nombre total des établissements qui ont fait partie à un moment ou à un autre de la D.F.A. puis de la D.E.F.A. : 41, à quelques unités près.

- 3° les expériences techniques relatives aux matériels d'armement ;
- 4° les réparations en usine (sans précision, notamment vis-à-vis du service du matériel de l'armée de Terre) ;
- 5° la préparation de la mobilisation industrielle ;
- 6° « éventuellement, l'exécution de tous travaux autres que ceux d'armement qui lui seraient confiés par le ministre ».

L'expérimentation des matériels fabriqués par le service et leur réception regardent les armes intéressées de l'armée de Terre, alors qu'il est chargé de la surveillance et de la réception des études et fabrications dans l'industrie (art. 2 et 3). L'arrêté du 27 juin 1946⁴ précise que le service comprend une direction centrale, la Direction des études et fabrications d'armement (D.E.F.A.), des établissements extérieurs et des directions régionales de surveillance. À l'administration centrale, un bureau dit service technique et un bureau des fabrications ont eu, semble-t-il, des attributions industrielles autant qu'étatiques. De même des établissements industriels, dits établissements constructeurs (sous-entendu de l'Artillerie, selon l'ancienne appellation), puis d'armement, ont-ils des missions étatiques et tous ne sont pas dotés d'un bureau d'étude ; cependant cette confusion des attributions de deux ordres bien distincts est moindre qu'à la Direction centrale des constructions et armes navales (D.C.C.A.N.) à la même époque. Les établissements industriels voisinent avec les établissements d'études générales et d'essais qui contribuent à l'autre mission de la direction : les établissements dits industriels sont au nombre de 25 plus deux annexes en 1946⁵. Le décret du 12 juin

Anciens établissements :

- 7 ateliers de construction : Bourges (ABS), Lyon (ALN), Puteaux (APX), Rueil (ARL), Rennes (ARS), Roanne (ARE) et Tarbes (ATS) ;
- 3 manufactures d'armes : Châtellerauld (MAC), Saint-Étienne (MAS) et Tulle (MAT) ;
- 3 ateliers de fabrication : Toulouse (ATE), Vincennes (AVS) et Besançon (ABN) ;
- 6 ateliers de chargement : Moulins (AMS), Salbris (ASS), Montreuil-Belfroy (AMY), Saint-Florentin (ASF), Pont-de-Claix (ACX) et Clermont-Ferrand (ACF) ;
- 1 cartoucherie : Valence (AVE) ;
- 1 établissement central de pyrotechnie : Bourges (ECP).

Effectif ouvrier des 21 établissements au 1^{er} janvier 1936 : 16 563.

Établissements nationalisés :

- 3 ateliers de construction : Châtillon (ACC, ex-Brandt), Le Havre (AHE, ex-Schneider) et Issy-les-Moulineaux (AMX, ex-Renault) ;
- 1 manufacture d'armes : Levallois (MLS, ex-Hotchkiss) ;
- 3 ateliers de fabrication : Caen (ACN, ex-Ateliers mécaniques de Normandie), Le Mans (ALM, ex-Manurhin) et Saint-Priest (AST, fabrique de masques à gaz) ;
- 1 atelier de chargement : Vernon (AVN, ex-Brandt).

Effectif ouvrier des 8 établissements nationalisés au 1^{er} janvier 1938 : 8 923 ; effectif des 21 anciens établissements à la même date : 19 230.

Établissements ou organismes créés ou réunis après 1938 (certains de manière éphémère) :

- 5 ateliers de construction : Limoges (ALS), Brive (ABE), Irigny (AIY), Tarbes (SMF, Section mobile de forage) et Courbevoie (SEMO, Station d'essais de machines-outils) ;
- 1 atelier de fabrication : Mulhouse (AME) ;
- 5 ateliers de chargement : Lannemezan (ALZ), Le Creusot (ACT), l'Isle-Jourdain, Vénissieux et Montluçon ;
- 1 cartoucherie : cartoucherie de la Creuse.

Effectif ouvrier de l'ensemble des établissements constructeurs de la direction au 1^{er} janvier 1939, 30 312 ; au 1^{er} janvier 1940, 95 860 ; au 25 mai 1940, 143 697 ; au 1^{er} janvier 1941, 30 855.

⁴ J.O. du 12 juillet 1946, p. 6292 et du 31 juillet, p. 6798.

⁵ Les 27 établissements et annexes sont les suivants :

1956 mentionne encore 22 établissements d'armement⁶. Le service des Télécommunications, avec son unique établissement, la Section d'études et de fabrication des télécommunications (S.E.F.T., à Issy-les-Moulineaux), est venu s'ajouter au service des Fabrications d'armement par suite de la partition de la direction des Transmissions en 1948, mais cet établissement mixte est à classer parmi les établissements étatiques.

De la reconstruction à la reconversion

Pendant et surtout après la guerre, jusqu'en 1952, les établissements constructeurs ont utilisé sur une grande échelle leurs moyens à diverses fabrications civiles ; les résultats obtenus ont été controversés. Alors le pays manquait de tout et la concurrence était faible, remarque l'ingénieur en chef Pierre Nardin (1912-1982)⁷. En dépit de ces conditions exceptionnellement favorables, le déficit a été net et la remise en route d'un plan d'armement est venue à point nommé mettre un terme à une entreprise de plus en plus difficile et de moins en moins justifiée. Dans un rapport datant de 1946, le contrôleur général Fernand Paulhac (1893-1986) justifiait la reconversion par deux arguments : 1° la nécessité d'utiliser le potentiel des arsenaux à la reconstruction (« si l'on dépensait trop, disait-il, du moins ne dépensait-on pas inutilement ») ; 2° la nécessité de donner un minimum d'activité aux établissements jusqu'à l'aboutissement des études de matériels nouveaux. Ces arguments ne valent plus en 1957.

Les ventes au secteur privé ont pris trois formes différentes après la Libération⁸. Les fabrications les plus importantes ont été écoulées par la vente au créateur de l'objet, fabricant ou non, avec exclusivité partielle ou totale. C'est ainsi qu'on a échappé aux multiples commandes artisanales du début. Les établissements n'avaient eu d'abord ni le temps ni les moyens de créer de nouveaux types de machines (tours, tracteurs, machines agricoles, etc.) ni encore moins les moyens de les vendre en grand. Dans certains cas où la D.E.F.A. aurait pu vendre directement, soit qu'elle ait acquis une licence de fabrication sans concession de l'exclusivité de vente, soit qu'il s'agisse d'objets dont la fabrication était libre, elle a préféré recourir à des intermédiaires. Des établissements ont encore vendu directement à des grossistes voire au public.

-
- 11 ateliers de construction (Bourges, Châtillon, Irigny, Issy-les-Moulineaux, Le Havre, Lyon, Puteaux, Rennes, Roanne, RUEIL et Tarbes) ;
 - 4 ateliers de fabrication (Caen, Le Mans, Toulouse et Vincennes) ;
 - 4 manufactures d'armes (Châtellerauld, Levallois, Saint-Étienne et Tulle) ;
 - 4 ateliers de chargement (Clermont-Ferrand, Moulins, Saint-Florentin et Salbris) ;
 - l'école centrale de pyrotechnie de Bourges ;
 - la cartoucherie de Valence ;
 - 2 annexes (SMF et SEMO).

⁶ *J.O.* du 17 juin 1956, p. 5504. Les ateliers de fabrication de Vincennes et de Caen, l'atelier de construction de Châtillon (devenu l'arsenal de l'Aéronautique puis un établissement de la S.N.E.C.M.A.) ont disparu ; la manufacture de Levallois est devenue une annexe de l'APX jusqu'à sa remise aux Transmissions (1959), l'atelier de chargement de Saint-Florentin un magasin d'armement annexe de l'APX jusqu'à sa remise au Matériel. L'atelier de construction de Limoges et l'atelier de fabrication de Mulhouse ont été affectés ou réaffectés à la D.E.F.A.

⁷ *Les établissements de la D.E.F.A. et la reconversion*, note du 27 juillet 1959, pour ce développement.

⁸ Rapport du Contrôle du 2 novembre 1959 en réponse à la lettre du ministre du 18 septembre 1959, pour ce paragraphe.

L'ingénieur général Louis Carré (1901-1995), chef du service industriel de la D.E.F.A., pense que le bilan d'ensemble est favorable et que la raison est à chercher dans des circonstances qui l'étaient elles-mêmes⁹. Les établissements ont travaillé en sous-traitance ou ont vendu au public des objets qu'ils avaient conçus. Le secrétaire d'État à la Guerre met fin aux activités civiles à compter du 30 septembre 1952, au profit des commandes militaires. Dès 1953, l'activité militaire ne suffit pas à donner à tous les établissements une marche industrielle satisfaisante. Les hauts et les bas se sont succédé, auxquels la direction a fait face jusqu'en 1956 en diminuant progressivement le personnel ouvrier et en étudiant minutieusement la répartition des commandes afin d'équilibrer les plans de charge. En 1957 elle décide de reprendre des activités civiles *à titre d'appoint*, de façon à maintenir provisoirement le plein emploi du personnel en place dans les secteurs dont le niveau technique doit être maintenu. Il n'est plus question d'embaucher ni d'investir ni d'utiliser au maximum le potentiel installé. Le cadre de cette nouvelle reconversion est sans commune mesure avec le premier.

La D.E.F.A. est un service de l'État à caractère industriel et commercial, sans personnalité juridique distincte ni autonomie financière, jouissant seulement de l'autonomie budgétaire et comptable grâce au compte de commerce des fabrications d'armement depuis 1952. Le maintien du statut d'État peut s'expliquer par l'adaptation supposée plus grande aux besoins de l'armée de Terre et par le rapprochement du constructeur et de l'utilisateur, militaires tous les deux. Pourtant les avions sont produits par des sociétés nationalisées en 1936, la D.E.F.A. n'a pas d'établissement spécialisé dans les fabrications électroniques et la mission de la Section technique de l'Armée (actuellement S.T.A.T.) serait la même si les fabrications étaient assurées par des entreprises dont les ingénieurs n'entendraient rien aux problèmes militaires¹⁰. Le vœu général est un assouplissement de la réglementation qui permette une exploitation dans des conditions proches de celles de l'industrie.

Le seul avantage, obtenu par la loi du 30 décembre 1952, est l'ouverture du premier compte de commerce, qui remplace le budget annexe mis en place en 1947¹¹. La direction était dotée d'une comptabilité analytique depuis 1937. La loi a ouvert dans les écritures du Trésor un compte destiné à retracer, sans distinction de nature, les opérations de recettes et de dépenses auxquelles donne lieu l'exécution des fabrications et des réparations d'armement confiées directement à la D.E.F.A. ou à l'industrie par son intermédiaire. Par les ordonnances du 23 septembre 1958 et du 4 février 1959, les dépenses de renouvellement des immobilisations dans la limite des amortissements et aliénations et les dépenses d'études et de recherches ont été incluses dans le compte de commerce. La direction tout entière dispose ainsi de l'autonomie budgétaire et comptable qui n'avait été accordée à l'origine qu'aux fabrications et réparations d'armement. Cette autonomie s'est également étendue aux *recettes* non budgétaires, ce qui n'a pas permis à la D.E.F.A. de réaliser, du moins au début, les commandes civiles autrement qu'avec des matières fournies, à moins de puiser dans ses stocks, parce qu'il aurait fallu étendre cette faculté aux *dépenses* (voir plus loin).

⁹ Note de l'ingénieur général Carré, chef du service industriel de la D.E.F.A., du 28 octobre 1959, pour ce paragraphe.

¹⁰ *Note générale et sommaire sur la D.E.F.A.*, du 26 juin 1959 (ab der Halden).

¹¹ La loi de décembre 1946 instituant le budget annexe des fabrications d'armement dispose, en son article 24, que « la comptabilité devra permettre de dégager pour chaque établissement les résultats d'exploitation industrielle, d'établir les prix de revient et d'aboutir à la présentation d'un bilan annuel ».

Ainsi les responsables ne sont-ils plus soumis à la spécialité budgétaire et ils disposent par là d'une certaine souplesse dans l'emploi des moyens en personnel¹², d'approvisionnements et d'investissements¹³. Cependant la fixation des effectifs des différentes catégories dans le budget général les empêche de les ajuster aux besoins de la marche industrielle de leurs établissements (l'art. 24 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances interdit d'imputer directement à un compte spécial du Trésor des dépenses de personnel). Elle empêche notamment de recruter les ingénieurs et les cadres commerciaux de bon niveau dont ils ont besoin et de leur donner une rémunération conforme aux conventions collectives. C'est le talon d'Achille des établissements de la D.E.F.A. jusqu'à la fin, en 1990.

Le mécanisme du compte de commerce, qui oblige les responsables à dégager un résultat nul sur les commandes budgétaires, permet la fongibilité des ressources et affranchit aussi la direction de la règle de l'annualité. Le compte de commerce est un compte courant qui reçoit des fonds et sert à effectuer des paiements. Cependant, la comptabilité industrielle par produits ne remplace pas la comptabilité administrative par commandes ministérielles, elle s'y ajoute. Le compte de commerce ne permet pas non plus de s'affranchir des contrôles qui pèsent sur l'exécution des dépenses de l'État.

L'exploitation de la D.E.F.A. a permis de dégager des excédents de 1951 à 1954, suivis de pertes de 1955 à 1959 et du retour au bénéfice en 1960¹⁴. L'excédent de 21 milliards a entraîné une diminution des prix de cession. Dès 1955, la baisse d'activité est effective et il a fallu relever ces prix en 1958, ce qui n'a pas été accepté facilement. Le report à nouveau négatif au 1^{er} janvier 1960 était de 13 045 millions A.F. compte tenu d'un prélèvement de 6 000 millions sur les profits antérieurs. Si l'on tient aussi compte des deux autres prélèvements (en tout 11 500 millions) au profit du Trésor ou du chapitre des études du budget, les neuf années d'exploitation sont en définitive bénéficiaires de 4 500 millions A.F., l'exercice 1960 l'est aussi et le chef du service administratif, un administrateur civil nommé ab der Halden (1913), prévoit que l'exercice 1961 le sera également.

¹² Afin de permettre le contrôle des Finances et du Parlement sur les effectifs, les dépenses de personnel sont maintenues pour mémoire au budget, avec remboursement trimestriel par le compte de commerce.

¹³ *Le G.I.A.T. face à ses problèmes*, par le CGA Engerand, du 19 septembre 1986 (11127 DGA/CM. GIAT/DR), annexe I, pour ce développement.

¹⁴ *Note au sujet de la situation financière du service des Fabrications d'armement*, du 6 janvier 1959 (ab der Halden) et *Note au sujet du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics*, 1112 i-SA/DEFA/4-1 du 21 septembre 1961 (ab der Halden), pour ce développement. Les résultats sont :

Année	Résultats		Dépenses de fabrications et de réparations du C.C.
	Pertes	Profits	
1951		502	63 903
1952		9 837	109 423
1953		5 589	135 889
1954		4 955	115 306
1955	2 920		85 067
1956	1 757		110 791
1957	9 443		139 801
1958	10 324		
1959	3 484		
<i>Total 1951-1959</i>	<i>27 928</i>	<i>20 883</i>	<i>Différence (perte) 7 045</i>
1960		5 714	

La révision des taux d'amortissement a permis de réduire les pertes, mais l'opération paraît discutable. Le coût de l'amortissement et de l'entretien des installations réservées pour le temps de guerre et des installations en chômage total, ainsi que celui de la main-d'œuvre momentanément en chômage, s'élève à 3,5 milliards en 1956 et autant en 1957. Le coût de l'entretien des installations en chômage partiel est seul incorporé dans les coûts de revient au même titre que les installations en service. Au début de 1959, la D.E.F.A. a estimé qu'il convenait, en raison de la conjoncture, de réduire provisoirement ces différences d'incorporation en comptabilité. Le résultat a été obtenu en diminuant les taux d'amortissement des bâtiments et installations réservés ou en chômage, qui étaient identiques à ceux des installations en service. La mesure a été appliquée rétroactivement au 1^{er} janvier 1958. L'annuité est passée de 8 383 millions en 1957 à 5 491 en 1958. Cette réduction affecte la capacité d'investissement, d'après le principe du compte de commerce, si bien qu'il y a lieu de se demander ce qui a pu dicter la mesure, si ce n'est faire apparaître des pertes plus faibles. La charge des installations inactives a été ainsi limitée à 3 milliards pendant chacune des années 1958 à 1960. Ces charges non incorporées ont été couvertes par la marge pour frais exceptionnels qui est comprise dans les prix de cession. La D.E.F.A. a demandé l'ouverture d'un crédit spécial au budget pour couvrir cette dépense, mais en vain. Elle a envisagé de l'incorporer dans les coûts de revient ; cette fois le Contrôle n'est pas d'accord, parce que l'opération fausserait les coûts de revient, et l'on en reste donc à l'utilisation de la marge pour frais exceptionnels.

La reconversion avec changement de statut

Comme la sous-activité s'aggrave en 1959 et que le marasme économique se traduit par une diminution des prises de commandes civiles et par des annulations, certains imaginent une reconversion sur une plus vaste échelle par l'aménagement du statut d'État *ou par l'adoption d'un statut d'entreprise publique (E.P.I.C. ou société nationale) pour tout ou partie des établissements constructeurs*. L'éventail des solutions proposées dans les mémoires que nous allons présenter traduit la diversité des points de vue et surtout des motivations, ainsi que les préjugés qui ont fait beaucoup de tort à la D.E.F.A.

Le contrôleur général Pierre Le Gall (1902-1984), dans un rapport de janvier 1957, pose en principe — c'est l'ancien principe pour les études, qui comportait de plus en plus d'exceptions et qui n'est pas repris dans la loi de 1935 — que l'État doit confier à l'industrie toutes les fabrications de série des établissements constructeurs et monopoliser les *études* et les préséries¹⁵. Il raisonne d'après les fabrications actuelles et non d'après celles qu'il serait intéressant d'introduire (engins autopropulsés et télé-guidés notamment) et aussi d'après le rattachement actuel, alors qu'il pourrait être utile de réunir les directions techniques du ministère ou au moins de mettre certains de leurs moyens en commun. Il ne prévoit pas d'assouplissement du régime budgétaire et financier de la direction ainsi réduite. Le chef du service administratif de la D.E.F.A. estime au contraire et à juste titre que ce sont les moyens d'étude existants qui comptent pour l'attribution du travail, que la fabrication de préséries exige des moyens importants

¹⁵ Note 54i-SA/DEFA du 13 mars 1957 (ab der Halden), pour ce développement.

et coûteux et que des établissements réduits à ne produire que des préséries auraient un rendement déplorable, sans compter que les ingénieurs y perdraient le contact avec la réalité industrielle. La liste d'établissements à supprimer selon le contrôleur général n'est pas la bonne, mais elle hypothèque l'avenir de treize des vingt-deux établissements subsistants¹⁶.

Le suréquipement est patent¹⁷. L'État ne peut vendre les installations spécialisées comme les ateliers de chargement, il ne peut que les mettre en réserve comme il l'a fait pour celui de Saint-Florentin. Les autres usines fermées ont été affectées à d'autres usages, mais aucune n'a encore été cédée à l'industrie. Ab der Halden est d'avis d'orienter la D.E.F.A. vers la production de machines-outils, selon le projet Armengaud-Fillon tendant à constituer « une très forte entreprise d'État ou d'économie mixte, utilisant les moyens d'un arsenal spécialisé ou de plusieurs arsenaux regroupés et rééquipés à cette fin, fabriquant les principales machines non construites en France et que les constructeurs traditionnels refuseraient de fabriquer »¹⁸. Il y aurait aussi les installations pétrolières et les véhicules militaires tous terrains utilisables par des particuliers ou des organismes civils. La D.E.F.A. apporterait son concours à des industriels et ne se mêlerait pas des ventes. L'apport de certains de ses établissements à une société diminuerait utilement sa capacité.

L'inspecteur des établissements et des écoles de la D.E.F.A., Marcel Gentil (1900-1996), estime que l'opinion selon laquelle l'ensemble industriel serait trop vaste n'est fondée sur aucune donnée précise et que l'on ne sait pas l'élaguer ni le concentrer rationnellement¹⁹. Le potentiel a été utilisé en entier un (court) moment en 1953. Il est sage selon lui de ne procéder d'abord à aucun changement important. D'autre part la spécialisation envisagée dans le projet Armengaud doit être rejetée, parce qu'il convient de considérer l'ensemble des établissements, sauf ceux qui sont trop spécialisés. On a songé à transformer la D.E.F.A. en une sorte de régie autonome, mais Gentil signale, parmi les objections qui ont été faites, celle des militaires à propos de leurs études. La D.E.F.A. ne peut assurer à elle seule les études de matériels civils nouveaux, faute de personnel en nombre suffisant et surtout compétent. Il imagine une société commerciale regroupant des entreprises des secteurs retenus et bénéficiant d'une participation financière de l'État. Cette société ferait les études de marché, l'étude des matériels retenus, répartirait les fabrications entre les associés, fournirait les approvisionnements aux établissements de l'État (qui ne changeraient pas de statut) et assurerait la fonction commerciale. Les établissements seraient des sous-traitants de la nouvelle société, le nombre d'associés devant permettre de régulariser la production d'ensemble et de réduire temporairement l'activité des établissements d'État en cas d'augmentation du programme de fabrications d'armement.

Le soin que l'inspecteur met à éviter plusieurs des écueils de la production au profit du secteur civil ne remédie pas à la situation de sous-traitant pour la production

¹⁶ Dans sa note du 30 juillet 1957, l'ingénieur général René Hervet (1902-1981), prédécesseur de Carougeau au poste de directeur central, donne une liste de 13 établissements à conserver et 9 à supprimer (l'état-major a donné son accord pour quatre d'entre eux : ACF, AMS, AVE et ARL).

¹⁷ *Note au sujet de la situation financière du service des Fabrications d'armement*, 6 janvier 1959, par ab der Halden, pour ce paragraphe.

¹⁸ Conseil de la République (Sénat), document n° 75, annexe au procès-verbal de la séance du 10 décembre 1957.

¹⁹ Note 4i-T/IE/DEFA du 17 janvier 1959 (remarques sur la note d'ab der Halden du 6), pour ce paragraphe.

et maintenant pour les études que comporte son plan : la société auxiliaire ferait écran, comme la S.O.F.M.A. pour les exportations d'armes, et serait bien difficile à gouverner. Nardin considère que le plan de la société envisagée par l'inspecteur n'est pas viable²⁰. Si les entreprises privées y ont la majorité, elles ne donneront du travail aux établissements que si leurs prix sont compétitifs et, pour obtenir ce résultat, soit ils échappent aux règles administratives, soit la D.E.F.A. subventionne leurs fabrications pour aligner les prix aux dépens des commandes budgétaires. De plus, la permanence de leur participation sera toujours mise en doute tant qu'ils resteront placés sous l'autorité de la D.E.F.A. Dans l'autre cas, la société cherchera d'abord à charger les établissements et non à obtenir le prix minimum, ce que les actionnaires privés ne sauraient accepter. Une telle association est contre nature : les uns veulent gagner de l'argent, les autres veulent du travail. La situation actuelle convient à l'industrie : comme la D.E.F.A. a besoin de travail, il est facile de lui imposer des prix et de recourir ou non à elle.

La reconversion dans le cadre actuel, prévient l'ingénieur en chef Nardin, sera forcément limitée, ne résoudra pas le problème de l'emploi et coûtera cher. La reconversion est une solution parmi celles qui s'offriront aux sociétés nationales, qui pourront fermer, concentrer, élaguer, passer des accords avec des tiers, amodier, reconvertir, toutes choses presque impossibles si les établissements restent des membres de la D.E.F.A. Dans le plan de société d'économie mixte ou de holding que préconise Nardin, l'État apporte des établissements, l'industrie ce qui leur manque : capitaux, bureaux techniques et commerciaux. L'acte de constitution comporterait l'obligation de conserver des installations spéciales pour les fabrications militaires que la D.E.F.A. devrait abandonner en même temps que les établissements visés : cette méthode est employée pour les chaînes de chars et d'obus de l'industrie.

Puisque l'État est incapable de résoudre le problème d'emploi de ses établissements militaires, poursuit l'ingénieur, il doit confier cette tâche à un organisme plus souple que lui. Et si la perspective d'être minoritaire était considérée comme inacceptable par l'État, il n'y aurait plus qu'à maintenir le statu quo *ou à transformer toute la D.E.F.A. en office national (c'est-à-dire en un établissement public à caractère industriel et commercial)*. Le contrôleur général Le Gall pense de son côté que la vente non coordonnée des établissements supprimés se ferait, sinon à perte, du moins au prix des matériaux et ne permettrait pas de créer cette industrie des biens d'équipement qui manque à la France²¹. Il juge aussi que la constitution d'une société nationale ou d'économie mixte, chargée de les reconvertir alors qu'ils seraient sevrés de commandes militaires, serait bien problématique.

Deux solutions se dégagent de ce qui précède : 1° le maintien des établissements dans la D.E.F.A. avec constitution d'une société auxiliaire ; 2° le retranchement de certains établissements qui seraient apportés à une société de mécanique à créer et qui n'auraient plus à terme de commandes militaires ou qui n'en n'auraient qu'à titre subsidiaire, ces commandes étant concentrées dans les établissements conservés afin d'améliorer leur rendement.

Un autre critique du nom de Jaulin remarque que la solution proposée par Le Gall conduit à maintenir sous le statut d'administration un important potentiel

²⁰ Note 95i-T/SI/DEFA/4 du 21 janvier 1959 (réponse à la note de Gentil) et note du 23 juillet 1959 intitulée *Les établissements de la D.E.F.A. et la reconversion*.

²¹ *Note sur la réforme de la D.E.F.A.*, [juillet 1959, par Jaulin], pour ce développement.

industriel qu'il faudra utiliser correctement²². Le principe sous-jacent est que les Armées ne peuvent dépendre uniquement d'un « marché d'économie libérale ». Dans un rapport de l'état-major général des Forces armées, la solution Le Gall est vue comme le moyen de réaliser le plein emploi des arsenaux conservés dès le temps de paix et de constituer les stocks de guerre sans mobilisation industrielle. Il donne donc ici la solution d'avenir. Cette mobilisation, sous une forme nouvelle peut-être, pense Jaulin, est pourtant nécessaire à une « résistance prolongée de la nation tout entière ». De plus, si la prévision de production du temps de paix est trop forte, le problème de surcapacité va se représenter. Enfin la priorité accordée à la charge des établissements va rendre plus aléatoires encore les commandes d'armement à l'industrie, réduire le nombre des fournisseurs de l'État et donner finalement un monopole à chacun des survivants.

Dans une note du 1^{er} juin 1958, Nardin a déjà proposé de transformer la D.E.F.A. en établissement public, le statut étant inspiré de celui de l'O.N.E.R.A., sans changement de mission. La souplesse de gestion est un grand avantage, mais Jaulin présente deux objections : 1° un tel organisme, aussi lié à l'Armée, ne peut guère développer d'activités civiles ni donc amortir les oscillations des commandes militaires ; 2° il faut découper la direction de façon à ne détacher que la fonction industrielle et doter la partie étatique (administrative comme on dit encore) d'un minimum d'activité industrielle afin de former ses personnels (c'est le souci de « ne pas perdre la main » qu'expriment aussi des ingénieurs du Génie maritime). *Jaulin juge la partition indispensable dans tous les cas*, parce que le service industriel ne doit pas subir les contraintes inhérentes au fonctionnement du service administratif. Le service industriel doit éviter le plus possible les inconvénients des commandes militaires et bénéficier d'un assouplissement des règles administratives tout en maintenant certaines garanties qui importent à l'état-major.

Si l'on admet que le chiffre d'affaires d'une société ne doit pas comprendre plus de 30 % de commandes militaires, celui de l'organisme à créer serait de 150 milliards A.F., soit autant que la régie Renault (162 milliards en 1956) et davantage que Peugeot (94 milliards). Pourra-t-il trouver 100 milliards de commandes civiles ? Jaulin juge que la solution de la société nationale est la moins bonne, parce qu'il faudrait tout créer et se contenter encore du rôle de sous-traitant au début. Il n'imagine pas que la société achète ou au moins prenne intérêt dans des sociétés existantes des secteurs convoités et s'initie grâce à elles aux nouvelles spécialités. La taille de la société lui fait peur, si bien qu'il vaudrait mieux la morceler. Il n'exclut pourtant pas la solution de la société nationale, en dépit des inconvénients qu'il a exposés.

Dans la société d'économie mixte les membres, qui sont des sociétés privées, apportent leurs moyens tout en restant indépendants. Jaulin pense que cette solution serait moins critiquée par l'industrie, mais ne compte pas sur sa bonne volonté. La diversité nécessaire des fabrications semble pourtant l'exclure. La solution de la société holding s'inspire de l'Institut pour la reconstruction industrielle (IRI) et notamment de l'un des cinq « compartiments » appelé Finmeccanica, qui a été créé en 1948 ; elle plaît aussi à Nardin. Chaque établissement ou des petits groupes d'établissements seraient érigés en sociétés nationales dont les actions seraient la propriété d'une holding d'État, qui comporterait une direction commerciale et peut-être des organismes d'études et de recherches. Jaulin prévoit que des sociétés privées prendront par la suite des

²² *Ibid.*

participations dans ces sociétés nationales. L'état-major resterait le client prioritaire, mais dans la limite d'un nombre d'heures de travail déterminé d'après les constatations des exercices passés.

L'inspecteur général des programmes et fabrications d'armement rédige deux rapports à l'été 1959, dont le premier, que nous connaissons par la critique qu'en a faite le directeur de la D.E.F.A., l'ingénieur général Maurice Carougeau (1900-1978), marque le point de vue le plus radical que nous ayons trouvé sur la question, quoique l'inspecteur général revienne sur ses pas dans son second rapport²³. Carougeau constate que, si la pénurie budgétaire ne permet pas d'engager le plan de production à long terme et que la question de la mobilisation industrielle n'est pas réglée, l'inspecteur général n'attend pas la solution de ces deux problèmes majeurs pour chercher et donner l'orientation à suivre.

Les armements modernes mordent de plus en plus sur les fabrications classiques et ont un caractère interarmées de plus en plus net. Pourquoi alors louvoyer, se demande le directeur de la D.E.F.A., au lieu de créer une direction générale unique regroupant les quatre directions techniques du ministère des Armées ? C'est notamment dans ce cadre que les corps d'ingénieurs militaires pourront être unifiés, ainsi que l'envisage l'inspecteur général.

Carougeau estime que l'État ne doit pas se débarrasser progressivement au profit de l'industrie de l'étude et de la fabrication des armements, comme l'écrit l'inspecteur général. Les clauses des marchés d'études ne satisfont pas les parties et, si l'on veut que les ingénieurs militaires dirigent efficacement les études faites dans l'industrie, *il faut qu'ils en fassent eux-mêmes*. Carougeau vante les mérites de ses établissements au plan technique : seuls ils sont capables d'exécuter des fabrications témoins de présérie ou de série, « faisant passer la qualité avant le prix de revient ou le bénéfice ». La concurrence entre les fournisseurs du service est insuffisante et n'existe plus lorsqu'une fabrication exige un matériel spécialisé important. Le contrôle des prix de revient dans l'industrie et la détermination des prix des marchés sont des plus difficiles, s'ils ne peuvent reposer sur des données comparatives provenant des établissements d'État. Nous retrouvons ici le rôle régulateur assigné aux établissements de la Marine hors des ports, avec une note pessimiste sur la valeur des enquêtes de coûts instituées en 1935, puisqu'il faut disposer de références extérieures à l'entreprise et même à l'industrie pour qu'elles soient fiables. Le directeur ajoute que seuls ses établissements sont capables de répondre rapidement aux besoins imprévus de l'état-major et que l'industrie est heureuse de s'appuyer sur eux. En somme, la monopolisation de l'activité par l'une ou l'autre des parties serait néfaste.

L'inspecteur général suppose aussi que la D.E.F.A. aura toujours tendance à préférer un prototype qu'elle aura étudié à celui de l'industrie. Carougeau répond que le choix appartient toujours à l'état-major et que l'état de ses finances ne lui permet pas de faire faire les études en double. Contrairement à ce que croit l'inspecteur, bien des matériels étudiés par l'État sont ensuite produits dans l'industrie (par exemple le char AMX 13). L'État a tout autant soin de l'activité des firmes privées que de ses propres

²³ *Note sur la D.E.F.A.*, [transmise par lettre 7078 T/D/DEFA du 21 août 1959], pour ce développement. La référence du premier rapport de l'inspection générale est 390 IPFA, du 18 juillet 1959. L'emploi a été créé en 1957 et son titulaire en 1959 pourrait être encore le général Crépin. Il change ensuite de titre pour celui d'inspecteur général de l'armement.

établissements. Il n'a pas de vocation commerciale, et pourtant les gouvernements étrangers préfèrent traiter avec lui qu'avec des intermédiaires ou des sociétés privées. En l'espace de neuf ans, la D.E.F.A. a produit pour 50 milliards à l'export (environ 10 % du chiffre d'affaires), plus les 80 milliards des commandes off-shore. Elle est étroitement liée avec la partie de l'industrie nationale avec laquelle elle est en rapport d'affaires.

L'inspecteur général écrit surtout que la reconversion de la D.E.F.A. dans les armements modernes est impossible, parce que son personnel et son matériel sont trop peu orientés dans ce sens ; la seule issue consiste à rechercher des clients civils pour des fabrications civiles²⁴. Tout en se tournant de plus en plus vers les techniques d'avant-garde, les Armées ont conservé une D.E.F.A. plus grande qu'il n'est nécessaire en temps de paix, selon une conception dépassée de la guerre et de l'industrie, l'augmentation de la production ne pouvant se faire sans le concours de cette dernière, et c'est elle qu'il faut préparer à la guerre et non plus la D.E.F.A. Il devient urgent de trancher dans le vif et de remédier à la dégradation générale des établissements. Carougeau doit répondre à ce reproche très inquiétant pour l'avenir que la D.E.F.A. n'ignore pas les techniques nouvelles et qu'elle y a pris sa part, dans les missiles et le nucléaire surtout. Si, dans le programme Hawk, la France occupe une position sans rapport avec sa participation financière, c'est selon le directeur parce que les ingénieurs militaires sont aux prises avec les réalités. « En serait-il de même, si les ingénieurs militaires [n'étaient] plus que des traducteurs de programmes [c'est-à-dire du besoin militaire] en termes techniques ? » Aucune firme ou établissement ne peut réaliser seul tous les éléments d'un système d'armes moderne, et le directeur voudrait que l'État conserve le rôle de maître d'œuvre, au moins dans une large mesure.

D'après le sens que l'inspecteur général donne à la reconversion dans son premier rapport, tous les établissements sont à reconvertir entièrement dans les fabrications civiles. Le statut actuel la ferait sûrement échouer, écrit-il : les fabrications civiles doivent faire l'objet d'un préfinancement, les fabrications militaires sont prioritaires, l'organisation commerciale ne peut s'accommoder des règles administratives, et enfin le ministre serait dans la position d'un fabricant et d'un marchand de produits civils. L'État peut mettre sur le marché des usines d'occasion, mais il n'en tirera pas grand profit. La vente de l'ARS (Rennes) à Citroën a ainsi été manquée : l'État aurait pu céder le terrain et ses installations et outillages en échange de l'embauchage des personnels, de l'entretien d'une certaine activité d'armement et du maintien d'une réserve de machines-outils. L'État garderait des établissements pour des fabrications réservées : c'est ici que l'inspecteur a adouci son premier plan.

L'inspecteur général range la seconde solution, celle des sociétés nationales, dans l'économie dirigée. Les biens d'équipement seront la première activité de la reconversion, mais ils ne suffiront pas à charger l'ensemble des établissements constructeurs. Il voit d'un bon œil cette solution qui sera critiquée, puisque l'État se déguiserait en commerçant. Pourtant la transformation devrait être vue en réalité comme un pas vers l'économie libérale, remarque-t-il, mais il prévoit aussi qu'elle sera rejetée par le ministre des Finances et par le ministre de l'Industrie.

La solution mixte qu'il présente consiste : 1° à conserver cinq ou six établissements pilotes qui produiraient uniquement ou presque du matériel d'armement et dont

²⁴ Rapport 409 IPFA du 6 août 1959, pour ce développement.

les règles de gestion seraient adaptées ; 2° à transformer d'autres établissements en une société nationale, en leur conservant des commandes d'armement et l'appui des établissements maintenus ; 3° à supprimer les autres établissements en leur cherchant des repreneurs dans les Armées ou dans l'industrie, ou en les intégrant provisoirement dans la société ou holding pour mieux négocier leur vente ensuite. La solution mixte est moins radicale que les deux autres et ne présente pas de « saut dans l'inconnu » ni les mêmes difficultés de principe. Elle sera moins difficile à mettre en œuvre, quoique plus coûteuse pour l'Armée, qui devra supporter plus longtemps les établissements superflus. Elle permet d'envisager la reconversion d'autres établissements du ministère. L'inspecteur général finit en disant que l'échec des précédentes tentatives provient de ce que leur côté négatif a seul été considéré ; il convient de faire valoir l'intérêt national, qui commande la reconversion de moyens puissants mais inutilisés.

Si le directeur de la D.E.F.A. veut d'abord améliorer la charge des établissements par les commandes du plan à long terme qui tardent à venir, il n'en est pas moins partisan d'une reconversion partielle²⁵. Il pense que le financement à mettre en place sera limité, mais il faut que le principe en soit admis. La D.E.F.A. conserverait des services d'étude, des laboratoires, des établissements d'essais, des établissements industriels pilotes pour les fabrications témoins, pivots pour une mobilisation industrielle régionale et d'autres établissements auxquels des fabrications « sensibles » seraient réservées (les armes portatives et les explosifs primaires sont cités). L'engagement de certaines opérations du plan à long terme permettrait de garnir le plan de charge de plusieurs établissements. Une répartition plus favorable des commandes avec l'industrie effacerait dans une certaine mesure le paradoxe d'établissements d'armement s'orientant vers les activités civiles et de firmes conservant une activité d'armement importante. Carougeau ne paraît pas favorable à la société nationale, et la solution mixte de l'inspecteur général lui convient mieux pour les établissements à détacher de sa direction, quoiqu'il pense que l'activité civile est possible dans le cadre de la gestion directe, avec des aménagements. La société nationale pourrait être essayée avec quelques établissements et étendue en cas de succès. Elle recevrait des commandes d'armement.

Le rapport du Contrôle daté du 2 novembre 1959 montre une opposition de principe au démantèlement de la D.E.F.A. sous couvert d'une reconversion comportant ou non le maintien des fabrications militaires²⁶. Cette reconversion, dit l'auteur de ce rapport demandé par le ministre le 18 septembre, fait table rase du passé et ignore l'évolution qui a conduit à la structure actuelle et à la définition des rapports avec l'état-major ; dans cette optique, elle est un but en soi. L'auteur juge que la solution de la société nationale ou de la holding englobant tous les établissements est la plus aléatoire et la plus coûteuse. La solution mixte est la plus dangereuse pour le département car les meilleurs établissements seraient compris dans la société nationale, laquelle revendiquerait des commandes afin de garnir son plan de charge. La D.E.F.A. ainsi amputée pourrait être encore plus malade après la réforme qu'avant.

La reconversion sans changement de statut

²⁵ *Note sur la D.E.F.A.*, [transmise par lettre 7078 T/D/DEFA du 21 août 1959], pour ce développement.

²⁶ Rapport du contrôle du 2 novembre 1959 (en réponse à la demande du ministre du 18 septembre 1959), pour ce paragraphe.

Nous en venons maintenant à la reconversion partielle dans le cadre de l'administration. La première question à se poser est la suivante : l'État a-t-il le droit de se livrer à des activités industrielles à caractère « civil » et dans quelles conditions²⁷ ? La loi du 17 mars 1791, dite loi d'Allarde, qui pose en principe la liberté du commerce et de l'industrie pour les particuliers sans la leur réserver, a été interprétée par le Conseil d'État dans un sens restrictif et contestable, en défendant aux collectivités locales d'intervenir dans le domaine industriel et commercial sauf en cas de *carence démontrée de l'initiative privée*. Il a même ajouté un autre critère, s'agissant de services publics : *satisfaire l'intérêt général*. La jurisprudence du Conseil d'État s'est également appliquée à l'État. L'affaire de la poudrerie de Sevran-Livry en 1953 suffit à fixer les idées. L'établissement ne pouvait légitimement fabriquer des cartouches de chasse en vue de la vente au public, cette fabrication ne pouvant être regardée comme une annexe du monopole des poudres établi par la loi du 13 fructidor an V. Et l'inscription au budget général de crédits destinés à cette fabrication ne suffit pas à la rendre légale, car « le vote de ces crédits n'a pas eu pour effet d'ériger légalement *en service public* cette fabrication ». L'on peut ajouter que l'industrie des cartouches de chasse n'est pas défaillante (c'est d'elle que vient la plainte). Notons toutefois que la jurisprudence d'Allarde ne s'applique pas aux sociétés de droit privé que sont les sociétés nationales : Carougeau et quelques autres auteurs cités semblent l'ignorer.

Seule une disposition explicite d'une autre loi pourrait contredire cette jurisprudence. Comme nous l'avons vu plus haut, la loi du 3 juillet 1935 créant le service des Fabrications d'armement, prévoit « éventuellement l'exécution de tous travaux autres que ceux d'armement qui lui seraient confiés par le ministre ». Il suffirait donc que le ministre des Armées décide les activités civiles que la D.E.F.A. pourrait exercer pour qu'elles soient légales, en respectant les deux conditions posées par le Conseil d'État. Le contrôleur de l'Armée auteur de la note du 2 novembre 1959 est plus circonspect que le chef du service administratif de la D.E.F.A.²⁸ Les deux conditions étaient remplies pendant la reconstruction et personne ne s'est plaint. Les fabrications civiles ont repris sans plan d'ensemble et pour de faibles montants (472 millions en 1956, 736 en 1957). Deux textes de loi peuvent être invoqués en faveur de ces fabrications : la loi de 1935 et celle du 30 décembre 1952, qui prévoit que le compte de commerce fait recette du produit des ventes à l'économie privée, expression qui n'implique pas, il est vrai, qu'il s'agisse de produits fabriqués spécialement en vue de leur vente au secteur privé.

Le contrôleur juge que le ministre des Armées sortirait de ses attributions en confiant à la D.E.F.A. des fabrications civiles sans rapport avec leurs besoins. Il est donc prudent de demander l'avis du Conseil d'État sur la légalité des fabrications civiles d'après les lois de 1935 et 1952 et de s'en tenir à une activité subsidiaire, disséminée dans les établissements et motivée par la diminution des charges improductives supportées par le budget. L'auteur note aussi qu'il est peut-être difficile d'invoquer la carence de l'industrie à l'heure du Marché commun. Si la légalité est confirmée, une décision du ministre adressée au directeur prescrirait la reconversion en précisant ses

²⁷ Note 278i-T/SA/DEFA du 2 novembre 1959 (ab der Halden), pour ce développement.

²⁸ Rapport du Contrôle du 2 novembre 1959 précité, pour ce développement.

motifs, afin d'éviter le reproche de détournement de pouvoir, le volume et la nature des fabrications, les modalités d'exécution de cette partie du service.

En 1969, l'atelier de construction de Tarbes a repris la production de machines-outils parmi celles que l'industrie française n'offre pas à la clientèle privée²⁹. L'auteur de la note estime que les syndicats professionnels pourraient attaquer l'État. On peut invoquer des précédents et essayer de modifier les données de l'affaire en confiant la commercialisation à une société privée. Le délégué ministériel pour l'armement et le ministre de l'Industrie doivent être informés de l'opération et du risque qu'elle comporte. Ce risque a suffi à faire cesser en 1972 une fabrication qui compte parmi les dernières tentatives de diversification de ces établissements de plus en plus enfermés dans leur spécialité militaire.

Cette question préliminaire ayant été soulevée, il reste à considérer les difficultés pratiques qui gênent la reconversion ou, pour mieux dire, la *diversification* si nécessaire des activités des établissements constructeurs dans le cadre de l'administration.

a. Les commandes militaires. Leur augmentation. Leur priorité. La charge induite. L'auteur du rapport précité du Contrôle en réponse à la demande du ministre voit bien que les pertes constatées depuis 1955 et surtout depuis 1957 exigent un prompt remède³⁰. Certes, le budget devrait supporter directement certaines charges, dont le coût de l'entretien des installations réservées pour le temps de guerre et des installations en chômage par suite de la sous-activité. La reconversion est alors un moyen parmi d'autres de résorber tout ou partie des pertes sans changement de statut. Le contrôleur voit en elle « une activité subsidiaire, faible en pourcentage, motivée par le souci d'économiser les deniers de l'État en permettant, par la diminution des charges improductives, la satisfaction aux moindres frais des besoins de la défense nationale du temps de paix et en vue du temps de guerre ». D'après cette définition, si cette activité est subsidiaire, elle est permanente.

Les moyens principaux demeurent cependant l'augmentation des commandes militaires au détriment du secteur privé et l'orientation de la D.E.F.A. vers les armes nouvelles. Il ne faut pas nier a priori, comme le fait l'inspecteur général, la capacité du service à étudier et à produire des armements modernes, poursuit le contrôleur. L'industrie doit utiliser sa souplesse pour se reconvertir en premier. La répartition des commandes n'est dictée ni par la loi ni par le règlement : personne ne pourra se plaindre d'un changement dans la répartition des productions dans lesquelles la D.E.F.A. et l'industrie sont concurrentes ou pourraient l'être. Même si les coûts de revient de la première sont un peu plus élevés que les prix de la seconde, il y a avantage à augmenter l'assiette des frais généraux et donc à diminuer les charges non incorporables qui viennent grever les prix de cession à l'état-major. La direction du Matériel devrait confier à la D.E.F.A. une partie des travaux de réparations qu'elle donne au secteur privé. On pourrait même lui attribuer la rénovation de tous les ensembles mécaniques que la direction du Matériel ne peut pas traiter.

²⁹ Note marquée de Soumagnat et datée du 23 avril 1969, pour ce développement.

³⁰ Rapport du Contrôle du 2 novembre 1959 déjà cité, pour ce développement.

L'activité n'est pas tout, encore faut-il qu'elle soit régulière ou qu'elle puisse être rendue telle. Or, les variations continuelles de plan de charge gênent beaucoup la D.E.F.A. et la gêneront davantage encore avec la reconversion. L'état-major et la direction du Matériel devraient notifier toutes leurs commandes en une ou deux fois chaque année. Sous cette condition le principe de priorité des commandes militaires serait maintenu. Le décret du 25 janvier 1949, sans interdire les fabrications civiles, donne la priorité aux programmes d'armement³¹. C'est ainsi qu'en 1952, le secrétaire d'État à la Guerre a fait arrêter la fabrication à Tarbes de la machine-outil « Cridan », exportée dans dix-huit pays et produite en Grande-Bretagne et en Belgique. La preuve est ainsi faite, écrit ab der Halden, que le service ne peut s'engager pour de longues périodes dans les productions civiles ; les industriels se méfient et n'utilisent son potentiel qu'à titre temporaire ou pour des commandes dont l'exécution est rapide.

Deux ans plus tard, en 1961, l'activité générale est en forte hausse, mais elle n'épouse pas les plans qui ont été formés³². Deux établissements à supprimer, Châtellerauld et Le Havre, sont chargés pour plusieurs années et manquent de bras. Au lieu de réduire la part de l'industrie dans la fabrication des munitions, il a fallu au contraire l'augmenter, les établissements du service ne parvenant pas à satisfaire à la demande dans les délais impartis. Les effectifs ouvriers sont au plafond autorisé par le budget de 1961. Seul le domaine de l'artillerie et des armes légères est déprimé. Des établissements ont obtenu des commandes militaires dans des secteurs et de la part de clients nouveaux, notamment la Marine (D.C.C.A.N.). Le jeu de la sous-traitance entre établissements a permis d'équilibrer leur charge et même de concentrer plusieurs de leurs moyens. Enfin l'établissement de Tarbes a repris la fabrication du mortier de 81, transférée de la société Fives-Lille.

La loi-programme d'équipement des armées ne couvre qu'une petite partie des fabrications de la D.E.F.A., et rien n'est changé aux modalités de passation des commandes par tranches annuelles. Si la charge du personnel est satisfaisante en 1961, celle du matériel l'est beaucoup moins. Des établissements doivent être supprimés, la mise en réforme des machines excédentaires doit être accélérée ; des installations réservées dans l'industrie sont en cours de démontage et d'aliénation.

b. La recherche de productions nouvelles. La première question à se poser consiste à savoir quel est le potentiel à reconverter. Notre contrôleur distingue le potentiel qui sert effectivement des installations au chômage (partiel ou total), des installations réservées pour le temps de guerre et enfin des installations absolument inutiles. Au moment où il écrit, la question du maintien ou de la suppression des installations réservées n'est pas réglée. Le potentiel normal du temps de paix correspond à la réalisation du plan à long terme, et, comme ce plan n'est pas mis en application, les établissements connaissent un fort chômage. D'après la note du ministre du 9 octobre 1959, le niveau de la production représenterait 50 % de la capacité installée, et cette capacité devrait être réduite de 30 %. Ainsi donc, si l'on considère que le montant de la production réelle est de l'ordre de 80 milliards, la production maximale serait de 160 milliards et la diminution de potentiel de 48 milliards. Il reste donc un potentiel de 32 milliards, dont

³¹ Note générale et sommaire sur la D.E.F.A. du 26 juin 1959, déjà citée, pour la fin du paragraphe.

³² Note de l'ingénieur général Jean Sorlet, directeur de la D.E.F.A., du 2 octobre 1961 (41059 C/DEFA), pour ce paragraphe et le suivant.

mettons un tiers ne peut être reconverti en raison de sa spécialité. Les 20 milliards de potentiel reconvertible pourraient bien comprendre pour moitié de nouvelles commandes militaires, et il en restera 10 pour la reconversion, soit douze fois le chiffre d'affaires réalisé dans ce secteur en 1958. Le chiffre d'affaires total de la D.E.F.A. a atteint 150 milliards en 1958, dont 60 pour les commandes passées à l'industrie. En l'absence de calcul sur cette importante question, le contrôleur arrive à un ordre de grandeur de 10 % du chiffre d'affaires des arsenaux (les 90 milliards) pour les activités civiles. Nous sommes loin du pourcentage préconisé par l'industrie.

L'ingénieur général Carougeau désire que la D.E.F.A. s'intéresse à des domaines d'activité difficiles et présentant un caractère d'intérêt national³³. L'important est de bien les choisir (là-dessus tout le monde est d'accord, une erreur se traduisant par un échec patent étant source de bien des difficultés par la suite). Il pense aux domaines suivants : 1° le matériel pour la recherche pétrolière, la D.E.F.A. étant, comme il le rappelle, à l'origine de la fabrication en France du matériel de prospection ; 2° le matériel pour l'industrie chimique, en particulier une participation à la réalisation de l'usine de séparation d'isotopes ; 3° le matériel de génie civil, grâce aux liens noués par l'établissement d'Angers avec la profession ; 4° la machine-outil, qui est le domaine de choix mais non le plus facile, pour la sous-traitance, la fabrication sous licence et les matériels originaux. Carougeau signale que des études préliminaires ont été entreprises dans ce dernier domaine, qui remporte tous les suffrages.

L'ingénieur général Carré pense de son côté que les activités sont à choisir parmi les biens d'équipement et sait que la rentabilité ne sera obtenue qu'après des années d'efforts³⁴. Les domaines de la machine-outil non couverts par l'industrie française ne sont sûrement pas les plus faciles car il existe une concurrence étrangère et elle est parfois redoutable (la France achète alors beaucoup de machines aux Américains). Il ne peut s'empêcher d'ajouter que le statut actuel ne permettra jamais de tirer le meilleur parti du potentiel en matériel, y compris de celui qui est en réserve.

c. Les dépenses à consentir. Ce sont des investissements nouveaux et un fonds de roulement pour les productions nouvelles.

L'ingénieur en chef Nardin, en signalant que les établissements et ateliers de mécanique (ateliers centraux notamment) peuvent seuls participer à la reconversion, ajoute qu'il faudra les adapter, c'est-à-dire investir : où le service trouvera-t-il les crédits nécessaires qui ne manqueront pas d'être importants³⁵ ? D'autre part il ne dispose pas de crédits pour l'acquisition des approvisionnements nécessaires aux commandes civiles³⁶. Un établissement constructeur ne peut donc en prendre que si le client les lui fournit, sauf s'il en possède en stock : *le maître d'œuvre de programmes d'armement importants n'est, pour les commandes civiles, qu'un façonnier*. Le chef du service industriel, qui est le chef de Nardin, partage son opinion générale sans prononcer le mot de société nationale. Il lui paraît indispensable d'autoriser la direction : 1° à créer un service commercial important et efficace ; 2° à adapter ses équipements, son personnel, ses

³³ *Rapport sur les problèmes posés par la reconversion partielle de la D.E.F.A. vers les activités civiles*, du 5 novembre 1959, réponse à la demande du ministre 8277 MA/CAB/CIV/FJ du 28 septembre 1959.

³⁴ Note précitée de l'I.G. Carré, chef du service industriel, du 28 octobre 1959, pour ce paragraphe.

³⁵ Note précitée du 23 juillet 1959 (Nardin).

³⁶ Note précitée du 26 juin 1959 (ab der Halden), pour ce développement.

règles comptables ; 3° à prendre des engagements de longue durée ; 4° à engager des dépenses pour activités civiles dans la limite de 6 milliards par an, « toutes choses impossibles dans le statut actuel, sans modification »³⁷.

Le contrôleur pense de son côté que la limite prévisible de l'effort financier va influencer sur le choix des fabrications à entreprendre³⁸. Les investissements peuvent être financés par le compte de commerce, la D.E.F.A. étant placée sous le régime de l'autofinancement. Dans l'immédiat, l'on demanderait au Parlement une autorisation de découvert sur le compte. Les fabrications militaires sont financées à hauteur de 11/12 à la commande. Les usages du commerce sont bien moins favorables. De plus il faudra aussi vendre sur stock. Tant que le volume des commandes civiles est marginal, le compte de commerce peut absorber les frais indispensables. Si l'activité atteint mettons 10 %, un fonds de roulement devra être attribué à la D.E.F.A. par une autre autorisation de découvert. Le contrôleur évalue à une année de chiffre d'affaires de l'activité le découvert total à consentir.

d. Le personnel. Les cadres sont en grande majorité des militaires organisés en trois corps d'officiers (deux corps d'ingénieurs, un corps administratif)³⁹. Le service emploie aussi des ingénieurs contractuels, mais il ne peut en recruter qui aient le niveau des militaires, parce que les salaires qu'il propose sont très inférieurs à ceux de l'industrie. Pratiquement seuls des ingénieurs âgés ou qui n'ont pu se placer dans l'industrie peuvent être intéressés. Le cadre d'ingénieurs de recherches créé en 1958, qui comprend 41 ingénieurs, n'est rempli qu'à hauteur de 24 postes, et *26 ingénieurs ont démissionné en moins de quatre ans*⁴⁰. Le recrutement des ingénieurs militaires des Fabrications d'armement à l'École polytechnique oblige le service à prévoir ses besoins cinq ans d'avance, alors qu'il ignore son plan de charge à cette échéance. Le service se prive aussi, écrit ab der Halden, « d'une diversité enrichissante de formation et de pensée et de la large expérience pratique que l'apport d'éléments extérieurs pourrait lui procurer ».

Le statut militaire lui paraît d'ailleurs anachronique, à une époque où l'arme la plus secrète est réalisée par un service civil, le C.E.A. La rémunération est liée au grade, alors que dans l'industrie elle se rapporte aux fonctions, d'où des démissions chez les meilleurs ; en revanche la possession du grade empêche de se défaire des moins bons. La division des ingénieurs en trois catégories (ingénieurs des F.A., ingénieurs des travaux et ingénieurs civils contractuels) et l'impossibilité pratique de passer de l'une à l'autre risquent d'entretenir un sentiment d'infériorité « peu favorable à un travail normal ». L'auteur conclut ainsi : quelle industrie soucieuse de productivité se laisserait-elle enfermer dans un cadre aussi dépourvu de souplesse ?

Les ouvriers sont protégés contre les licenciements (il y faut seulement un décret) par leurs défenseurs au sein du Parlement : ainsi s'explique, selon ab der Halden qui parle d'une forme de clientélisme que notre étude de la Marine a permis d'évoquer, la rigidité des effectifs qui aggrave les effets de l'irrégularité de la charge. La disparité des salaires avec l'industrie est la plus forte à Paris, de l'ordre de 20 % pour les

³⁷ Note précitée de l'I.G. Carré, chef du service industriel, du 28 octobre 1959.

³⁸ Rapport du Contrôle du 2 novembre 1959 déjà cité, pour ce paragraphe.

³⁹ Note précitée du 26 juin 1959 (ab der Halden), pour ce développement.

⁴⁰ Notes 41059 C/DEFA du 2 octobre 1961 (Sorlet).

professionnels⁴¹. En province elle varie selon le degré d'industrialisation. Les départs de jeunes ouvriers professionnels, en 1961, sont de plus en plus fréquents vers le secteur privé, le secteur nationalisé et même vers d'autres administrations. Le ministre alloue une prime de rendement plus forte à Paris, afin de racheter une partie de la différence. Il n'est pas possible de faire faire des heures supplémentaires en cas de commandes urgentes, ce qui est très gênant si les commandes civiles et les commandes militaires entrent en concurrence dans l'utilisation des moyens.

Les écarts de salaires chez les techniciens sont plus importants, notamment à cause des règles de la fonction publique qui ralentissent l'avancement des meilleurs. Le recrutement direct de fonctionnaires par concours ou de contractuels est difficile, les démissions sont fréquentes au moment où les techniciens commencent à rendre les services attendus. En 1956 une indemnité forfaitaire et une prime de rendement ont été instituées par décret. Nardin voit que le service perd ses meilleurs techniciens, faute de leur donner un salaire suffisant. Cette situation ne changera pas, ajoute-t-il, tant que les établissements resteront soumis au statut d'État.

La question du personnel, qui va se poser dans les mêmes termes jusqu'à la fin, est selon nous celle qui aurait dû convaincre l'autorité politique de transformer les établissements constructeurs en une société nationale dès 1959 car, si les autres problèmes peuvent être réglés dans une mesure suffisante, l'insuffisance en nombre et en qualité du personnel d'encadrement ainsi que son esprit forment un obstacle insurmontable à la réussite industrielle de cette administration.

e. Les coûts de revient. La productivité du travail. Pour l'ingénieur général Carré, les établissements ne sont concurrentiels que dans les travaux entrant dans le cadre de leurs spécialités⁴². Les frais généraux sont élevés par suite de l'agencement des ateliers et de leur étendue anormale, de la lourdeur des charges et réglementations administratives. Le personnel ignore le puissant aiguillon du profit. Les commandes étant trop épisodiques et partielles, il est difficile d'établir un plan de charge à long terme des fabrications civiles, surtout dans les périodes de récession qui entraînent des annulations (c'est le cas en 1959). Les mêmes difficultés se retrouvent paradoxalement dans les relations avec les administrations de l'État. Leurs services d'achat ont pour préoccupation dominante le meilleur usage des crédits dont ils disposent. Par voie de conséquence ils considèrent la D.E.F.A. comme un fournisseur ordinaire et choisissent en général une entreprise privée pour le prix, la souplesse ou la commodité. Le problème serait moins ardu si une pression était exercée sur ces services afin qu'ils considèrent au contraire la D.E.F.A. comme un fournisseur préférentiel.

Le chiffre d'affaires toutes taxes comprises par ouvrier est de 4,5 millions dans le secteur de la mécanique en 1958, soit un peu moins du double de celui de la D.E.F.A., écrit ab der Halden⁴³ C'est le prix du maintien d'une conception passant pour

⁴¹ Notes 41059 C/DEFA du 2 octobre 1961 (Sorlet), du 23 juillet 1959 (Nardin) et du 26 juin 1959 (ab der Halden), pour ce développement.

⁴² Note précitée de l'I.G. Carré, du 28 octobre 1959, pour ce paragraphe.

⁴³ Note précitée du 26 juin 1959 (ab der Halden), pour ce développement. L'effectif total des 19 établissements constructeurs au 1^{er} juin 1959 est de 24 797, dont 20 180 ouvriers. L'effectif total de la direction est alors de 32 455, dont 24 187 ouvriers. Si l'on prend le chiffre donné par le contrôleur pour 1958, soit 90 milliards pour les 19 établissements, alors le chiffre d'affaires par ouvrier s'établit à 4,5 millions. Ab der Halden ne compte le chiffre d'affaires que pour 50 milliards H.T.

périmée des établissements constructeurs. L'état-major étant presque le seul client, ils subissent tous les à-coups. Ab der Halden rappelle que les industriels privés estiment en général qu'il est imprudent de consacrer plus de 30 % de l'activité normale à l'exécution de commandes militaires.

La comparaison des coûts de revient des établissements et des prix de l'industrie se heurte aux mêmes difficultés que dans la Marine, en raison des différences dues au régime juridique. De plus l'équipement est souvent spécial à une fabrication et n'existe qu'en exemplaire unique. Une partie des machines de l'industrie appartient à l'État. Aussi la concurrence ne présente-t-elle qu'un intérêt limité. Lorsqu'elle existe, dans le domaine des munitions par exemple, la D.E.F.A. s'efforce d'assurer à ses établissements et à ceux de l'industrie le même taux d'utilisation des installations — cette attitude rappelle celle de la Marine —. Nardin écrit qu'il y a des économies importantes à réaliser sur les coûts de revient, en réduisant les stocks et les effectifs, en augmentant le rendement du personnel, etc.⁴⁴ La D.E.F.A., cela se sait, vit sur un trop grand pied. Le tout est d'imposer les économies dont la possibilité est démontrée.

Le contrôleur juge que la comptabilité industrielle du service est au point⁴⁵. Cependant les directeurs devraient prendre davantage conscience de leur action sur ses résultats en exploitant davantage ses enseignements, et se laisser autant guider par la recherche de la diminution des coûts que par la perfection des fabrications. La direction centrale doit veiller de son côté à ce que les fabrications civiles supportent une part équitable des frais généraux, afin d'éviter de fausser les résultats de l'activité.

f. Les relations commerciales. Les modifications indispensables du statut. Le même auteur sait bien que la comptabilité publique, « imprégnée de méfiance et de formalisme, tournée vers la justification et non vers l'action, ne convient pas, ceci est un lieu commun, à une entreprise industrielle et commerciale ». Après cette forte parole⁴⁶, le contrôleur doit répondre à un ministre qui n'envisage pas le changement de statut dans sa lettre, et aussi selon sa propre conviction, qui n'y est pas favorable. Il s'intéresse particulièrement à cette partie, dans laquelle le Contrôle est bien placé pour donner d'utiles conseils.

Il redoute surtout le contrôle de l'engagement et de l'ordonnancement des dépenses par les Finances, qui n'est pas adapté à une gestion industrielle dans laquelle les recettes correspondent à des commandes et les dépenses s'exécutent par nature. La comparaison entre des éléments de dépenses budgétaires classés les uns par destinations

Trois établissements ont disparu : ACF, AMS et ARL (celui-ci devient d'abord une annexe de l'APX avec maintien sur place de l'activité, puis l'emprise est affectée au Bureau de programmes franco-allemands, qui est un service étatique de la direction, à la régie Renault et à la commune de Rueil).

⁴⁴ Note 78i-T/SI/DEFA/4 du 19 janvier 1959, pour la fin du paragraphe.

⁴⁵ Rapport précité du Contrôle du 2 novembre 1959, pour ce développement.

⁴⁶ Une tirade comme celle-ci, qui est pourtant assez récente, paraît impensable dans la prose administrative actuelle. L'ingénieur général Carré écrit en effet comme un officier de Louis XV, et il n'est pas le seul en 1959 : « Cette réglementation outrancière, à base de méfiance et de suspicion envers les hommes qui agissent, établie en faisant abstraction de toute optique industrielle et commerciale, qui amène des organismes incompetents et irresponsables dépourvus d'une vue d'ensemble des problèmes à intervenir quotidiennement dans les actes de gestion, des plus simples aux plus complexes, constitue un freinage incessant et un gaspillage d'énergie absolument incompatibles avec une gestion normale d'une industrie qui aurait à se développer dans le sein d'une économie libérale. » Note précitée du 28 octobre 1959.

et les autres par nature est d'une extrême complexité et inaccessible au profane. Ce contrôle est une formalité irritante et inutile. Ce sera encore pis avec la reconversion car la D.E.F.A. doit pouvoir travailler sur stock et ne peut compter sur des engagements fermes (en valeur) de ses clients notifiés suffisamment à l'avance. Il convient donc de prévoir avec les Finances des modalités particulières de contrôle de l'exécution des dépenses, afin de rendre ce contrôle praticable en changeant l'esprit dans lequel il est réalisé.

Dans son activité civile, la D.E.F.A. exercera une gestion domaniale et comme telle soumise au droit privé. Pour gagner la confiance de ses co-contractants, elle devra se dépouiller de ses prérogatives de puissance publique. Ses contrats seront de droit privé, et le ministre peut l'autoriser. En revanche, la procédure de préparation, de contrôle et d'approbation des marchés, qui est la sauvegarde de la responsabilité du ministre, s'appliquera à ces contrats comme elle s'applique avec des variantes dans les entreprises publiques. La procédure de passation doit être assouplie, de même que le circuit d'examen. Pour obtenir les changements nécessaires, le ministre des Armées devrait se rapprocher de son collègue des Finances avant de rédiger un arrêté.

La D.E.F.A. doit pouvoir s'engager sur une certaine durée, de cinq à dix ans dans le cas de fabrications sous licence avec exclusivité de vente, compte tenu des usages. Les contrats comportant l'utilisation de moyens réservés devraient stipuler la résiliation automatique en cas de conflit ou de tension internationale (cas de force majeure). L'utilisation de moyens en chômage ferait jouer une clause de résiliation avec préavis et indemnité en cas de non respect du préavis ; cette indemnité serait imputée directement sur les crédits budgétaires. La priorité des fabrications militaires empêche en réalité la conclusion de tels contrats, et Nardin déclare de manière plus générale : pour pouvoir s'engager, il faut être maître de son destin, or, la D.E.F.A. ne l'est pas⁴⁷.

Il faut aussi vendre et la D.E.F.A. n'a ni expérience ni structure commerciale. « Le statut administratif est foncièrement inadapté aux méthodes, aux activités et aux mœurs commerciales ». Dès lors les établissements restent cantonnés au rôle de sous-traitant et donc mis en position d'infériorité. « On ne peut baser un avenir sur une position aussi inconfortable ». Ab der Halden, qui partage l'avis de l'ingénieur, évoque la S.O.F.M.A., la société auxiliaire qui devrait servir de service commercial pour les ventes d'armes à l'étranger, et qui n'a pas obtenu les résultats escomptés⁴⁸. Sans service commercial convenable point de salut. C'est la deuxième condition, en partie confondue avec la première, qui est un personnel adapté et doué de l'esprit industriel ou qui peut l'acquiescer.

Le ministre des Armées Pierre Guillaumat (1909-1991) ne veut pas de changement de statut, il cherche seulement à se débarrasser d'établissements en sur-nombre. Sa demande au Contrôle datée du 18 septembre 1959 porte que « des études relatives à la réforme de l'infrastructure industrielle des Armées suggèrent une reconversion partielle vers des activités civiles d'un nombre limité d'établissements de la D.E.F.A. »⁴⁹ La capacité de la direction n'est pas exploitée à plus de 50 % et le ministre juge que le « patrimoine industriel d'armement » doit être diminué de 30 % au

⁴⁷ Note précitée du 23 juillet 1959 (Nardin), pour ce développement.

⁴⁸ Note précitée du 26 juin 1959 (ab der Halden).

⁴⁹ Lettre 8113 MA/CAB/CIV du 18 septembre 1959.

moins⁵⁰. Cette mesure doit se traduire par la fermeture ou la reconversion d'établissements. La reconversion consiste soit à céder des établissements avec leur personnel soit à créer sous l'impulsion de l'État des fabrications nouvelles dans des domaines où l'industrie nationale est défaillante. Les établissements à reconverter seraient soustraits à la tutelle du ministère des Armées. Le ministre reconnaît que la définition des besoins militaires pour le temps de paix et pour le temps de guerre permet seule d'évaluer la masse et la nature du potentiel excédentaire⁵¹. Sans attendre lui non plus le résultat de ce travail, il veut mettre à exécution son programme de réductions. *La D.E.F.A. ne doit prendre de commandes civiles qu'à titre transitoire et en vue de mieux répartir les charges fixes. Les établissements qui exécutent avec succès de telles commandes peuvent impressionner favorablement leurs repreneurs potentiels.* La vente des établissements avec réembauchage de leur personnel est l'objectif essentiel de l'opération dite de reconversion.

La reconversion entendue dans ce sens doit servir à l'emploi du matériel en chômage et non à la création de moyens supplémentaires, sauf si elle entraîne ou facilite la remise en marche d'un important matériel inutilisé. Le ministre juge inutile un découvert au compte de commerce. Les commandes civiles seront servies par la trésorerie du compte alimentée par les provisions des commandes militaires (les 11/12^{es}). La mise sur pied d'une organisation commerciale viendra à son tour, mais le ministre ne veut pas qu'elle occasionne une augmentation de personnel. Dans la liste définitive des établissements à supprimer, on ne doit en comprendre aucun dont la cession « [poserait] les problèmes sociaux les plus graves ». Dans ces établissements, la priorité des commandes militaires disparaît, ils en auront en complément des commandes civiles et celles-ci ne pourront être résiliées qu'en cas de force majeure et moyennant une indemnité prévue au contrat. La D.E.F.A. est autorisée à passer des contrats de droit privé pour les besoins de l'activité ; les procédures de passation vont être assouplies.

Le ministre évoque encore l'augmentation des commandes militaires par certains cessionnaires et la modification du critère de répartition des commandes entre l'industrie et l'État selon une directive du 19 janvier 1960, le jour même de la signature de la lettre que nous relatons ici. La D.E.F.A. doit continuer de supporter la charge des installations réservées, mais celles-ci vont être fortement réduites.

La reconversion des établissements à supprimer a finalement été confiée à la Société pour la conversion et le développement industriels (S.O.D.I.C.), qui a traité avec le ministère des Finances en 1961⁵². Dans une lettre du 14 novembre 1961, le directeur de la D.E.F.A., l'ingénieur général Jean Sorlet (1905-1997), évoque un conseil restreint du 11 avril précédent au cours duquel la liste définitive a dû être établie⁵³. Il pense que l'application des décisions n'entraînera aucune difficulté sérieuse dans l'immédiat, « si ce n'est éventuellement d'ordre politique, au cas où elle pourrait s'effectuer dans les mêmes conditions que les nationalisations d'usines auxquelles il a été procédé vers 1936 ». Le changement, dans les sept établissements, n'affecte que la direction, les

⁵⁰ Lettre au Premier ministre 8688 EMGA/BT du 9 octobre 1959, pour ce développement.

⁵¹ Lettre 564 MA/CAB/CIV du 19 janvier 1960, pour ce développement.

⁵² Lettre B1 8275 du ministre des Finances du 12 juin 1961 pour la MAC et l'AHE, autres lettres pour les autres établissements. La S.O.D.I.C. a été également chargée de la reconversion de l'E.C.A.N. de Guérogny, le seul établissement qui ait été rayé de la liste de la Marine.

⁵³ Lettre du directeur de la D.E.F.A. à la D.M.A. 46010 D/DEFA du 14 novembre 1961, pour ce développement.

autres membres du personnel restant en place. Puis viendront les transferts de plans de charge, les mutations et les « adaptations de statuts ». La D.E.F.A. mettrait tout en œuvre pour dégager le repreneur des responsabilités qu'il serait amené à assumer temporairement à sa place, suivant un planning arrêté de concert. Elle étudie la reprise progressive des activités et donc d'une partie du matériel par les établissements conservés.

En 1963, l'établissement du Havre est cédé à la S.N.E.C.M.A. (moteurs d'avions, anciennement Gnome et Rhône). En 1964 l'atelier de construction de Limoges revient à S.A.V.I.E.M., filiale poids lourds de la régie Renault, et la cartoucherie de Valence à la S.O.G.E.V. L'atelier d'Irigny, près de Lyon, est repris par S.M.I., autre filiale de la régie Renault, en 1967. La manufacture d'armes de Châtellerauld est divisée en trois lots : la S.F.E.N.A. (équipements aéronautiques) obtient le premier lot, la commune le second et la Délégation ministérielle pour l'armement se réserve le dernier pour en faire un centre d'archives. La manufacture ferme ses portes en 1968. L'atelier de Mulhouse est remis aux Domaines la même année et l'activité de l'atelier de Lyon, une obuserie, est transférée à Tarbes en 1971. L'opération s'est faite sans grande difficulté. Les douze établissements restants vont former le G.I.A.T. en 1971.

Le Groupement industriel des armements terrestres (G.I.A.T.)

a. Genèse de sa formation. Pierre Guillaumat, un ingénieur général des Mines, ne semble pas favorable aux établissements de la D.E.F.A. Un ministre attentif et conscient de leur valeur réelle et surtout potentielle, au-delà des critiques fondées ou irrationnelles dont ils sont la cible depuis longtemps, se serait convaincu que les maintenir dans l'administration était le moyen de les faire mourir à petit feu. Les mémoires de son successeur, Pierre Messmer (1916-2007), ancien administrateur colonial, qui est resté ministre des Armées pendant plus de neuf ans, ne donnent pas une idée plus rassurante du sort qui les guette. Sous la présidence de De Gaulle (1890-1970), écrit-il, « la France devient un pays industriel ; sous l'impulsion de l'État, elle s'affirme dans les techniques de pointe : aéronautique, espace, nucléaire civil et militaire, informatique, etc. »⁵⁴ Le ministre commence par unifier son ministère, dont les divisions héritées du passé nuisent à l'action⁵⁵. Ainsi naissent au mois d'avril 1961 (décrets du 5 avril) le Secrétariat général pour l'administration et la Délégation ministérielle pour l'armement (D.M.A.). « Pour l'armement il faut un responsable. Sur les programmes, donc sur les crédits, le délégué se trouve souvent en conflit avec les chefs d'état-major ou le Commissariat pour l'énergie atomique [C.E.A.]. Les problèmes de personnels sont délicats : ils mettent en présence des corps d'ingénieurs militaires concurrents bien que tous polytechniciens, des effectifs ouvriers nombreux dans les arsenaux et très syndicalisés. Enfin, quand il s'agit de coopération internationale, d'importations ou d'exportations d'armes, l'intervention du pouvoir politique est nécessaire. »

La fusion des corps d'ingénieurs des différentes directions agrégées à la D.M.A. est difficile : elle est réalisée en droit par la loi du 21 décembre 1967 qui « a été l'objet de critiques durables et variées »⁵⁶. « Les corps de direction recrutés [principale-

⁵⁴ Pierre Messmer, *Après tant de batailles. Mémoires*, Albin Michel, 1992, p. 251.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 330-331, pour ce développement.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 334-335, pour ce développement. Le corps des ingénieurs hydrographes de la Marine a été rattaché au nouveau corps des ingénieurs de l'armement par une loi de 1970.

ment] à la sortie de l'École polytechnique étaient au nombre de cinq [Fabrications d'armement, Génie maritime, Air, Poudres et Télécommunications d'armement], et il y avait six corps d'ingénieurs des travaux. Tous ces ingénieurs étaient sollicités par le secteur privé, mais aussi par d'autres administrations de l'État comme les ministères de l'Industrie et des Transports, et par les entreprises nationales, sociétés de constructions aéronautiques, etc. Aucun de ces corps n'égalait en prestige ceux des Mines ou des Ponts et Chaussées, mais chacun avait établi des liens solides avec l'armée au profit de laquelle il travaillait : ils formaient ensemble une sorte de petit complexe militaro-industriel dans lequel l'un s'appuyait sur l'autre pour atteindre ses propres objectifs. De ce point de vue, la symbiose de la Marine et du Génie maritime était exemplaire : les arsenaux construisaient d'excellents navires, mais à des prix réels dépassant de loin les chantiers navals privés. On pouvait en dire autant des chars construits dans les « ateliers » de la D.E.F.A. (Direction des études et fabrications d'armement). »

La nouvelle délégation se trouve chargée de missions à caractère étatique et de missions industrielles, ces dernières étant confiées aux arsenaux. « J'entends », poursuit le ministre, « que la délégation à l'armement soit *seule* responsable des recherches et des essais militaires [ce sont des missions étatiques] et que les Armées soient ses clients libres de s'adresser à d'autres fournisseurs [que les arsenaux] — sauf bien entendu pour les armes nucléaires [monopole du C.E.A.] —, si elles y trouvent leur avantage. » Dans sa décision du 1^{er} avril 1963, le ministre distingue les trois directions nouvelles qui devraient remplacer celles qui ont été regroupées pour former la D.M.A. : recherches et moyens d'essais ; études et réalisations de prototypes ; production⁵⁷. La distinction n'est pas absolument nette, mais il faut considérer que seuls les moyens d'essais au sens large et les recherches, entendues comme les études générales, relèvent des missions étatiques de la D.M.A. Le terme d'étude doit être compris au sens de développement de produits nouveaux comme dans la loi de 1935, c'est une mission industrielle et elle n'est pas réservée aux arsenaux. Rappelons que dans l'ancienne conception, ces études leur appartenaient, l'industrie travaillant le plus souvent sur leurs plans, c'est-à-dire en sous-traitance.

Les arsenaux doivent donc être mis en concurrence avec l'industrie. Mais qu'est-ce que ces établissements en 1961 ? « Nécessaires mais coûteux et rigides, les ateliers militaires, les poudreries, les arsenaux, vieux parfois de plusieurs siècles, sont souvent l'entreprise principale sinon unique des villes ou des villages qui ont grandi avec eux et autour d'eux. Y toucher soulève des tempêtes sociales et politiques. Au moment où les techniques nouvelles envahissent les armements, il faut pourtant reconverter ou fermer des établissements dont l'activité relève plus du folklore que de l'économie ou de la défense nationale. »⁵⁸

Le ministre désigne les ouvriers d'État et leurs syndicats comme les adversaires principaux du bien public dans ce domaine. « [Les] ouvriers, mieux payés que leurs homologues du secteur privé local, sont fiers de leur métier et assurés de la

⁵⁷ André Dufoux et Claude Engerand, « La naissance du Groupement industriel des armements terrestres (G.I.A.T.), 1963-1971 », paru dans *Techniques avancées* (I.S.S.N. 1161-3793), n° 59, mars 2002, p. 15 à 22, pour la fin du paragraphe.

⁵⁸ Pierre Messmer, *op. cit.*, p. 321-322.

stabilité en fait, sinon en droit⁵⁹. Fortement organisés au plan syndical, ils sont très revendicatifs [...]. Une ou deux fois par an, je reçois leurs dirigeants syndicaux dont la stratégie immuable consiste à revendiquer, cumulativement, les avantages du secteur privé et ceux de la fonction publique. Je réponds invariablement qu'il leur faut choisir, non seulement parce que le bon sens l'exige, mais surtout parce que nos arsenaux déperiront s'ils ne sont pas compétitifs avec le secteur privé. Ils accélèrent sans le vouloir le mouvement qui pousse les Armées à s'adresser de plus en plus aux entreprises publiques et privées pour toutes les techniques nouvelles. Se croyant indispensables et croyant le budget des Armées inépuisable, ils restent fermement établis dans leurs fausses certitudes. »⁶⁰

Autrement dit, les syndicats d'ouvriers scient la branche sur laquelle les ouvriers d'État sont assis. Le ministre ne parle pas de l'opposition des hommes politiques et autres notables locaux, dont l'intérêt immédiat est au maintien du *statu quo*, ni encore moins de celle des ingénieurs. Il écrit que plusieurs arsenaux de l'armement terrestre ont été cédés ou fermés, la conjoncture économique de l'époque rendant plus facile une telle opération, et que le service des Poudres a été transformé en société nationale (la S.N.P.E.), « pour respecter les règlements de la Communauté économique européenne »⁶¹, autrement dit l'article 223 du traité de Rome, qui exclut de la concurrence européenne les matériels de guerre et eux seulement. L'auteur masque de cette façon l'échec du projet de transformation du statut de tous les arsenaux de la D.M.A., la S.N.P.E. créée en 1971 étant la partie réalisée de ce grand dessein.

En effet, le projet de constitution de sociétés nationales a été repris en 1963, la décision du 1^{er} avril précitée ayant également pour objet de décentraliser l'exécution des programmes d'armement par la création d'établissements publics et de fusionner les corps d'ingénieurs militaires⁶². Cinq établissements publics ou sociétés nationales ont été envisagés : l'un d'eux devait regrouper les actifs industriels du service des Poudres, un second les établissements de réparations aéronautiques, un troisième les arsenaux de Brest, Lorient, Cherbourg et Indret ; les établissements industriels de la D.E.F.A. étaient malencontreusement répartis entre deux sociétés distinctes et associés aux autres établissements de la Marine. Le projet échoue rapidement et seule la S.N.P.E. voit le jour, comme nous l'avons dit, son monopole ne pouvant subsister. Parmi les difficultés rencontrées il y a cette confusion des tâches étatiques et des tâches industrielles, notamment dans les études, qu'il aurait fallu bien distinguer avant de former le plan des sociétés et d'affecter les établissements, puisque ces sociétés ne pouvaient être investies par définition d'aucune mission étatique. Nous ne connaissons pas la position des politiciens ni surtout celle des directeurs de la D.M.A. et de leurs principaux collaborateurs sur ce premier projet de réforme, dont l'étude reste à faire.

Une directive du 18 novembre 1967 émise par le général Michel Fourquet (1914-1992), deuxième délégué, est ensuite envoyée à toutes les directions, mais elle est

⁵⁹ En ceci qu'il faut une loi pour licencier des fonctionnaires, et un simple décret pour licencier des ouvriers « réglementés ». Plusieurs décrets ont été pris dans ce sens avant la transformation du G.I.A.T. en société nationale en 1990 cf. *infra*.

⁶⁰ Pierre Messmer, *op. cit.*, p. 268.

⁶¹ *Ibid.*, p. 322-323.

⁶² Nous suivons ici en général l'article cité d'André Dufoux et Claude Engerand, et la discussion qui a suivi leur conférence à l'École militaire sur le même sujet le 11 janvier 1993.

Le premier délégué est le général Gaston Lavaud (1900-1977), officier d'artillerie.

surtout destinée à la Direction technique des armements terrestres (D.T.A.T., nouvelle appellation de la D.E.F.A.) et à la Direction technique des constructions navales (D.T.C.N., ex-D.C.C.A.N.). Parmi les orientations fixées figure bien sûr cette distinction, assez neuve à l'époque et difficile à faire, entre missions étatiques (celles de l'État en sa qualité de client et de puissance publique) et missions industrielles ou de production. Le délégué demande une réforme de l'organisation de la composante industrielle de nature à développer l'esprit d'entreprise et à augmenter la productivité. Il évoque de façon plus précise l'intérêt de la formation de groupements d'ensembles industriels ayant des activités voisines ou complémentaires. Par cette directive, il cherche d'une part à mettre fin à une confusion des fonctions qui minait le crédit que les militaires et les états-majors accordaient à ces deux directions et, de l'autre, à préparer l'émancipation du secteur industriel, le jour où le pouvoir politique jugerait cette réforme souhaitable et possible.

Le successeur du général Fourquet, l'ingénieur général des Mines Jean Blancard (1914-2008), constatant que la directive n'est pas suivie d'effet, en rédige une autre dans le même sens (29 avril 1969). La D.T.A.T. envoie une réponse jugée encourageante, la D.T.C.N. se tait et son silence est interprété comme un refus d'obtempérer. Quoi qu'il en soit, son attitude conduit à y reporter de vingt-cinq ans cette division indispensable⁶³. Le délégué se contente de la réponse de la D.T.A.T. pour obtenir un succès limité plutôt que de risquer un second échec.

La réponse donnée en juillet 1969 comportait : 1° le rejet des groupements d'établissements, qui auraient conduit à l'agrégation des établissements industriels à des sociétés existantes selon leurs productions principales (blindés, armes, munitions) ; 2° l'accord sur la distinction des tâches et sur la définition de ce que serait le G.I.A.T., regroupement des onze établissements industriels de la direction (900 MF de chiffre d'affaires, 16 300 employés) ayant une certaine individualité au sein de la D.T.A.T. et une comptabilité séparée. La distinction des tâches avait l'intérêt de mettre fin à cette confusion qui faisait considérer, notamment par l'état-major de l'armée de Terre, que la direction était juge et partie dans les programmes d'armement. Elle a soulevé bien des difficultés, parmi lesquelles la répartition de la pénurie d'ingénieurs et de techniciens et l'état d'esprit des ingénieurs de l'armement et des syndicats (encore que ceux-ci se soient plutôt désintéressés du sujet dans la mesure où le statut des personnels n'était pas en cause). La division était perçue comme un affaiblissement et une menace de démembrement, après les fermetures ou les transferts d'établissements que la direction avait subis. En plus de la méfiance, certains ingénieurs étaient inquiets parce qu'ils voyaient dans la distinction des tâches, autrement dit la division de la D.T.A.T., une diminution de l'intérêt de leur métier. D'autres ingénieurs, formés aux questions industrielles et économiques, étaient au contraire favorables au mouvement.

L'acte de naissance du G.I.A.T. est une décision du 12 janvier 1971 signée par l'ingénieur général Francillon (1914-2002), directeur de la D.T.A.T., confirmée par le décret du Premier ministre (qui est alors Pierre Messmer) du 25 juin 1973 autorisant une délégation de pouvoirs au directeur du G.I.A.T.⁶⁴ Ce décret ne définit pas les fonc-

⁶³ Le directeur technique des constructions navales, Henri Bensussan (1907-2001) a envoyé une première réponse le 19 janvier 1968 (60672 CN/O) dans laquelle il ne présente pas la distinction des deux genres d'activités comme une impossibilité ; la confusion est bien plus grande dans sa direction que dans l'autre.

⁶⁴ *J.O.* du 3 juillet 1973, p. 7142.

tions du nouveau directeur, mais révèle son existence par l'autorisation de délégation de pouvoirs du ministre, et de subdélégation à des adjoints directs et aux directeurs des onze puis dix établissements du Groupement industriel⁶⁵. La nouveauté est bien la création de cet emploi de directeur, subordonné au directeur de la D.T.A.T. et d'un état-major autour de lui composé de 70 à 100 collaborateurs, maintenant que la séparation des tâches est un fait accompli. Mais, dès le début, le G.I.A.T. s'interdit d'entretenir des relations directes avec son principal client, l'état-major de l'armée de Terre, afin d'éviter les conflits avec la D.T.A.T. « étatique », son représentant officiel. Cette situation est fort gênante pour un industriel ; les autres fournisseurs principaux de l'état-major sont naturellement en relations d'affaires avec lui comme avec la D.T.A.T.

b. Position du G.I.A.T. Son domaine de compétence. À sa création, le G.I.A.T. est un ensemble économiquement viable dont l'effectif est comparable à celui de la S.F.A.C. (Le Creusot) ou d'Alstom⁶⁶. C'est un ensemble industriel puissant, diversifié et intégré, dont la caractéristique est la polyvalence. Les commandes budgétaires représentent encore l'essentiel de son plan de charge (87 %), mais il est prévu de développer l'activité civile afin d'atténuer l'effet des à-coups des commandes militaires et d'« entretenir un état d'esprit dynamique ». Il suit le progrès technique : si le char AMX 30 B (1966) est un assemblage d'organes mécaniques, la version améliorée AMX 30 B2 (1980) comprend un calculateur et une caméra à bas niveau de lumière pour la conduite de tir, et l'architecture du char AMX Leclerc (1991) est à base d'informatique pour l'ensemble des fonctions. La même évolution se remarque dans l'artillerie.

D'un autre point de vue, la situation s'est fortement dégradée. En 1985, le chiffre d'affaires s'élève à 7 906 MF, dont 71 % pour les clients budgétaires et 29 % pour les autres clients, essentiellement des États étrangers pour des commandes d'armements. Pour la première fois depuis 1971, il est en régression par rapport à l'exercice précédent (6 %), et le résultat à l'export est nul après des années de bénéfices. L'effectif total de 1986, soit 17 000 agents dont 12 700 ouvriers, n'a guère changé depuis le début. Le taux d'encadrement (nombre d'agents de catégorie A de la fonction publique et équivalents, I.T.E.F. compris) est toujours faible, quoique plus élevé qu'en 1971 (6,7 %, ou 1 135/ 16 975). L'activité est la suivante, en pourcentages du chiffre d'affaires de 1985 : véhicules de combat (40 %), artillerie (16,3 %), armements moyens et légers (6,3 %), munitions (23,3 %) et divers (14,1 %). Ce chiffre d'affaires comprend pour 12 % des ventes d'études.

Le G.I.A.T. domine le secteur des armements terrestres classiques, mais il est seul, alors que des industriels de ce secteur appartiennent à des groupes puissants. En 1985, il a reçu, dans ses domaines d'activité, 88 % des crédits d'étude et 42 % des crédits de fabrication de la section forces terrestres du budget. La position des industriels privés des mêmes domaines est plutôt fragile. Thomson-C.S.F. et Aérospatiale

⁶⁵ Compte tenu de la fusion de l'ABS et de l'ECP sous le nom d'Établissement d'études et de fabrications d'armement de Bourges (E.F.A.B.) en 1967, puis de la fusion de l'AMX et de l'APX en 1973 sous le nom d'AMX-APX à Satory, les dix établissements du G.I.A.T. sont les suivants :

Bourges (E.F.A.B.), Le Mans (ALM), Rennes (ARS), Roanne (ARE), Saint-Étienne (MAS), Salbris (ASS), Satory (AMX-APX), Tarbes (ATS), Toulouse (ATE) et Tulle (MAT).

⁶⁶ Nous suivons maintenant le rapport intitulé *Le G.I.A.T. face à ses problèmes*, 11127 DEF/DGA/CN.GIAT/DR du 19 septembre 1986, dit rapport Engerand, du nom de son auteur, Claude Engerand (1926), ancien directeur de la D.T.A.T. (42 pages, 70 avec les annexes), et le *Projet de plan stratégique du G.I.A.T.*, document D.G.A. sans numéro de novembre 1988 (35 pages).

sont maîtres d'œuvre des systèmes de missiles sol-air et sol-sol, le G.I.A.T. n'étant qu'un coopérant qui fournit le châssis roulant.

Le G.I.A.T. est d'abord maître d'œuvre de l'étude et de la production d'armements. Pour la plupart des produits, systèmes ou familles de produits, il désigne un établissement maître d'œuvre de développement et un autre établissement maître d'œuvre de production, qui coordonnent les tâches et s'appuient pour la maîtrise d'œuvre des sous-systèmes ou composants sur d'autres établissements ou sur des entreprises extérieures. Il fait de plus en plus appel à des équipementiers spécialisés dans les gyroscopes, l'optronique, l'électronique et les asservissements ; sa valeur ajoutée dans la production des blindés en est réduite d'autant.

L'exportation d'armements a représenté jusqu'à 40 % du chiffre d'affaires du G.I.A.T. (38 % en 1983, 37 % en 1984, 29 % en 1985). Elle a crû de 7 % par an en moyenne et en valeur de 1975 à 1985, représentant 35 milliards dont 1,75 milliard de ressources d'autofinancement (après reversement au Trésor de 50 % des bénéfices, soit 3,5 milliards, ou l'équivalent de l'impôt sur les sociétés). L'ingénieur général Engerand (1926), ancien directeur de la D.T.A.T. devenu contrôleur général des armées, écrit dans son rapport de 1986 que l'exportation a permis de dégager des marges importantes et d'améliorer le comportement du personnel (esprit d'initiative, obligation de compétitivité, agressivité commerciale). Mais l'excès de l'offre est devenu notoire à l'échelle mondiale. La tendance est à la vente par les pays développés de licences ou de services et non plus seulement de fournitures d'armement, plusieurs pays moins développés proposant des matériels moins compliqués et moins chers que ceux qui sont d'abord étudiés pour un État occidental. Ces pays veulent maîtriser des technologies de pointe et améliorer leur balance des paiements en important moins d'armements et en exportant ceux qu'ils peuvent placer à l'étranger. La coopération industrielle entre pays développés a commencé, il est à prévoir qu'elle va s'accroître. Des efforts sont faits pour réduire les coûts, notamment dans les études ; des groupements ou associations sont créés afin d'aborder les marchés dans les meilleures conditions. Le G.I.A.T. doit y participer, et de nombreux industriels souhaitent coopérer avec lui.

c. La diminution des commandes, ses causes, ses conséquences, ses remèdes. Le G.I.A.T. a beaucoup souffert de la surabondance de l'offre et de la baisse de la demande d'armements. Ainsi, à la fin de 1983, le nombre d'heures productives en carnet est de 25 millions, et de 15 millions seulement à la fin de 1987 ; le chiffre d'affaires passe dans l'intervalle de 9 500 MF (6 100 avec les clients budgétaires, 3 400 à l'export) à 7 300 MF (5 300 et 2 000 MF). L'armée de Terre commande davantage d'hélicoptères et d'engins, la part du G.I.A.T. s'en trouve réduite d'autant.

L'activité pour les Armées doit diminuer pour atteindre 60 % du potentiel en 1989, surtout dans les secteurs de la mécanique et de l'armement (50 % de charge). La charge totale serait de 76 à 90 % du potentiel prévu en 1989, alors qu'il faudrait que le G.I.A.T. soit chargé à 115 %, afin qu'il dispose d'un volant de sous-traitance rapatriable de 15 %. C. Engerand écrit que l'activité prévue pour le char AMX Leclerc (1 400 véhicules pour l'armée de Terre, plus l'exportation) permettra un jour de remonter la pente. En attendant, le sureffectif spéculé en 1986 pour 1990 varie de 2 200 à 4 200 ouvriers selon l'hypothèse retenue (la déflation naturelle est évaluée à un millier d'ouvriers). C. Engerand retient une fourchette de 2 800 à 3 600 ouvriers, soit de l'ordre

du quart de l'effectif ouvrier. La procédure de dégage­ment des cadres à 55 ans par voie de décret lui semble la mieux adaptée, l'État ne pouvant déplacer de force un ouvrier réglementé. Le résultat annuel en 1990 serait une perte de 700 à 920 MF, la perte cumulée en cinq ans variant de 2 660 à 3 270 MF. Ces pertes énormes seraient supportées en totalité par le budget, et surtout par celui de la section des forces terrestres ; l'armée de Terre achèterait forcément moins de matériels au G.I.A.T. et de moins en moins. Claude Engerand conclut ainsi : « On entrerait alors dans une spirale de gaspillage conduisant l'armée de Terre à la ruine et le G.I.A.T. à l'effondrement. » Il est donc indispensable de procéder sans tarder aux diminutions d'effectifs qu'il a évoquées.

Pour pallier la sous-activité, le G.I.A.T. a recherché de la charge à tout prix et celle qu'il a trouvée a contribué à la dégradation de ses résultats ; on a effectivement commencé à prendre des mesures d'âge afin de se défaire des ouvriers et agents de plus de 55 ans (juin 1987) et à procéder à des mutations d'ouvriers sur la base du volontariat. On compte sur 2 300 départs d'ici au 31 décembre 1990 et 250 mutations en dehors du G.I.A.T. L'équipement, qui a été grandement modernisé, est surabondant lui aussi. De ce fait les coûts de revient augmentent, et plus que les prix en général. Ajoutée à la diminution des exportations, l'augmentation des coûts réduit la capacité d'autofinancement et les ressources qu'il est possible d'affecter aux opérations d'adaptation industrielle et aux approvisionnements à long cycle.

C. Engerand note que les essais qui ont été faits de prendre de la sous-traitance de compétence aux fournisseurs spécialisés des matériels du G.I.A.T. sont satisfaisants, mais ils coûtent en matière grise et en argent. Est-il utile d'aller plus loin et de reprendre certaines fabrications à des spécialistes eux-mêmes en difficulté, comme les moteurs ? Le G.I.A.T. essuierait les plâtres pendant de longues années. Aussi est-il plus utile qu'il soigne son rôle de maître d'œuvre industriel. Le G.I.A.T. pourrait essayer de reprendre pied dans les domaines des boîtes de vitesses et de l'optique, note l'auteur du plan stratégique de 1988 ; l'augmentation de la fonction d'équipementier exigera probablement des associations nouvelles ou renforcées. Le G.I.A.T. ne doit plus hésiter à se présenter en position d'équipementier face aux systémiers, même s'il arrive que ceux-ci le concurrencent au niveau du système. Cette position permettrait de vendre en Europe, estime l'auteur du plan.

De même notre contrôleur général ne voit-il pas comment l'on pourrait augmenter les commandes de munitions. Le G.I.A.T. en a déjà la meilleure part (environ 75 %), et la mesure risquerait de faire disparaître les fournisseurs privés sans profit réel pour ce secteur d'activités, dont les ateliers et les personnels sont spécialisés. Le G.I.A.T. pourrait reprendre la fabrication de matériels complets, comme le véhicule blindé léger (VBL), dans la mesure où l'État dispose du droit de reproduire. Cette solution est jugée impraticable, sauf à se limiter à des sous-ensembles, et alors elle devrait aussi s'appliquer à des programmes pilotés par d'autres directions que la D.A.T.

Reste à trouver une place dans les armements nouveaux. C'est la vraie solution et, insiste l'auteur, on ne doit pas laisser passer les occasions qui se présentent, par exemple les munitions dites intelligentes. Il faut investir dans les ressources intellectuelles. La diversification civile, qui est dans le même cas, lui paraît impraticable dans le statut d'État.

d. L'isolement industriel. Depuis sa création le G.I.A.T. a fait des progrès, mais sa position vis-à-vis des grands industriels de l'armement, Aérospatiale et Thomson-C.S.F. notamment, s'est dégradée dans le même temps, parce qu'il ne jouit pas de la même liberté d'action qu'eux. L'inadaptation de son statut actuel se voit encore mieux lorsqu'il est en difficulté.

Le G.I.A.T. est isolé : même s'il noue des accords de coopération, il ne peut s'engager lui-même ; il ne peut prendre aucune participation industrielle. Par voie de conséquence et pour donner un exemple frappant, la société Minerva, auteur des plans de la boîte de vitesses du char AMX 30B2, a été annexée à Valeo, qui ravit ainsi sans effort la place du G.I.A.T. dans l'un de ses domaines de compétence. Le G.I.A.T. ne peut prendre intérêt dans des sociétés étrangères, lorsque le pays en fait une condition de l'achat d'armements (le Brésil par exemple). Il a perdu la tourelle Roland parce que l'Aérospatiale a craint une remise en question des engagements de prix qui lui auraient été demandés. Cependant, note C. Engerand, la participation de la D.C.N. au groupement d'intérêt économique Pronav France montre que la prise de participation n'est pas ou n'est plus impossible.

e. La réduction du domaine des activités militaires. La diversification. Sans parler de l'ENTAC repris par Nord Aviation (Aérospatiale), on doit constater que la maîtrise d'œuvre du lance-roquettes multiples américain (LRM ou MLRS) est revenue, pour la part française de ce programme international comportant l'exploitation d'une licence et des améliorations, à Aérospatiale et non au G.I.A.T., *alors qu'il s'agit d'un matériel d'artillerie classique.* La cause en est, écrit M. Engerand, que le G.I.A.T. ne pouvait disposer de l'équipe d'ingénieurs nécessaire, les siens, trop peu nombreux, étant occupés ailleurs. Pour la même raison, le G.I.A.T. n'a pas participé à la troisième phase de ce programme (tête à guidage terminal).

Le G.I.A.T. reste cantonné dans le domaine de l'armement, ce qui est toujours aussi dangereux pour son plan de charge. Pour cette même raison, la D.G.A. incite fortement ses fournisseurs à diversifier leurs activités, et la grande majorité en a une importante dans le domaine civil. Le potentiel technique important mis en place pour l'armement n'a donc pas d'autre usage. La jurisprudence d'Allarde paraît invincible, sauf s'il s'agit de sous-traitance. La fabrication sous licence par le G.I.A.T. avec exclusivité de vente totale ou partielle à l'auteur du produit ne sera sans doute pas critiquée par le Conseil d'État, mais l'écran avec la clientèle sera encore plus épais, parce que le G.I.A.T. n'aura pas l'état-major pour guider ses efforts. L'affaire de Tarbes s'est terminée par la cession de la licence des centres d'usinage à Alcatel.

Le domaine de compétence défini par le plan stratégique de 1988 n'a fait que se rétrécir, et il est encore temps d'inverser la tendance : maîtrise d'œuvre de systèmes et de matériels terrestres complets, réalisation de certains équipements, mise en valeur du potentiel industriel pour des fabrications mécaniques du niveau correspondant, mise en œuvre des matériaux composites ou pyrotechniques. L'on pourrait vendre séparément certains équipements, à défaut de vendre le matériel complet, et l'on ne s'en est pas suffisamment avisé.

Le plan stratégique mentionne la nécessité de prendre en compte la totalité de l'environnement du combat aéroterrestre, et donc de doter le G.I.A.T. d'un potentiel d'étude ou de pilotage d'étude de type « technico-opérationnel » et de développer ses

moyens de simulation. L'organisme doit aussi faire un effort d'anticipation des besoins avant leur expression par les services officiels. Il semble, d'après le rapport, qu'il est démuné de compétences dans ces deux domaines voisins et distincts du domaine commercial.

f. Des modes de commercialisation déficients. Des procédures d'achat inadaptées. Les deux premiers directeurs du G.I.A.T., les ingénieurs généraux Dufoux (1923-1998) et Di Pace (1931) ont pris part aux efforts tendant à obtenir deux avantages importants dans le cadre de la législation existante⁶⁷. Par l'art. 62 de la loi de finances de 1979, le G.I.A.T. est autorisé à faire fructifier les excédents de trésorerie dus aux commandes non budgétaires et à utiliser la moitié des bénéfices dégagés par ces commandes (les commandes budgétaires restent facturées au coût standard majoré des marges dites étatiques). Par ce moyen, il peut autofinancer des « études d'adaptation industrielle », c'est-à-dire des études ou compléments d'étude réalisés en vue de l'exportation, ou fabriquer des sous-ensembles par anticipation, ce sont les « approvisionnements à long cycle » qui permettent de réduire les délais de livraison. Ensuite l'art. 29 de la loi du 28 décembre 1957 est rendu applicable aux exportations du G.I.A.T. Celui-ci, au moyen des contrats SOFRANTEM, peut fabriquer des matériels en anticipation de commande à l'export, avec garantie de reprise par l'armée française si la commande n'est pas confirmée. Le G.I.A.T. a su lancer et réussir les études autofinancées de l'AMX 32 puis de l'AMX 40, la tourelle TS90, le canon de 25 mm à énergie interne, même si les ventes de matériels n'ont pas répondu aux attentes⁶⁸.

La réforme des quatre offices ou sociétés auxiliaires, dont la mission prioritaire est de concourir à la vente et à l'après-vente des produits du G.I.A.T., est jugée plus nécessaire que jamais. La division commerciale, peu nombreuse, s'occupe des aspects technico-commerciaux ; seules la S.O.F.M.A. (fondée en 1939) et la SOFRESA, chacune dans sa zone géographique, sont en contact direct avec les clients pour la promotion et la négociation. La SOFRANTEM (1970), représentant un consortium de banques, est chargée du financement des ventes. La COFRAS s'occupe de la mise en mains des matériels, de la formation et du soutien chez les clients étrangers.

La SOFRESA, créée en 1974 pour les ventes au Moyen Orient, était au début au service exclusif du G.I.A.T. et répondait convenablement à ses besoins⁶⁹. La Cour des comptes a critiqué, dans un rapport de 1978, un fonctionnement incompatible avec les règles des finances publiques ; la réforme qui s'est ensuivie a ainsi fait perdre au G.I.A.T. son service commercial⁷⁰. D'une manière générale, l'on peut dire que les deux sociétés de vente et la société d'assistance éloignent trop le G.I.A.T. de sa clientèle étrangère et qu'elles sont difficiles à manœuvrer⁷¹. Les offices de vente ont des actionnaires privés qui se sont trouvés plus d'une fois en situation de concurrence avec le G.I.A.T.⁷² Le Groupement devrait au moins assurer le soutien des matériels exportés à

⁶⁷ André Dufoux et C. Engerand, article cité.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ P. Chiquet ajoute que les offices font aussi de l'espionnage et qu'ils ne donnent pas satisfaction. *La gabegie. Le scandale du complexe militaro-industriel français*, Albin Michel, 1997, p. 94.

⁷² André Dufoux et Claude Engerand, article cité.

la place de la COFRAS et augmenter le domaine de ses prospections (celui des munitions est limité, en 1988 encore, aux clients des armements du G.I.A.T.).

D'un autre côté, le G.I.A.T. ne peut faire garantir ses ventes à l'exportation par la COFACE. Si le financement passe par lui, les industriels associés à la vente perdent cette garantie eux aussi. Si on le fait transiter par les sociétés de vente, elles passent alors pour des maîtres d'œuvre, ce qui est malsain.

La Cour des comptes a indiqué que les problèmes rencontrés dans le service commercial trouveraient leur solution par le changement de statut. Le plan stratégique de 1988 mentionne qu'une augmentation de la part de l'État dans les offices de vente, une modification de la composition des conseils d'administration et un « rapprochement structurel » seraient de nature à accroître l'autorité du G.I.A.T. et de la D.C.N. L'auteur du plan remarque aussi que les relations avec les clients budgétaires, et c'est un comble, « ne se fondent pas sur un réseau suffisamment suivi pour connaître et anticiper leurs besoins ». Le G.I.A.T. doit reconquérir la confiance entière de l'état-major, qui reste son client principal, et cette opération est qualifiée d'« ambition commerciale ». Le Groupement doit se comporter à son égard comme les autres fournisseurs, c'est-à-dire entretenir des relations directes avec lui. Ce n'est pas seulement la D.A.T. (ex-D.T.A.T.) qui fait écran, mais aussi la direction centrale du Matériel (D.C.M.A.T.) qui joue ici le rôle de la COFRAS. En revanche les clients budgétaires devraient considérer le G.I.A.T., dans une juste mesure, comme un fournisseur privilégié.

La procédure des marchés reste lourde et les commissions consultatives d'examen admettent difficilement une disparité des conditions suivant la destination des fournitures (armée française ou export) et le non-respect du jeu de la concurrence, lorsque le G.I.A.T. veut réserver à un industriel une part du contrat qu'il a contribué à obtenir. Le G.I.A.T. peut aussi avoir intérêt à nouer des liens durables avec tel ou tel fournisseur, sans observer la règle du mieux disant telle que l'entend le code des marchés publics. Si un régime dérogatoire pour les exportations devait être étudié, il s'appliquerait à tous les services industriels de l'État. Mais, comme il s'agit souvent des mêmes fournitures que celles qui sont destinées à l'État, C. Engerand conclut à l'impossibilité.

g. Des contraintes insurmontables en matière de personnel. Une question domine les autres pendant les dix-neuf années d'existence du G.I.A.T. : c'est le taux d'encadrement technique mesuré par le pourcentage des ingénieurs et aussi des techniciens dans l'ensemble du personnel. Ces taux s'améliorent progressivement, mais ceux des entreprises engagées dans la même course à la technologie augmentent bien davantage. C'est ainsi, souligne C. Engerand, que le taux d'ingénieurs diplômés et de cadres supérieurs administratifs du G.I.A.T. passe de 2,8 % en 1971 à 3,7 % en 1985 ; en 1985, le taux correspondant dans l'industrie des constructions mécaniques est de 8 %, 11 % dans la construction électrique et 15 % dans le secteur aérospatial. En limitant la comparaison à la division ferroviaire d'Alstom, l'on constate qu'elle emploie en 1988 moitié d'ingénieurs en plus que le G.I.A.T. (cette fois les nombreux I.T.E.F., qui sont des ingénieurs maison, sont compris) et deux fois plus de techniciens. Le prix des

efforts incessants pour obtenir du Budget le remodelage des pyramides, c'est une augmentation trois fois moins rapide que dans les autres secteurs de l'industrie⁷³.

Le contrôleur général Engerand, pensant que des assouplissements du statut devraient être obtenus dans le domaine du personnel, observe que l'État prétend juger le G.I.A.T. d'après ses résultats, alors qu'il fixe arbitrairement ses moyens principaux, les effectifs par catégories et la capacité d'investissement, et qu'il le fait selon des préoccupations éloignées de celles de l'industrie. Il propose de faire voter par le Parlement un montant global et plafonné pour la masse salariale annuelle, la pyramide des effectifs étant ensuite décidée par le délégué. Les salaires proposés aux ingénieurs contractuels restant insuffisants, il est d'avis de recruter tous les nouveaux ingénieurs selon le régime des conventions collectives, avec changement de statut pour les ingénieurs en fonctions. Il estime encore que la réforme nécessaire des classifications ouvrières doit s'inspirer de celles de l'Union des industries métallurgiques et minières (U.I.M.M., anciennement Comité des forges). Il reste que la multiplicité des statuts et des catégories et leur cloisonnement sont autant d'entraves à l'action et une source de gaspillage des cadres, par ailleurs si peu nombreux.

Il faut encore, dit l'auteur du plan stratégique de 1988, insuffler au personnel du G.I.A.T. l'esprit de l'industrie, « une culture renouvelée résolument industrielle, faite de dynamisme et de fierté et marquée par la volonté de compter aux plans national et international ». Cette culture, qualifiée de nouvelle, comprend une recherche d'amélioration permanente dans tous les domaines et tenant compte des avis et suggestions de tous, la sensibilisation des personnels aux dépenses sur lesquelles ils ont une action, l'information relative aux succès obtenus à l'extérieur (contrats, concours, expositions) et à l'intérieur du G.I.A.T. Cette culture suppose une organisation et des méthodes favorisant la responsabilité et le dynamisme par l'adaptation des règles administratives (le plan stratégique établi sous la direction du ministre ou du délégué ne parle pas de changement de statut). Elle suppose surtout un dialogue social plus intense, afin de construire un ensemble dynamique fondé sur la motivation et la compétence.

h. L'attitude des ingénieurs de l'armement. Elle joue un rôle important dans les déterminations des directeurs et peut-être des ministres. Les chefs du corps tentent de diriger l'opinion dans le corps, mais ils sont eux-mêmes imprégnés de l'esprit qui y domine. La série des synthèses des carrefours annuels des ingénieurs institués en 1969 permet de s'en faire une certaine idée.

Jean Blancard préfère laisser en l'état les établissements qui subsistent, maintenir leur équipement à un niveau satisfaisant et leur donner une *structure* (et non un *statut*) qui leur permette de rester dans la compétition ; d'ailleurs le statut actuel est la seule solution⁷⁴. Si l'on passe un jour en société, prophétise-t-il, ce sera en partie par suite des règles relatives au personnel⁷⁵. Son successeur, Jean-Laurens Delpech (1913), quatrième délégué et ancien dirigeant de Schneider, ne se fait pas d'illusions sur la diversification : les commandes civiles servent à boucher des trous et à « étalonner » le service, la vraie diversification est celle des clients, autrement dit ce sont les

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Carrefour de 1970, p. A.5 et B.12.

⁷⁵ Carrefour de 1971, p. III.12.

exportations d'armes⁷⁶. Les propos des ingénieurs rapportés dans les synthèses des carrefours de 1974 à 1976 traduisent l'hostilité à l'évolution en cours et la demande d'une politique nettement défensive.

Le souci général est celui de la perte de compétence technique des membres du corps, en particulier dans les fonctions étatiques⁷⁷. Les établissements industriels forment toujours à leurs yeux une école de formation sur le tas et la seule dont ils disposent, la « navette » entre la D.M.A. et l'industrie ne marchant pas et ne pouvant pas marcher. Ces établissements ne sont pas qu'un legs du passé, ils sont nécessaires aux ingénieurs qui ne doivent pas hésiter à apprendre ce qu'ils ne savent pas en abandonnant des parties connues⁷⁸. La délégation devrait garder à tout prix la définition technique des matériels, la définition de l'architecture des systèmes, la gestion des programmes, le contrôle des réalisations et donc les essais à tous niveaux⁷⁹. Certains vont jusqu'à dire que les établissements industriels doivent être capables de jouer le rôle de maître d'œuvre industriel de tous les programmes d'armement, cette aptitude étant jugée indispensable à la maîtrise des programmes (maîtrise d'ouvrage), qui est la principale tâche étatique, même si la maîtrise d'œuvre est ensuite déléguée ; l'achèvement et l'intégration des matériels « les plus vitaux », qui sont une tâche industrielle, leur seraient réservés⁸⁰. Les congressistes notent surtout les insuffisances en matière de personnel, qui peuvent mettre en danger l'avenir de l'outil industriel.

M. Delpech paraît admettre que des tâches étatiques de « conception » ou de prospective ont été transférées à tort et que le mouvement doit être enrayé⁸¹. Plusieurs sociétés ont pris une importance prépondérante dans leur secteur (Thomson-C.S.F. par exemple) ; l'État doit tenir bon et soutenir des sociétés qui peuvent leur faire de la concurrence. Tel est le rôle de la délégation, qui doit éviter de se trouver devant un monopole ou une multitude de petits fournisseurs incapables de répondre au besoin. M. Delpech regrette qu'elle n'ait pas su créer un établissement pilote de l'électronique, mais en 1976 il est trop tard pour y penser. On a engagé l'établissement de Ruelle dans cette voie ; il « nous sert de témoin », « nous aide à nous renseigner ». L'industrie peut se doter de centres d'essais, pourvu que la D.M.A. y ait accès « pour aller les surveiller ».

Le délégué nie, en revanche, tout transfert de maîtrise d'œuvre industrielle à l'industrie, quoique l'évolution des systèmes d'armes donne un rôle accru à certaines sociétés⁸². La position avouée en 1976 est la suivante : nos établissements d'abord, « c'est notre fonction en tant qu'ingénieurs de l'armement et c'est notre fonction en tant que patrons ». M. Delpech dit que la situation actuelle est la plus favorable et, puisque l'armement est fait pour le monopole, il préfère le monopole de l'État car l'intérêt du pays le veut ainsi : « nous sommes l'État, et nous devons garder les biens de l'État [...] c'est un héritage que nous devons protéger. » En 1987, il a changé d'avis⁸³. Le G.I.A.T.

⁷⁶ Carrefour de 1976, p. 59.

⁷⁷ Carrefour de 1976, p. 66 et 67.

⁷⁸ Carrefour de 1975, p. 91 et 106 ; cf. aussi carrefour de 1974, p. 92 et carrefour de 1976, p. 70, 73, 76, 77 et 81.

⁷⁹ Carrefour de 1974, p. 104.

⁸⁰ Carrefour de 1975, p. 101 et 102.

⁸¹ Carrefour de 1974, p. 55 et 56, et carrefour de 1976, p. 28, 29, 46 et 47, pour ce paragraphe.

⁸² Carrefour de 1976, p. 28 et 29, 44 et 45, 63 et 64, pour ce développement.

⁸³ *Enjeux et défis des armements terrestres*, actes du colloque des 29 et 30 janvier 1987 tenu à l'École polytechnique, publiés par l'Amicale de l'armement terrestre (A.A.T., alors A.I.A.T.).

est le pivot des industries traditionnelles de l'armement, qui se portent mal ; on ne lui a pas donné les moyens de s'en sortir. Le changement de statut est indispensable. Il est temps de sortir de l'immobilisme, de se réveiller.

Le cinquième délégué et premier ingénieur de l'armement titulaire de l'emploi (sous le titre de délégué général pour l'armement), Henri Martre (1928), évite de parler des établissements industriels. Il a réussi à ne pas donner son opinion personnelle sur la question du statut pendant les six colloques auxquels il a participé, ou au moins n'a-t-elle pas été transcrite. Il ne fait qu'une déclaration nette, en 1980⁸⁴ : « *il faut dire clairement que notre mission étatique est prioritaire*, alors que notre mission industrielle résulte en partie de l'histoire. Par conséquent, nous devons privilégier notre mission étatique, que personne d'autre ne peut remplir à notre place. » Nous exécutons donc notre mission industrielle dans la mesure du possible. Avec les crédits de personnel dont elles disposent, les équipes étatiques et les équipes industrielles suffisent à l'effort d'innovation et de préparation de l'avenir. Cependant les secondes ne doivent pas sortir de leurs métiers, l'objectif étant de conserver le personnel et non de courir des aventures qui conduiraient à des licenciements⁸⁵. Comment mobiliser des ingénieurs sur un pareil objectif ?

Le délégué a noté que le nombre de postes pris par les débutants dans les établissements de production était faible⁸⁶. Il pense que le jeune ingénieur de l'armement peut faire ses classes dans un laboratoire avant de s'occuper d'un programme d'armement⁸⁷. L'ingénieur général Alberge (1922-2008) avait dit avant lui que le Centre d'électronique de l'armement (Celar à Bruz, près de Rennes) et les centres d'essais ou de calcul de la délégation permettaient de former des ingénieurs électroniciens, qui y apprendraient à distinguer le vrai du faux⁸⁸. L'ingénieur général Martre sait que la compétence technique est la raison d'être du corps, et que sa perte signifierait la perte de son utilité⁸⁹. Des ingénieurs se demandent déjà si leurs fonctions ne vont pas être transférées aux Armées⁹⁰. Le délégué répond à juste titre qu'il y a tout à gagner à travailler avec des officiers qui aient assez de connaissances techniques pour comprendre ce que disent les ingénieurs, et qui soient plus stables dans leurs fonctions ; cependant il entend que la délégation reste maîtresse des programmes d'armement⁹¹.

Le délégué sous-estime les rigidités du statut d'État et finit par dire qu'il faut prendre son mal en patience⁹². Le plus difficile, c'est le personnel, mais il pense que la Délégation parvient peu à peu à rétablir une situation défavorable⁹³. En 1981, il avoue cependant que le sous-encadrement est manifeste⁹⁴. Certes, poursuit-il, la D.G.A. doit protéger son domaine industriel, mais non « en élevant des barrières et en établissant des monopoles »⁹⁵. La compétition se place aux plans technique et économique. La

⁸⁴ Carrefour de 1980, p. 126.

⁸⁵ Carrefours de 1978, p. 77-78, et de 1979, p. 77, 79, 85 et 92-93.

⁸⁶ Carrefour de 1980, p. 160.

⁸⁷ Carrefour de 1977, p. 1977, p. 81-82.

⁸⁸ Carrefour de 1976, p. 34.

⁸⁹ Carrefour de 1978, p. 82 et 83.

⁹⁰ Carrefour de 1982, 1^{re} partie, p. 20 (inspecteur général Touffait (1924)).

⁹¹ Carrefour de 1982, 2^e partie, p. 8, 9, 11 et 26-27.

⁹² Carrefour de 1977, p. 85-86.

⁹³ Carrefour de 1977, p. 79.

⁹⁴ Carrefour de 1981, p. 56-57.

⁹⁵ Carrefour de 1977, p. 95 et 96, pour ce développement.

D.E.F.A. était selon lui condamnée en 1961 à cause de son inadaptation ; il a fallu diminuer son potentiel au prix de surcoûts temporaires, et l'organisation en place en 1977 lui paraît compétitive. Les établissements sont favorisés dans les programmes qui correspondent à leurs spécialités et ils ne doivent pas en abuser⁹⁶. Le changement de statut du G.I.A.T. est une affaire politique, il est hors de saison en 1980, dit M. Martre qui conseille de ne pas s'inquiéter, de travailler et de se servir des offices de vente, plutôt que de nourrir des complexes⁹⁷. C'est pourtant en 1980 que le service des Tabacs et Allumettes (S.E.I.T.A.) devient une société nationale. Le délégué juge favorablement dans l'ensemble le changement de statut des Poudres en 1971 : la S.N.P.E. a pu se développer sur le marché civil et à l'exportation, créer des filiales, racheter des entreprises, passer des accords d'alliance, etc., toutes choses difficiles ou impossibles dans le statut d'État⁹⁸.

Le rapporteur de l'un des groupes de travail du carrefour de 1984 note ceci : la délégation ne doit pas se borner à observer les restructurations industrielles, elle doit commencer par étudier sa propre situation industrielle⁹⁹. Le processus de désétatisation des établissements industriels de la D.G.A. amorcé en 1971 n'a pas eu de suite, alors que la Grande-Bretagne s'engage résolument dans cette voie. Il avance aussi qu'il existe des substituts des moyens de formation que les établissements offrent aux ingénieurs de la D.G.A. Le groupe a l'impression que celle-ci s'est essoufflée. Selon un autre groupe d'ingénieurs de l'armement, les lourdeurs administratives font souhaiter qu'elle se défasse de ses établissements industriels. Le rapporteur d'un troisième groupe, reprenant un vieux schéma de pensée, estime qu'elle devrait servir de modèle aux états-majors et à l'industrie, parce que « c'est sa raison d'être ». Et pourtant la rigidité des structures fait douter de sa faculté d'adaptation et de son rôle de moteur et de modèle vis-à-vis de l'industrie en difficulté. D'après les synthèses des carrefours qui ont suivi celui de 1984, il n'est plus personne pour défendre le statut des arsenaux.

i. Un ministre se décide enfin à ôter le garrot qui étrangle le G.I.A.T. La conclusion du rapport Engerand de 1986 tient en peu de mots. Les mesures d'amélioration dans le cadre du statut d'État sont peu de chose. Il y a deux solutions : soit on transforme le G.I.A.T. en entreprise publique (le mot n'est pas prononcé), soit on étend les missions des organes greffés sur lui, après leur réorganisation. Dans les deux cas, il faut licencier le quart des ouvriers.

Le fait est que l'exportation d'armements a masqué un temps le mal congénital dont souffrait le G.I.A.T. car tout tend à prouver qu'il n'est pas possible de faire de l'industrie dans le cadre de l'administration. *Les ministres qui ne voulaient rien risquer ont ainsi profité d'un dernier répit.* L'un d'eux, Charles Hernu (1923-1990), s'est même dit hostile au changement. Après sa démission, le travail reprend et l'ingénieur général Engerand établit le rapport dont nous nous sommes inspiré et qui a fait du bruit à l'époque de sa divulgation. Pourtant le ministre André Giraud (1925-1997), ingénieur général des Mines, administre un nouveau cataplasme nommé Progiat, une sorte de holding qui devait ou qui pouvait servir de point de départ à la constitution

⁹⁶ Carrefours de 1978, p. 97 et de 1980, p. 140.

⁹⁷ Carrefours de 1977, p. 87, de 1978, p. 97 à 99, de 1979, p. 85 et de 1980, p. 132, 133 et 140.

⁹⁸ Carrefour de 1980, p. 131.

⁹⁹ Carrefour de 1984, p. 79, 83, 97 et 98, pour ce paragraphe.

de la société nationale ; c'est, dans l'immédiat, un nouveau succédané de service commercial.

En quelques années, l'opinion française s'est détachée de cet étatisme qui a été si bien cultivé depuis la guerre de 1914 : le moment *opportun* pour les politiques semble enfin arrivé. Jean-Pierre Chevènement (1939) ne manque pas de courage et il comprend vite que le changement de statut est la planche de salut d'un organisme qui risque de disparaître : c'est l'opération de la dernière chance. Mais la société nationale qu'il a en tête, c'est celle des 1 400 chars Leclerc, sans compter ceux que le gouvernement placera à l'étranger, et une société d'armement française dans une Europe divisée. La discussion et le vote de la loi au Sénat, le 8 novembre 1989, ont lieu la veille de la chute du mur de Berlin. Il est trop tard pour faire machine arrière ou, ce qui est plus probable, les politiciens ne mesurent pas les conséquences inévitables de cette révolution sur la nouvelle société nationale. La loi autorisant le transfert à une société nouvelle des établissements du G.I.A.T. est promulguée le 23 décembre 1989¹⁰⁰. Cette société, appelée G.I.A.T. Industries, est créée au 1^{er} juillet 1990 avec tous les établissements et tous les personnels.

Le témoignage du premier président-directeur général de G.I.A.T. Industries, Pierre Chiquet (1930), un ancien ingénieur militaire de l'Air ayant pantouflé chez Renault puis dans deux filiales de Peugeot spécialisées dans l'armement, Panhard et la S.A.M.M., doit être lu avec circonspection. Le propos dépasse le souci de justification après cinq ans de combats, de critiques et d'attaques personnelles, il trahit aussi la forfanterie de l'auteur. L'ingénieur général Yves Sillard (1936), délégué général et ancien collègue de travail, a indiqué son nom au ministre. Celui-ci, assure-t-il, est convaincu qu'il faut faire sans plus attendre du G.I.A.T. une entreprise publique¹⁰¹. Sa situation déplorable est au centre de toutes les discussions. La plupart de ses fournisseurs s'en inquiètent pour eux-mêmes, mais plusieurs ont su profiter de ses défaillances et c'est ainsi, écrit encore Chiquet, que les arsenaux ont perdu des pans entiers de technologie. Le ministre, lors de l'entrevue de mars ou avril 1989, lui déclare que l'opération a peu de chances de réussir et que le président désigné se fera beaucoup d'ennemis.

La transformation revenait, selon l'expression de P. Chiquet, à prendre un régiment pour en faire un constructeur d'automobiles¹⁰². Comment faire une entreprise avec 15 000 fonctionnaires ? Comment leur insuffler l'esprit d'entreprise ? Comment mettre au travail des ouvriers dont l'activité est évaluée à 1 000 heures par an, pour 1 650 heures théoriques ? Les ingénieurs de l'armement sont profondément marqués par un système de valeurs étranger à celui de l'entreprise. Chiquet les prévient qu'avec le

¹⁰⁰ *J.O.* du 27 décembre 1989, p. 16103-16104. Le dispositif de la loi se rapporte au statut du personnel. Celui-ci est mis à la disposition de la société et de plein droit à la date de réalisation des apports. La société présente une proposition de contrat à chaque agent, qui dispose de six mois pour donner sa réponse. Ceux qui y renoncent se verront proposer au plus trois possibilités d'affectation dans un établissement ou service de la Défense. Les fonctionnaires civils et militaires qui acceptent la proposition sont détachés ou placés dans une position prévue par leur statut particulier. Les ouvriers sous statut des établissements cédés peuvent : 1° accepter le contrat de travail ; 2° être placés sous un régime spécial qui leur assure le maintien de leur ancien statut pour l'essentiel et les soumet au droit du travail pour le reste ; 3° être affectés dans un autre établissement ou service de la Défense.

¹⁰¹ Pierre Chiquet, *La gabegie. Le scandale du complexe militaro-industriel français*, Albin Michel, 1997, p. 14 à 16 et 19, pour la fin du paragraphe.

¹⁰² *Ibid.*, p. 23, 24, 25, 30, 31, 36 et 41-42, pour ce paragraphe.

nouveau statut, le talent sera récompensé, les grades seront abolis et de jeunes ingénieurs appelés à en diriger de plus anciens, même des généraux. En 1989, le G.I.A.T. compte une centaine d'ingénieurs de l'armement ; leur nombre ne pouvait que diminuer¹⁰³ et ils allaient surtout devoir partager leur pouvoir avec des étrangers. Pendant les cinq années de la présidence Chiquet, un millier de cadres ont été recrutés afin de rétablir une situation normale de ce point de vue : le taux d'encadrement supérieur est doublé, passant à 17 %, ce qui donne la mesure de l'effort consenti. Une partie de l'étude du char AMX Leclerc avait été réalisée par des ingénieurs mercenaires, et cette organisation aberrante avait fait penser à certains coopérants, Thomson-C.S.F. notamment, qu'ils pourraient s'emparer de la maîtrise d'œuvre du char.

Les établissements étaient, et la comparaison nous paraît juste, des *fiefs* dominant le tissu des P.M.E. de leur ressort¹⁰⁴. Chacun d'eux se considérait comme le concurrent des autres, si bien qu'un même équipement pouvait être fabriqué à plusieurs endroits différents. Les barons avaient la passion de la prouesse technologique ; ils arpentaient les bureaux de Saint-Cloud afin d'obtenir contrats et investissements aux dépens des autres barons. Le G.I.A.T., constate Chiquet, n'avait pas beaucoup de produits nouveaux au catalogue, mais dépensait beaucoup d'argent dans des études qui n'avaient aucune suite. Les dix établissements ont longtemps été défendus par les élus locaux, si bien que le premier président n'a pu en fermer aucun (il y a eu de nombreuses fermetures après 1995). Celui-ci institue la branche d'activités comme la division principale et naturelle de l'entreprise : véhicules blindés, armes, munitions, logistique intégrée (filiale Gilog) et diversification civile (filiales Gitech)¹⁰⁵. Les ingénieurs généraux siégeant au conseil d'administration de la société ne retrouvaient pas leurs chers établissements, rebaptisés centres et dont les chefs, dépourvus de l'indépendance de leurs prédécesseurs, étaient subordonnés au directeur de la production du siège social.

Pierre Chiquet prétend dans son livre, après l'avoir déclaré à des journalistes, que le G.I.A.T. n'avait pas de comptabilité industrielle¹⁰⁶. Une assertion aussi notoirement fautive, si l'on s'en tient à l'outil sans s'occuper de la manière dont il était utilisé, ne laisse pas d'étonner de la part du principal gestionnaire de l'entreprise. Les ingénieurs ne savaient pas ce que coûtaient les matériels, dit-il, ils négligeaient d'établir des devis avant de prendre des commandes, ils ne géraient pas leurs stocks. L'explication est toute trouvée : vivant dans l'opulence, ils n'avaient aucune idée des coûts. Le président-directeur général aurait pu dire plus justement que cette comptabilité servait surtout à vérifier le respect des coûts standard annuels à la base du calcul des prix de cession aux clients budgétaires. Les ingénieurs avaient transporté dans le compte de commerce les routines du régime budgétaire... La fixation annuelle des standards était une opération bureaucratique, les autorités parisiennes (le « siège du G.I.A.T. ») con-

¹⁰³ D'après l'édition 2004-2005 de l'annuaire des anciens élèves de l'École polytechnique, il restait alors 22 polytechniciens, et tous n'étaient pas du corps ; il est juste d'ajouter que l'effectif général était en cours de diminution jusqu'à 2 500 personnes, au terme du sixième plan de licenciements.

¹⁰⁴ Pierre Chiquet, *op. cit.*, p. 28, 31, 37 et 59, pour ce paragraphe.

¹⁰⁵ Selon P. Chiquet, la diversification du G.I.A.T. s'est faite de manière hasardeuse et n'a pas été surveillée par Saint-Cloud. L'auteur juge préférable la constitution de petites filiales homogènes et séparées de l'activité militaire, qui tend à étouffer la diversification. *Ibid.*, p. 50 et 63.

¹⁰⁶ Pierre Chiquet, *op. cit.*, p. 48, 49, 51, 52 et 64, pour ce paragraphe. Le bilan d'apport a été transmis par l'État sans discussion possible, écrit l'auteur. Plus tard, à la fin de 1992, il s'est aperçu que le carnet de commandes de départ était de 11,5 milliards et non de 17 et que le besoin en fonds de roulement avait été sous-estimé de 2,7 milliards (le capital social de départ a été fixé à 3 milliards de francs). *Ibid.*, p. 51.

naissant mal les établissements et leurs progrès possibles en matière de productivité. D'autre part les comparaisons de prix avec l'industrie ont perdu beaucoup d'intérêt lorsque la division du travail entre le G.I.A.T. et l'industrie est devenue presque parfaite. Autrement dit, la comptabilité du G.I.A.T. tournait, mais à vide, parce que l'esprit n'y était pas.

*

* *

Écartés pratiquement de l'étude et de la fabrication des armements modernes, missiles et engins, après des débuts encourageants, les arsenaux de l'armement terrestre, anciens établissements constructeurs de l'Artillerie, modernisent peu à peu les armements classiques dont ils restent chargés en dépit du mépris condescendant qu'on leur témoigne dans certains milieux de l'administration de l'État. Ils obtiennent de beaux succès, si on les mesure à l'aune des moyens humains dont ils disposent.

En étant détachée de l'administration en 1961 et non en 1990, au moment donc de la formation de la Délégation ministérielle pour l'armement, et après la distinction à tous les niveaux et dans tous les établissements des attributions étatiques et industrielles de la D.E.F.A., distinction suivie de la réorganisation des établissements selon l'orientation exclusive, étatique ou industrielle, retenue pour chacun d'eux, la société nationale issue des dix-neuf établissements industriels de cette direction aurait pu faire partie des combinaisons qui ont abouti à la formation des grands monopoles qui subsistent aujourd'hui dans le domaine des « armements modernes ». Elle aurait également pu se faire une place enviable dans le domaine des biens d'équipement, notamment la machine-outil, après l'acquisition de sociétés ayant l'expérience et la notoriété nécessaires pour débiter dans cette nouvelle carrière sur de bonnes bases.

Le pouvoir politique n'a pas procédé à temps à cette transformation, laissant perdre peu à peu une grande partie de la substance des établissements de l'État. Les apparences nous permettent même de dire que, s'il ne l'a pas fait, c'est qu'il ne voulait pas le faire. En revanche, il a attribué les missiles à l'Aérospatiale (aujourd'hui EADS) et l'électronique d'armement à Thomson-C.S.F. (Thales). Une apparence de changement a conduit à la formation du G.I.A.T. en 1971, alors que l'information officielle présentait la création de la S.N.P.E. la même année comme une simple obligation légale, une conséquence du traité de Rome signé quatorze ans plus tôt. En 1990, après la chute du mur de Berlin et donc à contretemps, la transformation risquait de tourner à la catastrophe, et l'on ne sait toujours pas si la société G.I.A.T. Industries, très amoindrie en l'espace de quinze ans — à peu près dans la proportion de 6 à 1 pour ce qui est du personnel —, pourra subsister¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Pierre Chiquet a cru ou au moins a écrit que G.I.A.T. Industries devait s'imposer comme le « pôle de regroupement de tout l'armement terrestre européen ». *Op. cit.*, p. 37. C'est une marque de présomption qui ne lui est pas propre, parce qu'on en parlait déjà du temps de l'ancien G.I.A.T.

TABLE DES MATIÈRES

Marine militaire et comptabilité : une incompatibilité ?

Avant-propos	7
Chapitre 1 : La Marine, ses budgets et ses comptes sous l'Ancien Régime	13
1.1. L'organisation du service sédentaire des ports selon Colbert et selon l'ordonnance de 1776	14
1.2. Les ordonnateurs et les comptables de la Marine	17
1.3. Le budget de la Marine	21
1.4. Les débuts de la comptabilité du matériel dans la Marine	28
1.5. La question des dettes de la Marine	35
1.6. Un bilan et un constat (1789-1790)	38
Chapitre 2 : Le maintien de la partie simple dans une comptabilité en valeur pour les deniers et les matières (1843-1859)	49
2.1. La condamnation de la partie simple en finance et l'adoption de la « comptabilité mercantile », ou l'œuvre de Mollien (1808)	49
2.2. Une répartition vicieuse des pouvoirs dans les ports	56
2.3. Les relations avec l'industrie nationale : étatistes et libéraux première manière	62
2.4. La comptabilité financière de la Marine	69
2.5. La comptabilité des matières	72
Chapitre 3 : La Marine et les commissions mixtes	89
3.1. De la commission d'enquête parlementaire de 1849 à la première commission mixte (1873)	89
3.2. Le projet d'adaptation de la partie double et son rejet (1874-1875)	93

3.3.	Le renouveau de l'action parlementaire	101
3.3.1.	Vers la nomination d'une nouvelle commission mixte	101
3.3.2.	Les conclusions de la sous-commission de comptabilité	109
3.3.3.	La sous-commission des ports	115
3.4.	Des limites politiques et administratives de l'action des commissions parlementaires	121
3.4.1.	Le rapport du budget de 1879 (rapport Lamy)	121
3.4.2.	La délégation des ports	136
3.4.3.	Le constat d'échec de la 2 ^e commission mixte (1882)	144
3.5.	Les frais généraux des ports et établissements hors des ports pendant les exercices 1874, 1877 et 1878, selon le calcul du commandant Gougéard	148
3.5.1.	Considérations d'ordre géographique sur les ports de guerre	148
3.5.2.	De l'utilité du calcul des frais généraux dans la Marine	149
3.5.3.	Le calcul des frais généraux des cinq ports de guerre	150
3.5.4.	Vers la spécialisation des ports	154
3.5.5.	Conclusion	156
	Chapitre 4 : Un certain changement de ton	157
4.1.	La marine parlementaire (1880-1885)	158
4.1.1.	Le programme naval de 1879	158
4.1.2.	La présentation du budget	161
4.1.3.	Les arsenaux et l'industrie	167
4.1.4.	Les commandes de blindages et le rôle régulateur d'un établissement d'État	171
4.1.5.	La réforme et les réformateurs	182
4.2.	Des progrès dans la comptabilité acceptés par la Marine	183
4.2.1.	Dispositions prises à la suite des vœux de la deuxième commission mixte ou pendant la durée de son existence	183
4.2.2.	La comptabilité des matières	187
4.2.3.	La comptabilité des travaux	196
	Chapitre 5 : L'impossible réforme ?	219
5.1.	L'aciérie de Guérigny	219
5.2.	Un aperçu de la situation économique en 1912 : les établissements de la Marine hors des ports	230
5.3.	La généralisation du calcul des frais généraux de 1882 : le budget par objets de dépenses ou par services	237
5.3.1.	Le calcul d'Édouard Lockroy	238
5.3.2.	La Marine ne sait pas choisir entre les deux présentations du budget	244
5.4.	Vers l'organisation moderne	249

Conclusion	259
Annexes	269
I. Trois articles de dictionnaire : ordonnances de paiement, ordonnancement, ordonnateur	271
II. Présentation définitive des dépenses payées dans les ports sur le budget de la Marine, ainsi que des recettes (1726 et 1735)	287
III. Budgets et dépenses de la Marine, périodes 1733-1746, 1750-1770, 1776-1789 et 1820-1847	294
IV. <i>Aperçu des dépenses de la Marine et des Colonies pendant l'exercice 1787, résumé</i>	296
V. Résumé des tableaux de calcul des frais généraux de la Marine dans chaque port et établissement hors des ports, par le commandant Gougéard, dans les <i>Arsenaux de la Marine</i> (1882)	298
VI. Les frais généraux de la Marine selon le calcul d'Édouard Lockroy (1902)	307
VII. Destin des anciens établissements constructeurs de l'Artillerie (1957-1990)	311
Table des matières	349

Dans l'administration française, la comptabilité est l'art de rendre des comptes en deniers et en matières par les comptables publics, d'une part, et par les ministres et leurs ordonnateurs secondaires, d'autre part. Le principe en est le contrôle de régularité, autrement dit la méfiance, et la comptabilité est tenue pendant très longtemps en partie simple, comme à Rome puis dans les grands domaines seigneuriaux. En 1914 la Marine, qui manie pour plus de 150 millions de francs-or de comptes-matières chaque année, tient toujours la même comptabilité de cuisinière.

Dans le commerce et l'industrie, la comptabilité est l'art de tenir les comptes et d'en tirer des enseignements économiques. L'insuffisance de la partie simple de ce point de vue l'a fait peu à peu abandonner et, à la fin du XIX^e siècle, les principaux fournisseurs de la Marine ont adopté la partie double, une méthode inventée en Italie à la fin du Moyen Âge pour le commerce. Le principe du commerce est la confiance et pourtant, si le ministre Mollien introduit la partie double dans les comptes du Trésor en 1808, c'est parce qu'elle est plus sûre que l'autre méthode, autrement dit elle permet une observation plus rigoureuse du principe de méfiance.

Les arsenaux de la Marine, de même que ceux de la Guerre, sont des établissements d'État à finalité principalement industrielle. Quel principe doit gouverner leur exploitation ? Colbert y voyait des établissements économiques comme les autres et avait prévu d'y introduire la partie double. Avec le temps l'autorité s'est écartée de cette conception, elle les a assimilés à des administrations ordinaires et même militarisés. Les arsenaux ont été violemment critiqués ; leurs défenseurs, intéressés au maintien des choses en l'état ou imbus de la doctrine étatiste, n'ont pas manqué non plus jusqu'à ces dernières années. Non défendus, les arsenaux ont finalement disparu en quelques années et dans l'indifférence générale.

L'auteur a tenté de déterminer le réseau des causes du maintien pendant une si longue période d'un régime contre nature. Il présente la forme générale des budgets et l'organisation de la Marine jusqu'en 1914, en même temps qu'il donne une idée des projets contemporains de réforme de la comptabilité, du budget de l'État et de l'organisation de la Marine. Dans la conclusion et l'une des annexes, il évoque le destin des arsenaux de l'armement terrestre et de la Marine dans les derniers temps, jusqu'à leur transformation en sociétés nationales en 1990 et 2003.

***Bernard Lutun** est ancien élève de l'École polytechnique (1977) et docteur en histoire de l'École des hautes études en sciences sociales (2005). Cet ouvrage emprunte à son mémoire de thèse (« Une autre Marine (1756-1789). Réforme d'une institution ») et à son mémoire de maîtrise relatif à un établissement de la Marine hors des ports au XIX^e siècle, celui-ci après divers remaniements et compléments d'étude. Il est le troisième livre publié de l'auteur, qui offre ainsi au lecteur curieux un travail original sur un sujet négligé.*

BERNARD LUTUN

MARINE MILITAIRE ET COMPTABILITÉ : UNE INCOMPATIBILITÉ ?