

DICIONNAIRE
DES MINISTRES DE LA MARINE
1689-1958

DICTIONNAIRE
DES
MINISTRES
DE LA MARINE

*
1689 - 1958

Sous la direction de Jean-Philippe ZANCO
docteur en droit

Préface de Étienne TAILLEMITE[†]
inspecteur général honoraire des Archives de France,
membre de l'Académie de marine

Direction et coordination scientifique
Jean-Philippe Zanco

Recherche iconographique
Myriam Alamkan, Jean-Philippe Zanco



Ce volume est le cinquante-huitième de la collection Kronos
Fondée et dirigée par Eric Ledru

SPM

Copyright : SPM, 2011

ISSN : 1148-7935

ISBN : 978-2-901952-85-1

SPM 54, rue Jacques-Louvel-Tessier 75010 Paris

Tél.: 01 44 52 54 80 – télécopie: 01 44 52 54 82 – courriel: Lettrage@free.fr

DIFFUSION – DISTRIBUTION : L'Harmattan

5-7, rue de L'Ecole-Polytechnique 75005 Paris

Tél: 01 40 46 79 20 – Fax: 01 43 25 82 05 – Site: www.harmattan.fr

Remerciements

Le présent ouvrage est le fruit d'une aventure commencée en 2005 à l'Académie de Marine. L'allocution élogieuse prononcée par M. Étienne Taillemite pour la réception de mon ouvrage précédent consacré au ministère de la Marine sous le Second Empire, et le soutien chaleureux de M. Henri Legohérel, ont été déterminants pour faire naître un projet de Dictionnaire des ministres de la Marine.

La suite a été l'affaire de rencontres. Je suis fier d'avoir pu réunir une équipe dont la motivation a été à l'aune de son éclectisme et, pour une grande part, de sa jeunesse : des universitaires certes, mais aussi des enseignants du secondaire, des doctorants à l'aube de leur carrière, des historiens indépendants, des juristes. Je me dois aussi de souligner le caractère international de l'équipe du Dictionnaire des ministres de la Marine, qui réunit des talents de métropole et d'outre-mer, de France et d'Amérique du Nord. Nous devons tous beaucoup à internet, formidable outil de communication, sans lequel coordonner un tel projet n'aurait pas été possible.

Je remercie tout particulièrement les patients relecteurs de l'ouvrage : Jean-Louis Donnadieu, Fadi El Hage, Anthony Mergey, ainsi que Marie-Agnès Berger pour ses précieux conseils et pour son assistance, et Eric Ledru pour sa confiance.

Jean-Philippe Zanco, juin 2011

À la mémoire d'Étienne Taillemite (1924-2011)

Les auteurs

Myriam ALAMKAN est historienne, chargée de mission pour l'association Trésors du Patrimoine (Guadeloupe). Elle a notamment publié *Histoire maritime des Petites Antilles (XVIIe-XVIIIe siècles)* (2002). A écrit pour cet ouvrage les notices sur : de Castries, Du Bouchage, Sartine.

Pierre ALLORANT est maître de conférences (habilité à diriger les recherches) en histoire du droit et vice-président du conseil d'administration de l'université d'Orléans. Il a soutenu une thèse sur *Le corps préfectoral et les municipalités dans les départements de la Loire moyenne au XIXe siècle* et publié plusieurs articles et ouvrages consacrés à l'histoire du droit et à l'histoire administrative (dernier livre paru : *Voyages en Amérique, 2011*). A écrit pour cet ouvrage les notices sur : Beugnot, Hyde de Neuville, Poher.

Julie d'ANDURAIN est professeure agrégée en histoire, docteure en histoire, enseignante-chercheure au CDEF (École militaire), chercheure-associée au Centre Roland-Mousnier, chargée de cours à l'université Paris-Sorbonne. A écrit pour cet ouvrage les notices sur : Baudin, Burdeau, Chautemps, Faure, Mahy.

Walter BADIER, doctorant en histoire moderne à l'université d'Orléans, est professeur d'histoire-géographie à l'IUFM Centre-Val-de-Loire. Il prépare à l'université d'Orléans une thèse en histoire moderne consacrée à Alexandre Ribot. A écrit pour cet ouvrage la notice sur Besnard.

Stéphane BAUDENS est maître de conférence en droit de l'université Paul-Cézanne Aix-Marseille III, détaché aux écoles de Saint-Cyr Coëtquidan. Il a soutenu en 2007 une thèse sur *Défenses et justifications de la monarchie absolue en France au XVIIIe siècle (1715-1789)*. A écrit pour cet ouvrage les notices sur : Bertrand de Moleville, Bourgeois de Boynes, Boux.

Alain BERBOUCHE est maître de conférence à l'Université de Rennes, membre de la Société française d'histoire maritime. Il a publié notamment *Marine et Justice. La justice criminelle de la Marine française sous l'Ancien Régime* (2010). A co-écrit pour cet ouvrage la 1ère partie (*I – L'héritage de Colbert*) de l'introduction.

Pascal BOISSON est chercheur associé au pôle Mer, Innovation, Internationalisation et Gouvernance (MIIG) de l'Université de Bretagne-Sud et au centre de recherches du CERHIO (Centre de Recherches Historiques de l'Ouest, Unité Mixte de Recherches n° 6258 du C.N.R.S.); docteur en histoire contemporaine, il a soutenu en 2010 une thèse sur *Emile Marcesche (1868-1939) : une trajectoire entrepreneuriale*. A écrit pour cet ouvrage la notice sur Rio.

Guillaume BOUDOU est doctorant en droit à l'Université Paul-Cézanne Aix-Marseille III et chargé de cours d'histoire du droit à l'université François-Rabelais de Tours. A écrit pour cet ouvrage les notices sur : Dupin, d'Haussez, de Rigny.

Jean-François BRIÈRE, Ph. Doctorate, est professeur à la *State University of New York* à Albany (États-Unis). Spécialiste d'histoire de l'expansion française outre-mer, il a publié de nombreux travaux sur l'histoire coloniale aux XVIIIe et XIXe siècles. Dernier livre paru : *Haïti et la France, 1804-1848, le rêve brisé* (Karthala, 2008). A écrit pour cet ouvrage la notice sur Portal.

Romain DELMON, professeur agrégé d'histoire, enseigne au lycée et à l'Université de La Rochelle. Il prépare une thèse sur *La politique navale et étrangère de la France sur les littoraux atlantiques américains au XIXe siècle*. A écrit pour cet ouvrage les notices sur : Barbey, Galiber, Lefèvre, Peyron, Rieunier.

Alexandre DEROCHE est professeur à la faculté de droit de Grenoble (Université Pierre Mendès France Grenoble II). A écrit pour cet ouvrage les notices sur : Clémentel, Chabrol de Cruzol.

Jean-Louis DONNADIEU est docteur en histoire, docteur en sciences de l'éducation, professeur agrégé d'histoire-géographie au lycée Ozenne de Toulouse. Il a publié *Un grand seigneur et ses esclaves : le comte de Noé entre Antilles et Gascogne 1728-1816* (2009). A écrit pour cet ouvrage la notice sur Le Normant de Mézy.

Bernard DROZ, professeur honoraire de Première supérieure, est membre de la Société française d'histoire d'outre-mer et rédacteur en chef de *Outremers, Revue d'histoire*. A écrit pour cet ouvrage les notices sur : Anxionaz (avec J.P.

Zanco), Caillavet (avec J.P. Zanco), Dupraz, Gavini (avec J.P. Zanco), Monteil (avec J.P. Zanco).

Fadi EL HAGE est docteur en histoire de l'université Paris I-Sorbonne, professeur de lettres-histoire au lycée hôtelier François-Rabelais de Dugny et membre de la Société de l'Histoire de France. Il a soutenu une thèse sur les maréchaux de France à l'époque moderne (XVI^e siècle-Révolution). A écrit pour cet ouvrage les notices sur : Bruix, Choiseul-Praslin, Choiseul-Stainville, Clermont-Tonnerre, d'Estrées, Decrès, Gouvion Saint-Cyr, Sebastiani, Terray, Toulouse ; a également participé à la rédaction de la 1^{ère} partie de l'introduction (*I.3. - Le triomphe des conseils : la parenthèse polysynodique*).

David GILLES est professeur de droit à l'Université de droit de Sherbrooke et directeur de la *Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke* (RDUS). Il est l'auteur d'une thèse sur *La pensée juridique de Jean Domat* (à paraître en 2011). A écrit pour cet ouvrage les notices sur : Berryer, Machault d'Arnouville, Massiac, Maurepas, Peyrenc de Moras, Rouillé de Jouy.

Jean-Noël GRANDHOMME est maître de conférences (habilité à diriger les recherches) en histoire contemporaine à l'Université de Strasbourg, membre de l'équipe d'accueil EA 3400 (ARCHE), des comités scientifiques du Mémorial de Verdun et du Musée-mémorial de Gravelotte. Il coordonne le *Dictionnaire biographique des officiers généraux français de la Première Guerre mondiale* (à paraître en 2014). A écrit pour cet ouvrage la notice sur Lacaze.

Martin LABERGE, titulaire d'un PhD en histoire (université de Montréal), est professeur agrégé, et enseigne au département des sciences sociales de l'Université du Québec en Outaouais. A écrit pour cet ouvrage les notices sur : Abrial, Auboyneau, Bléhaut (avec A. Mergey), Darlan, Jacquinet, Muselier ; a également participé à la rédaction de la 3^{ème} partie de l'introduction (*III.6. - 1940-1944 : un ministère sans flotte*).

Henri LEGOHÉREL, est capitaine de frégate *rés.*, membre de l'Académie de marine et président de la Société française d'histoire maritime, ancien recteur des académies de Besançon et de Poitiers, président honoraire de l'université d'Angers, agrégé des universités de droit. Principaux ouvrages publiés : *Les trésoriers généraux de la marine 1517-1788* (1965), *Histoire de la marine*

française (1999), *Histoire de la vie économique ancienne, médiévale et moderne* (2004). A écrit pour cet ouvrage les notices sur : Auphan, Colbert, Lockroy.

Marie MÉNARD-JACOB, docteure en histoire moderne, est l'auteure d'une thèse sur *Les jours et les hommes de la première Compagnie royale des Indes orientales 1664-1699*. Elle est rattachée au laboratoire CERHIO CNRS - UMR 6258. A écrit pour cet ouvrage les notices sur : Pontchartrain (Jérôme), Seignelay.

Anthony MERGEY est agrégé des facultés de droit, professeur à l'Université de Rennes I. Spécialiste d'histoire du droit public, notamment au XVIII^e siècle, il a publié *L'État des physiocrates: autorité et décentralisation* (2010). A écrit pour cet ouvrage les notices sur : Ajam (avec J.P. Zanco), Bléhaut (avec M. Laberge), Chappedelaine, Claret de Fleurieu, Monge, Stern, Turgot.

Zélie NAVARRO-ANDRAUD, docteure en histoire, auteure d'une thèse sur *Les élites urbaines de Saint-Domingue dans la seconde moitié du XVIII^e siècle*, a été chargée de cours et ATER à l'université Toulouse II-Le Mirail. A écrit pour cet ouvrage les notices sur : Laporte, La Coste, Thévenard.

Nathalie REZZI est docteure en histoire de l'Université de Provence, auteure d'une thèse sur *Servir la République. Prosopographie des hauts fonctionnaires coloniaux (1880-1914)*. Elle est professeure certifiée d'histoire-géographie et chercheure attachée au Centre de recherches en histoire internationale et atlantique (CRHIA, université de Nantes). A écrit pour cet ouvrage les notices sur : Aube, Augagneur, Gauthier, Lanessan.

Jérémy RICHARD est docteur en droit, auteur d'une thèse en histoire du droit et des idées politiques sur *L'esclavage : réalité du discours juridique et politique de la France des Lumières*. Ancien ATER à la faculté de droit de La Rochelle, il est aujourd'hui directeur régional de l'Étude ANDRIVEAU (généalogie successorale). A écrit pour cet ouvrage les notices sur : Forfait, Pontchartrain (Louis).

Jean-Louis RIZZO, docteur en histoire moderne, est professeur agrégé d'histoire-géographie au lycée de Montargis. Il a également enseigné à l'IEP de Paris et publié plusieurs ouvrages sur l'histoire de la Troisième et de la Quatrième Républiques, notamment une biographie de Pierre Mendès France

(1994). A écrit pour cet ouvrage les notices sur: Bokanowski, Campinchi, Cavaignac, Delcassé, Dumesnil, Frot, Guist'hau, La Chambre, Landry, Leygues, Monis, Monzie, Pelletan, Picard, Piétri, Raiberti, Renoult, Sarraut, Thomson, William-Bertrand.

Céline RONSSERAY est docteure en histoire moderne, auteure d'une thèse sur *Administrer Cayenne : sociabilité, fidélité et pouvoirs des fonctionnaires coloniaux en Guyane française au XVIIIe siècle* (2007). Elle a été ingénieure de recherche au Centre international de recherches sur les esclavages (CIRES). A écrit pour cet ouvrage les notices sur: Bourdon de Vatry, Fleuriau d'Armenonville, Fleuriau de Morville, Jubelin, La Luzerne, Malouet, Pléville Le Pelley, Redon de Beaupréau, Truguet.

Jean-Philippe ZANCO est docteur en droit, membre de la Société française d'histoire maritime et de la Société française d'histoire d'outre-mer. Il a signé de nombreux articles sur l'histoire maritime et participé à plusieurs conférences internationales, en France, aux États-Unis et au Royaume-Uni. Son précédent ouvrage, *Le ministère de la marine sous le Second Empire*, a reçu en 2005 le prix de fondation Georges-Leygues décerné par l'Académie de marine. A écrit pour cet ouvrage les notices sur: Ajam (avec A. Mergey), Antier, Anxionaz (avec B. Droz), Arago, Argout, Arnal, Bastide, Bellanger, Bignon, Blancho, Borel, Boué de Lapeyrière, Brun, Bureau, Caillavet (avec B. Droz), Casy, Cels-Couybes, Chasseloup-Laubat, Chastellain, Chaumet, Chéron, Claveille, Cloué, Colin, Dalbarade, Daniélou, De Tinguy, Defferre, Deligne, Delom-Sorbé, Desfossés, Destutt de Tracy, Dignac, Dompierre d'Hornoy, Ducos, Dumont, Duperré, Dupraz (avec B. Droz), Duveau, Elbel, Faggianelli, Ferry (Désiré), Fortoul, Fourichon, Gasnier-Duparc, Gicquel des Touches, Gougéard, Guernier, Guizot, Hamelin, Jacob, Jaucourt, Jauréguiberry, Jaurès, Krantz, Lannes de Montebello, Latappy, Le Trocquer, Lecour-Grandmaison, Lémery, Lessart, Mackau, Mallarmé, Marec, Meyer, Molé, Montaignac de Chauvance, Monteil (avec B. Droz), Morice, Nail, Pinelli, Pothuau, Ramarony, Raymond-Laurent, Rigault de Genouilly, Rollin, Rosamel, Roussin (Albert), Roussin (Albin), Roustan, Schmittlein, Schœlcher, Tupinier, Vaillant, Verninac de Saint-Maur, Tasso, Valude. A également écrit l'introduction de cet ouvrage, en collaboration avec A. Berbouche (*I – L'héritage de Colbert*), F. Elhage (*I.3. - Le triomphe des conseils : la parenthèse polysynodique*) et M. Laberge (*III.6. - 1940-1944 : un ministère sans flotte*).

Sigles et abréviations

Bibliographies :

A. : Arrêté

A.D. : Archives départementales

A.N. : Archives nationales (Paris)

A.N.O.M. : Archives nationales d'outre-mer (Aix-en-Provence)

A.P. : Archives privées

B.L. : Bulletin des Lois

B.O. : Bulletin officiel

D. : Décret

D.P. : Dossier personnel (archives)

J.O. : Journal officiel

L. : Loi

Mar. : Archives de la marine

O. : Ordonnance

S.H.D.A.T. : Service historique de la défense, section armée de terre (Vincennes)

S.H.D.M. : Service historique de la défense, section marine (Vincennes)

Divers :

A.E.F. : Afrique équatoriale française

A.F.N. : Afrique française du Nord

A.M.T.C. / C.T.A.M. : *Allied Maritime Transport Council* / Conseil Allié des Transports Maritimes

A.O.F. : Afrique occidentale française

C.E.C.A. : Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier

C.F.D.T. : Confédération Française des Travailleurs Chrétiens

C.G.T. : Confédération Générale du Travail

C.G.T.U. : Confédération Générale du Travail Unitaire

C.N.I. : Centre National des Indépendants

C.N.I.P. : Centre National des Indépendants et des Paysans

C.N.R. : Conseil National de la Résistance

C.R.A.P.S. : Centre Républicain d'Action Paysanne et Sociale

C.S.A. : Conseil Supérieur de l'Audiovisuel

D.G.G.S.M. : Direction générale de la guerre sous-marine

F.F.I. : Forces Françaises de l'Intérieur

F.F.L. : Forces Françaises Libres

F.N.F.L. : Forces Navales Françaises Libres

L.I.C.R.A. : Ligue Internationale Contre le Racisme et l'Antisémitisme
M.L.N. : Mouvement de Libération Nationale
M.R.P. : Mouvement Républicain Populaire
O.N.U. : Organisation des Nations Unies
O.T.A.N. : Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
P.C. : Parti Communiste
P.D.P. : Parti Démocratique Populaire
P.R.L. : Parti Républicain de la Liberté
R.G.R. : Rassemblement des Gauches Républicaines
R.P.F. : Rassemblement du Peuple Français
S.D.N. : Société des Nations
S.F.I.O. : Section Française de l'Internationale ouvrière
S.T.O. : Service du Travail Obligatoire
U.D.S.R. : Union Démocratique et Socialiste de la Résistance
U.R.S.S. : Union des Républiques Socialistes Soviétiques

Préface

par Etienne Taillemite[†]

La formule du dictionnaire connaît depuis quelques années une faveur constante et justifiée par le caractère éminemment pratique de cet instrument de recherche. C'est donc avec plaisir qu'il faut accueillir la préparation et la publication d'un tel ouvrage consacré aux ministres qui, pendant trois siècles, se sont efforcés, avec plus ou moins de bonheur et au travers de mille obstacles, de doter la France de la puissance navale dont elle n'a jamais cessé d'avoir besoin. Le présent ouvrage sera spécialement utile en ce qu'il comble une lacune regrettable de notre historiographie. Il faut remarquer que, pour des raisons diverses, les ministres de la Marine, à très peu d'exceptions près, ont été soit tout à fait ignorés, soit fort maltraités dans les dictionnaires généraux. Seuls font exception à cet égard le *Dictionnaire du Grand Siècle* dirigé par François Bluche, le *Dictionnaire Napoléon* et le *Dictionnaire du Second Empire* par Jean Tulard. Pour l'Ancien Régime, le précieux travail d'Arnaud de Maurepas et Antoine Boulant, *Les ministres et les ministères du siècle des Lumières 1715-1789*, donne certes des notices sur tous les secrétaires d'État de la Marine de Louis XV et de Louis XVI mais celles-ci contiennent surtout des renseignements d'ordre familial et domanial sans entrer dans le détail de l'œuvre accomplie par ceux-ci dans le domaine qui était le leur. *L'Histoire et dictionnaire du temps des Lumières* de Jean de Viguierie n'oublie pas les ministres de la Marine mais ne leur consacre que des notices succinctes. Il en est de même de *L'Histoire et dictionnaire de la Révolution française 1789-1799* de Jean Tulard, Jean-François Fayard et Alfred Fierro. Quant au *Dictionnaire critique de la Révolution française* de François Furet et Mona Ozouf, il ignore tout simplement la Marine dans son ensemble.

Pour les périodes plus récentes, la carence est encore plus totale. Si peu de ministres de la Marine apparaissent dans les ouvrages généraux du genre Larousse, les dictionnaires plus spécialisés ne sont guère plus généreux. C'est le cas en particulier du *Dictionnaire des ministres 1789-1989* dirigé par Benoît Yvert dans lequel les successeurs de Colbert* n'ont droit qu'à des notices squelettiques alors même que leur rôle a été considérable. Quelques exemples: l'amiral Aube*, dont les conceptions stratégiques ont fait couler tant d'encre et gaspiller tant d'argent, est expédié en onze lignes. L'amiral Boué* de Lapeyrère, qui a tenté de remédier à trente ans d'incohérences, n'a droit

qu'à cinq lignes. L'amiral Lacaze*, dont l'action fut déterminante pendant la Première Guerre mondiale, est à peine mieux traité : douze lignes. Certains ministres de la Troisième République qui furent titulaires d'autres départements ministériels voient leur passage rue Royale réduit à une vague allusion. C'est le cas, par exemple, de Théophile Delcassé*, qui fut un très remarquable ministre de la Marine aux idées aussi larges que judicieuses ou de François Piétri*, le meilleur successeur de Georges Leygues*.

Il faut ajouter le fait que, dans la longue galerie des ministres, bien peu ont fait l'objet de bonnes biographies. Si Colbert* a trouvé de nombreux biographes, son fils Seignelay*, dont le rôle fut pourtant essentiel, a été moins bien traité. Le beau livre de Charles Frostin sur les Pontchartrain* a bien mis en valeur l'action des deux secrétaires d'État de la Marine, Louis et surtout son fils Jérôme, si injustement maltraité par Saint-Simon alors qu'il fit preuve dans ses fonctions de qualités éminentes dans une conjoncture spécialement difficile. Les ouvrages consacrés à Maurepas* et à Choiseul* sont bien loin d'être satisfaisants quant à leur action dans le domaine naval. Si Sartine* a été bien étudié par le capitaine de vaisseau Jacques Michel, il n'en est pas de même du maréchal de Castries*, sans doute le meilleur de tous les secrétaires d'État à la Marine depuis Colbert* et Seignelay*. La biographie que lui a consacré son descendant le duc de Castries* s'attache à peu près uniquement à son rôle politique et fait une impasse quasi totale sur son action décisive pendant et après la guerre de l'indépendance américaine. Pour les périodes plus récentes, l'amiral Decrès*, inamovible ministre de Napoléon, a fait l'objet d'une excellente étude due à l'amiral Maurice Dupont. Si l'amiral Duperré* a été bien traité par Éric Brothé, nous n'avons à peu près rien sur les autres ministres de la Restauration et de la Monarchie de Juillet. Nous sommes mieux lotis pour la Seconde République et le Second Empire avec les thèses de Michèle Battesti et de Jean-Philippe Zanco mais tout ou presque reste à faire sur les ministres de la Troisième République bien que l'on puisse trouver des éléments importants dans les excellents ouvrages de Michel Depeyre et de Martin Motte.

L'histoire des ministres présente pourtant un puissant intérêt car elle constitue un signe révélateur de l'intérêt porté par le pouvoir politique aux questions maritimes. Il est, par exemple, à remarquer que les périodes de prospérité de la flotte, celles où l'État lui a accordé des moyens en tous genres capables de lui permettre de remplir son rôle opérationnel ou diplomatique coïncident presque toujours avec une stabilité des ministres. Ce fut le cas sous Louis XIV qui n'eut que quatre secrétaires d'État de la Marine entre 1661 et 1715, ce le sera sous Louis XVI avec deux titulaires entre 1774 et 1787, sous Napoléon

III avec quatre ministres entre 1851 et 1870. Si la flotte connut une véritable résurrection après 1918, cela tint pour une large part au fait que Georges Leygues* resta rue Royale plus de sept ans entre 1917 et sa mort en 1933. À l'inverse, les périodes d'instabilité ministérielle furent toujours très néfastes, sous Louis XV, pendant la Révolution, sous la Troisième République entre 1870 et 1914, période pendant laquelle quarante-quatre ministres se succédèrent à la tête de la Marine, ce qui explique bien des incohérences et des gaspillages. Selon Chateaubriand, la mobilité des ministères est un grand malheur pour une monarchie car c'est une preuve d'incapacité dans le jugement du prince qui ne sait pas choisir des sujets capables de rester longtemps en place. Sans doute est-ce aussi vrai pour les républiques.

Certes, la règle n'est pas absolue. Le long règne de Maurepas*, record absolu de longévité ministérielle, vingt-six ans, ne fut guère bénéfique mais le ministre se heurta toujours à une incompréhension profonde du roi et de son principal ministre Fleury qui se refusèrent avec constance à prendre en considération une politique maritime conforme aux intérêts du royaume alors en pleine expansion commerciale dans une période déjà marquée par une certaine mondialisation des échanges. Il en sera de même de Decrès* qui ne parvint jamais à faire comprendre à l'Empereur les exigences d'une stratégie globale incluant les espaces maritimes et les aléas de la guerre navale au temps de la marine à voiles.

C'est donc une véritable histoire de la Marine qui nous est ainsi exposée à travers les personnalités diverses qui en reçurent la responsabilité. Histoire institutionnelle d'abord avec les transformations subies au cours des siècles en particulier dans ses attributions. Véritable ministère de la mer et du commerce extérieur depuis Colbert* jusqu'à la Révolution, la Marine perdra alors la gestion des consulats transférés aux Affaires étrangères mais conservera jusqu'à la fin du XIX^e siècle la marine marchande, les pêches, la domanialité maritime et les colonies, celles-ci n'en furent définitivement détachées qu'en 1894. On peut donc dire que jusqu'à cette époque, le ministère de la Marine faisait fonction d'un véritable ministère de la mer dont la gestion de la flotte de combat ne constituait qu'un des éléments. C'est dire l'importance que revêtait ce département ministériel, ou qu'il aurait dû revêtir dans la définition et l'exécution de la politique générale du pays.

Grâce à ce dictionnaire qui nous donne l'exposé complet de la carrière de tous ces hommes, on pourra enfin cerner la personnalité et le rôle joué par cette série de personnages aux origines diverses parmi lesquels figurent quelques esprits remarquables et aussi bien des médiocrités. Il faut reconnaître

que, surtout après 1870, l'instabilité presque constante des gouvernements ne laissait guère la possibilité d'accomplir une œuvre quelque peu consistante et de prévoir le long terme. Voici donc heureusement comblée une importante lacune dans nos instruments de recherche et il n'est pas douteux que cet ouvrage rendra les plus grands services aux historiens et à tous ceux qui s'intéressent aux aspects maritimes de l'histoire.

Il faut donc remercier chaleureusement Jean-Philippe Zanco et l'équipe de collaborateurs qu'il a réunie d'avoir tracé avec compétence et talent cette galerie de portraits.

Étienne Taillemite[†], de l'Académie de Marine.

Introduction

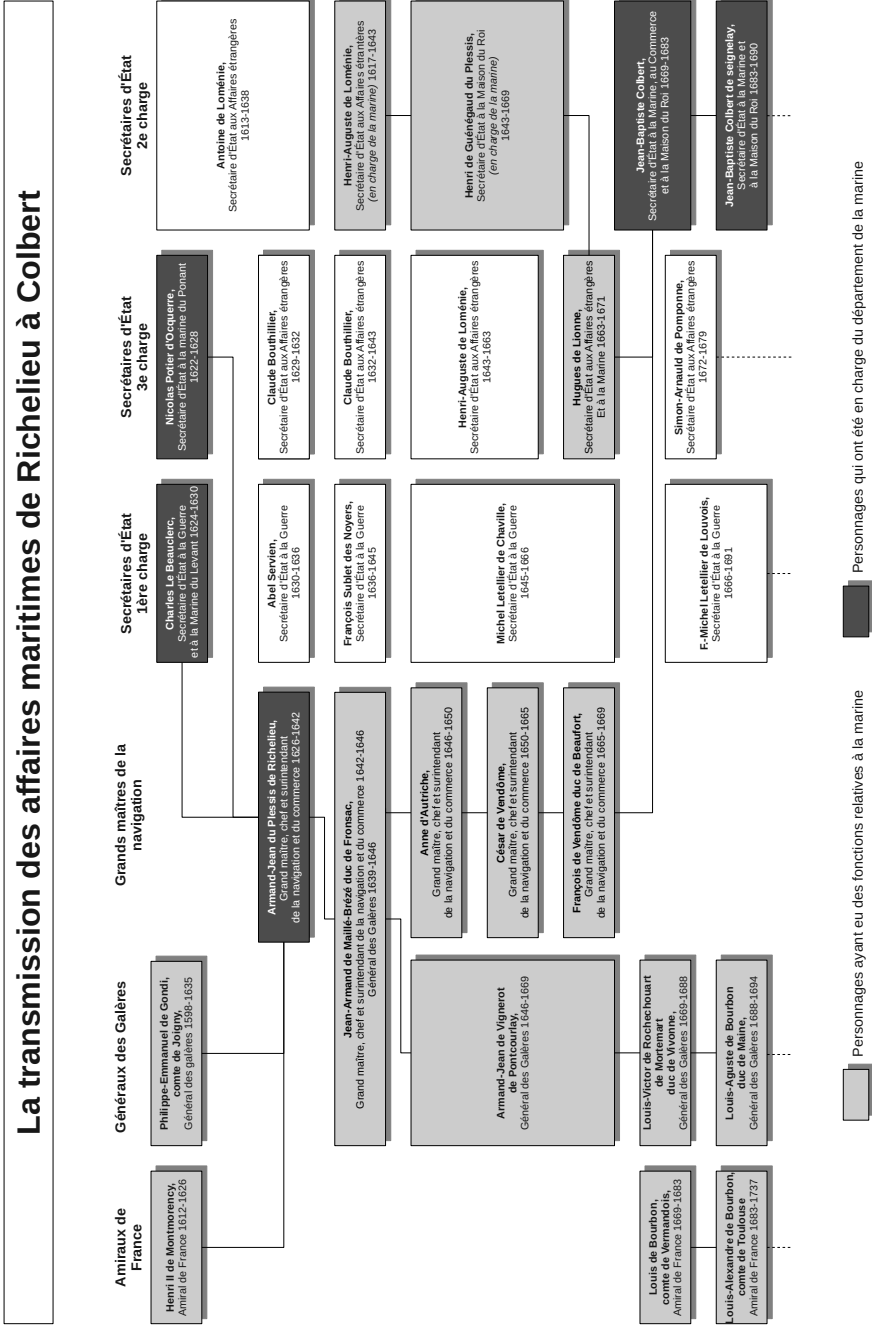
Histoire de l'administration
centrale de la Marine

L'HÉRITAGE DE COLBERT

I.1. Colbert contre Napoléon

« On cite toujours Colbert en matière de marine, écrivait en 1849 l'amiral La Roncière Le Noury. *Sans doute Colbert est le père de la marine* » [LA RONCIÈRE]. Un fantasme: la marine du XIX^e et du XX^e siècles doit sans doute plus à Napoléon qu'à Colbert*. En instituant le préfet maritime, imité du préfet départemental [D. du 7 floréal an VIII], Napoléon organise la marine selon une conception nouvelle et moderne: séparation du commandement et de l'administration, mais subordination de l'administration au commandement. Le port de guerre chef-lieu de la préfecture maritime (il y en a alors cinq: Cherbourg, Brest, Lorient, Rochefort, Toulon) devient le centre de décision, de commandement et de logistique à l'échelon local, recevant directement les ordres du ministère par télégraphe optique, et les répercutant sur les deux chefs: le préfet maritime et le commissaire général. Dans ce système organisé selon les principes fondamentaux d'unité et de centralisation, ni le préfet maritime ni le commissaire général n'ont grand chose en commun avec l'ancien intendant. D'ailleurs, La Roncière précisait: « *La marine ne veut pas renier son père; mais, sans rompre avec cet illustre aïeul, faisons-lui la part de respect, de considération, de réputation qu'il mérite, et laissons-le reposer. Il n'est plus de notre temps.* »

De l'épopée napoléonienne, les marins avaient surtout gardé le goût amer des défaites. Et, à une époque où la marine se cherchait de nouvelles gloires dans l'exploration, les premières aventures coloniales, et l'expansion commerciale, le bourgeois et laborieux Colbert* passait pour un « père » bien plus convenable et légitime que le martial et clérical Richelieu. « *Colbert, écrit Philippe Masson, n'a pas l'envergure d'un Richelieu. On ne retrouve pas dans ses conceptions stratégiques, en particulier; les visions grandioses du cardinal* » [MASSON, I, p. 66]. Génie de la finance et de l'administration, il est un technocrate, étonnamment moderne. Il « *impose une administration très centralisée, écrit Daniel Dessert [DESSERT, p. 29], où toutes les décisions dépendent de lui et retombent en cascade à l'échelon local, paralysant ou limitant les initiatives des hommes de terrain... Homme des dossiers embrouillés qu'il sait dominer à*



merveille, esprit méthodique, Colbert, par nature, cherche toujours à rationaliser, à uniformiser, à simplifier.» Ces méthodes de travail de Colbert*, les hommes de cabinet du XIX^e siècle les revendiquent complètement, et les parlementaires critiques en dénoncent alors les dérives « byzantines ».

La filiation entre le secrétariat d'État à la Marine d'Ancien Régime et le ministère de la Marine du XIX^e siècle n'est pas qu'emblématique, et il existe une continuité administrative certaine : on le verra en matière de politique navale et coloniale, et en matière d'organisation bureaucratique. Les compétences du département de la Marine ont, en presque trois cents ans d'existence, connu des changements profonds. C'est dans la seconde moitié du XIX^e siècle qu'il atteint le faîte de sa puissance : même s'il a perdu depuis la Révolution certaines de ses attributions de caractère diplomatique, passées aux Affaires étrangères, aucun autre département ministériel n'a alors des attributions plus variées : dans les domaines militaire et maritime, bien sûr, mais aussi financier (administration de la caisse des invalides), judiciaire (cours de justice et tribunaux maritimes), agricole et commercial (pêche, pisciculture, ostréiculture), industriel et technique (gestion de forges et d'usines spéciales, aménagement des structures portuaires). C'est surtout dans le domaine colonial que la marine dispose des pouvoirs les plus étendus : sur tous les territoires outre-mer (à l'exception de l'Algérie), relève de son autorité tout ce qui touche aussi bien à la défense qu'au trésor public, à la douane, à la sécurité publique, à l'instruction publique, à l'immigration, à la santé et à la salubrité, aux cultes, à la justice, à l'entretien des édifices publics, à l'état civil, à la mise en valeur des terres, aux travaux publics, et d'autres matières encore.

Il n'est que de lire dans le *Traité d'administration de la marine* de Fournier et Neveu (1885) cette définition qui aurait pu être écrite deux cents ans plus tôt : « *Les nations riveraines de la mer n'ont pas, généralement, tous leurs intérêts renfermés dans le cercle de leurs frontières territoriales. Elles se continuent au-dehors sur l'espace neutre et commun de l'océan et jusque dans les ports étrangers, par leur marine marchande ; elles possèdent au-delà des mers des établissements coloniaux ; elles sont exposées, par les côtes, à un genre particulier d'attaque et d'invasion. Pour ces trois motifs, elles doivent avoir sur la mer et sur le littoral une représentation maritime de leur pouvoir public, chargée de protéger leurs sujets qui naviguent, de leur assurer le bienfait de l'ordre, de soigner leurs intérêts généraux en mer, d'y défendre l'État, d'y attaquer l'ennemi. C'est, en France, la mission du département de la marine.* » [FOURNIER & NEVEU, I]. Pour légitimer cette emprise, une théorie s'élabore, celle de l'élément naturel. Les attributions, l'action, le sens même du département de la Marine, sont tout

entier définis en fonction d'un élément géophysique bien défini, entendons « *la mer et les espaces qu'elle baigne, soit temporairement, soit d'une manière continue* », y compris « *les ports et la partie des fleuves sur laquelle la mer exerce une influence soit de salure, soit de marée* » [FOURNIER & NEVEU, III, p. 45]. Sur l'ensemble de ce domaine, la liberté d'action administrative du département de la Marine est variable : absolue en mer, où il incarne à lui seul le pouvoir et représente tous les autres départements ministériels, elle se restreint à mesure que l'on se rapproche des limites de l'inscription maritime, c'est-à-dire aux limites au-delà desquelles les fleuves ne sont plus affectés par des influences de salure ou de marée. Il n'y a pas d'autre exemple de délimitation géophysique des attributions d'un département administratif dans l'histoire française : le ministère de l'Air (1928-1945) réunit comme le ministère de la Marine des compétences militaires et civiles, mais il est défini par une composante technologique dont rendra mieux compte la dénomination de « secrétariat d'État à l'aviation » prise sous le régime de Vichy. De même, les autres « ministères de la Marine » qui, à la même époque qu'en France, coexistent avec un ministère de la Guerre dans plusieurs États européens (ainsi en Italie, en Espagne, en Allemagne), se cantonnent à une mission militaire et technique et n'ont pas de compétence dans le domaine colonial.

1.2. Les grands commis du Roi

Ce n'est pas dans la tradition maritime française qu'il faut chercher les germes d'un ministère de la Marine, mais dans la tradition administrative. La création d'un département gouvernemental organisé, rationnel, et voué à une tâche spécifique est liée, pour la Marine comme pour la Guerre, à la définition des fonctions régaliennes de l'État. Le roi concentre dans sa personne la totalité du pouvoir politique, et tient en général à l'exercer, mais il ne peut cependant se charger lui-même de l'intégralité des tâches administratives afférentes, pour d'évidentes raisons pratiques. L'habitude de s'entourer d'une part de conseillers pour éclairer la volonté du souverain, et d'autre part de ministres pour veiller à l'exécution de ses décisions, remonte à l'aube de la monarchie, et s'inspire d'usages plus anciens encore. On commence à parler de *ministres d'État*, pour les distinguer des autres *ministres du Roi*, avec l'apparition du Conseil d'État du Roi. Ces hautes personnalités distinguées par le seul fait du roi, sans commission ni patente, sont les seules à pouvoir siéger au sein de cette haute instance, à laquelle les appelle un billet signé de la main du souverain. La fonction est particulièrement honorable, puisque le titre de ministre d'État ne se perd jamais (pas plus que la pension qui y est attachée),

quand bien même l'intéressé cesse d'être appelé au Conseil. Le *Conseil d'État du Roi*, appelé aussi communément *Conseil d'État*, est en fait, au sens moderne, un conseil des ministres au sein duquel se décide la politique du royaume ; en théorie, il s'occupe de toutes les affaires du royaume, tant « du dedans » que « du dehors », mais il traite surtout des questions diplomatiques et militaires. Au Grand Siècle, il se réunit à proximité des appartements royaux (d'où son autre nom de *Conseil d'En-Haut*), le mercredi et le dimanche, mais des séances « extraordinaires » sont parfois nécessaires pour décider d'affaires instantes. Les ministres d'État ont aussi accès *ès qualité* à d'autres formations collégiales de gouvernement, comme le *Conseil des Dépêches*, qui statue le samedi sur les affaires intérieures et les relations avec les provinces. Le nombre des ministres d'État a toujours été restreint : trois au début du règne de Louis XIV, sept en 1708, huit à la fin de l'Ancien Régime.

Les ministres d'État sont de hauts conseillers, chargés « d'opiner » et de signer. Ils ne sont pas, théoriquement, en charge d'un département. La gestion des affaires est confiée à de plus laborieux personnages, héritiers des anciens clercs ou notaires du roi, bientôt appelés *secrétaires du Roi*. Par lettres patentes du 14 septembre 1547, Henri II confie à quatre « *Secrétaires des commandements et des finances* » un département, « *pour faire les expéditions et dépêches d'État, selon les département des charges, lieux et endroits des provinces que nous avons limités et distribués, pour distinctement et respectivement en répondre* ». Les *Secrétaires d'État* (ils prennent ce nom en 1558) ont la signature en commandement qui leur permet d'expédier les dépêches de gestion courante de leur département, mais la signature royale des actes officiels attestant le consentement du souverain reste obligatoire, même si elle peut être apposée par un *Secrétaire de la main*, s'il est acquis verbalement. Les dossiers les plus importants des secrétaires d'État sont débattus en séances du Conseil d'En-Haut ou traités « en liasse » lors du « travail du Roi » en tête-à-tête avec le souverain : c'est pourquoi la plupart des secrétaires d'État finissent par être appelés à se présenter en personne au Conseil d'État et à mériter la dignité de ministres d'État. Hommes de confiance honorés du privilège d'être appelés *Monseigneur*, les secrétaires d'État ne dépendent donc que du roi et sont commissionnés à titre révocable sur des fonctions précises, qui ne constituent pas une charge vénales ou patrimoniale, contrairement aux officiers « provisionnés » pour exercer des charges publiques, dont le statut est réglé par les anciennes ordonnances ou la coutume. Néanmoins, une quasi-hérédité s'installe peu à peu, consentie par Louis XIV à ses secrétaires d'État, à titre personnel, au moyen de *Lettres de survivance* délivrées en faveur de leur fils aîné, pour créer des dynasties mi-

nistérielles supposées utiles à l'État. Simultanément, la pratique quasi-patrimoniale des *Brevets de retenue* oblige un secrétaire d'État nouvellement appelé à dédommager son prédécesseur disgracié. La *commission* de secrétaire d'État tend donc peu à peu à se rapprocher de la *charge* d'officier.

Les quatre commissions de secrétaires d'État se perpétuent ainsi jusqu'à la Révolution, mais les affaires qui leur sont attribuées varient, dans leur dénomination et dans leurs limites, car, comme on le lit dans *l'Encyclopédie*, «*les départements des secrétaires d'État ne sont point attachés fixément à leur office, ils sont distribués selon qu'il plaît au Roi*» [art. «Secrétaire», in DIDEROT 1786, XIV, p. 866]. Ces départements répondent d'abord à un critère géographique : chaque secrétaire d'État se voit confié la transmission des décisions royales dans un certain nombre de provinces, ce qui explique qu'il n'y ait jamais eu, sous l'Ancien Régime, de ministre chargé de l'Intérieur. Cependant, une spécialisation matérielle des affaires apparaît progressivement, jusqu'au règlement du 11 mars 1626, généralement présenté comme l'acte de naissance des secrétariats d'État sous leurs dénominations modernes : Guerre, Affaires étrangères, Maison du Roi, Marine. Mais si le principe d'une armée royale soumise à une administration unique semblait déjà acquis depuis 1570, la marine continue longtemps de souffrir de velléités organisationnelles. Ainsi, Charles Le Beauclerc, qui reçoit en 1626 la *Guerre*, *l'Artillerie* et la gestion du *Taillon* (impôt destiné, depuis 1549, à financer l'entretien des armées), est aussi chargé de la *Marine du Levant* liée à la Provence dont Beauclerc a l'administration, avec les autres généralités du Sud ; les attributions du secrétaire d'État à la Marine proprement dit, Nicolas Potier d'Ocquerre, sont en conséquence limitées à la seule flotte du *Ponant*, attachée aux provinces du Nord et de l'Ouest dont il est aussi chargé. En outre, les deux secrétaires d'État aux marines *du Levant* et *du Ponant* doivent compter avec *l'Amiral*, dont l'institution remonte à Saint-Louis, et avec le *Général des Galères*, dont les pouvoirs ont été précisés en 1562, les attributions de ces deux personnages ne se limitant pas au seul domaine militaire, puisque l'Amiral, notamment, a aussi des fonctions judiciaires et administratives.

L'unification du département de la Marine ne va venir ni de l'un, ni de l'autre des deux secrétaires d'État chargés des affaires maritimes. *Principal ministre* de Louis XIII depuis 1619, le cardinal de Richelieu devient le chef incontesté de la marine royale au terme de trois décisions : 1) la création à son intention de la charge de *Grand maître, chef et surintendant général de la navigation et du commerce en France* (octobre 1626) ; 2) l'acquisition à son profit de l'office d'Amiral de France, qu'il supprime (mars 1627), et l'achat de la

charge de général des galères (mars 1635) confiée à son neveu Pontcourlay ; 3) la réunion des marines du Ponant et du Levant sous une direction unique (1633). À cette unification, dont l'intérêt pratique est évident, Richelieu ajoute un autre principe fondamental : celui de la séparation des tâches militaires et administratives. Le règlement du 29 mars 1631 dispose ainsi que, dans tous les ports du Ponant, la direction suprême sera assurée par un chef d'escadre et un commissaire général. Considérons alors que les bases d'une grande administration de la Marine, cohérente et rationnelle, sont posées dès la fin du « règne » de Richelieu. L'édifice, hélas, est fragile, et il ne survivra pas à la mort de son architecte (1642) et aux troubles de la Fronde (1648-1653). Les affaires maritimes, en partie gérées par les secrétaires d'État à la Maison du Roi, se dispersent cependant que les héritiers de Richelieu dans la charge de Grand maître, chef et surintendant de la navigation renforcent dangereusement leur autonomie.

Trente ans plus tard, il ne reste que des ruines de l'œuvre de Richelieu. La marine est dans un état pitoyable, tout est à refaire : « *La France*, écrit Voltaire, *n'avait pas en ce temps dix vaisseaux de cinquante pièces de canon qu'elle pût mettre en mer ; sa marine s'anéantissait de jour en jour* » [VOLTAIRE p. 294]. Jean-Baptiste Colbert* est alors chargé par le roi « de prendre soin de toutes les affaires de la marine » dès le 8 mars 1661, veille de la mort de son protecteur Mazarin, dont il était l'intendant des finances. Il est en même temps conseiller d'État, ce qui lui permet de participer aux plus hautes instances de prise de décision. Il devient Contrôleur général des Finances le 12 décembre 1665, après s'être débarrassé du surintendant Nicolas Fouquet, et le roi lui confirme la direction officielle des affaires maritimes, notamment par un règlement de 1667 qui lui attribue « *le détail et le soin de la marine, les galères et le commerce* ». Dès le mois d'avril 1664, Colbert* empiète de fait sur les compétences du Grand-Maître, Chef et Surintendant de la Navigation et du Commerce, en entretenant une correspondance directe avec les autorités portuaires auxquelles il ne craint pas de donner déjà des instructions en la forme d'arrêts du Conseil d'État du Roi. Cependant, la survivance même de la vieille charge créée par Richelieu constitue encore un obstacle à la plénitude de son action et de son pouvoir ; en outre, Hugues de Lyonne est toujours secrétaire d'État en charge des Affaires étrangères et de la marine et même si, accaparé par les relations extérieures, il ne s'occupe guère de cette dernière, il demeure le seul investi du pouvoir de contresigner les ordres du roi et de signer les expéditions.

La réunion de l'ensemble des affaires maritimes sous la seule autorité de Colbert*, autorité consacrée par le pouvoir de signature, tient de circonstances favorables dont le ministre a l'habileté de tirer un profit politique immédiat.

En février 1669, il rachète la charge de secrétaire d'État à la Maison du Roi à Guénégaud du Plessis, et, dès le 7 mars suivant, le *Règlement Concernant les détails dont M. Colbert* est chargé comme Contrôleur & Secrétaire d'État ayant le Département de la marine* fixe les attributions de son département : marine, galères, direction de la Compagnie des Indes, commerce du dedans et du dehors, consulats français dans les pays étrangers. Hugues de Lyonne, qui perd définitivement tout droit de regard sur les affaires maritimes et commerciales, est grassement dédommagé : il reçoit l'administration de la Navarre, du Béarn, de la Bigorre, du Berry, plus 100 000 livres de gratification sur le trésor royal. Désormais, Colbert*, contrôleur des finances et secrétaire d'État en charge de la Marine, a rang de ministre avec pouvoir de signature et afin que son œuvre se perpétue, il s'empresse de transmettre la survivance de sa commission de secrétaire d'État à son fils Seignelay*. Le 25 juin 1669, le duc de Beaufort, dernier Grand Maître, Chef et Surintendant de la Navigation est tué à Candie. Le 11 novembre suivant, Louis XIV ratifie l'*Édit de suppression de la Charge de Grand Maître, Chef & Surintendant de la Navigation & Commerce, & de rétablissement de celle d'Amiral*. La Fronde ayant redonné à l'institution « amirale » une autonomie préjudiciable au centralisme monarchique auquel aspire le souverain, comme sous le règne précédent à l'encontre des anciens amiraux féodaux, pour réaliser la marine que voulait Richelieu, Louis XIV et Colbert* ont estimé qu'il fallait neutraliser la Grande Maîtrise dont le titulaire pouvait opposer ses prérogatives princières au pouvoir royal respectueux des droits acquis. Contrairement aux apparences, la restauration de la vieille charge d'amiral n'est pas un retour à l'autonomie, car ses nouvelles attributions, codifiées par le *Règlement Fait & ordonné par le Roi sur les pouvoirs, fonctions, autorité & droits de la Charge d'Amiral de France*, qui est enregistré au parlement de Paris le 27 janvier 1670, sont strictement limitées. Le nouvel Amiral conserve des attributions militaires, quoique essentiellement nominales et honorifiques : commandement de l'armée navale, communication des instructions à la flotte ; il garde aussi ses attributions administratives et judiciaires, de la *Table de Marbre* de Paris à ses sièges littoraux ; il nomme aux sièges d'amirauté ; enfin, il délivre congés, passeports, droits d'ancre et perçoit les lucratives taxes qui y sont attachées. Le secrétaire d'État à la Marine se voit en charge de pouvoirs moins prestigieux, mais structurellement plus importants : gestion du personnel (il nomme les officiers de tout grade, tant d'épée que de plume), du matériel (construction et radoub des navires, achat des marchandises et des munitions, magasins, armements), et du budget (il a la responsabilité des dépenses engagées par les trésoriers de la marine). En outre, par *Lettre de Provision Donnée*

à Saint-Germain en Laye le 12 Novembre 1669, la nouvelle charge d'Amiral est dévolue au comte de Vermandois, fils naturel de Louis XIV et de la duchesse de La Vallière, alors âgé de... trois ans.

Colbert* n'est pas le premier secrétaire d'État chargé de la Marine mais jusqu'à lui, les affaires du département, fragmentées, étaient toujours dévolues de façon incidente aux secrétaires chargés de la Guerre, des Affaires étrangères ou de la Maison du Roi. L'action unificatrice conjointe de Colbert* et Louis XIV a pour effet d'associer la marine à l'administration des colonies et au commerce pour en faire une arme entièrement dévouée à sa stratégie mercantiliste. En même temps, naît un véritable ministère de la Mer, indépendant de la personne de son créateur et susceptible de lui survivre, pour assurer la continuité de l'action publique.

1.3. Le triomphe des conseils: la parenthèse polysynodique

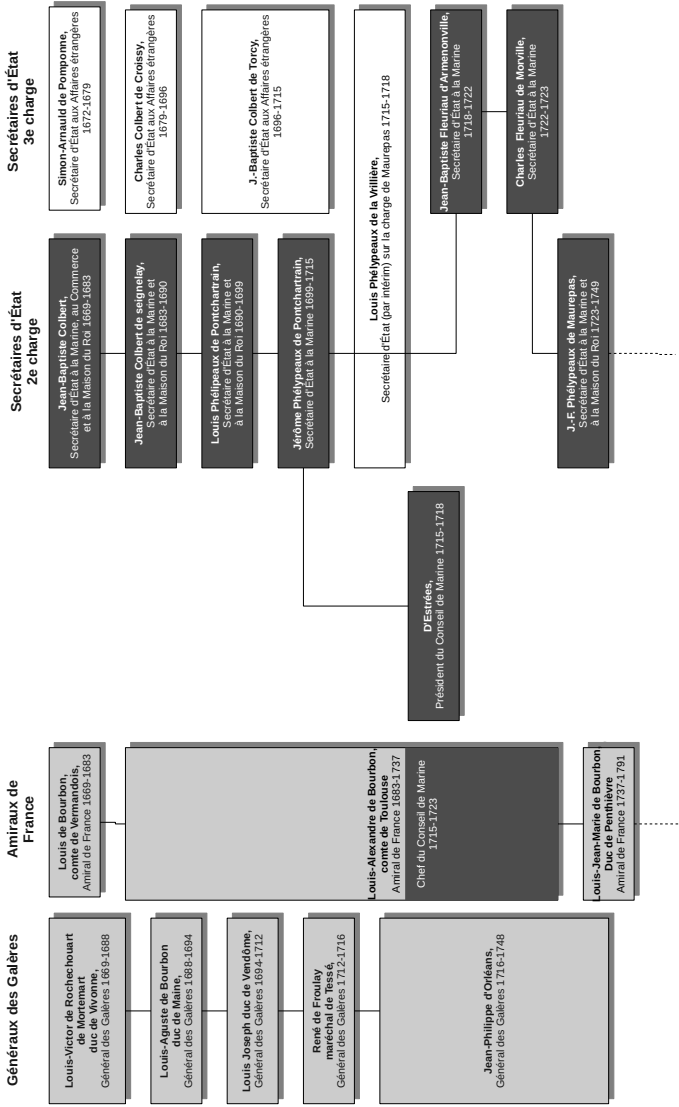
À la mort de Louis XIV, sous l'influence des parlementaires et des grands seigneurs, un terme (provisoire) est mis à la tendance centralisatrice de l'administration louis-quatorzienne, par la suppression des ministres et la confiscation des départements aux sous-secrétaires d'État. Le régent met en place un système de gouvernement original et inédit, où les fonctions des départements ministériels sont assurées par des conseils (déclarations du 15 septembre et du 14 décembre 1715): quatre Conseils se substituent aux secrétariats d'État à la Guerre, à la Marine, aux Affaires étrangères et aux Finances, et trois autres sont chargés d'affaires jusque là dévolues à différentes sections du Conseil du Roi (Conseil du Dedans, du Commerce, de Conscience). Le huitième Conseil (Régence), présidé par le Régent, coordonne l'action gouvernementale.

Le Conseil de Marine, réglementé par une ordonnance promulguée à Vincennes le 3 novembre 1715, permet de comprendre les principes de la polysynodie. Globalement, ses fonctions rappellent celles du secrétariat d'État, même si certaines des attributions précédemment dévolues à la Marine ont été transférées au Conseil de Commerce. Ses sessions se tiennent au minimum deux fois par semaine au Louvre et, à l'instar des autres Conseils, celui de Marine prépare les dossiers portés au Conseil de Régence. À sa tête, un grand prince, le comte de Toulouse*, fils légitimé de Louis XIV qui a repris du comte de Vermandois, son demi-frère, le titre d'amiral de France. Toulouse* a 37 ans, c'est un personnage énergique et la fonction d'amiral n'est pas, en ce qui le concerne, purement honorifique, car le comte, également lieutenant général des armées du Roi, s'est très tôt piqué de marine: il a dirigé la flotte lors de la guerre de succession d'Espagne et a su profiter des conseils du vice-amiral de

France, le maréchal d'Estrées*. D'ailleurs, si Toulouse* est le *chef* du Conseil de Marine, d'Estrées* en est le *président*: ce qui donne à l'institution la particularité de présenter une direction bicéphale. Après le « règne » des financiers (Colbert*, Seignelay*, les Pontchartrain*), le département de la Marine est pour la première fois depuis son unification dirigé par des marins. « *Le conseil de marine fut aisé à composer. [...] Le maréchal de Tessé y entra comme général des galères; Coetlogon, mort maréchal de France, et d'O, comme lieutenants généraux de mer; Bonrepos qui avait été intendant général de la marine, que j'aidai à en être; Vauvray [Girardin de Vauvray] et un autre intendant de marine [Bochart de Champigny], avec [Bidé de] La Grandville, maître des requêtes, pour rapporteur des prises. J'y fis mettre pour secrétaire ce même La Chapelle que Pontchartrain* avait chassé de ses bureaux et dont j'ai parlé plus d'une fois.* » [SAINT-SIMON, XIII]. Tous ces personnages, censés être des garants de haute compétence, sont en fait de sages, prudents et vénérables serviteurs de la royauté, récompensés par le siège qui leur est offert d'une longue carrière : Coëtlogon a 69 ans (il sera fait maréchal une semaine avant sa mort, en 1730, à 84 ans !), Tessé 67, Champigny 70, d'O 74. C'est donc de la jeunesse et du dynamisme de son chef et de son président que le Conseil de Marine tire sa force. En effet, selon Bernard Barbiche, il sera l'un des seuls Conseils administrativement aussi efficaces qu'à l'époque des secrétariats d'État [BARBICHE 1999]. Il est vrai, en outre, que l'administration centrale de la Marine et des Colonies continue de fonctionner sous la forme de l'organigramme dessiné par Colbert* : un service réduit et centralisé autour de trois bureaux, dont les habitudes de travail n'ont vraisemblablement guère été bouleversées par la réforme polysynodique. C'est pour ces raisons sans doute que le Conseil de Marine a pu survivre au démembrement du système [voir arch. B¹ n^o 1 à 56 et DUPILET 2009].

Devant les remontrances du Parlement, et sous l'influence de l'abbé Dubois, le système de la polysynodie est abandonné en 1718, et les secrétariats d'État sont progressivement rétablis dans leurs départements, au nombre de cinq, sur un schéma identique à celui qui existait à la fin du règne de Louis XIV et qui ne va pas changer jusqu'à la Révolution : Maison du Roi, Affaires étrangères, Guerre, Marine, plus le Contrôle général des Finances et la Chancellerie de France. Le Conseil de Marine est maintenu jusqu'en 1723, « *par respect pour le comte de Toulouse** » [TRÉNARD 2009]. Entre temps, la deuxième charge de secrétaire d'État s'est transmise de Jérôme Phélypeaux de Pontchartrain* à son fils Jean-Frédéric, mais sous la forme d'une coquille vide, le futur comte de Maurepas* étant trop jeune pour l'exercer. Entre 1715 et 1718, la charge est gardée, dormante, par son cousin Louis Phélypeaux de la Vrillière, titulaire de

La transmission des affaires maritimes de Colbert à Maurepas



Personnages ayant eu des fonctions relatives à la marine

Personnages qui ont été en charge du département de la marine

la quatrième charge de secrétaire d'État avec le département de la Maison du Roi. En 1718, le département de la Marine est confié à Fleuriau d'Armenonville* puis, en 1722, à son fils Fleuriau de Morville*. Leur position est délicate car, théoriquement en charge du département de la Marine, ils ne siègent pas au Conseil de Marine, qui, de fait, demeure encore le vrai centre de décision : « *Il est assez singulier que M. d'Armenonville, secrétaire d'État de la Marine, n'y entre point*, écrit l'avocat parisien Mathieu Marais dans son journal [MARAIS 2004, II, p. 238]. *Il doit signer certaines expéditions dont on lui enverra la liste, et cette liste lui demeurera pour sa décharge. Par là, il ne pourra signer que ce qui lui sera envoyé, et on ne pourra lui imputer rien, puisqu'il y a si peu de part* ». Les secrétaires d'État à la Marine sont donc réduits à la fonction d'enregistreurs des décisions du Conseil, jusqu'au retrait définitif du comte de Toulouse* et à la reprise en main du département par Maurepas*.

1.4. Les dynasties administratives

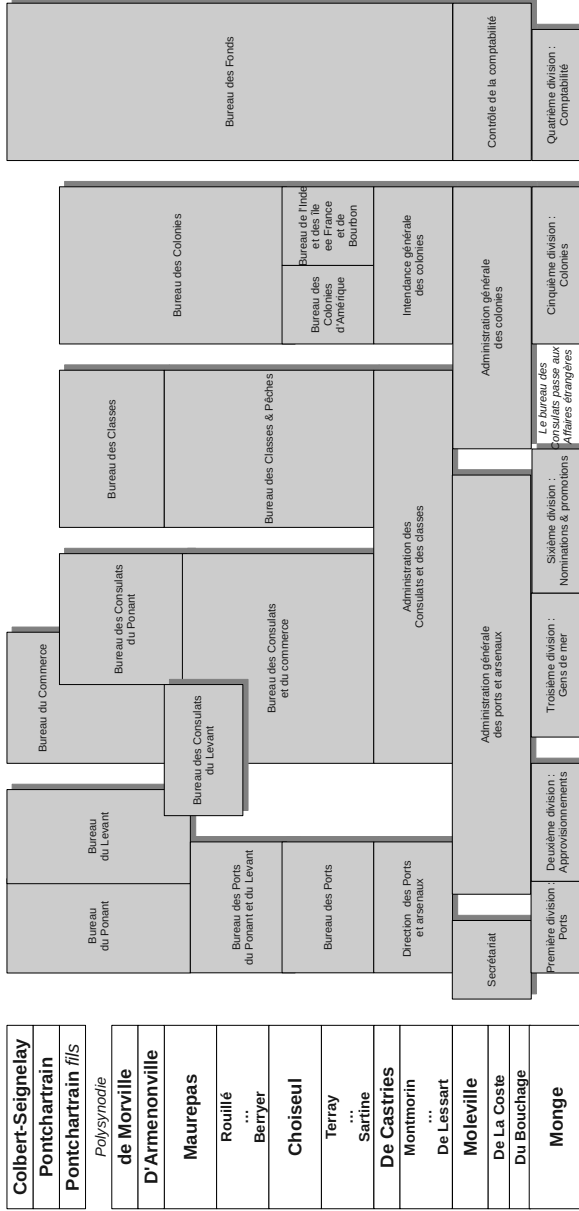
La pratique des lettres de survivance permet de maintenir à la tête de la marine de véritables dynasties : après Colbert* et son fils Seignelay* (1669-1690), la deuxième commission de secrétaire d'État, à laquelle est toujours rattachée le département de la Marine, passe aux Phélypeaux-Pontchartrain*, qui, sur trois générations (Louis et Jérôme de 1690 à 1715, puis Jean-Frédéric de 1723 à 1749), dirigent la marine durant plus de cinquante ans ! L'emprise du troisième secrétariat d'État sur la Marine, sous les Fleuriau* père et fils (1718-1723) est éphémère et, on l'a vu, fortement réduite par la puissance du Conseil de Marine. Lorsque la ligne héréditaire directe est brisée, on s'efforce tout de même de maintenir une transmission familiale, comme entre les cousins Choiseul* (1761-1770). À défaut, le népotisme prend le relais : Peyrenc* de Moras* (1757-1758) succède à Machault* d'Arnouville* (1754-1757) dont il était le premier adjoint.

Tous ces personnages sont de purs hommes de cabinet, très souvent issus de familles de financiers, produits de la mobilité ascendante intergénérationnelle de la noblesse de robe d'Ancien Régime : Pontchartrain* aîné, Fleuriau* d'Armenonville, Peyrenc* de Moras, Terray*, effectuent leur carrière dans l'administration des Finances avant d'arriver à la Marine, les deux derniers sont même contrôleurs généraux des finances ; c'est le cas aussi de Machault* qui partage avec Fleuriau* de Morville, Berryer*, Bourgeois de Boynes*, Turgot*, Sartine*, un passé de juriste. De tout l'Ancien Régime, un seul marin dirige le département de la Marine : Massiac*, durant quelques mois seulement, en

1758. Cet état de fait tient essentiellement à ce que les considérations navales sont subordonnées à la politique coloniale (si politique coloniale il y a : voir [MEYER 1991, pp. 31s.]); financiers ou juristes, les secrétaires d'État à la Marine s'inscrivent jusqu'à l'arrivée de Turgot* (en 1774) dans la continuité d'un courant mercantiliste et absolutiste. Malgré leurs différences de politiques et de talents, leur ligne de conduite est, pendant presque un siècle, assez stable : maintenir une flotte suffisamment puissante pour soutenir le commerce international français, en protégeant les routes maritimes et les comptoirs, mais aussi en appuyant la recherche et la conquête de nouveaux marchés ou de nouvelles sources d'approvisionnement. Ceci explique aussi la pénétration importante de la Compagnie des Indes dans l'administration centrale de la Marine et des Colonies : Rouillé* (1749-1754) en est contrôleur général avant de devenir secrétaire d'État à la Marine, plusieurs ministres de la Marine y ont fait une partie de leur carrière (Thévenard*), d'autres y ont des intéressements financiers (Choiseul*, de Castries*). Sans oublier les Lenormand* de Mézy, de Laporte*, issus de la caste des intendants coloniaux, qui pour leur part ont pu se faire les représentants des intérêts du lobby sucrier.

Sous Louis XVI, et en peu d'années, une nouvelle idée de la politique navale se dessine. L'arrivée de Turgot* (1774), libéral et anticolonialiste, empreint de physiocratie, permet tout d'abord la remise en cause radicale des vieilles conceptions colonialistes et mercantilistes (déjà fortement ébranlées sous les Choiseul*), même si le secrétaire d'État ne reste guère plus d'un mois en fonction : *« Il est humiliant de renoncer aux colonies ! écrit Turgot*, mais cette renonciation est démontrée nécessaire. [...] Le revenu que le gouvernement tire des colonies est [...] une ressource nulle pour l'État considéré comme puissance politique, [...] si l'on compte ce qu'il en coûte chaque année pour la défense et l'administration de nos colonies, même pendant la paix »* [TURGOT 1817, pp. 14 et 8]. Sur cette nouvelle base théorique, Sartine* (1774-1780), proche de Turgot* et qui lui succède, sépare administrativement pour la première fois les questions coloniales et les questions navales, en créant d'un côté une Intendance générale des colonies, et de l'autre une Direction des ports et arsenaux qui préfigure à la fois la Direction du personnel, la Direction du matériel, et la Direction des mouvements, qui seront constituées après 1850. Ainsi la guerre d'Amérique, orchestrée par le capitaine de vaisseau Claret de Fleurieu*, directeur des Ports et arsenaux de 1774 à 1790, sous l'autorité directe du ministre, de Castries*, peut apparaître comme la première expérience moderne de projection extérieure d'une force navale, sans visée colonialiste directe, sans impératif de conquête ou de défense militaire.

L'administration centrale de la Marine de Colbert à Monge



I.5. L'administration centrale colbertienne

Les services centraux de la marine ne comptent, à l'époque de Colbert*, que trois bureaux : *Ponant*, *Levant*, et *Fonds*, et les affaires qu'ils connaissent sont déjà la base de ce qui sera le commun du travail du ministère de la Marine jusqu'à la fin du XIX^e siècle : personnel officier (tant militaires que d'administration), troupes, classes, constructions navales, armements et désarmements, travaux maritimes, garde-côte, grâces (embryon de la justice maritime), passeports, courses et prises, plus les colonies et le commerce et les consulats ; ces deux dernières attributions seront distraites du ministère de la Marine à la Révolution.

Le XVIII^e siècle voit la continuation de l'œuvre initiée par Colbert*, dans le sens d'une centralisation toujours croissante, alors même que le secrétariat d'État à la Marine se fait plus spécialisé, puisque, après la Régence, il est définitivement détaché des Finances. Le volume de la correspondance croît rapidement, un *Dépôt des archives* est créé en 1699 (il existait, de fait, depuis Colbert*). De nouveaux bureaux sont créés : *Bureaux des consulats d'Espagne, d'Italie et des Pays du Nord* (1709) *Bureau des Colonies* (1710), *Bureau des Classes* (1711) puis *des Classes & des Pêches* (1724) ; d'autre part, la classification des affaires se fait de plus en plus par matière, rationnellement : la vieille distinction Ponant/Levant s'estompe, à partir de 1738, le *Bureau des Ports* réunit les ports du Ponant et du Levant, tandis qu'en 1743, le *Bureau des Consulats du Ponant* et celui des *Consulats du Levant* sont fondus en un unique *Bureau des Consulats & du Commerce*.

Arrivé aux affaires en octobre 1780, le marquis de Castries* entreprend de réorganiser l'administration centrale de la Marine afin de donner un nouvel élan au département. En 1782, dans un *Mémoire sur la division et la répartition du travail dans le département de la marine*, de Castries* propose une organisation en sept divisions fonctionnelles : un secrétariat, quatre grands services cohérents et les deux dépôts généraux des *Cartes, Plans & Journaux* et des *Archives*. Il assortit sa demande de réforme d'une menace implicite de démission de ce département « *considéré dans l'économie générale et politique du Royaume, depuis le règne du feu Roi, comme le dernier de l'État* » [sic]. La victoire d'Amérique permet à de Castries* de mettre un terme aux rumeurs de disgrâce et de renforcer son poids politique ; signe de la confiance royale, il est fait maréchal de France le 14 juin 1785. La voie est libre pour parachever par la réforme de l'administration centrale le travail qu'il a déjà entamé dans les domaines du personnel et du matériel. Depuis le 15 janvier 1781, de Castries* a ainsi confié une *Intendance générale de la marine* chargée des approvision-

nements, des hôpitaux, des chiourmes et des bâtiments civils de la marine, à Arnaud de Laporte*, mais la création de ce nouveau service a suscité l'hostilité de Claret de Fleurieu*, premier personnage de l'administration centrale placé par Sartine* le 12 novembre 1776 à la tête d'une *Direction des Ports et Arsenaux*, créée spécialement pour lui. Outre la nécessaire et traditionnelle rivalité entre la plume et l'épée (Claret de Fleurieu* est officier de vaisseau, Laporte* maître des requêtes), les nouvelles attributions de l'Intendant général semblent en effet imputer sur celles du Directeur des Ports et arsenaux. Il est question de la démission de Fleurieu*, et de son remplacement par le comte Charles Jean d'Hector, lieutenant général des armées navales et conseiller du ministre: ce dernier refuse cet honneur redoutable préférant modestement, dira-t-il, rester commandant de la marine à Brest. Laporte* est finalement évincé de la grande réorganisation du 1^{er} octobre 1783 (mais il est nommé, à titre de compensation *Intendant des Armées navales chargé du Commerce extérieur et maritime*).

L'administration centrale de la Marine et des Colonies entre donc dans les dernières années de l'Ancien Régime structurée par de Castries* de la façon suivante :

- Un *Secrétariat du Ministre*, employant neuf personnes pour un coût annuel de 38 000 livres.
- Une *Direction générale des Ports & Arsenaux & des Grâces*, maintenue à Claret de Fleurieu* à 36 000 livres par an, qui conserve trois bureaux: *Ports, Grâces & Emplois militaires, Discipline militaire & Classes*. Elle emploie dix-huit personnes pour 124 000 livres.
- Une *Intendance générale des Fonds de la Marine, des Colonies & des Invalides*, confiée à Bertrand Dufresne, ancien Premier commis des Finances nommé intendant général de la marine avec 50 000 livres de traitement annuel, chargé de la direction de quatre bureaux: *Fonds, Dettes anciennes, Approvisionnement, Invalides & Prises*. Elle emploie trente personnes pour 142 625 livres.
- Une *Administration des Consulats & des Classes*, dirigée par Sabatier de Cabre, conseiller d'État appointé 24 000 livres, chargé des consulats du Levant, de Barbarie, de la Chrétienté d'Europe et de l'Amérique septentrionale ainsi que du commerce extérieur et maritime qui se fait dans toutes ces parties, départis en deux bureaux: *Consulats et Classes*. Elle emploie quatorze personnes pour 91 250 livres.
- Une *Intendance générale des Colonies*, dirigée par Guillemain de Vaivres, maître des requêtes, intendant général également appointé 24 000 livres,

chargée des colonies et comptoirs d'Amérique, d'Afrique et d'Asie, à l'exception de leurs fonds, ainsi que de la partie contentieuse du département, organisée en trois bureaux: *Correspondance, Artillerie des Colonies* et *Affaires contentieuses*. Elle emploie trente personnes, pour un coût de 103 600 livres.

- Un *Dépôt général des Cartes, Plans & Journaux de la Marine & des Colonies*, employant vingt personnes pour 51 000 livres.
- Un *Dépôt général des Papiers de la Marine & des Colonies*, employant six personnes pour 22 000 livres.

En 1787, le ministère emploie cent soixante-quatorze personnes: quinze *Premiers commis* qui ne sont plus que des chefs de service en sous-ordre, cent vingt-six *Seconds commis* et environ soixante-dix *Ingénieurs, Chirurgiens, Administrateurs* et autres *Officiers* détachés. Le coût de fonctionnement de l'administration centrale est de 958 305 livres sur le budget du département, en y comprenant le ministre, appointé 100 000 livres, et trente-six employés divers qui lui sont rattachés (dont un *Généalogiste* chargé de certifier la noblesse des aspirants élèves de la marine) pour une dépense globale de 185 730 livres. Budget augmenté de gratifications et rentes diverses dont l'Ancien Régime a le secret, ainsi que des frais d'inspections plus ou moins justifiées souvent opérées en cumuls d'emplois, telles celles opérées à partir de 1779 par Chardon, maître des requêtes, ancien intendant de Corse, *Procureur Général au Conseil des Finances pour les Prises*, et nommé le 15 mars 1787 *Intendant, Commissaire départi pour la visite des Ports & Havres, Pêches, Pêcheries & Droits maritimes*.

À l'aube de la Révolution, cette bureaucratie est critiquée de toutes parts, tant à cause de son coût de fonctionnement considéré comme excessif, que de son action jugée plus tatillonne qu'efficace. Il faut dire que le budget du département, dopé par la guerre d'Amérique, a flambé: alors qu'il avait été contenu à hauteur de 37 millions en moyenne depuis le début de la décennie précédente, en 1782 il culmine entre 184 474 500 et 199 896 000 livres selon les sources. Il contribue lourdement à la banqueroute de l'Ancien Régime: l'évaluation budgétaire que Necker, le ministre d'État en charge des Finances, présente aux États Généraux le 5 mai 1789, avoue une dette publique cumulée de 236 millions de livres, dont 130 millions au titre de la Marine et des Colonies. De Castries* refuse de se plier aux économies qu'on tente de lui imposer; il démissionne. Le comte de La Luzerne*, qui lui succède, doit chasser les sinécures, supprimer les emplois inutiles et redondants. L'effectif du personnel de l'administration centrale de la Marine et des Colonies est ramené à cent cinquante-huit employés, et son budget annuel réduit à 813 755 livres. Les traitements

des cadres supérieurs du département, en particulier, sont touchés de plein fouet: en 1788, Fleurieu* tombe à 24 000 livres et Vaivres y reste; alors que Dufresne doit se contenter de 18 000 livres. En 1792, au début de la République, le budget de l'administration centrale de la Marine et des Colonies ne s'élève plus qu'à 400 000 livres annuelles (y compris les appointements du ministre qui sont restés fixés à 100 000 livres par an), soit environ 1 % du budget global du département.

1.6. Du nomadisme de cour au premier hôtel de la marine

Avant même la centralisation réalisée par Colbert*, et alors que les affaires maritimes étaient dispersées, l'Amiral de France avait certainement un personnel chargé de centraliser sa correspondance avec les ports et les forces navales, de même que Potier d'Oquerre disposait sans doute auprès de lui d'un bureau du Ponant et Beauclerc d'un bureau du Levant. Il est cependant difficile d'aller au-delà de la supposition. Sous l'Ancien Régime, le personnel de bureau n'a pas de statut défini assimilable à ce qu'on appellera à partir du XIX^e siècle la « fonction publique »: lorsque ses attributions ne s'inscrivent pas dans le cadre strict d'une charge vénale, il relève, purement et simplement, de la domesticité. Ensuite parce que les « bureaux » n'existent pas en tant qu'espace matériellement et géographiquement délimité: toute administration est nomade, donc, par nécessité, légère. Les clercs suivent les commis qui suivent le secrétaire d'État qui suit le roi.

L'inconvénient de ce système de cour n'échappe pas à Colbert* qui, ayant défini les attributions du département de la Marine et des Colonies, entreprend de l'incarner. Il installe initialement ses bureaux et ses gens dans son hôtel, à proximité du Palais-Royal, au coin des rues Neuve-des-Petits-Champs et Vivien. Confinés ensuite, sous Seignelay*, dans *L'Aile des Ministres* du château de Versailles, les services centraux de la Marine retournent à Paris à l'époque de la Régence, rue des Fossés-Montmartre de 1716 à 1722 puis rue Coquillière de 1722 à 1723. Ils reviennent enfin à Versailles rue des Bons-Enfants, avant d'investir, courant 1763, *l'Hôtel des Affaires étrangères & de la Marine* édifié rue de la Surintendance par Jean-Baptiste Berthier, *l'Ingénieur Géographe des Camps & Armées du Roi*, pour accueillir les bureaux ministériels des Choiseul*. Laisant le rez-de-chaussée aux services des Affaires étrangères et l'entresol à ses salons de réception, les bureaux de Marine et des Colonies occupent les quatre niveaux supérieurs de l'immeuble: au premier étage, les bureaux des *Colonies*, des *Finances de la Marine & des Consulats*; au second, ceux des *Ports & arsenaux*, *Finances des Colonies*, de *l'Inde*, des *Isles de France & de*

Bourbon, des *Grâces & Emplois*, *Classes*, *Chiourmes* et des *Affaires contentieuses*; au troisième, le *Dépôt général des Cartes, Plans & Journaux de la Marine & des Colonies*, comprenant les salles des *Géographes* et des *Voyageurs*, de *Astronomie*, des *Journaux littéraires* c'est-à-dire des mémoires des académies, et le *Dépôt général des Archives de la Marine & des Colonies*; dans les combles enfin sont installés le *Garde-meuble*, le *Petit Dépôt de la Marine*, et une imprimerie en taille-douce qui sert pour les Affaires étrangères, la Guerre et la Marine. L'hôtel des Affaires étrangères et de la Marine, comme son voisin de la Guerre construit aussi par Berthier un an auparavant, est soumis à la police des 29 articles du *Règlement que le Roy veut être observé dans les Hôtels situés à Versailles où sont établis les bureaux de la Guerre & de la Marine, & le Dépôt des Affaires étrangères* du 17 mars 1765, dont l'article 17 fixe «*l'ouverture des portes tous les matins à sept heures*», et l'article 28 fait «*sonner la retraite à dix heures du soir en tout temps*». Certains bureaux de la Marine peuvent aussi gagner des annexes à Compiègne et à Fontainebleau, lorsque la Cour se trouve dans ces villes; ils sont alors partagés avec le département de la Guerre.

Au mois d'octobre 1789, après l'insurrection, les ministres doivent suivre Louis XVI qui s'installe à Paris, au palais des Tuileries. Le 26 décembre 1789, le secrétaire d'État à la Marine et aux Colonies La Luzerne* trouve à se loger avec ses collaborateurs dans l'aile ouest du bâtiment à colonnades édifié en 1774 par le *Premier Architecte du Roi* Jacques-Angé Gabriel au coin de la nouvelle place Louis XV et de la rue Royale, et qui abrite le *Garde-meubles de la Couronne*. L'administration de la



Façade de l'hôtel de la Marine et des Affaires étrangères à Versailles

Marine n'occupe que la façade de l'hôtel, et doit coexister avec le garde-meuble : au premier étage, on conserve encore les bijoux de la Couronne jusqu'à ce qu'ils soient dérobés, en septembre 1792. Quoique décidée dès le mois de mars 1795, l'évacuation du garde-meuble ne se fera pas avant 1806. En attendant, pour pallier le manque de place, deux maisons contiguës rue Royale doivent être louées jusqu'en 1797 et 1798. Les archives, dernier vestige encore conservé dans l'hôtel des Affaires étrangères et de la Marine à Versailles, ne sont déménagées dans les combles de la rue Royale que le 30 juin 1837.

Sources et bibliographie: [Registres de délibération du Conseil de Marine: arch. sous-série B1 n° 1 à 56, A.N.], [Travail du Roi pour le Ponant et le Levant (1686-1747): arch. sous-série B1 n° 57 à 64, A.N.], [ABOU CAYA 1958], [d'AGAY, F., « Secrétaires d'État à la marine et à la maison du Roi », in BLUCHE 1990, pp. 1428-1429], [ANTOINE 1970], [ANTOINE 1978], [AZIMI 2005], [BARBICHE 1999], [BELLEC 2004], [BERBOUCHE 2010], [BONNEL 1992], [BOULANT 1996], [BRAC DE LA PERRIÈRE], [BRAESCH 1956], [CAFFIN-CARCY 1991], [CARRÉ 2001], [CASTRIES 1956], [CASTRIES 1977], [CHASSÉRIAU 1845], [CORVISIER 1992-1997, vol. 1 et 2], [DAGNAUD 1913], [DESCHARD 1878-1879], [DESSERT 1996], [DIDEROT 1786], [DINGLI 1997], [DUCASSE 1990], [DUPILET 2009], [EHRARD 1990], [ESTIENNE 1979], [FERRIER 1986], [FONTAINE DE RESBEQ 1886], [FOURNIER & NEVEU, 1885-1897], [GERMINY 1912], [GRIFFITHS 1988], [J.-L. HAROUEL, « La Polysynodie », in GOYARD-FABRE 2000, pp. 35-52], [JOLY 1948], [LAMBERT DE SAINTE-CROIX 1892], [LA RONCIÈRE 1849], [LECLÈRE 1937], [LEGOHÉREL 1965], [LE GUIQUET 1999], [LE HÉNAFF 1913], [MAÏSSEU-NARDI 2002], [MARAIS 2004], [MASSON 1992, I], [MEYER 1991], [MEYER 1994], [MICHEL 1984, II: « La reconquête des mers »], [MONGENDRE 1962], [MOUSNIER 1992], [PRADEL DE LAMASE 1924], [PRADEL DE LAMASE 1956], [RAPHANAUD 1907], [SAINT-SIMON 1879-1928], [TAILLEMITE 1986], [TAILLEMITE 2002], [TURGOT 1817], [VERGÉ-FRANCESCHI 1996], [VERGÉ-FRANCESCHI 2005], [VITON II, 1854], [VOLTAIRE 1821, XXII].

Alain Berbouche, Fadi El Hage, Jean-Philippe Zanco

II

UN « MINISTÈRE DE LA MER »

II.1. La transition révolutionnaire

Au lendemain de la Révolution, et avant même la proclamation de la Constitution (plus tard dite « de l'an I »), une monarchie parlementaire se met rapidement en place, reposant sur le principe de séparation des pouvoirs. Le Roi nomme seul ses ministres et ceux-ci ne dépendent que de lui [art. 1^{er} du D. du 27 avr. 1791], mais désormais le pouvoir exécutif est partagé : le contreseing ministériel devient un vrai pouvoir, indispensable pour valider une décision royale, et dont la contrepartie est la responsabilité politique du ministre. L'ère des « grands commis » irresponsables est révolue : le principe de responsabilité ministérielle sera repris, après la parenthèse impériale, par la Charte de 1814, par celle de 1830, et par toutes les Constitutions suivantes.

Louis XVI ne parvient cependant pas à trouver la voie d'une politique équilibrée, il n'est sans doute pas disposé non plus à la rechercher. Les ministres se succèdent trop rapidement pour assurer une politique cohérente. À la tête de la Marine, défilent des visages et caractères différents : marins (Claret de Fleurieu*, Thévenard*) ou purs bureaucrates (Moleville*), voire inutilités notoires (du Bouchage*). Tel ne garde son portefeuille que trois jours (de Laporte*), alors qu'un intérim se prolonge quatorze jours (celui de de Lessart*). L'énergie et la bonne volonté des ministres des premiers mois (La Luzerne*, puis Claret de Fleurieu*), soucieux encore de prolonger la politique de leurs prédécesseurs et de maintenir la continuité de l'action publique, fait bientôt place à l'abattement de ministres incapables de peser face à l'Assemblée et à ses « Comités » (ancêtres de nos commissions parlementaires) de plus en plus puissants (le comité pour la Marine, composé de douze membres, est créé par un décret du 6 octobre 1789, et il a pour mission « *de se concerter avec le ministre de ce département, sur la fixation des forces navales, sur le nombre des troupes à entretenir dans les colonies en temps de paix, et de traiter du rapport du commerce maritime avec les forces navales destinées à le protéger* », ainsi que de rendre compte à l'Assemblée nationale).

L'expérience de monarchie constitutionnelle s'achève le 10 août 1792. « *Considérant que les dangers de la patrie sont parvenus à leur comble* » et « *que ses maux dérivent principalement des défiances qu'à inspirées la conduite du chef du Pouvoir exécutif dans une guerre entreprise en son nom contre la Constitution et l'indépendance nationale* » [D. relatif à la suspension du pouvoir

exécutif, 10 août 1792], l'Assemblée nationale suspend le pouvoir exécutif. Le même jour, Gaspard Monge* est élu par l'Assemblée nationale ministre de la Marine.

La Convention transforme les ministres en simples exécutants : nommés par elle, placés sous l'autorité directe du comité de salut public, ils finissent même par disparaître. Le décret du 12 germinal an II (1^{er} avril 1794) les remplace par des « commissions exécutives », au nombre de douze, et composées de deux ou trois membres. De fait, en ce qui concerne la Marine, cela ne change pas grand chose, puisque la commission ne se compose que d'un seul membre et d'un adjoint : le *ministre de la Marine et des Colonies* Dalbarade*, successeur de Monge*, devient le *commissaire en charge de la Marine et des Colonies* Dalbarade*, avec pour adjoint le citoyen David [D. du 29 germinal an II]. Le département de la Marine et des Colonies, d'ailleurs, fait preuve d'une étonnante continuité pendant cette période troublée : du 10 août 1792 au 26 octobre 1795, trois hommes seulement se succèdent à sa tête (Monge*, Dalbarade*, puis, plus brièvement, Redon de Beaupréau*), alors que le département de la Guerre connaît une véritable valse des ministres.

La Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795) met un terme au régime d'assemblée et sépare strictement les pouvoirs : ni les membres du Directoire, ni les ministres, ne peuvent être membres du Corps législatif, et ils ne correspondent avec les assemblées que par l'intermédiaire de « quatre messagers d'État » qui « portent aux deux Corps législatifs les lettres et les mémoires du Directoire » et « ont entrée à cet effet dans le lieu des séances des conseils législatifs » [art. 170]. Les ministères, rétablis en tant que tels et au nombre de six, voient leurs compétences redéfinies [D. du 10 vendémiaire an IV] : le ministère de la Marine perd ainsi au profit du ministère des *Relations extérieures* la gestion des consulats, héritée de Colbert*. Les commissions exécutives sont cependant maintenues à titre transitoire, et le nouveau ministre de la Marine, Truguet*, n'est pas nommé avant le 4 novembre 1795 (D. du 13 brumaire). Les plus grandes réformes entreprises par le nouveau régime ont déjà eu lieu à cette date : 19 décrets sont ainsi publiés par la Convention nationale entre le 1^{er} et le 3 brumaire (23 et 25 octobre), concernant le seul département de la Marine, notamment sur l'inscription maritime, l'administration des ports et arsenaux, l'organisation générale de la marine militaire, la composition des états-majors des vaisseaux. Il semble assez surprenant que la Convention et le commissaire à la Marine, Redon de Beaupréau*, chacun dans leurs derniers jours, se pressent à livrer cette importante œuvre administrative. En réalité, ils donnent au futur ministre de la Marine une base administrative solide sur

laquelle il va pouvoir s'appuyer pour gérer la plupart des affaires courantes. En effet, les ministres du Directoire, quoique leur responsabilité soit consacrée par la Constitution, ont une marge de manœuvre très limitée : ils « *ne forment point un conseil* » [art. 151 de la Constitution du 5 fructidor an III] et ils « *correspondent immédiatement avec les autorités qui leur sont subordonnées* » [art. 149] ; ils ne nomment même pas les fonctionnaires et sont donc cantonnés à une tâche étroite de gestion des affaires de leur département. Le Directoire nomme alors des spécialistes et non des politiques, à savoir, successivement, trois officiers (Truguet*, Pléville* le Pelley, Bruix*) et un intendant (Bourdon* de Vatry), auxquels on demande d'administrer et au besoin de commander (Bruix* prend ainsi la tête d'une escadre, laissant son portefeuille à un ministre intérimaire) ; les responsabilités et l'élaboration de la politique navale sont laissées aux Directeurs, qui ne tardent pas à constituer leurs propres cabinets spécialisés, lesquels font concurrence aux administrations centrales.

II.2. Le retour des grands commis

Le Consulat et l'Empire annoncent le retour des grands commis dans la plus pure tradition d'Ancien Régime. Mais dans la continuité révolutionnaire, le département de la Marine est toujours confié à des spécialistes : c'est d'abord le méconnu et laborieux ingénieur Forfait*, auquel Bonaparte confie un travail de reconstitution des infrastructures maritimes, puis l'amiral Decrès*, le fidèle ministre de la Marine de l'Empire. Le régime napoléonien concentre presque tous les pouvoirs entre les mains du Premier Consul, puis de l'Empereur. Comme sous le Directoire, les ministres sont des commis : ils n'ont plus de responsabilité, ils ne nomment pas les fonctionnaires, ils ne forment pas conseil. Ils exécutent les lois et les règlements [art. 54 de la Constitution du 22 frimaire an VIII], tout juste gardent-ils le contreseing [art. 55 : « *Aucun acte du gouvernement ne peut avoir d'effet s'il n'est signé par un ministre* »]. Cet ultime pouvoir est le seul qui puisse leur permettre de s'imposer, encore faut-il aussi que leur caractère leur permette de tenir tête à Napoléon, puisque celui-ci « *nomme et révoque à volonté [...] les ministres* » et tous les fonctionnaires [art. 41]. Ce sera le cas de Decrès* qui, malgré ses relations parfois orageuses avec l'Empereur, malgré ses désaccords affichés avec les curieuses positions de Napoléon en matière navale, parvient à se maintenir treize ans et sera même rappelé pendant les Cent-Jours. Les attributions du ministre de la Marine et des Colonies demeurent de toutes façons inchangées, et ce n'est pas le grand-amiral, dignité rétablie en 1804 au profit du maréchal Murat, qui peut lui

faire de l'ombre: le grand-amiral, «*présent au travail annuel dans lequel le ministre de la Marine rend compte à l'Empereur de l'état des constructions navales, des arsenaux et des approvisionnements*» [art. 44 du sénatus-consulte organique du 28 floréal an XII], n'a guère qu'un rôle symbolique sans commune mesure même avec les derniers amiraux de France d'Ancien Régime.

La première moitié du XIX^e siècle voit le ministère de la Marine et des Colonies géré de façon très inégale. Au début de la Restauration défilent des ministres au mieux effacés (Ferrand*, Beugnot*, Jaucourt*, Molé*), au pire nuisibles (Du Bouchage*). Quant à Malouet*, qui en son temps avait été fort critique à l'égard de l'administration de la marine des derniers temps de l'Ancien Régime, il décède en fonction prématurément (7 septembre 1814) et ne trouve pas de remplaçant à la mesure de ses projets. En une époque de paix forcée et de remise à plat de la position diplomatique de la France, de toutes façons, la reconstitution d'une force navale ne saurait être à l'ordre du jour. En outre les marins, victimes des épurations royalistes, se méfient d'un régime de plus en plus impopulaire: l'amiral de Rigny*, premier officier vers lequel le régime se tourne, en août 1829, refuse le portefeuille de la marine, mais l'acceptera plus tard des mains de Louis-Philippe. Il faut attendre le départ des dernières troupes étrangères d'occupation, négocié par Gouvion* Saint-Cyr à l'automne 1818, pour que le gouvernement, à présent dirigé par les libéraux (Dessolles, puis Decazes), se sente libre de reconstruire les forces militaires françaises. Une ère nouvelle s'ouvre pour la marine avec l'arrivée aux affaires du baron Portal*, armateur bordelais qui, un temps directeur des Colonies à l'administration centrale, a déjà entrouvert la porte au lobby des négociants. Portal* (1818-1821) réclame 65 millions pour son département, dont le budget est tombé de 51 millions en 1815 à 45 millions en 1819 (le ministère de la Guerre aussi a dû subir des coupes franches, dont Gouvion* Saint-Cyr, à la Marine avant d'être à la Guerre, a été le principal artisan). Il n'obtient que 50 millions pour 1820, mais le mouvement est amorcé: 53 millions sont alloués en 1821 et 60 millions en 1823. Sur une base financière assainie et élargie, le ministre de la Marine et des Colonies lance une politique ambitieuse qui n'est pas sans rappeler la stratégie colbertienne: relancer les constructions navales, pour Portal*, vise autant à répondre aux nouveaux impératifs technologiques (la vapeur) qu'à doter la France de la force de projection nécessaire pour protéger la flotte marchande avide de conquérir de nouveaux marchés. La vague des explorations scientifiques, sous les ministères Chabrol* de Cruzol (1824-1828) et surtout Rosamel* (1836-1839), l'expédition d'Alger préparée par Hyde* de Neuville (1828-1829) et d'Haussez* (1829-1830), et l'ambitieuse

loi des 93 millions présentée par Mackau* (1845-1847) sont les trois aboutissements de la politique engagée par Portal*.

En juillet 1830, de Rigny* ouvre ce qu'on peut appeler la première « ère des amiraux » : des onze ministres en titre en charge de la marine pendant les dix-huit ans du règne de Louis-Philippe, six vice-amiraux occupent la fonction durant seize ans ; Roussin* et Duperré* prennent même le portefeuille chacun à trois reprises. La proximité de ces hommes, qui tous doivent leur première carrière aux guerres impériales, qui souvent ont servi ensemble (Rosamel* a été second de Duperré*), contribue à créer une unité dans une politique maritime qui, pour la première fois depuis l'Ancien régime, peut s'inscrire dans le long terme. Elle va constituer le terreau de l'essor de la marine sous le Second Empire.

II.3. Chasseloup-Laubat* : le « ministre-soleil »

La Seconde République est trop oubliée dans l'histoire maritime. Elle constitue pourtant une période de transition intéressante, où, malgré l'instabilité ministérielle (la durée moyenne du mandat des ministres de la Marine est alors de 4 mois et demi), se déterminent plusieurs éléments qui joueront un rôle clé dans la période postérieure. Louis-Napoléon Bonaparte, élu président de la République en décembre 1848, expérimente comme ministres de la Marine deux personnages qui reviendront sous l'Empire aux mêmes fonctions : Ducos* (du 9 au 24 janvier 1851) et Chasseloup-Laubat* (du 10 avril au 26 octobre 1851). Une grande enquête « *sur la situation et l'organisation des services de la marine* » est lancée par l'Assemblée nationale [L. du 31 oct. 1848], qui va livrer un travail énorme (deux ans de travail, 203 séances de travail, 89 témoins auditionnés, trois volumes publiés) et rationaliser la plupart des reproches alors adressés à la Marine sur son organisation administrative et sa gestion financière ; les ministres de la fin de la Seconde République, et surtout Ducos*, le grand ministre organisateur du début du Second Empire, s'en inspireront largement. Enfin, troisième point qu'il faut mettre à l'actif de la Seconde République, plusieurs ministres parviennent à se maintenir suffisamment longtemps pour mettre en place une véritable politique navale originale et novatrice, qui sans renier la période précédente, prend résolument le virage de la technologie et, en matière coloniale, annonce l'impérialisme de la Troisième République : ce sont Arago* et Schœlcher*, qui marquent la Marine du sceau de l'humanité et du progrès social, en abolissant l'esclavage dans les colonies et les châtiments corporels au sein des équipages ; c'est Verninac* Saint-Maur, sous-secrétaire d'État puis ministre de la Marine de juin à décembre 1848, ca-

pitaine de vaisseau libéral qui n'a de cesse de combattre la dictature des « vieux amiraux » ; c'est, enfin et surtout, le contre-amiral Romain-Desfossés* qui, en quatorze mois de fonctions (du 31 octobre 1849 au 3 janvier 1851), redresse le budget de la marine, rationalise l'organigramme de l'administration centrale, et relance les expéditions lointaines. Le Second Empire est certes une période exceptionnelle dans l'histoire de la marine française, mais la continuité avec la Seconde République est évidente.

Sous Napoléon III, la marine fait l'objet de toutes les attentions et connaît un spectaculaire développement : « *Au cours des dix-huit années du régime*, écrit Philippe Masson, *les dépenses de la marine dépasseront les trois milliards offrant une croissance plus rapide que celles réservées à l'armée* » [MASSON 1992, II, p. 99]. Budget confortable, attention toute particulière du souverain qui se passionne pour la technologie et prête une oreille attentive aux meilleurs spécialistes, comme l'ingénieur Dupuy de Lôme, auquel il confie la construction du yacht impérial *L'Aigle*, et surtout, stabilité et autorité des ministres de la Marine : ce sont les facteurs de l'exceptionnel essor technologique de la marine française, qui, pour la première fois de son histoire, semble en mesure de pouvoir rivaliser avec la *Royal Navy*. De 1851 à 1870, quatre ministres seulement se succèdent : Ducos* (1851-1855), Hamelin* (1855-1860), Chasseloup-Laubat* (1860-1867), Rigault* de Genouilly (1867-1870). Deux amiraux (Hamelin* et Rigault* de Genouilly), un armateur bordelais qu'on se plaît à comparer à Portal* et que Napoléon III surnomme affectueusement « *mon Colbert* » (Ducos*) et un spécialiste des questions coloniales (Chasseloup-Laubat*). La force des ministres de la Marine tient certes à leur longévité (qui dépasse d'ailleurs celle de leurs homologues à la Guerre), mais aussi à la confiance que Napoléon III leur accorde, une confiance presque sans borne et qui permet à Chasseloup-Laubat*, par exemple, de mener comme il l'entend la politique d'expansion coloniale en Extrême-Orient. En outre, depuis la fin de la Seconde République, les pouvoirs administratifs du ministre de la Marine se sont renforcés, allant dans le sens même des réclamations de la commission d'enquête de 1848 : plus de sous-secrétariat d'État, plus de secrétariat général, des conseils domestiqués, pas d'état-major général mais un simple état-major « du ministre », des directions en nombre restreint pour en accroître le contrôle : « *Les ordres supérieurs et la direction immédiate de la flotte doivent émaner directement du ministre, qui est seul responsable et qui seul connaît la pensée intime du chef de l'État. [...] il faut [...] que l'œil du ministre s'étende sans effort sur toutes les branches du service et puisse avec facilité exercer son contrôle sur tous les mouvements de l'administration* » [rapport précédent le D. du 3 mars 1852].

On ne s'étonne pas alors de voir le vice-amiral Bouët-Willaumez, proche de Chasseloup-Laubat*, comparer le ministère de la Marine à une «*mécanique céleste*» [lettre du 18 juil. 1864, Papiers Chasseloup-Laubat] dans laquelle tous les corps administratifs gravitent autour du «*ministre-soleil*», comme l'écrit Ian Hamilton [HAMILTON, p. 234]. «*Sous le Second Empire*, écrit Étienne Taillemite, *le ministère de la Marine dispos[e] d'attributions très étendues qui en font un véritable ministère de la mer*» [TAILLEMITE 1995].

II.4. À la recherche de l'organigramme parfait

Les bouleversements politiques du XIX^e siècle n'ont eu que peu de conséquences sur le fonctionnement interne du ministère de la Marine, pas plus d'ailleurs que sur les autres administrations centrales. Les bureaux de la rue Royale ont continué de fonctionner sur la base de l'organigramme d'Ancien Régime jusqu'au décret de Monge* du 14 février 1793. Sur le modèle du ministère de la Guerre, six *divisions* sont constituées, avec un *adjoint au ministre* à la tête de chacune : les réformes révolutionnaires se préoccupent avant tout de la sémantique. Sur le fond, l'organisation Monge*, sans renier l'organisation d'Ancien Régime, va dans le sens de la modernité et de la rationalité en accentuant la répartition matérielle des affaires :

- Première division : ports, constructions, radoubes et refontes, armements, désarmements, instructions et mouvements des forces navales, de l'infanterie et de l'artillerie de la marine, des batteries des côtes, de l'inspection et correspondance des fonderies et manufactures d'armes, bâtiments civils et travaux de Cherbourg ;
- Deuxième division : approvisionnements des munitions navales et des vivres, inspection et martelage des bois, destination des ingénieurs et contre-maîtres dans les forêts, nouveaux procédés et inventions qui ont rapport à la marine, projets de dépenses générales, chiourmes, hôpitaux ;
- Troisième division : classes des gens de mer, police des ports de commerce et de la navigation marchande, contrôle des rôles d'équipage, mouvements des bâtiments de commerce, parcs et pêcheries, écoles d'hydrographie, phares, tonnes et balises, levées et conduites des gens de mer, tenue du double des matricules des matelots classés, novices et ouvriers, contentieux des prises, lettres de marque, correspondance des tribunaux de commerce et des autorités constituées ;
- Quatrième division : comptabilité de la marine et des colonies, distribution et répartition des fonds de la marine et des colonies, correspondance générale relative à la comptabilité tant dans les ports que dans les colonies,

L'administration centrale de la Marine de Monge à Ducos

Monge	Première division : ports	Deuxième division : approvisionnements	Troisième division : gens de mer	Sixième division : personnel	Cinquième division : colonies	Quatrième division : comptabilité
Dalbarade						
Redon de Beaupréau						
Truguet						
Pléville Le Pelley						
Bruix ... Forfait	Constitutions	Approvisionnements	Officiers Civils & militaires	Colonies	Comptabilité générale	
Decrès	Ports	Armements	Officiers civils et militaires	Colonies	Comptabilité générale	
Malouet	Division des Ports	Division des Approvisionnements Div. Artillerie	Division du Personnel & mouvements	Administration Des Colonies	Division de la Comptabilité générale	Division des Invalides
Baugnot						
Jaucourt						
Gouvion Saint-Cyr						
Molé ... D'Haussez Sébastiani ... Duperré Rosanel ... Roussin	Direction Des Ports & arsenal	Division des Approvisionnements	Direction du Personnel	Direction des Colonies	Direction des Invalides	Direction des Invalides
Mackau	Direction des ports et arsenaux	Direction des ports et arsenaux	Direction du personnel et des opérations	Direction des colonies	Division de la comptabilité des colonies	Division du contrôle central
Montebello Arago ... Fortoul		Direction des services administratifs				Direction de la comptabilité du contrôle central
Ducos	Direction du cabinet	Direction du personnel	Direction du matériel	Direction des colonies	L'administration des Invalides devient état par elle-même autonome	Le contrôle central des colonies devient une division

comptabilité arriérée, comptabilité des gens de mer, prises, caisse des invalides;

- Cinquième division: colonies occidentales et orientales, comptoirs et établissements sur les côtes d'Afrique et dans l'Inde, établissements au-delà du cap de Bonne-Espérance, nomination des officiers militaires entretenus, emploi des officiers civils, troupes et artillerie des colonies, examen des projets relatifs aux colonies exclusivement;
- Sixième division: nominations, promotions, expédition des brevets de tous grades civils et militaires entretenus, mouvements des troupes de la marine, infanterie et artillerie, officiers de santé, admission à demi-solde, réimpression, dépôt et envoi des lois relatives à la marine.

La réforme précédente (12 février 1792), œuvre de Bertrand de Moleville*, avait consacré une organisation assez proche de celle de Castries*, avec d'une part une *Administration générale des ports et arsenaux*, et d'autre part une *Administration générale des colonies, et six bureaux* (Officiers civils et militaires, troupes et entretenus; Consuls; Invalides; Dépêches; Contrôle de la comptabilité; Dépôt des archives de la marine; Dépôt des archives des colonies; Dépôt des cartes et plans; Secrétariat; Inspections). L'organisation Monge* apporte donc la première classification rationnelle des affaires, qui préfigure l'administration centrale de ce qui sera le « ministère de la Mer » du milieu du XIX^e siècle: Personnel, Matériel/ports, Comptabilité, Colonies, Administration/approvisionnements, Cabinet/secrétariat/mouvements. Rien ne changera en substance jusqu'à la création d'un ministère des Colonies, en 1894, sauf la parenthèse qui voit le remplacement des ministères par des commissions exécutives. On remarque en outre que le décret du 14 février 1793 distrait du ministère de la Marine « *la correspondance avec les consuls et agents du commerce de la nation française au dehors* », que le décret du 27 avril 1791 et l'organisation du 12 février 1792 avaient confirmée, et qui est définitivement rattachée au ministère des Affaires étrangères: c'est le premier coup sérieux porté aux attributions de la marine telles que les avaient voulues Colbert*.

La suppression des ministères (1^{er} avril 1794) entraîne la dispersion des attributions de l'administration centrale entre les commissions exécutives des Armes (artillerie), des Travaux publics (travaux maritimes, fonderies de la marine), des Transports (phares), des Approvisionnement. Mais la Constitution du 22 août 1795 et la reconstitution de six ministères consacrent le retour à l'organisation Monge*. Dès lors, les réorganisations de l'administration centrale qui se succèdent à un rythme plus ou moins régulier n'ont

pour objet que « *la recherche illusoire de l'organigramme rationnel et parfait* », ainsi que le remarque Vincent Wright à propos du ministère de la Guerre [WRIGHT, p. 73]. Il faut bien reconnaître pourtant que, loin de révéler un schéma rationnel d'évolution, l'organisation des bureaux répond plus souvent à des besoins pratiques, voire à des considérations politiques ou personnelles. Ainsi, fréquentes sous le Directoire, les restructurations sont surtout le reflet de la valse des ministres, et ne bouleversent guère que l'organigramme d'apparence et la dénomination des services. Le 5 janvier 1796, les six *divisions* sont supprimées et remplacées par neuf *bureaux*; le 23 septembre 1798, les *divisions* sont rétablies, au nombre de cinq (Constructions, Armements et expéditions navales; Approvisionnements, artillerie, forges; Officiers civils et militaires; Colonies orientales et occidentales; Comptabilité générale; plus un secrétariat général). Decrès*, qui dirige le département de 1801 à 1814, s'appuie sur sept services (Secrétariat général, Division du personnel et des mouvements, Division des ports, Division des approvisionnements généraux, Division de la comptabilité générale, Division des invalides, Administration des colonies); il crée une sixième division (Artillerie) en 1807 et, en 1813, le ministère est complètement restructuré autour de huit divisions, plus le secrétariat général. Mais Malouet* balaye cette organisation le 8 juin 1814 et lui substitue un nouvel organigramme qui sera repris par Gouvion* Saint-Cyr en juillet 1817, avec quelques modifications, et sous la forme suivante : Secrétariat général, Direction du personnel, Direction des ports et arsenaux, Direction des colonies, Direction des fonds et invalides. L'organisation Gouvion* Saint-Cyr va se maintenir vingt-sept ans, moyennant quelques aménagements de détail (une Direction des subsistances est créée le 13 décembre 1830, puis supprimée le 19 septembre 1835).

La stabilité des structures, alors, se double d'une certaine stabilité des personnes : la politique mise en place par le baron Portal* et développée par ses successeurs est largement une politique de cabinet, qui s'appuie beaucoup sur la fidélité des directeurs de l'administration centrale. Jean Tupinier* est l'incarnation de cette continuité, lui qui est nommé sous-directeur des Ports et arsenaux en 1817, avant de prendre la tête de la direction, qu'il va garder de 1823 à 1842 : au total, vingt-cinq ans d'administration, sous dix-sept ministres différents. Tupinier* sera un intérimaire (août 1830) ou éphémère (mars-mai 1839) ministre de la Marine et des Colonies, mais le passage à l'administration centrale de la Marine et le travail de cabinet s'imposent de plus en plus comme une école favorable à la formation ou au repérage des ministrables, y compris pour les ministres-amiraux : Mackau* et Roussin* occupent tous deux

la direction du Personnel; ancien sous-directeur des Colonies, Jubelin* est directeur du Contrôle central lorsqu'il est nommé sous-secrétaire d'État. Plus tard, ce sera le cabinet du ministre, créé par Ducos* comme un organe large et puissant (1852) qui jouera ce rôle formateur: Dompierre* d'Hornoy, Gicquel* des Touches, Roussin* fils, plusieurs futurs ministres y font leur «école d'administration». Les directeurs ont alors une position aussi favorable qu'à la fin de l'Ancien Régime: leur traitement varie de 12 000 à 20 000 francs entre 1814 et 1848, contre 10 000-12 000 francs sous la période 1793-1814, et 8 000 francs à l'époque des *adjoints au ministre* de la Convention; Ducos* les augmente à 15 000 francs: «*En augmentant l'importance de leurs attributions, écrit-il, je réclame de leur dévouement un nouvel effort: vous trouverez juste que leur position soit améliorée*» [D. du 3 mars 1852]. Ils passeront ensuite, sous le Second Empire, à 18 000, puis 20 000 francs.

Mackau* est le premier depuis longtemps à faire preuve d'innovation dans l'organisation de l'administration centrale, en substituant au critère matériel de répartition des affaires un critère fonctionnel. C'est le principe de «*l'alignement sur la base*»: «*Je me suis efforcé, écrit Mackau*, de classer les affaires à Paris comme j'avais souvent remarqué avec satisfaction qu'elles l'étaient dans une préfecture maritime, où j'ai vu ordinairement le service marcher avec régularité et célérité*» [18 mars 1850, in COLLECTIF 1852, pp. 59-69]. Il reconstitue ainsi pour l'administration centrale le binôme commandement militaire-administration représenté dans les ports par le préfet maritime et le commissaire général, en plaçant auprès du ministre un sous-secrétaire d'État chargé spécifiquement des questions administratives et il choisit pour cette tâche, précisément, un commissaire: Louis Jubelin*. Mackau* a le mérite, pour la première fois dans l'histoire du ministère de la Marine, de penser les services centraux comme intégrés à l'ensemble de l'édifice administratif maritime et en interaction avec lui. Il ne semble pas que cette émergence d'une doctrine administrative propre à la marine ait été comprise par les contemporains; en outre, l'expérience de Mackau*, pour originale et inédite qu'elle soit, se révèle maladroite et se noie rapidement dans un organigramme ramifié qui n'a rien à envier en complexité à l'organisation de Castries*. Se superposent en effet trois directions: 1) Direction du personnel et des opérations maritimes, 2) Direction des ports et arsenaux, 3) Direction des colonies; et quatre divisions: 1) Division du secrétariat général, 2) Division de la comptabilité des fonds, 3) Division des invalides de la marine, 4) Division du contrôle central. Mackau* rectifie son organisation par un décret du 22 août 1846, mais «*l'alignement sur la base*» suscite beaucoup de critiques, notamment de la part de la Commission d'enquête

parlementaire sur la Marine, en 1851. Pourtant, l'organisation Mackau* résiste à la chute du régime et à la valse des ministres sous la Seconde République: l'arrêté du 8 juin 1848, qui réorganise l'administration centrale de la Marine et des Colonies, reprend presque à l'identique l'organigramme de 1846, et un projet plus radical, œuvre du sous-secrétaire d'État Schœlcher*, ne quitte pas ses tiroirs [Mar. BB8-848].

Ducos* donne à l'administration centrale de la Marine sa grande et définitive organisation, à la fois nouvelle et parfaitement rationnelle. Son principe est des plus simples: «*La flotte se constitue avec des hommes, des vaisseaux et de l'argent. En dehors de ces trois nécessités de premier ordre, il n'y a que des besoins secondaires ou accessoires. La constitution des trois grandes branches administratives correspondant à chacune de ces nécessités fondamentales satisfera donc facilement et complètement à toutes les exigences du service*». Le décret du 3 mars 1852 consacre donc un organigramme simple et clair articulé autour de trois directions: Personnel, Matériel, Comptabilité générale; plus, évidemment, la direction des Colonies, et – c'est une création – un cabinet désormais érigé lui aussi en direction. L'organisation Ducos* va perdurer dans son principe tout le Second Empire, et sera confirmée en 1871, 1874, 1881 et 1885, malgré quelques errements qui ne tiennent pas seulement de circonstances ou d'expériences hasardeuses, mais sont surtout révélateurs des difficultés de l'administration centrale à s'adapter aux évolutions techniques rapides de la marine. Ainsi, Chasseloup-Laubat*, conscient que l'Angleterre prend sur la France une avance décisive en matière d'artillerie navale, tente de dénicher un Dupuy de Lôme de l'artillerie; ses échanges avec le général Frébault aboutissent le 9 avril 1864 à la création d'un service entièrement dédié à l'artillerie, sous une forme originale, à la fois bureaucratique et collégiale, puisque une *Direction de l'artillerie* doit fonctionner en lien étroit avec un *Comité consultatif de l'artillerie* de la marine et des colonies. Ce système est éphémère, et disparaît le 23 octobre 1871, mais il va permettre d'accélérer la mise au point du nouveau matériel, notamment les canons à gros calibre à chargement par la culasse [v. not., sur cette question: ZANCO 2003, pp. 190-195]. L'autre exception à l'organigramme rationnel de Ducos*, c'est la *Direction de l'administration* (ou *Direction des services administratifs*) qui apparaît et disparaît de façon intermittente: créée par Mackau* le 22 août 1846, supprimée par Ducos* le 3 mars 1852, reconstituée par Hamelin* le 20 octobre 1855, supprimée encore par Chasseloup-Laubat* le 31 décembre 1860 mais recrée par le même le 3 février 1866, supprimée encore par Cloué* le 1^{er} mai 1881 mais reconstituée par Brun* le 27 février 1883, elle disparaît

définitivement le 12 août 1886. L'existence de cette direction curieuse, dont les attributions ne sont pas clairement définies, tient assez largement à la pression corporatiste du commissariat : elle offre une garantie d'emploi au cadre des commissaires généraux qui ont moins de places réservées que les amiraux à l'administration centrale, surtout à partir de 1858, date à laquelle la direction des Colonies n'est plus confiée qu'à des civils.

II.5. L'âge d'or du cabinet

Ces difficultés d'adaptation de la structure de l'administration centrale aux nécessités strictement stratégiques ou technologiques de la guerre maritime, qui se transforme radicalement, et rapidement, à partir de la seconde moitié du XIX^e siècle, sont particulièrement flagrantes lorsqu'on se penche sur l'histoire du cabinet.

Le ministre a toujours eu auprès de lui un *staff* réduit et officieux jouant à la fois un rôle de conseil rapproché et de secrétariat particulier, parfois d'éminence grise : cette pratique est commune à tous les départements ministériels [cf. COLLECTIF 1975]. La composition du cabinet, outil immédiatement disponible, totalement personnel, est le reflet du caractère du ministre : conseillers techniques, sycophantes, parfois même hagiographes, tels Frédéric Chassériau, maître des requêtes au Conseil d'État et historiographe de la marine, chef de cabinet de Duperré* (1840-1843), puis de Destutt de Tracy* et de tous les ministres de la Seconde République (décembre 1848-janvier 1852). On y voit presque toujours la manifestation des pressions du réseau relationnel obligeant à placer de jeunes protégés promis à quelque carrière. D'autre part, émerge dès la fin de l'Ancien Régime, à côté des *divisions* ou *directions* proprement dites de l'administration centrale, un secrétariat général, institutionnalisé par l'organisation de Castries*, et consacré par les réformes de la Révolution. C'est alors un service réduit (« *un secrétaire général, un chef et sous-chef et quatre employés* », selon le décret du 3 vendémiaire an VII) dont les attributions, strictement civiles, sont cantonnées à la centralisation de la correspondance et au service intérieur du ministère.

L'existence du cabinet est pour la première fois mentionnée dans l'*Annuaire officiel* de la Marine en 1845, juste après la création d'un sous-secrétariat d'État (ordonnances du 10 août et du 27 décembre 1844). On peut légitimement se poser la question de la redondance et de la confusion entre le cabinet, le secrétariat général, et le nouveau sous-secrétariat d'État ; mais les attributions sont clairement définies dans le sens de la complémentarité. Entre le secrétariat général (qui a dans ses attributions, entre autres : la réception des dépêches

et leur répartition dans les services, le contre-seing, les impressions officielles et les bibliothèques, les archives, le chiffrement et le déchiffrement des dépêches secrètes) et le cabinet (qui centralise le travail du ministre avec le roi et traite des affaires « *secrètes et réservées* »), il y a une différence de degré dans la confidentialité des dossiers traités. Quant au sous-secrétaire d'État, il apparaît comme un sous-ministre spécialement chargé des questions administratives, ainsi que le stipule l'ordonnance du 27 décembre 1844: « *Le sous-secrétaire d'État exerce, sur toutes les parties du service confiées aux trois directions, les attributions qui lui sont déléguées par le ministre, et il est chargé spécialement de la direction supérieure des quatre divisions du secrétariat général, de la comptabilité des fonds, des invalides et du contrôle central* » [art. 1^{er}].

L'apparition des sous-secrétaires d'État dans les ministères est la conséquence logique de la pratique instaurée par Louis XVIII, qui réconcilie les appellations révolutionnaires et d'Ancien Régime: si rien n'est dit à ce sujet dans la Charte de 1814, l'ordonnance du 13 mai 1814 « *portant nomination des ministres* » mentionne explicitement que chacun des cinq grands départements (Affaires étrangères, Guerre, Marine, Intérieur, Finances) est dirigé par un « *ministre et secrétaire d'État* ». Une ordonnance royale du 9 mai 1816 stipule: « *Des sous-secrétaires d'État nommés par nous seront attachés à nos ministres secrétaires d'État, lorsque ceux-ci le jugeront nécessaire pour le bien du service* » [art. 1^{er}], mais leurs attributions sont vagues: « *Les sous-secrétaires d'État seront chargés de toutes les parties de l'administration et de la correspondance générale qui leur seront déléguées par nos ministres secrétaires d'État dans leurs départements respectifs* » [art. 2]. Il résulte des deux textes que le sous-secrétaire d'État est subordonné hiérarchiquement au ministre et qu'il ne possède de pouvoir que par voie de délégation de signature sur des matières strictement délimitées. Au ministère de la Marine, au contraire d'autres administrations centrales, il n'y a pas de tradition établie de sous-secrétariat d'État. Sous l'Ancien Régime et la Révolution, le titre « d'adjoint » est parfois porté par certains personnages qui jouent à la fois le rôle de sous-ministre et de chef de cabinet. Le premier véritable sous-secrétaire d'État à la Marine est sans doute Sébastien Lenormand* de Mézy, que Massiac* nomme « intendant général » en 1758, avec mission de le seconder dans les fonctions administratives, tâches auxquelles Massiac*, en fier « officier rouge » refuse de s'abaisser. C'est un peu la même motivation qui anime l'amiral Mackau* lorsque, devenu ministre de la Marine, il nomme le premier sous-secrétaire d'État en tant que tel, Louis Jubelin*. Curieusement – car aucun texte n'est modifié – le sous-secrétaire d'État devient avec Victor Schœlcher* une sorte de sous-ministre spécialement chargé des Colonies: « *Je*

*délègue au citoyen Schœlcher**, écrit le ministre Arago* dans une note, *tous mes pouvoirs pour régler l'affaire des colonies et de l'émancipation sauf à en référer à moi*» [cité par SCHMIDT 1994, p. 103]. De plus en plus, le sous-secrétaire d'État apparaît comme une institution utile «*en présence de grands travaux accidentels*» [audition du directeur Blanchard, 19 nov. 1850, in COLLECTIF 1852, pp. 643-682], selon la commission d'enquête sur la marine de 1849, mais aussi suspecte d'«*un abaissement de dignité du pouvoir exécutif et un déplacement complet de responsabilité*» [audition du député Dupin*, 4 déc. 1850, in COLLECTIF 1852, pp. 117-121]. Maintenu par Casy* qui remplace Schœlcher* par Verninac* de Saint-Maur, le sous-secrétariat d'État disparaît en juin 1848, lorsque ce dernier devient ministre à son tour.

Le chef de cabinet apparaît comme le grand vainqueur de ces expérimentations : un temps, en février-mars 1848, il exerce de fait les fonctions de secrétaire général. En avril 1848, cette dernière fonction est supprimée, et ses attributions sont partagées entre le sous-secrétaire d'État et le chef de cabinet. À partir de l'organisation du 8 juin 1848, le cabinet devient un service à part entière, chargé essentiellement de la correspondance du ministre. Un changement déterminant se dessine à l'arrivée de Théodore Ducos* aux commandes du ministère de la Marine, juste après le coup d'État de Louis-Napoléon Bonaparte. Le 29 janvier 1852, il choisit pour la première fois un militaire comme chef de cabinet : le contre-amiral Charner, auquel il confie aussi son état-major. Par le grand décret du 3 mars 1852, Ducos* redéfinit radicalement la fonction du cabinet, lequel doit selon lui concentrer «*à la fois l'unité de commandement qui ajoute à la force, et le secret qui est souvent une des meilleures conditions de son exercice*» [Rapport précédent le D. du 3 mars 1852]. Le cabinet est érigé au rang de direction, et son effectif passe de trois à douze employés. Surtout, il concentre désormais des fonctions civiles et militaires (1^{er} bureau : Ouverture et enregistrement des dépêches ; 2^e bureau : Mouvements des forces navales et opérations militaires) qui en font une sorte de service de commandement rapproché, clé de la concentration des pouvoirs du ministre qui, sous le Second Empire, ne va cesser de s'accroître.

II.6. Conseils et comités

La centralisation bureaucratique n'est cependant pas un mouvement inéluctable, et on ne peut passer sous silence certaines tentatives pour tenter de le contrebalancer. La polysynodie avait été une réaction au centralisme colbertien, la création du conseil d'amirauté par l'ordonnance du 4 août 1824 se réclame d'une certaine tradition collégiale, comme on peut le lire dans