

# Revue d'histoire maritime

22  
23

Dossier. Frédéric Staffroy – 979-10-231-1384-6

L'Économie  
de la guerre navale,  
de l'Antiquité au <sup>xx</sup>e siècle

Revue  
d'histoire  
maritime

Dirigée par  
Olivier Charline,  
Gérard Le Bouëdec  
& Jean-Pierre Poussou

n° 22 - 23  
L'Économie  
de la guerre navale,  
de l'Antiquité  
au xx<sup>e</sup> siècle

David Plouviez (dir.)

Depuis la parution en 1989 du célèbre ouvrage de John Brewer, *The Sineus of Power*, l'analyse de l'économie de la guerre navale est très présente chez les historiens britanniques. À travers ce numéro double, la *Revue d'histoire maritime* souhaite qu'elle prenne bonne place dans l'historiographie française. Le dossier présente ainsi tour à tour comment la piraterie de l'époque hellénistique doit être comprise comme une activité de prédation maritime et non pas seulement analysée en termes de guerre sur mer, quelles contraintes financières et quels enjeux politico-économiques ont présidé à l'activité navale fatimide en Égypte, ou bien encore comment le Parlement français, au début de la Troisième République, n'a cessé de chercher à imposer à la Marine son contrôle, notamment financier, par l'intermédiaire des budgets.

Six études, qui accompagnent le dossier, composent la rubrique *Varia* : les marins hollandais et la navigation en Méditerranée au xviii<sup>e</sup> siècle ; la Méditerranée des chansons de marins de l'Europe du Nord-Ouest à l'époque moderne ; les officiers de marine britanniques et la Méditerranée au xix<sup>e</sup> siècle : un regard intime et singulier ; naviguer en Normandie littorale vers 1660 ; de l'Ancien Régime au Premier Empire : les officiers et les équipages de la marine militaire française ; la Grande Guerre sur mer : la Marine et les marins en guerre.

Depuis vingt ans, la *Revue d'histoire maritime* met en lumière la recherche des historiens du monde entier sur l'histoire des relations que les hommes ont entretenues, siècle après siècle, avec les mers et les océans.

Maquette de couverture : atelierpapier.fr

40 €  
979-10-231-0568-1



**Revue  
d'histoire  
maritime**

**22  
23**

**L'Économie  
de la guerre navale,  
de l'Antiquité au xx<sup>e</sup> siècle**

Les PUPS, désormais SUP, sont un service général  
de la faculté des Lettres de Sorbonne Université.

© Presses de l'université Paris-Sorbonne, 2017

© Sorbonne Université Presses, 2020

ISBN papier : 979-10-231-0568-1

PDF complet – 979-10-231-1371-6

TIRÉS À PART EN PDF :

Éditorial – 979-10-231-1372-3

Dossier. Introduction – 979-10-231-1373-0

Dossier. Jean-Marie Kowalski – 979-10-231-1374-7

Dossier. David Bramoullé – 979-10-231-1375-4

Dossier. Christophe Masson – 979-10-231-1376-1

Dossier. Isabelle Theiller – 979-10-231-1377-8

Dossier. Benjamin Darnel – 979-10-231-1378-5

Dossier. Augustín González Enciso – 979-10-231-1379-2

Dossier. Olivier Corre – 979-10-231-1380-8

Dossier. David Plouviez – 979-10-231-1381-5

Dossier. Patrick O'Brien – 979-10-231-1382-2

Dossier. Sébastien Nofficial – 979-10-231-1383-9

**Dossier. Frédéric Staffroy – 979-10-231-1384-6**

Varia. Thierry Allain – 979-10-231-1385-3

Varia. Youenn Le Prat – 979-10-231-1386-0

Varia. Patrick Louvier – 979-10-231-1387-7

Varia. Édouard Delobette – 979-10-231-1388-4

Varia. André Zysberg – 979-10-231-1389-1

Varia. Tristan Lecoq – 979-10-231-1390-7

Chroniques. Caroline Mougne – 979-10-231-1391-4

Chroniques. Thomas Vaisset – 979-10-231-1392-1

Comptes-rendus – 979-10-231-1393-8

Mise en page d'Emmanuel Marc Dubois (Issigeac),  
d'après le graphisme de Patrick Van Dieren

## SUP

Maison de la Recherche

Sorbonne Université

28, rue Serpente

75006 Paris

tél. : (33)(0)1 53 10 57 60

sup@sorbonne-universite.fr

sup.sorbonne-universite.fr

**Revue dirigée par Olivier Chaline,  
Gérard Le Bouëdec & Jean-Pierre Poussou**

Depuis le début de 2006, la *Revue d'histoire maritime* paraît deux fois l'an, au printemps et à l'automne. Les numéros comportent un dossier thématique.

Le précédent numéro (21) était consacré aux *Nouveaux enjeux de l'archéologie sous-marine*.

Le prochain numéro (24) portera sur *La Gestion et l'exploitation des ressources de la mer de l'époque moderne à nos jours*.

**Comité scientifique international**

Nicholas Rodger (All Souls Oxford College), Pieter C. Emmer (Leyde), Manuel Bustos Rodriguez (Cadix), Miguel-Angel De Marco (Buenos Aires)

**Comité éditorial**

Martine Acerra, Dominique Barjot, Christian Buchet, Gilbert Buti, commissaire général Vincent Campredon, Amiral Jacques Chatel, Patrick Geistdoerfer, Philippe Haudrière, Philippe Hroděj, Christian Huetz de Lempis, Gérard Le Bouëdec, Henri Legohérel, Jean-Louis Lenhof, Bruno Marnot, Silvia Marzagalli, Olivier Pétré-Grenouilleau, Mathias Tranchant, Michel Vergé-Franceschi, Patrick Villiers, André Zysberg

**Secrétariat de rédaction**

Xavier Labat Saint Vincent, Claire Laux, Caroline Le Mao (comptes rendus)

Le courrier et les ouvrages à recenser sont à adresser à :

**Revue d'histoire maritime**  
Fédération d'histoire et d'archéologie maritimes  
Sorbonne université  
1 rue Victor Cousin  
F-75230 Paris cedex 05



## SOMMAIRE

### Éditorial

Jean-Pierre Poussou .....	9
---------------------------	---

### I. DOSSIER

## L'ÉCONOMIE DE LA GUERRE NAVALE, DE L'ANTIQUITÉ AU XIX<sup>e</sup> SIÈCLE

### Introduction

David Plouviez .....	17
----------------------	----

### Économie des activités de prédation maritime à l'époque hellénistique

Jean-Marie Kowalski .....	27
---------------------------	----

### Financer l'activité navale fatimide en Égypte (973-1171) : contraintes financières et enjeux politico-économiques

David Bramoullé .....	43
-----------------------	----

### Financer les flottes de guerre : Administrations et usages français en Italie à l'époque du Grand Schisme d'Occident

Christophe Masson .....	63
-------------------------	----

### Les salaires des ouvriers de marine au Clos des Galées de Rouen, chantier naval du roi au xiv<sup>e</sup> siècle

Isabelle Theiller .....	77
-------------------------	----

### Anatomie financière d'une défaite navale : coûts d'exploitation et gestion budgétaire de la Marine de Louis XIV pendant la guerre de Succession d'Espagne (1701-1714)

Benjamin Darnell .....	95
------------------------	----

### Mobilisation des ressources de guerre et logistique navale en Espagne (1717-1733)

Augustín González Enciso .....	117
--------------------------------	-----

### Les fournisseurs locaux de l'arsenal de Brest au xviii<sup>e</sup> siècle

Olivier Corre .....	137
---------------------	-----

### Entre « l'État et le marché » : La fonderie de cuivre de Romilly-sur-Andelle et la Marine française, 1780-1823

David Plouviez .....	157
----------------------	-----

### La puissance navale et la précoce industrialisation de l'économie de l'île de Grande-Bretagne, de l'époque de Cromwell au triomphe de Nelson

Patrick O'Brien .....	175
-----------------------	-----

Le Parlement français et le coût de sa flotte de guerre 1871-1914 Sébastien Nofficial .....	195
Défense des bases navales et crises économiques :Le Parlement au soutien de la Marine (1919-1931) Frédéric Saffroy .....	213

## II

### *VARIA*

Retour d'expérience maritimeLes marins hollandais et la navigation en Méditerranée au XVIII <sup>e</sup> siècle Thierry Allain .....	235
« Moi je distingue une galère/Au pavillon sicilien » La Méditerranée des chansons de marins de l'Europe du Nord-Ouest (France, îles Britanniques) à l'époque moderne Youenn Le Prat .....	253
Les officiers de marine britanniques et la Méditerranée au XIX <sup>e</sup> siècle : un regard intime et singulier ? Patrick Louvier .....	277
Naviguer en Normandie littorale vers 1660 Édouard Delobette .....	303
De l'Ancien Régime au Premier Empire:Les officiers et les équipages de la marine militaire française André Zysberg .....	345
La Grande Guerre sur mer. La Marine et les marins en guerre Tristan Lecoq .....	369

## III

### CHRONIQUES

Mémoires de masters, thèses et habilitations en histoire maritime soutenus en 2015 .....	405
Exploitation et utilisation des invertébrés marins durant la protohistoire sur le territoire continental et littoral Manche-Atlantique français Caroline Mougne .....	409
L'Amiral Georges Thierry d'Argenlieu. La mer, la foi, la France Thomas Vaisset .....	415

IV  
COMPTES RENDUS

Paolo Calcagno, <i>Savona, porto di Piemonte. L'economia della città e del suo territorio dal quattrocento alla grande guerra</i> .....	425
David Plouviez, <i>La Marine française et ses réseaux économiques au XVIII<sup>e</sup> siècle</i> .....	427
Jacques Péret, <i>Capitaine Rochelais. Joseph Micheau. Négrier, corsaire et marin de la République (1751-1821)</i> .....	431
Bernard Costagliola, <i>Darlan. La collaboration à tout prix</i> .....	434
Christian Borde et Éric Roulet (dir.), <i>Les Journaux de bord, XIV<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle</i> .....	436



# L'économie de la guerre navale

De l'Antiquité au xx<sup>e</sup> siècle



## DÉFENSE DES BASES NAVALES ET CRISES ÉCONOMIQUES : LE PARLEMENT AU SOUTIEN DE LA MARINE (1919-1931)

*Frédéric Saffroy*

*Avocat à la Cour – Docteur en histoire,*

*UMR 8529 IRHIS – GIS d'histoire & sciences de la mer*

À la sortie de la Grande Guerre, le rôle de la Marine française dans la victoire n'est pas reconnu à la hauteur des efforts accomplis. Cette ingratitude de la nation aggrave sa situation morale et matérielle, alors qu'elle doit trouver sa place dans la future défense de la France et reconstituer son organisation et ses moyens matériels, désormais obsolètes et usés par quatre ans de guerre.

Bien avant la signature de l'armistice, l'état-major général de la Marine (EMG) avait engagé des actions de rénovations institutionnelle, matérielle et humaine. Cela pressait d'autant plus que la guerre avait engendré son lot de nouveautés stratégiques, tactiques et techniques. En premier lieu, l'irruption de la troisième dimension, avec l'aviation et les sous-marins, mais également la difficulté des opérations amphibies – mines et artillerie aux Dardanelles –, l'importance des unités légères au regard de l'inaction des cuirassés, la chauffe au mazout, l'accroissement des distances de tir, le développement des télécommunications, etc. Loin de la simple reconstitution d'un état *ante bellum*, il s'agit alors de l'élaboration d'un nouvel outil de puissance maritime, dont les caractéristiques conviennent aux nouvelles conditions de la guerre navale.

Les années 1920 sont donc cruciales pour la Marine qui élabore les réformes et programmes qui lui permirent de devenir cette « belle Marine » de 1939, au destin tragique. Ces réflexions et travaux eurent toutefois été vains, si le Parlement ne les avait pas soutenus par l'octroi des budgets nécessaires. Or, une légende, entretenue par une Marine frustrée par son inaction de 1940 et blessée par son suicide de 1942, veut que les hommes politiques de la Troisième République aient été systématiquement hostiles à sa reconstitution :

Décidément l'élaboration d'un plan d'ensemble pour la renaissance de notre Marine paraissait difficile à concilier avec l'indifférence routinière de nos législateurs et surtout avec notre système budgétaire. [...] Heureusement pour le pays, le haut commandement naval avait, lui, son plan d'ensemble<sup>1</sup>.

Ces phrases, inspirées par l'amiral Darlan, ne sont que le reflet des opinions du dauphin du maréchal Pétain, qui souhaitait asseoir le mythe de « la Marine de Darlan » envers et contre les « politicards<sup>2</sup> ».

Si cette période de reconstruction de la Marine est dominée par l'empreinte de Georges Leygues<sup>3</sup>, un homme méconnu joue un rôle essentiel durant cette période : Flaminius Raiberti (1862-1929), ministre de la Marine pendant plus de deux ans (janvier 1922 - mars 1924), soit le plus long ministère des années 1920 après celui de Leygues. Après 1926, durant les quatre années du ministère Leygues et en qualité de rapporteur du budget de la Marine au Sénat, Raiberti surveille la réalisation des réformes qu'il a entreprises comme ministre et stimule l'action que poursuit son successeur.

214

En matière de financement, le rôle des parlementaires est central, particulièrement au sein des commissions des finances des deux Chambres. Raiberti y joue un rôle prépondérant en qualité de vice-président de la commission du budget de la Chambre à partir de 1917, puis de président à partir de 1920. Entrant rue Royale, il met en place la discipline budgétaire et comptable rigoureuse qu'il réclamait depuis longtemps : une note du 11 avril 1922 et une circulaire du 21 mai 1922 le rappellent aux directeurs du ministère<sup>4</sup>. Au Sénat, enfin, il rapporte les quatre budgets de la Marine de 1926 à 1929. Cette rigueur budgétaire est vitale, alors que le pays, confronté aux crises économiques et financières des années 1920, doit se reconstruire avec des ressources limitées.

1 Espagnac du Ravay, *Vingt ans de politique navale (1919-1939)*, Grenoble, Arthaud, 1941, p. 180. Le véritable auteur de l'ouvrage était le commissaire général de la Marine Louis de la Monneraye, membre du cabinet de Darlan.

2 Martin Motte et Jean de Préneuf, « L'écriture de l'histoire navale française à l'époque contemporaine : un modèle national ? », *Revue historique des armées*, n° 257, 2009, p. 27-43.

3 Nommé ministre de la Marine par Clemenceau en novembre 1917, il abandonne son portefeuille en janvier 1920. Il le retrouve six ans plus tard pour le conserver jusqu'en février 1930, puis du 3 juin 1932 à sa mort, en septembre 1933.

4 Note et circulaire reproduites dans le rapport n° 312 du 29 mars 1923 fait au nom de la commission des finances chargée d'examiner le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, portant fixation du budget général de l'exercice 1923 (ministère de la Marine), par M. Henry Bérenger, sénateur, p. 6-10.

À la fin de la guerre, les crédits octroyés à la France par les Alliés cessent, entraînant une chute brutale du franc dès la fin de l'année 1919. Avec l'occupation de la Ruhr, cette chute reprend en juin 1923, puis s'accélère au début de 1924, entraînant un vent de panique en France. Après la victoire du cartel des gauches, la pression sur le franc ne faiblit pas et la crise monétaire reprend à la fin de l'année. Cette tension extrême conduit à la falsification des bilans hebdomadaires de la Banque de France, maquillage qui précipite la chute du cabinet Herriot, le 17 avril 1925.

Son successeur, Painlevé, ne parvient pas à endiguer la crise et, avec le rejet d'un nouveau cabinet Herriot le 21 juillet 1926 – dans une atmosphère de coup d'État, des manifestations se déroulant autour de la Chambre – le cartel des gauches prend fin. La nomination du cabinet Poincaré, le 23 juillet 1926, apaise la crise<sup>5</sup>. S'ouvre alors une période de stabilité qui favorise l'activité économique : le plein-emploi est à peu près assuré et la production est en augmentation continue, dépassant même son niveau de 1913. Le gouvernement met à profit ces progrès pour consolider le franc, avec le fameux « franc Poincaré » (25 juin 1928). La période est faste, et l'on estime la prospérité revenue. Tandis que le krach se produit à Wall Street (24 octobre 1929), le cabinet Tardieu engage une politique d'investissements massifs, financée par les excédents des exercices 1928-1929. Ces investissements masquent toutefois la crise qui couve et dont la France se croit à l'abri. Son paroxysme est atteint en septembre 1931 lorsque la livre est dévaluée, puis décrochée de l'étalon-or, le tout dans une atmosphère insurrectionnelle, la flotte britannique se révoltant le 15 septembre 1931<sup>6</sup>.

Le financement de la reconstruction de la Marine, dont la défense des côtes, doit donc être assuré dans une période économique et financière bouleversée par la guerre et s'achevant sur la crise majeure du xx<sup>e</sup> siècle. Simultanément, le processus budgétaire ne revient que progressivement à l'orthodoxie d'avant-guerre. Les dépenses militaires récurrentes ne sont réintégrées au budget général qu'en 1920 et le budget ne retrouve une configuration ordinaire qu'en 1923. Malgré ce retour à la normale, il n'est pas aisé de suivre l'évolution des postes budgétaires. Les budgets sont votés avec retard : sur la période 1919-1925, seul le budget de 1922 est voté avant le début de l'exercice et, en 1923, le retard est tel que le budget est également valable pour 1924. Enfin, suivant les exercices,

5 En juin 1924, la livre était à 82,50 francs ; à la chute du cartel, elle est à 243, alors qu'elle était à 41,8 francs en décembre 1919 et 25,20 francs en 1914.

6 Pour une vision approfondie de la période, voir Alfred Sauvy, *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, 1965, t. I, (1918-1931), Paris, Fayard, 564 p.

les chapitres budgétaires ne demeurent pas les mêmes et ne conservent pas une composition homogène. Toute comparaison devient donc hasardeuse.

Les développements qui suivent s'efforcent de reconstituer, à partir des documents parlementaires<sup>7</sup>, l'évolution de l'effort consacré à la défense des côtes par la nation et de rappeler le rôle essentiel des parlementaires au soutien de cet effort. L'analyse de ces budgets sur les exercices 1922 à 1932 est synthétisée un tableau, tant en valeur absolue qu'en proportion du budget global de la Marine (fig. 1). On peut y distinguer trois phases. La première, jusqu'en 1923, voit un lent et difficile retour à la normale, compliqué par les difficultés d'élaboration d'un programme de défense des côtes et l'échec de l'adoption de la partie du statut naval<sup>8</sup> qui y est consacrée. La deuxième, de 1924 à 1928, au cours de laquelle les premiers projets commencent à voir le jour, est marquée par de vifs débats. La dernière, enfin, voit à partir de 1929 l'accélération de tous les programmes consacrés à la défense du territoire.

216

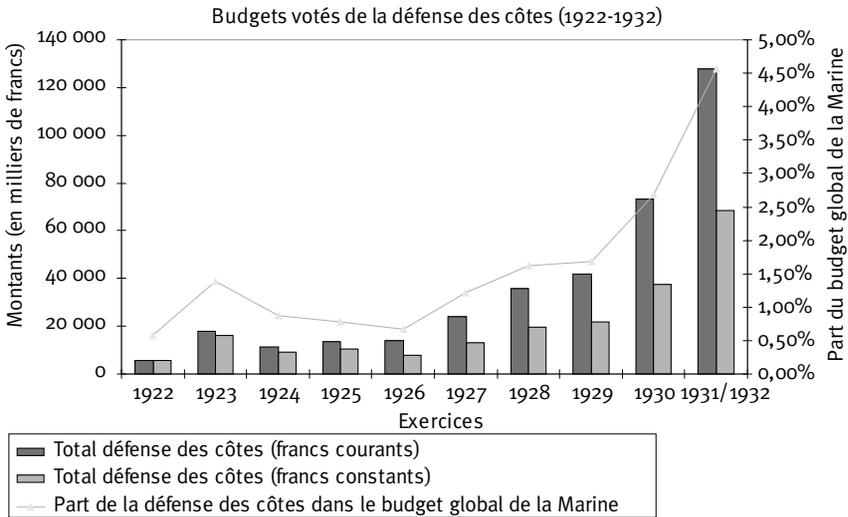


Fig. 1. Budgets votés de la défense des côtes (1922-1932)

7 De nombreux documents parlementaires numérisés sont disponibles sur le site Gallica de la BnF : les débats de la Chambre des députés et du Sénat de 1881 à 1940, ainsi que les rapports du Sénat de 1910 à 1931.

8 Les quatre projets de loi de 1923 fixant les caractéristiques du programme naval de la France pour sa flotte de haute mer, la défense des côtes, les réservoirs à combustibles et l'aéronautique navale.

Les législatives du 16 novembre 1919 conduisent le bloc national à la victoire. Après l'élection de Paul Deschanel à la présidence de la République, Alexandre Millerand forme son cabinet, avec Georges Leygues à la Marine. Le projet de budget pour 1920, le premier élaboré depuis les hostilités, est déposé à la Chambre le 22 mars 1920 par le successeur de Leygues, Adolphe Landry. Si le rapporteur de la commission des finances, Gustave de Kerguézec, est sévère avec le ministre et l'EMG, il n'en est pas moins reconnaissant de la tâche accomplie au cours du conflit et se montre conscient des défis à relever<sup>9</sup>. Le Parlement est donc prêt à accorder à la Royale les crédits dont elle a besoin, sous réserve qu'elle soumette aux élus des programmes structurés définissant une orientation et des priorités.

La défense des côtes ne fait alors l'objet d'aucun crédit. Il faut attendre le budget de 1921 pour que ce sujet soit évoqué. À partir du 22 février 1921, la Chambre s'y consacre, avec pour rapporteur Louis de Chappedelaine. De manière similaire à l'après-guerre de 1870, le débat remet en cause la Marine, dont le rôle n'est pas reconnu à la hauteur de son engagement. Le rapporteur est amené à exhorter la Chambre à ne pas réduire un budget qu'il estime minimal si l'on veut entreprendre les réformes nécessaires, parmi lesquelles le sort des arsenaux, la réduction des effectifs et la modernisation des matériels.

Un sentiment de désarroi étreint le lecteur de ces débats où aucune direction ne se dessine, où aucun projet n'est exposé ni aucune politique présentée... Une tendance s'en dégage pourtant : quel rôle pour une Marine en France à la lumière de son « inaction » pendant la guerre ? Ou, plus brutalement : la France a-t-elle besoin d'une Marine en 1921 ? À cette question, le vice-président de la Chambre et ancien ministre de la Guerre, André Lefèvre, apporte une réponse radicale :

Je voudrais voir, pendant l'année qui vient, la Marine, dans une période de recueillement, s'expurgeant de ses vieilles unités, se débarrassant des navires périmés, les liquidant, resserrant son personnel, n'ayant que des bateaux naviguant à effectifs complets. Je crois que cette année de recueillement lui serait très profitable. (Très bien ! très bien ! sur divers bancs)<sup>10</sup>.

Il faut toute la conviction du rapporteur et celle du ministre de la Marine Gabriel Guist'hau, de son prédécesseur Landry ou encore de Jean Le Cour Grandmaison

9 Rapport n° 811 du 28 avril 1920 fait au nom de la commission des finances chargée d'examiner le projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1920 (ministère de la Marine), *Journal officiel de la République française. Documents Parlementaires-Chambre* (ensuite « *JO DP-Chambre* »), p. 1180-1251.

10 *Journal officiel de la République française. Débats-Chambre* (ci-après « *JO Débats-Chambre* »), 2<sup>e</sup> séance du 23 février 1921, p. 865.

et de l'amiral Guépratte pour défendre ce qui reste du budget de la Marine. L'amiral Guépratte, héros des Dardanelles et député du Finistère, insiste sur les trois éléments qui pour lui fondent l'essence de la Marine : le personnel, le matériel et la défense des côtes. Jean Le Cour Grandmaison, député de la Loire-Inférieure et ancien canonier-marin, est favorable à une artillerie de côte qui protège les points vitaux du littoral. Le 24 février 1921, le budget de la Marine pour 1921 est adopté par la Chambre, la défense des côtes y disposant d'un crédit de 15 210 000 francs, sur un total de 961 788 551 francs<sup>11</sup>. Le Sénat l'adopte le 4 avril 1921, mais en le réduisant de 130 millions de francs correspondant à des dépenses qu'il estime liées à un début d'exécution du programme naval, non encore soumis au Parlement. Cette réduction frappe la défense des côtes qui perd 5 millions de francs. Le Sénat souhaite en effet un bilan détaillé des différentes tâches dévolues à la Marine et une réforme approfondie de son organisation. Le rapporteur du budget de la Marine au Sénat, Henry Bérenger, est extrêmement sévère :

218

Ce budget, qui devait être celui de notre renaissance navale, continue d'être un budget de décadence maritime. Tous les abus constatés précédemment subsistent : maintien d'unités vieilles, absence de programme maritime, pléthore de cadre et de personnel, disproportion criante entre la flotte et les arsenaux qui la construisent, excès du fonctionnarisme à tous les degrés ; emploi des crédits additionnels sans esprit de contrôle ni d'économie ; [...] il importe de mettre fin à un pareil gaspillage des forces et des finances de l'État<sup>12</sup>.

La discussion reprend avec le dépôt d'un projet de loi sur le programme naval, puis sur le budget de 1922, que le cabinet Briand veut voter avant le 31 décembre 1921, objectif qui est atteint pour la première fois depuis la fin de la guerre. Les deux chapitres consacrés à la défense des côtes totalisent 4 920 000 francs.

L'année 1922 constitue un tournant pour la défense des côtes, tournant confirmé en 1923, notamment sous l'impulsion du ministre de la Marine du cabinet Poincaré, Flaminius Raiberti. Le projet de loi sur le budget de la Marine pour 1923 est ainsi élaboré dès le mois de mai 1922. Le ministre ne demande que 4 300 000 francs pour la défense des côtes, montant inférieur à celui de 1922, les crédits n'ayant, une fois de plus, pas été totalement utilisés. La commission des finances va plus loin et réclame une réduction supplémentaire de 600 000 francs, justifiée par l'absence de programme de défense des

11 « Le budget de la Marine à la Chambre », *La Revue maritime*, 1<sup>er</sup> semestre 1921, p. 390-392.

12 Rapport n° 152 du 17 mars 1921 fait au nom de la commission des finances, chargée d'examiner le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, portant fixation du budget général de l'exercice 1921 (ministère de la Marine) par M. Henry Bérenger, sénateur, p. 11.

côtes<sup>13</sup>. Or, c'est précisément à la date à laquelle le rapport Chappedelaine est déposé que l'EMG adopte le programme général de défense des côtes (dit du 1<sup>er</sup> août 1922), lequel prévoit un budget annuel moyen de 53 millions de francs sur dix-huit ans. La commission de la Marine de la Chambre, après que l'EMG lui a présenté les deux projets consacrés à l'aéronautique maritime et à la défense des côtes, est dès lors convaincue qu'il est important de lui accorder les crédits nécessaires. Un budget complémentaire est donc soumis à la Chambre à la rentrée de 1922, les deux chapitres relatifs à la défense des côtes y faisant l'objet d'une demande d'augmentation de 600 000 et 12 millions de francs. La commission des finances écarte en revanche le crédit de 2 500 000 francs demandé par la rue Royale « pour l'installation à Toulon d'une batterie de côtes avec quatre canons de 34 cm des *Normandie*<sup>14</sup> ».

Cette question est renvoyée aux débats sur le budget ouverts à partir du 13 décembre 1922. Le premier orateur, Georges Boussenot, s'il reconnaît l'avancée que constitue le décret du 27 décembre 1921 qui a transféré la défense des côtes à la Marine, n'en regrette pas moins le retard pris par le projet de loi correspondant. Le ministre de la Marine, Raiberti, est d'ailleurs pris à partie par les députés de gauche sur cette question qui n'est pas sans lien avec l'actualité diplomatique et politique méditerranéenne, ravivée par le traité de Washington (6 février 1922) et la prise de pouvoir par Mussolini (29 octobre 1922). Dans ces circonstances, la question de la sécurité des bases navales françaises en Méditerranée prend une dimension cruciale et le rapporteur souhaite vivement que les députés adoptent le budget complémentaire pour « faire face aux nécessités les plus urgentes<sup>15</sup> ». Louis de Chappedelaine rappelle le rôle décisif des batteries de côtes aux Dardanelles et sur les côtes de Flandre pendant la guerre. Il est convaincu de l'importance qu'il y a d'accorder à la Marine les crédits pour la réalisation d'une batterie expérimentale afin « de se faire une opinion précise sur le matériel qu'il serait utile d'installer, plus tard, le long des côtes, pour leur défense<sup>16</sup> ». Les députés de gauche, au premier rang desquels Fernand Bouisson, député SFIO de Marseille, contestent le principe de la batterie expérimentale de Toulon :

13 Rapport n° 4796 du 8 juillet 1922 fait au nom de la commission des finances chargée d'examiner le projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1923 (ministère de la Marine), par M. de Chappedelaine, député, *JO DP-Chambre*, p. 2134-2153.

14 Rapport supplémentaire n° 5212 du 6 décembre 1922 fait au cours de la commission des finances chargée d'examiner le projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1923 (ministère de la Marine), par M. de Chappedelaine, député, *JO DP-Chambre*, p. 426-429.

15 Louis de Chappedelaine, *JO Débats-Chambre*, 1<sup>ère</sup> séance du 15 décembre 1922, p. 4162.

16 *Ibid.*, p. 4199.

Or, si mes renseignements sont exacts, ces quatre canons du *Normandie* qui sont achevés ont coûté environ 8 millions. On veut les réutiliser pour ne pas les laisser perdre et, pour ne pas laisser perdre inutilement ces 8 millions dépensés, on vous demande de voter 17 millions. C'est le cas de dire que la sauce coûte plus cher que le poisson. (Rires à l'extrême gauche.)<sup>17</sup>

Grâce au soutien des députés favorables au gouvernement, parmi lesquels Louis de Chappedelaine, Jean Le Cour Grandmaison et l'amiral Guépratte, les deux chapitres relatifs à la défense des côtes (le 58 et le 30) sont adoptés pour 11 700 000 francs, soit près de deux fois et demie le budget de 1922. Si la Chambre vote le budget de 1923 avant le 31 décembre 1922, il n'en est pas de même pour le Sénat, dont le rapport n'est déposé que le 29 mars 1923. Bien que regrettant à nouveau l'absence de programme de défense des côtes, le rapporteur Henry Bérenger soutient si bien l'octroi des crédits votés par la Chambre, que ceux-ci sont adoptés avec une « rallonge », dotant la défense des côtes de 12 670 000 francs<sup>18</sup>.

L'année 1923 est une année faste pour la défense des côtes, alors même que le Parlement reproche à la Royale l'absence de projet de loi et de programme. Le jour même où Henry Bérenger remet son rapport au Sénat, les ministres de la Marine et des Finances déposent un projet de loi accordant des crédits supplémentaires pour la défense des côtes et l'aéronautique maritime, tentant ainsi de récupérer les crédits que la commission des finances de la Chambre ne leur a pas concédés en décembre 1922<sup>19</sup>. Pour l'artillerie de côte, il s'agit d'une somme de 4 millions de francs destinée à la construction d'une première batterie mobile de canons de 155 mm et à l'achèvement des canons de 340 mm. Le rapporteur, Louis de Chappedelaine, insiste sur l'intérêt de la mobilité pour l'artillerie secondaire<sup>20</sup>. Son efficacité a été démontrée au cours de la guerre, notamment par les canonniers-marins, et son développement s'impose dans un pays disposant de trois frontières maritimes. Elle assure souplesse tactique et rapidité de concentration. Plus de la moitié du crédit de 4 millions de

17 Fernand Bouisson, *JO Débats-Chambre*, 2<sup>e</sup> séance du 18 décembre 1922, p. 4278. L'article 2 du traité de Washington prévoyait l'arrêt de la construction des quatre cuirassés français de la classe *Normandie*. Leurs canons et leurs obus, déjà produits, ainsi que leurs blindages (pour la protection des postes de direction de tir) devenaient donc disponibles pour l'artillerie de côte.

18 *JO Débats-Sénat*, 1<sup>ère</sup> séance du 22 juin 1923, p. 1084 ; 2<sup>e</sup> séance du 30 juin 1923, p. 1404.

19 Projet de loi n° 5920 du 29 mars 1923 portant ouverture au ministre de la Marine, sur l'exercice 1923, de crédits pour les travaux de la défense des côtes et l'aéronautique maritime, *JO DP-Chambre*, p. 791-793.

20 Rapport n° 6251 du 28 juin 1923 fait au nom de la commission des finances, chargée d'examiner le projet de loi portant ouverture au ministre de la Marine, sur l'exercice 1923, de crédits pour les travaux de la défense des côtes et l'aéronautique maritime, par M. de Chappedelaine, député, *JO DP-Chambre*, p. 1477-1484.

francs est ainsi consacrée à l'artillerie mobile, l'autre partie se rapportant à la batterie expérimentale. La Chambre a déjà accordé 2 500 000 francs pour en entreprendre la construction, mais il manque les crédits nécessaires à l'achat des terrains et à l'achèvement des canons. Le rapporteur insiste à nouveau sur le rôle essentiel de l'artillerie de côte, laquelle assure, grâce à sa capacité de mise en œuvre immédiate, la protection des autres moyens de défense – mines, sous-marins, flottilles, avions – avant et pendant leur déploiement. Il se réfère à l'expérience des Dardanelles, ainsi qu'à l'exemple américain, les États-Unis ayant construit pour la défense des côtes un canon de 406 mm<sup>21</sup>.

Le budget de la Marine pour 1923 est définitivement voté par le Sénat le 30 juin 1923. Les crédits alloués à la défense des côtes s'élèvent à 16 670 000 francs, avec les crédits complémentaires. Bien que cette somme soit la plus élevée depuis 1920, elle reste bien inférieure aux 53 millions de francs annuels du programme du 1<sup>er</sup> août 1922 ! 1923 est néanmoins un bon millésime : les crédits votés permettent d'entreprendre les premiers projets de batteries mobiles et la batterie expérimentale, tandis que le premier projet de loi sur l'organisation de la défense des frontières maritimes, l'un des quatre volets du statut naval, est déposé à la Chambre<sup>22</sup>.

#### LA PHASE DE CONSOLIDATION (1924-1927)

Le retard est tel en 1923 que le Parlement décide de reconduire en 1924 le budget voté pour 1923. Aucun projet n'est donc déposé, ni rapporté, ni voté... Confrontées à cette reconduction pure et simple, la Guerre et la Marine font valoir leurs besoins pour les projets urgents, nécessaires à la défense du pays. Cette question est à l'ordre du jour du Conseil supérieur de la Défense nationale (CSDN) du 3 décembre 1923. La défense des côtes réclame 4 575 000 francs supplémentaires. Son budget représente un total de 19 375 000 francs, couvrant non seulement l'artillerie de côte, mais également les obstructions et mines, les dragueurs de mines et la détection littorale. Les deux rapports de la Guerre et de la Marine sont approuvés par le CSDN qui valide ces crédits à hauteur de 98 millions de francs pour la Marine<sup>23</sup>.

21 Rapport n° 6251 du 28 juin 1923, art. cit. p. 1478. Le canon américain de 16-inch (406 mm) était une pièce d'artillerie navale devant armer les nouveaux cuirassés de la classe *Lexington* (43 500 tonnes et 8 canons de 406 mm en 4 tourelles doubles), dont la construction avait été arrêtée après la signature du traité de Washington (Emanuel R. Lewis, *Seacoast Fortifications of United States*, Annapolis, Naval Institute Press, 1993, p. 111-114).

22 Projet de loi n° 5881 du 27 mars 1923 sur le statut naval (organisation de la défense des frontières maritimes), *JO DP-Chambre*, p. 761-764.

23 Lettre n° 885 DNK du 11 décembre 1923 du président du Conseil/CSDN aux différents ministres membres du CSDN, notifiant l'avis du CSDN sur les crédits supplémentaires Guerre et Marine (SHD-Marine, 1BB8-26).

Après la victoire du cartel des gauches, le 11 mai 1924, Gaston Doumergue est élu président de la République. Le 14 juin, Édouard Herriot forme son cabinet avec Jacques-Louis Dumesnil à la Marine. Ce n'est donc qu'après l'été 1924 que le budget pour 1925 est examiné par la Chambre. Louis de Chappedelaine, toujours rapporteur du budget de la Marine, remet son rapport le 29 octobre 1924<sup>24</sup>. Les députés parviennent à voter le budget de 1925 en décembre 1924, sans que la défense des côtes fasse débat. Les questions qui mobilisent les parlementaires sont alors l'aéronautique maritime et le passage aux combustibles liquides – mazout au lieu de charbon – qui nécessitent tous deux d'importants investissements<sup>25</sup>. Les chapitres relatifs à la défense des côtes sont donc votés par la Chambre conformément aux demandes de la rue Royale et aux préconisations de la commission des finances. En revanche, les demandes de crédits supplémentaires, approuvées par le CSDN en décembre 1923, ne sont pas même évoquées. Le ministre demande 13 615 000 francs pour le chapitre 58, contre 12 670 000 francs en 1923 et 1924. Or, en 1923, 7 890 000 francs n'ont pas été dépensés et sont reportés sur 1924, offrant un budget de 20 560 000 francs pour 1924, soit un montant supérieur aux demandes de crédits supplémentaires de 1923. Au 1<sup>er</sup> juin 1924, le rapporteur recommande donc de maintenir les crédits au niveau de ceux des deux exercices précédents<sup>26</sup>. Le Sénat ne parvient pas à voter le budget avant la fin de l'année et il n'est adopté que le 13 juillet 1925 ! Il est toutefois vrai qu'entre-temps, le cabinet Herriot a été démis et que les parlementaires ont été sollicités sur les crédits nécessaires à la guerre du Rif déclenchée par Abd-el-Krim en avril 1925. Les deux chapitres de l'artillerie de côte sont néanmoins adoptés par le Sénat sans grande différence : 1 800 000 francs pour le chapitre 29 et 11 870 000 francs pour le chapitre 58, scindé en chapitre 58 (travaux neufs) et chapitre 58 bis (travaux immobiliers). Ces trois chapitres sont tout aussi peu discutés pour le budget de l'exercice 1926, en raison de « l'absence de tout programme voté pour la défense des côtes<sup>27</sup> », et la Chambre maintient donc les dotations des chapitres 29, 58 et 58<sup>bis</sup> à leur niveau de 1925, soit un total voté de 14 020 000 francs.

Le budget de l'exercice 1927 est adopté par la Chambre le 13 novembre 1926, en pleine crise du franc et après la chute du cartel des gauches. Le budget de la

24 Rapport n° 512 du 27 août 1924 fait au nom de la commission des finances chargée d'examiner le projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1925 (ministère de la Marine), par M. de Chappedelaine, député, *JO DP-Chambre*, p. 1742-1763.

25 « Le budget de la Marine », Chronique des Marines françaises et étrangères, *La Revue maritime*, 1<sup>er</sup> semestre 1925, p. 253-257.

26 Rapport n° 512 du 27 août 1924, *op. cit.*, p. 1760.

27 Rapport n° 1964 du 12 juillet 1925 fait au nom de la commission des finances chargée d'examiner le projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1926 (ministère de la Marine) par M. Henry Paté, député, *JO DP-Chambre*, p. 1762. Ce rapport a été remis à la Chambre le 3 octobre 1925. Le budget est voté le 12 décembre 1925.

Marine augmente sensiblement, mais les comparaisons sont rendues complexes par plusieurs éléments : le budget de 1926 s'élevait à 1 512 millions de francs, auxquels s'ajoutaient 258 millions résultant de la loi de report du 30 juin 1926. C'est donc à un budget de 1 770 millions de francs qu'il faut comparer le projet de budget pour 1927 approchant les 2 000 millions de francs, exclusion faite des reports de crédits, évalués à 200 millions de francs par le rapporteur Henry Paté. Enfin, la chute du franc renchérit mécaniquement les coûts : si le budget augmente en francs constants, il est assez stable en francs courants.

Les demandes pour la défense des côtes sont croissantes, s'établissant à 30 850 000 francs. Bien que supérieur à celui de 1926, le budget voté par la Chambre et le Sénat ne retient pas ce montant. La question qui préoccupe à nouveau les parlementaires est celle des investissements massifs qu'appelle le passage à la chauffe au mazout pour les nouveaux bâtiments de la flotte. Outre l'approvisionnement en pétrole, il faut construire les infrastructures (réservoirs) nécessaires. Rapporteur du budget de la Marine au Sénat, l'ancien ministre Raiberti insiste sur ce point vital pour l'efficacité de la flotte et l'indépendance des forces françaises. Il se penche également sur l'évolution des dépenses consacrées à l'artillerie de côte et constate qu'au cours des exercices suivant l'adoption du programme du 1<sup>er</sup> août 1922, les crédits furent loin d'avoir été utilisés : 37 % en 1923 et 68 % en 1924. Ce fut mieux en 1925 avec 90 % et 100 % en 1926. Bien que le budget moyen annuel de l'artillerie de côte ait été quasiment identique sur cette période, ceci montre que

[...] Les services de l'artillerie navale sont maintenant sortis de la période d'études et de tâtonnement, pour entrer dans celle des réalisations. On ne saurait différer davantage l'exécution sur notre littoral de certains travaux qui présentent un caractère d'urgence indiscutable<sup>28</sup>.

Le budget de la Marine est voté par le Sénat le 18 décembre 1926, soit avant le début de l'exercice, une première depuis 1922. La défense des côtes est dotée d'un budget de 23 850 000 francs, soit une augmentation de 40 % par rapport à l'exercice précédent. Dans la mesure où le budget de la Marine pour 1927 n'augmente que de 10 %, la part de l'artillerie de côte fait un premier bond depuis l'année « faste » de 1923, en doublant sa part : de 0,68 à 1,21 %. L'année 1926 est également celle du nouveau programme de défense des côtes du 18 mars 1926 et du nouveau décret organisant la défense des côtes (1<sup>er</sup> avril 1926).

28 Rapport n° 668 du 10 décembre 1926 fait au nom de la commission des finances, chargée d'examiner le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, portant fixation du budget général de l'exercice 1927 (ministère de la Marine), par M. Raiberti, sénateur, p. 67.

## L'ACCÉLÉRATION (1928-1931)

Le rapport sur le budget de la Marine pour 1928, déposé à la Chambre le 13 juillet 1927, comprend une demande de crédits de 2 552 millions de francs, soit une augmentation de 40 %. Outre des transferts de chapitres qui compliquent le suivi des budgets<sup>29</sup>, cette forte augmentation est principalement due à la reconstitution de la flotte. La défense des côtes n'est que rapidement évoquée, la commission des finances constatant « un saut brusque que ne justifie pas, comme pour les chapitres relatifs au programme naval, le développement régulier et voté d'un programme de constructions neuves<sup>30</sup> ». Elle est réticente à l'égard des batteries de côte et le souligne sans ambages :

Elle voit notamment d'un œil défavorable – elle l'a dit plusieurs fois – affecter des sommes importantes à des batteries fixes, en des points surtout comme Toulon, qui, déjà formidablement défendus, ne craignent l'attaque de personne. Elle se demande aussi s'il est bien opportun d'installer sur nos côtes un nombre considérable de batteries fixes de vieilles pièces de 16 et 14 centimètres<sup>31</sup>.

224

Ces critiques conduisent la commission à réduire le chapitre 53 de 5,9 millions de francs et le chapitre 57 de 890 000 francs. La discussion du budget de la Marine s'ouvre le 16 novembre 1927. Si la défense des côtes ne fait pas débat, sont à nouveau évoqués les quatre projets de loi déposés en 1923 constituant le statut naval et jamais votés depuis. Georges Leygues est interpellé à plusieurs reprises sur cet inexplicable attentisme qui empêche le Parlement de voter un budget conforme au statut naval. Le ministre explique que « la Chambre a paru préférer le système des tranches annuelles<sup>32</sup> », lequel offre une plus grande souplesse. Dans le rapport qu'il établit au nom de la commission des finances du Sénat, Raiberti, auteur des quatre projets de loi de 1923, en rappelle la genèse et souligne leur caractère de doctrine pour la Marine et de guide pour le Parlement :

Leur maintien par les gouvernements successifs, avec des modifications à peine sensibles, suffit à prouver que la Marine est en possession d'une doctrine

<sup>29</sup> Maurice Vaïsse estime ainsi que « tout calcul est sujet à caution, tant les chiffres sont variables d'un document à un autre, et tant on s'est ingénié à brouiller les pistes » : Maurice Vaïsse, *Sécurité d'abord*, Paris, Pedone, 1981, p. 75.

<sup>30</sup> Rapport n° 4878 du 13 juillet 1927 fait au nom de la commission des finances chargée d'examiner le projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1928 (ministère de la Marine), par M. Henry Paté, député, *JO DP-Chambre*, p. 1647.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 1647-1648.

<sup>32</sup> Georges Leygues, ministre de la Marine, *JO Débats-Chambre*, 1<sup>ère</sup> séance du 18 novembre 1927, p. 3075. Robert Frank souligne que ce système assura une grande régularité des crédits et permit à la Marine de moins souffrir de la politique de déflation que l'armée de terre et l'armée de l'air (Robert Frank, *Le Prix du réarmement français (1935-1939)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1982, p. 40).

définitive. Ce qui le prouve avec plus de force encore, c'est l'adhésion continue et à peu près unanime que ces projets ont trouvée dans le Parlement. [...] Leur exécution ne s'en est pas moins poursuivie avec une remarquable continuité de vues, par le vote de crédits annuels<sup>33</sup>.

Il consacre d'importants développements à la défense des côtes, dont il estime le retard inadmissible : « Le programme de 1926 paraît, sur plusieurs points, insuffisant, et il devra être augmenté ultérieurement<sup>34</sup> ». On constate une divergence de vues entre les commissions des Finances de la Chambre et du Sénat sur l'utilité de l'artillerie de côte. Faut-il plutôt y voir une opposition entre les deux rapporteurs ? Henry Paté, qui vient d'être élu vice-président de la Chambre, est un ancien artilleur ; Raiberti est l'ancien ministre de la Marine auteur du Statut naval. Leurs vues opposées sur l'artillerie de côte seraient-elles la version parlementaire de la trop longue opposition Guerre/Marine sur le sujet ? Il est plus vraisemblable que Raiberti soit le plus à même de concevoir une vue globale et cohérente des différents éléments qui concourent à la puissance navale française et dont les programmes « formaient un ensemble dont toutes les parties étaient solidaires. [...] Leur exécution d[avant] être simultanée et s'avancer à la même allure<sup>35</sup> ».

L'appel de Raiberti semble avoir été entendu puisque, votés dans les mêmes termes par le Sénat et la Chambre, les chapitres de la défense des côtes s'élèvent à près de 80 millions de francs, dont 35 950 000 francs pour l'artillerie de côte, soit une augmentation de plus de 33 % en francs courants par rapport au budget de 1927 et de 25 % en part du budget global de la Marine. Même en tenant compte de l'inflation, l'augmentation lancée en 1927 et poursuivie en 1929 révèle une accentuation de l'effort budgétaire en faveur de la défense des côtes. En dépit de cette évolution, les commentateurs autorisés estiment que le budget de la Marine pour 1928 est « un programme minimum, imposé par [les] difficultés financières passagères<sup>36</sup> », révélant l'inquiétude des milieux maritimes face à la politique navale italienne : « L'objectif des Italiens est de nous dominer en Méditerranée à la faveur de la concentration de leurs forces dans cette mer, alors que les nôtres sont dispersées<sup>37</sup>. »

33 Rapport n° 664 du 13 décembre 1927 fait au nom de la commission des finances, chargée d'examiner le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, portant fixation du budget général de l'exercice 1928 (ministère de la Marine), par M. Raiberti, sénateur, p. 10.

34 *Ibid.*, p. 26.

35 *Ibid.*, p. 41.

36 René La Bruyère, « Le budget de la Marine en 1928 », *Revue des questions navales et maritimes, Revue politique et parlementaire*, 10 mai 1928, p. 312-314.

37 *Ibid.*

L'année 1928 est en effet marquée par plusieurs évènements influençant l'évolution du budget de la Marine et partant, celui de la défense des côtes. Les élections législatives d'avril 1928 confirment la fin du cartel des gauches et confortent le cabinet Poincaré, avec Leygues maintenu à la Marine. En juin 1928, Poincaré déprécie le franc pour stopper la spéculation internationale et consolider la situation économique de la France. À la même époque, le projet de loi sur l'organisation de la défense du littoral<sup>38</sup>, qui avait été reporté *sine die* en décembre 1925, est à nouveau déposé. En septembre 1928, la création du ministère de l'Air conduit à une situation inédite, tant pour la Marine que pour la Guerre, qui entraîne des répercussions importantes, non seulement sur l'organisation de l'aéronautique maritime, mais également sur le budget du département. Au même moment, Français et Britanniques s'entendent sur l'extension du traité de Washington aux unités de plus de dix-mille tonnes et aux sous-marins de plus de six-cents tonnes. Ce compromis naval franco-britannique est toutefois rejeté par les États-Unis et l'Italie. Cette dernière maintient une position intransigeante, visant à assurer sa parité avec la France au plus juste prix et au moindre effort... À cette rivalité persistante, s'ajoute la mise en chantier par l'Allemagne, en septembre 1928, d'un cuirassé de dix-mille tonnes, armé de six canons de 280 mm et filant vingt-neuf nœuds, le *Deutschland*. Dès sa mise en chantier, ce « cuirassé de poche » surclasse les croiseurs des puissances signataires du traité de Washington<sup>39</sup>.

Ces évènements sous-tendent le projet de budget pour 1929. Premier signe du tournant politique de l'année 1928, le rapporteur du budget à la Chambre est désormais l'ancien ministre de la Marine, Jacques-Louis Dumesnil, signataire du décret de septembre 1924 sur l'organisation du commandement de la défense du littoral et rédacteur du deuxième dépôt du projet de loi sur l'organisation de la défense du littoral. Son rapport accorde une large part à la défense des côtes, notamment méditerranéennes. En un discours strictement opposé à celui d'Henry Paté pour l'exercice précédent, il presse la Chambre d'accorder à la Marine les crédits nécessaires à « une intervention immédiate » pour la défense des grands ports de guerre. Il demande le maintien des crédits pour l'artillerie navale – soit 29 500 000 francs – et soutient le doublement des crédits relatifs aux travaux immobiliers, qui passent à 12 356 800 francs<sup>40</sup>.

38 Projet de loi n° 1109 du 23 janvier 1925 sur le statut naval (organisation de la défense du littoral), *JO DP-Chambre*, p. 61-62.

39 Raymond de Belot et André Reussner, *La Puissance navale dans l'histoire*, 1971, t. III, *De 1914 à 1959*, Paris, Éditions maritimes d'outre-mer, p. 203.

40 Rapport n° 612 du 9 juillet 1928 fait au nom de la commission des finances chargée d'examiner le projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1929 (ministère de la Marine), par M. J.-L. Dumesnil, député, *JO DP-Chambre*, p. 1763-1764.

Au Sénat, Raiberti approfondit son étude de l'année précédente sur la défense des côtes<sup>41</sup>, en dressant un bilan détaillé des crédits et des utilisations et en chiffrant à 61 680 000 francs les dépenses effectuées de 1922 à 1928 par l'artillerie navale pour la défense des côtes<sup>42</sup>, soit 78,46 % des crédits votés (78 610 000 francs). Malgré ce résultat honorable, le rapporteur souligne une nouvelle fois que ces chiffres ne permettent pas la réalisation du programme de 1926 d'ici 1942. Or, ayant à craindre que la supériorité des Alliés sur mer en 1914-1918 ne puisse pas être assurée lors d'un prochain conflit, il estime essentiel de permettre au littoral de se défendre seul. Cette défense n'est pas envisagée comme « un cordon de batteries sur toute l'étendue de notre littoral », mais comme la mise à l'abri de quelques points importants, tels Toulon, Bizerte, Marseille, Nice, la Corse et les grands ports de l'Afrique du Nord. Raiberti demande en conséquence à ses collègues d'accorder les crédits votés par la Chambre.

Le chapitre 57 (artillerie) s'élève à 81 595 000 francs, dont 29 500 000 francs pour l'artillerie de côte. Il s'agit du même montant qu'en 1928, déjà le plus élevé depuis la fin de la guerre. Cet effort concerne aussi le chapitre 61 (travaux maritimes), dont le doublement est confirmé. S'y ajoutent des dépenses connexes, dont le suivi est d'autant plus délicat qu'elles subissent en 1928 des coupes justifiées par la création du ministère de l'Air, qui récupère l'aéronautique de défense des côtes. Les autres chapitres demeurent sous l'autorité de la Marine et restent inscrits à son budget : mines, obstructions et projecteurs, pour une somme de 17 900 000 francs. Le total des crédits consacrés à la défense des côtes s'élève pour l'exercice 1929 à près de 60 millions de francs, soit une nouvelle augmentation, simultanée à celle du budget global de la Marine.

La mise en chantier du *Deutschland* n'est pas la seule à provoquer l'inquiétude. René La Bruyère, chroniqueur de la *Revue politique et parlementaire*, souligne la mise en chantier par l'Italie de deux croiseurs de 10 000 tonnes. Cette surenchère italienne le préoccupe, alors que les puissances signataires du traité de Washington préparent la prochaine conférence du désarmement à Londres. Dans son rapport sur le budget de la Marine pour 1930, Jacques-Louis Dumesnil souligne le germe d'opposition entre la France et l'Italie suscité par la parité fixée à Washington. Il prend toutefois soin de préciser que le programme naval de la France a été élaboré entre 1920 et 1922, à une époque antérieure « au régime actuel de l'Italie » et à l'accélération de ses constructions navales

41 Rapport n° 752 du 14 décembre 1928 fait au nom de la commission des finances chargée d'examiner le projet de loi, adopté par la Chambre des députés portant fixation du budget général de l'exercice 1929 (ministère de la Marine), par M. Raiberti, sénateur, p. 38 sq.

42 Somme à laquelle il faut ajouter les crédits des travaux maritimes consacrés à la défense des côtes, soit un total de 14 352 933 francs dépensés sur la même période.

survenue en 1924<sup>43</sup>. Dumesnil est préoccupé par l'avance prise par l'Italie dans la catégorie des croiseurs : au 1<sup>er</sup> janvier 1930, elle en possédera 120 544 tonnes, contre 97 300 pour la France.

Comme l'année précédente, il insiste sur l'importance d'allouer à la défense des côtes les crédits suffisants et demande 43 millions de francs pour le chapitre J (ancien chapitre 53 et article 3 de l'ancien chapitre 57), afin « de bien montrer le désir du Parlement de voir les points du littoral actuellement si dangereusement démunis de défense dotés le plus tôt possible des ouvrages indispensables<sup>44</sup> ». Cette volonté s'étend aux travaux immobiliers pour lesquels le rapporteur enjoint à la Chambre d'accorder les 32 141 800 francs demandés par le gouvernement. La discussion du budget de la Marine pour 1930 n'a lieu qu'en toute fin d'année 1929. Dans une situation de renouveau de la Marine allemande, de développement de la Marine italienne et dans la perspective de la conférence de Londres, les députés suivent les conclusions du rapporteur et votent 43 millions de francs pour le chapitre J et 30 750 000 francs pour le chapitre N (ancien chapitre 57). Il est toutefois trop tard pour que le Sénat puisse adopter le budget de la Marine avant la fin de l'année. Le 28 décembre 1929, en effet, la Chambre et le Sénat se prononcent sur le projet de loi « portant ouverture de crédits pour l'organisation défensive des frontières » et votent l'octroi de plus de trois milliards de francs pour la construction de fortifications le long des frontières du Nord, du Nord-Est et du Sud-Est : la future « ligne Maginot »<sup>45</sup>.

La discussion du budget de l'exercice 1930 ne vient au Sénat que le 28 mars 1930. Les sénateurs votent les crédits de la défense des côtes dans les mêmes termes que ceux de la Chambre. Ces 73 075 000 francs représentent un quasi-doublement par rapport au budget de 1929. La part de la défense des côtes dans le budget de la Marine passe ainsi de 1,68 % à 2,68 %. Cette augmentation suit l'essor général des dépenses militaires de la France. La période 1926-1930 est en effet la première phase d'effort financier pour la défense nationale, dont l'apogée est le budget de l'exercice 1931-1932, préparé alors que la crise d'octobre 1929 n'a pas encore atteint la France<sup>46</sup>. La loi Maginot du 14 janvier 1930 bouleverse le budget de la défense des côtes pour 1931-1932

43 Rapport n° 2254 du 31 juillet 1929 fait au nom de la commission des finances chargée d'examiner le projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1930 (ministère de la Marine), par M. J.-L. Dumesnil, député, *JO DP-Chambre*, p. 328.

44 *Ibid.*, p. 346.

45 Rapport n° 773 du 28 décembre 1929 fait au nom de la commission des finances, chargée d'examiner le projet de loi n° 772, adopté par la Chambre des députés, portant ouverture de crédits pour l'organisation défensive des frontières, par M. Albert Mahieu, sénateur, *JO DP-Sénat*, p. 760-761. La loi Maginot fut promulguée le 14 janvier 1930, *JO*, Lois et décrets, 15 janvier 1930, p. 446-467.

46 Robert Frank, *Le Prix du réarmement français (1935-1939)*, *op. cit.*, p. 21.

et les exercices suivants. S'ouvre en effet une période de transferts de crédits entre budgets généraux et « comptes spéciaux », ainsi qu'entre départements ministériels, qui obscurcit le suivi et l'analyse du financement de la défense nationale. Comme l'écrit Robert Frank, ces expédients ouvrent « la grande débudgétisation de la Défense nationale<sup>47</sup> ».

Alors que le rapport sur le budget de la Marine pour 1931-1932 est déposé à la Chambre, un projet de loi n° 3650 ouvre des crédits supplémentaires spéciaux pour la défense des côtes<sup>48</sup>. Il est prévu d'y consacrer 1 33 500 000 francs, soit une augmentation de 55 % par rapport à l'exercice précédent. Telle une victoire posthume de Flaminius Raiberti, cette augmentation traduit la volonté du Parlement de s'inscrire, tant dans le programme de défense des côtes de 1926, que dans les divers projets de loi « sur l'organisation de la défense des frontières maritimes » des 27 mars 1923, 23 janvier 1925 et 20 juin 1928<sup>49</sup>. Cette augmentation majeure est pourtant « effacée » du budget de la Marine, le chapitre J étant réduit à 16 900 000 francs et le chapitre N à zéro ! En fait, 1 27 625 000 francs sont transférés au compte spécial de la loi Maginot. Dès lors, les investissements consacrés à la défense des côtes se composent exposés dans le **tableau 1**.

Tableau 1. Budget 1931-1932 de la défense des côtes (Rapport n° 3865 du 11 juillet 1930)

J (art. 2)	§1 — Matériel et outillage	49 470 000
	§2 — Munitions et artifices	8 530 000
	§3 — Conduite du tir et optique	4 700 000
J (compte « spécial » – projet de loi n° 3650)		26 000 000
N « Travaux immobiliers de la défense des côtes »		38 925 000
<b>TOTAL</b>		<b>127 625 000</b>

Ce projet de budget ne peut être transmis au Sénat avant la chute du cabinet Tardieu, le 4 décembre 1930. Après un éphémère cabinet Steeg, Pierre Laval constitue le sien le 27 janvier 1931, avec Maginot à la Guerre et Charles Dumont à la Marine. C'est sous son ministère que le budget de la Marine pour 1931-1932 est adopté sans aucun changement en ce qui concerne la défense des côtes<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 48.

<sup>48</sup> Projet de loi n° 3650 du 3 juillet 1930 portant ouverture de crédits au titre de l'exercice 1930-1931 pour les besoins de la défense nationale, *JO DP-Chambre*, p. 1052-1053.

<sup>49</sup> Rapport n° 3865 du 11 juillet 1930 fait au nom de la commission des finances chargée d'examiner le projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1931-1932 (marine de guerre), par M. Jacques Stern, député, *JO DP-Chambre*, p. 1793.

<sup>50</sup> Rapport n° 220 du 13 mars 1931 fait au nom de la commission des finances, chargée d'examiner le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, portant fixation du budget général de l'exercice 1931-1932 (ministère de la Marine) par M. Farjon, sénateur, *JO DP-Sénat*, p. 393-440.

Le budget de la défense des côtes se trouve ainsi rattaché à celui du ministère de la Guerre par l'effet de la loi Maginot ! Si l'on peut y trouver une logique de façade en raison de l'objet de cette loi – la défense des frontières – on retombe néanmoins dans la « guerre des boutons » Guerre/Marine dénoncée pendant un siècle et demi et que l'on croyait effacée par le décret de 1921<sup>51</sup>. Pour éviter cette fâcheuse situation, la loi de finances pour 1931-1932 autorise les ministres de la Marine, de la Guerre et du Budget à transférer par décret le crédit de 127 625 000 francs vers la Marine<sup>52</sup>. Cette opération budgétaire peu orthodoxe provoque confusion et opacité – volontaires ? – nuisibles au contrôle parlementaire. Entre avril et septembre 1931, plusieurs lois et décrets opèrent des transferts et des ouvertures de crédits, accentuant la confusion et renforçant le sentiment de manipulation budgétaire. La loi du 8 avril 1931 consacre ainsi un crédit supplémentaire de 26 millions de francs pour le chapitre J<sup>53</sup>. Un mois plus tard, un décret du 6 mai 1931 transfère 50 millions de francs du budget de la Guerre vers les chapitres J et N du budget de la Marine<sup>54</sup>. Enfin, un décret du 2 septembre 1931 transfère 77 625 000 francs aux chapitres H (salaires), J et N du budget de la Marine<sup>55</sup>. Le total des 127 625 000 francs y est, déjà régularisé dans les comptes du budget de la Guerre par un « compte d'avances à régulariser » accordé par le ministre des Finances par la loi du 20 juillet 1931<sup>56</sup>. C'est un véritable tour de passe-passe qui s'est joué ici, mais qui procure à la Marine l'un des budgets les plus importants de l'entre-deux-guerres pour la défense des côtes. Il faudra attendre le projet de budget pour 1939 pour que ce montant soit dépassé.

Après une première phase atone de 1918 à 1922, due à l'absence de plan d'ensemble de la défense des côtes et à la mobilisation des ressources de la Marine autour de la Russie, s'ouvre une période incertaine de 1922 à 1926. Bien que la Marine dispose alors d'un plan d'ensemble, le fameux programme du 1<sup>er</sup> août 1922, les gouvernements successifs échouent à faire adopter par le Parlement le volet « défense des côtes » du statut naval. Celui-ci est donc réticent à financer des défenses dont il ne perçoit pas l'utilité directe ni la véritable étendue. Il faut attendre 1927 pour que le financement de la défense des côtes bénéficie de crédits qui sont alors progressivement débloqués pour la défense nationale. Cette progression, qui prend pour guide le programme

51 Frédéric Saffroy, « La difficile renaissance de la défense des côtes de 1917 à 1926 », *Revue historique des armées*, n° 232, 3<sup>e</sup> trimestre 2003, p. 90-106.

52 Loi du 31 mars 1931 portant fixation du budget général pour l'exercice 1931-1932, *JO*, Lois et décrets, 1<sup>er</sup> avril 1931, p. 3590.

53 *JO*, Lois et décrets, 9 avril 1931, p. 3987.

54 *JO*, Lois et décrets, 9 mai 1931, p. 514

55 *JO*, Lois et décrets, 5 septembre 1931, p. 9877.

56 *JO*, Lois et décrets, 23 juillet 1931, p. 930.

de défense des côtes de mars 1926, s'intensifie brusquement à partir de 1929, tant en valeur absolue qu'en pourcentage du budget de la Marine. Les crédits consacrés à la défense de côtes représentent 4,56 % du budget total de la Marine en 1931-1932, contre 0,68 % en 1926. Ensuite, la défense des côtes bénéficie du lancement des projets de défense des frontières de la France, consacrés par la loi Maginot du 14 janvier 1930.



## HISTOIRE MARITIME

collection dirigée par Olivier Chaline

Vous pouvez retrouver à tout moment l'ensemble des ouvrages  
parus dans la collection « Histoire maritime »  
sur le site internet de Sorbonne Université Presses :

<https://sup.sorbonne-universite.fr/>

*La Maritimisation du monde  
de la préhistoire à nos jours*  
GIS d'histoire maritime

*L'Approvisionnement des villes portuaires en Europe  
du XVI<sup>e</sup> siècle à nos jours*  
Caroline Le Mao & Philippe Meyzie (dir.)

*La Naissance d'une thalocratie  
Les Pays-Bas et la mer à l'aube du Siècle d'or*  
Louis Sicking

*La Piraterie au fil de l'histoire  
Un défi pour l'État*  
Michèle Battesti (dir.)

*Le Voyage aux terres australes du commandant Nicolas Baudin  
Genèse et préambule*  
1798-1800  
Michel Jangoux

*Les Marines de la guerre d'Indépendance américaine*  
1763-1783  
tome I. *L'Instrument naval*  
Philippe Bonnichon, Olivier Chaline et Charles-Philippe de Vergennes (dir.)

*Les Ports du golfe de Gascogne  
De Concarneau à la Corogne*  
XV<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup>  
Alexandre Fernandez et Bruno Marnot (dir.)

*Les Grands ports de commerce français et la mondialisation  
au XIX<sup>e</sup> siècle*  
Bruno Marnot

*Les Huguenots et l'Atlantique  
Pour Dieu, la Cause ou les Affaires*  
Mickaël Augeron, Didier Poton et Bertrand van Ruymbeke (dir.)  
Préface de Jean-Pierre Poussou

*Négociants et marchands de Bordeaux*  
*De la guerre d'Amérique à la Restauration (1780-1830)*

Philippe Gardey  
préface de Jean-Pierre Poussou

*La Compagnie du Canal de Suez*  
*Une concession française en Égypte*

1888-1956  
Caroline Piquet

*Les Villes balnéaires d'Europe occidentale*  
*du XVIII<sup>e</sup> siècle à nos jours*

Yves Perret-Gentil, Alain Lottin & Jean-Pierre Poussou (dir.)

*La France et l'Indépendance américaine*

Olivier Chaline, Philippe Bonnichon & Charles-Philippe de Vergennes (dir.)

*Les Messageries maritimes*  
*L'essor d'une grande compagnie de navigation française*

1851-1894  
Marie-Françoise Berneron-Couvenhes

*Canadiens en Guyane*

1745-1805  
Prix de l'Académie des Sciences d'Outre-Mer, 2006  
Robert Larin

*La Mer, la France et l'Amérique latine*

Christian Buchet & Michel Vergé-Franceschi (dir.)

*Sous la mer*

*Le sixième continent*  
Christian Buchet (dir.)

*Les Galères au musée de la Marine*  
*Voyage à travers le monde particulier des galères*

Renée Burlet

*La Grande maîtresse, nef de François I<sup>er</sup>*

*Recherches et documents d'archives*  
Max Guérout & Bernard Liou

*À la mer comme au ciel*  
*Beautemps-Beaupré et la naissance de l'hydrographie moderne*  
*L'émergence de la précision en navigation et dans la cartographie marine*

1700-1850

Prix de l'Académie de marine, 2000  
Grand prix de la Mer décerné par l'association  
des écrivains de langue française, 2000  
Olivier Chapuis

*Les Marines de guerre européennes*

*XVII<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles*

Martine Acerra, José Merino & Jean Meyer (dir.)

*Six millénaires d'histoire des ancres*

Jacques Gay

*Coligny, les protestants et la mer*

1558-1626

Martine Acerra & Guy Martinière (dir.)

## REVUE D'HISTOIRE MARITIME

Dirigée par Olivier Chaline, Gérard Le Bouëdec & Jean-Pierre Poussou

21. *Les Nouveaux Enjeux de l'archéologie sous-marine*
20. *La Marine nationale et la première guerre mondiale: une histoire à redécouvrir*
19. *Les Amirautés en France et outre-mer du Moyen Âge au début du XIX<sup>e</sup> siècle*
18. *Travail et travailleurs maritimes (XVIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle). Du métier aux représentations*
17. *Course, piraterie et économies littorales (XV<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècle)*
16. *La Puissance navale*
15. *Pêches et pêcheries en Europe occidentale du Moyen Âge à nos jours*
14. *Marine, État et Politique*
13. *La Méditerranée dans les circulations atlantiques au XVIII<sup>e</sup> siècle*
12. *Stratégies navales: l'exemple de l'océan Indien et le rôle des amiraux*
- 10-11. *La Recherche internationale en histoire maritime: essai d'évaluation*
9. *Risque, sécurité et sécurisation maritimes depuis le Moyen Âge*
8. *Histoire du cabotage européen aux XVI<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècles*
7. *Les Constructions navales dans l'histoire*
6. *Les Français dans le Pacifique*
5. *La Marine marchande française de 1850 à 2000 4. Rivalités maritimes européennes (XVI<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècle)*
- 2-3. *L'Histoire maritime à l'Époque moderne*
1. *La Percée de l'Europe sur les océans vers 1690-vers 1790*

### « BIBLIOTHÈQUE DE LA REVUE D'HISTOIRE MARITIME »

*La Vie et les travaux du chevalier Jean-Charles de Borda (1733-1799).*

*Épisode de la vie scientifique du XVIII<sup>e</sup> siècle*

Jean Mascart



