

ADMINISTRATION ET PRODUCTION D'UN PORT MILITAIRE sous le Consulat et le 1^{er} Empire. Toulon 1800-1815. ¹

Au sein de l'énorme historiographie maritime, la Marine militaire a suscité d'innombrables ouvrages, portant surtout sur les relations d'opérations navales ou les grands voyages d'explorations, les biographies de marins éminents, outre les études concernant la construction navale, les problèmes nautiques, l'armement...

Mais l'on peut constater que son administration, sans laquelle pourtant n'auraient pu naître et se développer les forces navales de la Nation, instrument indispensable de sa puissance, ne tient qu'une place très réduite dans cette masse bibliographique.

Les ouvrages généraux en la matière, de même que ceux traitant plus spécialement de l'administration des arsenaux, sont peu nombreux et assez anciens. L'évolution de cette administration y est principalement considérée sous l'aspect du conflit séculaire ayant opposé administrateurs et marins (la plume et l'épée).

Certaines périodes de notre histoire maritime semblent avoir par ailleurs été quelque peu négligées. A cet égard on peut relever, comme le fait J. Godechot, que « les institutions de la marine consulaire et impériale n'ont guère attiré les historiens français ni même étrangers ». ²

L'an VIII constitue cependant une étape capitale dans l'organisation administrative de la France, et de même en est-il pour celle de la Marine, avec au premier chef l'unification du commandement dans les ports militaires.

Après plus d'un siècle et demi de rivalités entre civils et militaires, les uns et les autres l'ayant tour à tour emporté, notre flotte et nos ports ont connu pendant la Révolution des années plus que néfastes. Une série de mesures de la Constituante a entraîné l'émigration massive des officiers nobles, et il a été décidé que l'administration des ports ne pouvait être que civile et incompatible avec toutes fonctions militaires. Sous la Convention, on assiste dans les arsenaux à une dispersion de l'autorité qui porte une grave atteinte à la bonne marche de leurs activités.

C'est enfin au Consulat que reviendra d'instaurer dans leur administration

1. Cet article reprend le titre d'une thèse de doctorat d'Université en Histoire soutenue à Nice en 1988. Il en présente les principaux résultats. Les sources de ce travail résident principalement dans les archives du port de Toulon, conservées par le Service Historique de la III^e Région maritime, qui constituent un très riche fonds naval.

2. GODECHOT J. *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*. Paris, 1877. p. 612

l'unité de pouvoir dont les régimes précédents avaient sans doute ressenti la nécessité, mais qu'ils n'avaient pu, ou voulu, imposer aux éléments qui s'y disputaient la prédominance.

Alors prend fin la dyarchie paralysante dont avaient souffert jusque là les arsenaux, en même temps que l'incohérence et le laxisme révolutionnaires. L'esprit napoléonien y impose en outre les principes d'ordre, de rigueur et d'économie indispensables pour la gestion d'ensembles aussi complexes que ceux chargés de construire, armer, réparer, entretenir et approvisionner les flottes de guerre.

Afin de tenter de mettre en lumière quelques traits essentiels de l'organisation et du fonctionnement de cette administration rénovée, ainsi que d'évaluer son rendement en matière de constructions navales, nous nous sommes plus particulièrement attachés à celle du port de Toulon, de 1800 à 1815.

L'ADMINISTRATION

Le règlement du 7 floréal an VIII (27 avril 1800) met donc en place dans les ports un chef unique : le Prefet maritime.³

A Toulon au premier désigné, Vence (1800-1802), succéderont jusqu'à la fin de l'Empire Ganteaume (1802-1804), Emeriau (1804-1811) et L'Hermitte (1811-1815). Ces marins, dont les états de services à la mer sont riches de combats, de faits d'armes et de blessures, joindront à leurs vertus militaires de remarquables qualités administratives, tout en sachant faire preuve de sollicitude à l'égard de leurs subordonnés les moins favorisés, comme les ouvriers.

Sous leur autorité directe, les services du port sont ainsi répartis : Etat-major, officiers, troupes d'artillerie de la marine — Construction navales — Mouvement du port — Parc d'Artillerie — Administration et Comptabilité (avec les bureaux : Magasin général — Fonds et Revues — Comptabilité des chantiers et ateliers — Comptabilité à la mer — Armements et Prises — Hôpitaux et Bagne — Services des Vivres — Inscription maritime — Invalides) et Travaux maritimes.

Ils étaient précédemment sous la dépendance soit du Directeur général adjoint au Commandant du port (mouvements et constructions), soit du Commissaire général adjoint à l'Intendant de la Marine. Le parc d'artillerie devenait en quelque sorte autonome, son chef relevant directement du Préfet, de même que les Travaux maritimes.

Les chefs de ces services étaient réunis, sous la présidence du Préfet, au sein d'un Conseil d'administration dont le rôle important est à souligner.

3. Le Directoire avait, il est vrai, préconisé dans son message aux Cinq-Cents du 1^{er} décembre 1795, l'institution d'une autorité unique, l'Ordonnateur général, dirigeant et coordonnant les activités de deux directeurs généraux, l'un militaire et l'autre civil. Mais il n'en demeurait pas moins ainsi une dualité de services qui aurait pu alimenter les anciennes querelles.

Cette assemblée, installée dans les ports par Colbert en 1671, avait vu ses compétences progressivement s'étendre de l'unique examen des devis de construction à bien des domaines de l'activité de l'arsenal, jusqu'en en faire un véritable organe d'administration qui sera même pourvu — en 1791 et pour peu de temps — d'attributions judiciaires.

Le Conseil de l'an VIII en arrivera ainsi à connaître, en dehors de ses fonctions essentielles de contrôle des marchés, adjudications et entreprises, des objets les plus divers, couvrant tant l'administration générale, la gestion des fonds ou l'économie de la production navale que l'examen des recherches techniques, les licenciements et avancement de personnel, les consignes générales pour le service intérieur, les chiourmes, la police de la navigation, voire même des questions d'honneurs et de préséances ou de conflits avec les différentes autorités civiles.

Au terme d'une longue évolution, il atteint la forme qu'il allait conserver jusqu'au début du XX^e siècle. Il avait déjà des traditions d'ordre, de rigueur, de responsabilité, et il remplira son rôle avec une régularité est une conscience qui en feront un rouage essentiel de la gestion de l'arsenal.

Un Inspecteur de la Marine (qui remplace le Contrôleur) exerce un droit de regard sur l'action administrative, l'emploi des fonds, les achats de marchandises, le travail des ouvriers. Chargé de « tout voir et de tout examiner », il correspond directement avec le ministre ; son indépendance est consacrée et renforcée. On peut noter que l'Inspection, qui conservera le même titulaire, Cavellier, de 1800 à 1815, n'eut pas à relever d'abus graves ou de comportements de nature à porter atteinte à la bonne marche des services du port.

Cette organisation administrative était-elle adaptée à la tâche qui lui était dévolue, quelles ont été ses caractéristiques d'ensemble, comment a-t-elle fonctionné de façon générale ?

L'administration du 1^{er} Empire a été communément — et souvent sommairement — présentée comme un instrument lourd, rigide, à l'action plus paralysante que créatrice. Jugement certes en grande partie justifié par la forte empreinte de l'esprit autocratique et centralisateur de Napoléon, surtout en ce qui a trait à l'administration locale. L'ensemble est très hiérarchisé autant que minutieux, et la bureaucratie connaît alors « un véritable âge d'or »⁴.

La structure militaire des rouages administratifs, avec la stricte obéissance aux ordres donnés et l'observance rigoureuse des règlements qu'elle implique, a pu être considérée comme n'ayant pas forcément été conforme aux exigences de l'efficacité en raison des entraves qu'elle imposait aux initiatives, et même comme lui ayant été préjudiciable⁵.

Mais peut-être pourrait-on apporter quelques nuances à ces opinions, tout au moins en ce qui concerne le rendement de cette organisation.

4. TULARD J. *Napoléon*. Paris, 1977. p. 128.

5. ARDANT G. « Napoléon et le rendement des services publics ». *Revue de la Défense nationale*. 1953, 2^e semestre. p. 166.

On notera, par exemple, que Napoléon, toujours enclin à la recherche de la plus grande économie, ne négligeait pas d'introduire parfois, en matière de gestion des arsenaux, un certain « esprit d'entreprise ».

On peut lire, dans une circulaire ministérielle du 29 juillet 1810 adressée aux préfets maritimes : « ...Chaque chef de service doit se considérer comme un entrepreneur qui aurait traité avec le Gouvernement pour faire exécuter un ouvrage à prix déterminé, et comme chargé d'inspecter les ateliers de cet entrepreneur afin de reconnaître les moyens de l'amener à des prix plus modérés.

...Sa Majesté veut ramener dans les chantiers et ateliers de la Marine une économie que l'on ne peut obtenir que par les formes qui appartiennent aux entreprises, et vous ne devez rien négliger de tout ce qui peut contribuer à faire atteindre un but aussi important pour les intérêts de l'Etat ».

De plus l'Empereur, à la fois par tempérament autant que par réaction contre les errements financiers auxquels il attribuait une grande part dans la chute de l'Ancien Régime, a eu le souci constant de la rigueur dans l'emploi des fonds publics, en même temps que le désir d'en contrôler à tout moment le volume et l'utilisation. Il exigeait un scrupuleux respect des règles de la Trésorerie, et « l'ordre de la comptabilité » était sans cesse invoqué dans les nombreux rappels à l'orthodoxie quant à la gestion des fonds octroyés aux ports adressés par le ministre aux préfets. L'administration centrale mènera ainsi, surtout pendant le Consulat et les premières années de l'Empire, une lutte sans relâche pour faire disparaître la pratique des changements dans la répartition des fonds par emprunt de chapitre à chapitre, comme celle dite des « acquits provisoires ». Les instruments d'information et de contrôle, états, bordereaux, comptes-rendus périodiques seront multipliés et constamment modifiés dans le but d'en augmenter l'efficacité et la précision.

Par ailleurs, quel est le véritable « poids » de cette administration ? Obère-t-elle vraiment la gestion, voire la production, de l'arsenal ?

En 1810, sur un effectif total à terre de 1543 agents entretenus, on en compte 343 affectés à l'administration proprement dite et à la comptabilité, tant fonds que matières (chef de services compris). L'arsenal était alors peuplé de plus de 7500 personnes (avec les condamnés du bagne, mais sans compter les troupes de marine, les ouvriers militaires et les personnels embarqués sur les bâtiments présents dans le port et la rade, ce qui doublerait à peu près ce nombre).

Par comparaison, on trouve la même proportion, sensiblement, en 1812 (291 entretenus pour 1176 employés à terre).

On peut la tenir pour constante durant toute la période considérée, les effectifs des services n'ayant pas connu de variation notables. Elle paraît ne pas avoir été excessive pour assurer la gestion du port, eu égard à la complexité des activités qui s'y exerçaient et à l'importance des approvisionnement qu'elles exigeaient.

Quelle était, en outre, la part de l'encadrement pour l'ensemble des

personnels de toutes catégories et de toutes qualifications en service dans l'arsenal ?

Pour l'année 1812, elle est de 290 entretenus. Les cadres supérieurs n'étaient pas plus d'une cinquantaine (chefs et sous-chefs des détails, commissaires, sous-commissaires, ingénieurs, inspecteurs et sous-inspecteurs), avec 240 cadres subalternes (commis principaux, maîtres entretenus, cômes, conducteurs de travaux, caps divers...)

Le nombre d'agents employés pour l'administration peut donc être considéré comme n'étant pas pléthorique mais même plutôt « serré » au regard des tâches à exécuter, et les doléances des chefs de service à ce sujet justifiées (bien qu'ayant constitué, et constituant encore, une constante de la vie administrative).

Le coût de ce personnel administratif était relativement peu élevé eu égard de la masse des traitements, soldes et salaires versés dans les ports (il s'élevait en moyenne au 1/15^e du montant total des rémunérations de l'ensemble des services).

Les effectifs administratifs sont allés augmentant en ce qui concerne les commis⁶, mais les bureaux eurent à faire face à un accroissement constant du volume des correspondances, ainsi que des comptes-rendus et des états demandés. Le total des pièces périodiques ainsi établies est considérable. Il s'élevait, pour une année, à plus de trois mille, la plupart étant fournies en double, triple et même quadruple exemplaire. Et le ministre harcelait de rappels les services pour les moindres retards apportés à leur expédition.

Les préfets ne manquaient pas de s'en plaindre et de suggérer une simplification en la matière, tout en demandant à leurs subordonnés des efforts accrus afin de répondre aux exigences ministérielles.

Comme le disait Montalivet, ministre de l'Intérieur dans une circulaire de septembre 1812 : « Dans le travail extraordinaire, pressé, urgent, il n'est plus d'heure ; tout le jour, les nuits même peuvent devenir nécessaires. Mais je suis bien certain dans de tels cas de trouver un honorable empressement »⁷.

Aussi était-il assez fréquent, dans tous les bureaux, d'avoir à effectuer, s'ajoutant aux huit heures de travail journalières, des travaux supplémentaires que seules rémunéraient de parcimonieuses gratifications, mais ce régime semble avoir été accepté sans expression aucune de réticence ou de récriminations.

Quant aux tâches d'écriture, elles étaient plus que pesantes. La correspondance du Préfet avec le seul ministre se monte à plus de 3700 lettres, notes et rapports en une année (1812), ce qui permet de l'estimer, de 1800 à 1815 à plus de 55 000 pièces, toujours établies en double exemplaire. Celle avec

6. En 1789, 84 — en l'an IV, 127 — fixé à 75 en l'an VIII il est de 128 (plus 21 extraordinaires et 5 surnuméraires) en l'an X, et en 1810 de 112 (plus 45 extraordinaires).

7. Cité par THUILLIER J. *Témoins de l'administration. La vie des bureaux sous le 1^{er} Empire*. p. 73

les chefs de services, les autorités extérieures ou les particuliers et autres est de beaucoup plus abondante. Le secrétariat qui en était chargé ne comprenait que six commis.

Les agents d'administration ont sans doute dans leur très grande majorité assuré leurs fonctions de façon satisfaisante, et fait preuve de sérieux et de compétence. Il y avait certes parmi eux, comme dans les autres corps de fonctionnaires, des éléments médiocres, voire indésirables, mais en nombre paraissant avoir été plutôt faible.

Un élément favorable au bon rendement de ces personnels a été leur stabilité dans l'emploi et la résidence. La plupart des cadres ont servi à Toulon durant toute la période impériale, ce qui est important surtout pour les services-clés (comme l'administration, la construction ou l'inspection), où la continuité dans la gestion n'a pu être que bénéfique. Il en est de même pour les autres agents d'administration, alors que la situation sera différente pour les ouvriers.

En tout état de cause, l'efficacité de l'appareil administratif de l'an VIII, qui a fonctionné sans à-coups ni défaillances, a permis à Toulon de jouer un rôle éminent dans la reconstitution d'une marine durement éprouvée par la secousse révolutionnaire et les désastres subis au début de l'ère napoléonienne.

LA PRODUCTION

Si la marine française présentait à la fin de l'Ancien Régime une force respectable avec ses 80 vaisseaux et 70 frégates, elle allait connaître pendant la Révolution un véritable effondrement.

Dès 1789, l'indiscipline et l'absentéisme s'étaient installés dans les ports et les arsenaux. Matelots et ouvriers sensibles à la propagande, travaillés par des agitateurs, échauffés par l'ambiance des sociétés populaires, s'étaient laissés entraîner d'autant plus facilement aux désordres et à l'inactivité que leurs conditions de vie et de travail étaient des plus dures. Par ailleurs, l'émigration massive des officiers, dont un décret de 1791 avait supprimé l'ancien corps, avait créé de grandes lacunes dans le commandement. Des troubles graves avaient éclaté dans les ports. A Toulon, en septembre 1792, le Commandant en chef et le Major général avaient été pendus, ainsi que deux capitaines de vaisseau.

En ce qui concerne la flotte elle-même, le manque de crédits et le gaspillage ne permirent pas, non seulement de l'accroître, mais même d'entretenir convenablement les vaisseaux dont elle disposait.

A tout cela devait s'ajouter la trahison. Toulon livré aux Anglais en août 1793, ceux-ci, en se retirant après un siège où s'illustra Bonaparte, y détruisaient 9 vaisseaux et 3 frégates, et emmenaient avec eux 4 vaisseaux et une quinzaine de bâtiments de moindre importance. Les installations de l'arsenal subissaient également d'importants dégâts.

Une suite de combats malheureux allait encore réduire la puissance de nos forces navales (combats de Prairial, croisière du Grand-Hiver, affaire de

Groix, expédition d'Irlande, Aboukir). Et nos pertes furent de moins en moins bien compensées par les constructions de nos arsenaux qui se débattaient dans des difficultés — pour ne pas dire la pénurie — de crédits et d'approvisionnements.

Notre flotte était de la sorte tombée de 82 vaisseaux et 73 frégates en 1791 à 46 vaisseaux et 56 frégates en 1800. Lorsque Decrès fut appelé par le 1^{er} Consul au ministère de la Marine en octobre 1801, elle ne comprenait que 52 vaisseaux et 46 frégates.

A Toulon, après la capitulation de Malte (4 septembre 1800) et la perte du « Guillaume Tell », survenue alors qu'il tentait de s'en échapper, il ne restait plus dans le port un seul vaisseau.

L'opinion commune à de nombreux historiens a longtemps été que Napoléon a manifesté de l'indifférence, sinon de l'incompréhension, à l'égard de la Marine. Il est désormais reconnu qu'il n'en a rien été, bien au contraire, et il lui porta de l'intérêt dès le début de sa carrière. S'il reconnut plus tard avoir jeté le manche après la cognée à la suite du désastre de Trafalgar, car il avait trop à faire avec les armées du continent, il réagit rapidement et, dès 1807, entreprit avec persévérance la reconstitution d'une marine à laquelle il réservera toujours une part dans les vastes combinaisons qu'il ne cessait d'élaborer. Sachant que la flotte française n'était pas en état — et ne l'aurait pas été de sitôt — d'affronter les vaisseaux anglais dont la supériorité numérique était écrasante, il voulut avoir suffisamment de bâtiments pour que leur seule présence dans les ports dont il disposait d'Anvers à l'Adriatique ne leur laissât point de repos, et pour cela mettre en place un ensemble d'arsenaux grâce à sa main-mise sur les côtes européennes.

Pour ce qui est de Toulon, s'il n'y eut pas de travaux spectaculaires, comme à Anvers ou Cherbourg, les efforts ayant porté sur la réparation des dégâts subis en 1793, Napoléon suivit attentivement sa production en raison du rôle qu'il lui assignait comme base de fixation des escadres anglaises et de départ pour le soutien aux colonies ou d'expéditions lointaines projetées. Et le ministre de la Marine, Decrès, sur ses instances, ne cessait d'inviter les arsenaux à accélérer leur production.

L'Empereur ne négligeait pas de s'occuper de détails techniques, d'armement ou d'équipement, et l'approvisionnement des arsenaux en bois de marine retint fréquemment son attention.

Par ailleurs, il reconstitua deux organismes qui avaient cessé d'exister, le Conseil de marine et le Conseil de constructions navales.

Les conditions d'un relèvement rapide de nos forces navales et de leur accroissement étaient donc réunies, la volonté du pouvoir central s'appuyant sur une administration au sein de laquelle l'ordre était rétabli et les principes d'économies imposés, ces deux facteurs étant les garants d'une efficacité certaine.

Mais les moyens matériels et financiers mis à la disposition de cette même administration furent-ils en rapport avec les desseins dont ils devaient être l'instrument ?

Les budgets de l'Empire ont vu leur montant global tripler entre 1801 et 1814 (de quatre cent millions à un milliard deux cent millions de francs environ). Les crédits affectés à la guerre se sont élevés de façon constante à leur moitié. La part du budget général attribué à la Marine peut être considérée comme ayant varié, approximativement, du 1/5^e au 1/8^e de son montant.

Toulon pour sa part, a reçu, pendant la même période, environ cent soixante millions de francs, dont les 6/10^e ont été employés pour la solde et les salaires d'ouvriers.

Ces fonds ont-ils été suffisants ? On serait tenté de répondre par l'affirmative si l'on considère que les constructions dont le port fut chargé ont été réalisées, en règle générale, dans les délais impartis. Mais les résultats obtenus dans ce domaine ne l'ont été qu'en faisant face à des difficultés financières incessantes.

La gestion des crédits ordonnancés a d'abord toujours été obérée par un retard initial jamais résorbé dans les paiements tant des salaires que des créances des entrepreneurs et fournisseurs de denrées et matériels divers.

Même si l'administration, dont l'action avait pour bases le contrôle et l'uniformisation, bénéficiait de solides structures financières, les budgets de l'Etat ont été le plus souvent en déficit. Leur gestion d'ensemble eut à souffrir d'une conception autocratique en la matière, d'une certaine dispersion des services, indépendants des ministères, et du système de comptabilité mis en œuvre.

L'absence de terme fixe de clôture des comptes ayant fait que le règlement général final d'un seul exercice ne put jamais être réalisé, il en résulta que la comptabilité des ports dut constamment enregistrer des remises de fonds affectés à des exercices anciens, et la liquidation des créances restées en souffrance se poursuivra jusqu'en 1830.

Devant cet état de déficience permanente des crédits et les exigences du ministère, pour qui les ordres donnés en matière de constructions, d'armements ou de préparation d'expéditions ne devaient souffrir d'aucun retard quelles que soient les disponibilités du port, les préfets ont joué au mieux des changements de destinations de fonds, puis des emprunts aux caisses (notamment celle des Invalides).

Mais ils n'ont cessé en même temps d'exposer au pouvoir central leurs difficultés et de lancer des appels, parfois très pressants, pour que soient accrues les dotations qui leur étaient dispensées.

Ces doléances répétées, si elles ont trait aux problèmes d'exécution des travaux demandés, mettent aussi, en grande part, l'accent sur le sort fait aux travailleurs de la marine, dont les conditions de vie misérables étaient aggravées par les retards dans le paiement de leurs salaires.

Ainsi donc, si les ambitions étaient grandes quant à la puissance et au rôle souhaités pour la Marine, la limitation des ressources qui lui étaient consacrées constituait un frein constant à leur réalisation, et de plus l'administration devait connaître également des soucis d'un autre genre.

Les services du port furent ainsi confrontés à plusieurs problèmes : manque de main-d'œuvre qualifiée, insuffisance des installations portuaires, et enfin difficultés touchant aux approvisionnements vitaux, dont certains ne furent assurés qu'à grand-peine.

La création d'un 7^e arrondissement maritime à Gênes, en 1805, apporta une charge supplémentaire, du personnel et des matériels divers devant lui être fournis.

La réunion des énormes quantités de produits de tous genres et de denrées nécessaires à l'arsenal avait toujours été une tâche difficile. En matière de constructions, les matériaux de première importance ne pouvant être entièrement fournis par l'environnement régional devaient venir de points éloignés du territoire, et pour certains de l'étranger (bois du nord, chanvres d'Italie par exemple).

La réticence des fournisseurs, en raison des retards de plus en plus longs apportés au règlement de leurs créances aboutit parfois à mettre le port dans une situation critique (en 1813 notamment).

Mais pour les constructions navales la préoccupation majeure demeurait l'approvisionnement en bois, surtout pour les mâtures. Les forêts françaises et de l'Empire étaient certes en mesure d'en fournir, mais en général ceux des pays nordiques bénéficiaient d'un préjugé favorable déjà ancien, et étaient donc les plus recherchés.

A partir de 1807 les effets du blocus continental commencèrent à se faire notablement sentir. Les envois de bois se firent de plus en plus difficiles, et se tarirent même pour ceux de Scandinavie vers 1811.

L'intérêt de Napoléon se porta alors sur les ressources qu'offrait la Corse dans ce domaine, qui n'était à vrai dire pas ignorées et avaient déjà fait l'objet de prospections et d'estimations dès le XVII^e siècle.

Des mesures propres à mettre en valeur les forêts de l'île sont prescrites 1808. Celles d'Aitone et de Vizzavona sont affectées aux besoins de la Marine. Cependant la lenteur de la mise en état des voies d'accès nécessaires, le manque de crédits ou de main-d'œuvre firent que les résultats de leur exploitation demeurèrent bien en dessous des espérances, bien que les fournitures apportées n'aient pas été négligeables.

Les circonstances et les moyens n'ont donc souvent pas été favorables à l'exécution des missions et des travaux confiés à Toulon. La production de son arsenal atteignit cependant un niveau remarquable.

Les constructions navales.

Leurs procédés ne se différencièrent pratiquement pas de ceux en usage au XVIII^e siècle. Les travaux s'exécutaient soit à la journée, soit à l'entreprise. Dans le premier cas, l'Etat en était le seul conducteur, avec son personnel de maîtrise et les ouvriers levés ou « bénévoles ».

Dans le second, il étaient confiés à un entrepreneur ou une association

d'ouvriers, à un prix fait après adjudication, et à des conditions fixées par un traité. L'usage de l'entreprise s'était étendu sous l'Ancien Régime, et il fut même envisagé en 1810 de confier tous les travaux du port à des « entrepreneurs généraux », mais les conseils d'administration s'y montrèrent dans leur ensemble hostiles. En ce qui concerne les associations d'ouvriers, ceux-ci trouvaient des avantages dans ce genre de travail, dont ils retiraient des prix de journée plus élevés que ceux pratiqués par ailleurs.

Pour les adjudications des travaux et marchés, la procédure des rabais proposés jusqu'à l'extinction de la bougie fut progressivement remplacée par celle du dépôt de soumissions sous enveloppes (ou « paquets ») cachetées.

Les constructions navales et les travaux du port nécessitaient l'emploi d'un grand nombre d'ouvriers de marine, représentant, avec une spécialisation marquée pour certains, presque tous les corps de métiers.

Ils provenaient : soit de l'inscription, par enregistrement dans les bureaux de leurs quartiers maritimes respectifs de ceux des métiers utiles à la construction navale, soit de la réquisition dans les départements des ouvriers non classés lorsque le nombre des inscrits était insuffisant pour les besoins du service de la Marine, soit des levées de « conscrits ouvriers », organisés en compagnie en 1802, qui devinrent en janvier 1808 les « ouvriers militaires de la Marine », et enfin des « domiciliés » habitant Toulon et venant travailler dans l'arsenal.

Leurs effectifs, fluctuants parce que liés à l'irrégularité des besoins navals, eux-mêmes soumis aux événements politiques, aux nécessités occasionnelles des périodes de tension internationale ou à l'évolution des conflits, se situent en moyenne entre 2000 et 3000.

Leurs salaires très bas (la paye moyenne fut fixée à 1 fr 40 par jour en 1803) ne changèrent pratiquement pas durant tout l'Empire, alors que pour les ouvriers en général le salaire nominal a connu en France, de 1797 à 1817 une hausse lente mais certaine estimée à 20 % et même plus dans certains cas. Ils bénéficiaient d'« avantages » : rations de pain, allocations aux familles, soins hospitaliers et distributions de « copeaux » (résidus de travail du bois dans l'arsenal).

Le paiement de ces salaires souffrait de retards parfois considérables, atteignant plusieurs mois, cette situation remontant fort loin dans le temps.

Un mal non moins grand était, de plus, la précarité de l'emploi. Lorsque s'imposaient des mesures de restriction par suite de la conjoncture financière ou de la réduction des besoins navals, elles portaient en premier lieu sur les personnels, et notamment celui des ouvriers. Ces réajustements, appelés « réformes », se traduisaient en règle générale par des licenciements massifs (en mars 1802, par exemple, le nombre des ouvriers fut ramené de 3758 à 1965).

Cette instabilité dans l'emploi ne pouvait que détériorer plus encore la condition des ouvriers, qui avaient une vie de pauvres gens, uniquement préoccupés de s'assurer le minimum nécessaire à leur subsistance et celle de leurs familles. Les autorités du port s'efforcèrent toujours de plaider leur

cause et de soulager leur misère en procédant au mieux à des versements de salaires afin de leur permettre de subvenir à leurs besoins les plus pressants. Enfin ils étaient une proie facile pour les agioteurs, usuriers et prêteurs sur gages, nombreux dans la ville, qui exploitaient leur dénuement. Cette triste situation les amenait, pour tenter d'améliorer leurs maigres ressources, à commettre de nombreux vols et chapardages sur les chantiers et dans les magasins. Cette pratique fort ancienne se perpétuait malgré les efforts des autorités et la sévérité des peines encourues en la matière.

Privés du droit d'association depuis 1791, les coalitions (autrement dit les grèves) interdites et lourdement punies, leur masse inorganisée ne pouvait avoir de réaction que par la voie de rares pétitions. Les mouvements revendicatifs n'apparaîtront que plus tard (la première grève — des ouvriers charpentiers — n'est enregistrée qu'en 1838, et la première cessation générale du travail n'interviendra qu'en 1845).

Outre les ouvriers entretenus, domiciliés ou de levée, une main-d'œuvre particulière était au travail dans l'administration utilisée dès l'origine pour les travaux de force, elle avait vu son emploi s'étendre et se diversifier.

Sous l'Empire, les activités des bagnards se répartissaient en grande fatigue, petite fatigue (forçats ouvriers), emplois de faveur, emplois chez les particuliers, travaux personnels.

Cette main-d'œuvre, malgré son coût réduit, n'était pas vraiment rentable, en raison de ses conditions d'utilisation (accouplement) et de son très médiocre rendement ; elle ne le devint que sous la Restauration, en 1822.

Lancements et armements.

L'arsenal de Toulon a construit, de 1800 à 1815, plus de 80 bâtiments de toutes espèces, parmi lesquels 20 vaisseaux, 7 frégates, 3 corvettes et 4 bricks, des goélettes, avisos, flûtes, canonnières, transport, péniches, ainsi qu'un grand nombre d'embarcations de moindre importance.

Cette production a atteint son maximum en 1811, année où eurent lieu seize lancements de tous genres. La construction d'un vaisseau était en principe prévue en deux ans, et ce délai a été généralement respecté, à quelques mois près, suivant les crédits répartis par le ministre, qui fixait au fur et à mesure le degré d'avancement à atteindre (par tranche d'un vingt quatrième).

Les opérations d'armement consistaient à munir un bâtiment construit et mis à l'eau de tout ce qui était nécessaire pour qu'il puisse prendre la mer et remplir sa mission. Celles de désarmement avaient pour but d'assurer la conversation d'unités qu'il n'était pas indispensable de maintenir temporairement en activité. Elles ont constitué une part très importante des charges de l'arsenal.

C'est ainsi que de 1800 à 1815 ont eu lieu 365 armements (portant sur 26 types de bâtiments, de l'allège au vaisseau de 118 canons), et 230 désarmements, soit un nombre total d'opérations de 595.

Pour conclure, on peut tout d'abord retenir que sous le Consulat et l'Empire la vie de Toulon, tant économique que sociale, a été largement conditionnée, comme elle l'avait été dans le passé, par les activités de l'arsenal.

Constructions navales, armements, désarmements, travaux divers y ont été soutenus régulièrement, et cette activité suivie a eu pour conséquence une progression démographique également constante, mais modérée dans son ensemble.

La population urbaine, qui était de 22.000 habitants environ à l'avènement du Consulat, atteint le nombre de 33.000 en 1812 pour redescendre ensuite un peu au-dessous de 30.000⁸. On peut donc dire que son accroissement se situe en moyenne, pour 15 ans, à environ 700 par an. Il a suivi la courbe de la production navale, et n'est pas dû à l'industrie ou au commerce. La première n'est pas sortie de ses domaines traditionnels et de son importance antérieures quant au second, ne pouvant connaître d'expansion vers l'extérieur en raison de l'état de guerre permanent et des difficultés résultant du blocus britannique dont les escadres sont pratiquement omniprésentes en Méditerranée, il est principalement tourné vers les fournitures en tous genres pour les besoins du port et la consommation locale.

C'est donc le travail de l'arsenal qui a, une fois encore, tenu une place prépondérante dans l'existence et le développement de la ville.

L'esprit de la réforme de l'an VIII et l'organisation administrative qu'elle a donnée à la Marine ont-ils été propres à assurer son exécution de la façon la meilleure ?

Napoléon a toujours eu le désir de mesurer le coût et l'utilité des services publics, et recherché les modes de gestion destinés à en améliorer l'efficacité. Et ce souci s'est manifesté dans tous les domaines, même s'il ne s'est cependant pas traduit par l'institution d'un système d'ensemble faisant ressortir le rendement de chaque service⁹.

Mais peut-on parler du « rendement » d'un arsenal et l'évaluer de façon précise ?

La réponse sera forcément négative si l'on veut y inclure les résultats militaires que l'on peut attendre des matériels y étant produits, à savoir des bâtiments de guerre. Outre les qualités nautiques inhérentes à la conception et la construction de ceux-ci, l'usage qu'en feront les hommes à qui ils seront confiés conditionnera au premier chef l'issue des missions pour lesquelles ils seront employés. Et cet élément purement subjectif ne saurait aucunement être apprécié en termes d'économie ou de production. Quant à la valeur globale de ces résultats, elle est, à proprement parler, incalculable. On pourra certes toujours chiffrer des pertes en hommes et en navires, mais on ne pourra estimer exactement les conséquences d'une victoire ou d'une défaite navale.

8. AGULHON M. (sous la direction de) *Histoire de Toulon*. Toulouse, 1980. p. 159.

9. ARDANT G. op. cit., p. 166.

Par contre, si l'on s'en tient strictement au caractère d'établissement industriel d'un arsenal, on serait amené à lui appliquer la formule la plus généralement utilisée en la matière, c'est à dire que le rendement (ou la productivité) s'établirait par la comparaison du coût du service avec son utilité, le nombre des produits fabriqués, transportés, etc.

Mais la nature et la finalité mêmes d'une telle « usine » imposent dès l'abord de très grandes réserves.

Il est à considérer en effet que le caractère militaire de l'activité qui déploie entraîne une demande instable, le volume de production variant en fonction des exigences militaires, d'où un rythme de travail irrégulier, une fixation des délais ou un ordre d'urgence imposé par les nécessités opérationnelles, et enfin la primauté donnée à l'efficacité militaire sur l'efficacité économique¹⁰.

Sont également à prendre en compte d'autres paramètres, de caractère social ou humain. Le rôle tenu par la Marine dans la vie de Toulon s'étendait alors à l'assistance apportée en temps de crise, aux ouvriers et à leurs familles (emplois maintenus sans que leur utilité soit certaine, secours divers, distributions de rations), ce qui constitue un élément du coût du service difficile à apprécier.

De plus, la répartition et l'application exacte des fonds remis au port ne sont pas toujours aisées à déterminer avec exactitude, malgré l'action suivie de l'administration (en la personne de Decrès lui même), pour obtenir des comptes rigoureux et un contrôle constant des dépenses et des consommations.

La production d'un arsenal s'avère donc en définitive comme très difficile à appréhender dans sa totalité, et tout calcul de rendement paraît ne devoir conduire qu'à une évaluation très approximative.

On peut toutefois tenter d'en établir un aperçu pour la période considérée en utilisant comme terme de comparaison avec le coût du service la valeur estimée des bâtiments de guerre en 1815¹¹

Le port a reçu, de l'an IX à 1814, des fonds d'un montant total de 163.000.000 de francs, desquels il convient de retrancher celui de la solde à la mer, les personnels concernés ne participant pas à la production proprement dite, que l'on peut évaluer à 50.000.000 de francs environs (sans les réparations et travaux portuaires). Resteraient ainsi 113.000.000 de francs.

La valeur des vaisseaux, frégates, corvettes et bricks construits à Toulon s'établit à 51.000.000 de francs environ, et celle des autres bâtiments de moindre importance, de transport ou de servitude pourrait être de 9 à 10.000.000 de francs.

10. PERROT J. *Productivité et prix de revient dans les arsenaux de la marine*. Thèse de doctorat en sciences économiques. Rennes, 1953. p. 7.

11. FROND G. *Histoire de la Marine française au XIX^e siècle*. Paris 1868. T.I., p. 37. (Par exemple, un vaisseau de 118 canons est estimé à 2.798.149 F, de 74 canons à 1.778.128 F, une frégate portant du 18 à 877.685 F).

On aurait donc sur ces bases un taux de rendement d'un peu plus de 50 % qui peut être considéré comme satisfaisant, étant donné les conditions dans lesquelles se sont développées les activités de l'établissement.

Quelle place sa production a-t-elle donné à Toulon parmi les autres grands ports militaires de l'Empire ?

Incontestablement la deuxième, après Anvers, comme le montre le tableau comparatif des constructions ci-après :

	Vaisseaux	Frégates	Bricks
Anvers	33	10	3 ¹²
Toulon	20	7	4
Lorient	13	3	
Rochefort	10	5	
Brest	5	2	
Cherbourg	2	5	

Mais si l'arsenal de l'Escaut l'emporte quant au nombre de navires construits, cette supériorité ne demeure que quantitative. En effet, base de construction remarquable, Anvers ne pouvait être une base d'opération vraiment utilisable, tant en raison des difficultés de navigation dans les chenaux conduisant à la mer, dont elle était distante de 50 milles, que de la facilité avec laquelle la sortie des bouches pouvait être bloquée par l'ennemi. En fait, l'escadre qui y fut constituée ne joua qu'un rôle statique, de fixation, qui devint le principal objectif de Napoléon. Pas de sorties, pas d'évolutions, des projets d'expédition vers l'Irlande ou de raids de frégates non réalisés, et la seule mission de guerre sera la défense de l'Escaut en 1814.

En définitive, le « pistolet braqué au cœur de l'Angleterre » fut inoffensif. « Il ne constitua jamais qu'une menace vaine, et, pour tout dire, il ne fut en réalité qu'une arme chargée à blanc »¹³

L'escadre de Toulon, si elle ne fut pas engagée, après Trafalgar, dans de véritables batailles et n'eut qu'une activité limitée, comme ses semblables des autres ports du Ponant, n'en assura pas moins diverses missions en Méditerranée.

Les forces navales que le travail de l'arsenal avait permis de reconstituer étaient devenues respectables, et en avril 1814 se trouvaient dans le port 144 unités de toutes sortes, dont 24 vaisseaux, 11 frégates, 3 corvettes, 8 bricks et 10 flûtes. Étaient en construction 3 vaisseaux, 1 frégate et 5 canonnières-bombardées à la Seyne.

12. A noter que sur les 33 vaisseaux seuls 18 avaient été lancés et armés en 1814. Les autres étaient encore en chantier. A Toulon ; 19 avaient été lancés et armés, ou devaient l'être en 1815, et trois autres étaient sur cales.

13. MOUNIER P. (Lt. de vaisseau). *La création de l'arsenal d'Anvers et l'escadre de l'Escaut*. Mémoire, Ecole de Guerre navale, 1936-37. p. 65.

C'était là le témoignage concret de la volonté de reconstitution de la Marine qui n'avait cessé d'animer l'Empereur, en même temps que celui de la compétence, la conscience et l'efficacité de l'administration qui avait eu la lourde charge de mener à bien cette grande tâche.

François PONCIONI