



HAL
open science

Le Parlement, la Marine et la création de la direction de la guerre sous-marine (1914-1917)

Thomas Vaisset, Jean de Préneuf

► To cite this version:

Thomas Vaisset, Jean de Préneuf. Le Parlement, la Marine et la création de la direction de la guerre sous-marine (1914-1917). *Revue d'histoire maritime*, 2015, La Marine nationale et la Première Guerre mondiale : une histoire à redécouvrir, 20, p. 67-89. hal-02501058

HAL Id: hal-02501058

<https://normandie-univ.hal.science/hal-02501058>

Submitted on 14 Jan 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LE PARLEMENT, LA MARINE ET LA CRÉATION
DE LA DIRECTION DE LA GUERRE SOUS-MARINE, 1914-1917

Thomas Vaisset
Service historique de la Défense

Jean de Préneuf
Maître de conférences en histoire contemporaine
Université Lille 3 – UMR IRHiS 8529

Des hommes aussi différents que Joseph Barthélemy et Léon Blum n'ont pas attendu la fin de la Grande Guerre pour analyser les répercussions du conflit sur l'organisation des pouvoirs publics. Cette situation exceptionnelle justifie à leurs yeux une autonomie accrue de l'autorité militaire, responsable des opérations sous le contrôle du gouvernement du Parlement. Quant à la conduite de la guerre, qui relève des politiques et non des militaires, un rééquilibrage partiel entre pouvoirs exécutif et législatif doit s'opérer en faveur du premier, sans pour autant exclure le second¹. Par delà la diversité des traditions politiques des belligérants, l'avènement d'un « gouvernement de guerre », grand architecte d'une « exubérance de l'État » jusqu'ici inédite, a en effet partout ébranlé le fragile équilibre des rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif et les autorités militaires². Longtemps, l'historiographie s'est focalisée sur la lutte d'influence entre les deux « dictatures », d'un côté celle de l'état-major, de Joffre à Cadorna au tandem Hindenburg-Ludendorff, de l'autre celle de l'exécutif, de Clemenceau à Lloyd George, voire Orlando.

- 1 Éric Desmons, « Le sceptre et le sabre. Joseph Barthélemy et la séparation du pouvoir civil et pouvoir militaire en temps de guerre », *Mil neuf cent. Revue d'histoire intellectuelle*, n° 23, « La guerre du droit. 1914-1918 », 2005, p. 75-91 ; Nicolas Rousselier, « Le "gouvernement de guerre" et les socialistes », dans Romain Ducoulombier (dir.), *Les Socialistes dans l'Europe en guerre. Réseaux, parcours, expériences, 1914-1918*, Paris, L'Harmattan/Fondation Jean Jaurès, 2010, p. 33-44.
- 2 Outre le travail pionnier de Pierre Renouvin, *Les Formes du gouvernement de guerre*, Paris/New Haven, PUF/Yale University Press, 1925, voir Anne-Laure Anizan, « 1914-1918, le gouvernement de guerre », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, n° 22, janvier-avril 2014, <<http://www.histoire-politique.fr/index.php?numero=22&rub=autres-articles&item=82>> ; Fabienne Bock, « L'exubérance de l'État en France de 1914 à 1918 », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 3, juillet-septembre 1984, p. 41-51.

Depuis une trentaine d'années, de nombreuses études ont fortement nuancé cette vision par trop dichotomique. D'une part, elles insistent, tant au niveau national que local, sur l'extrême plasticité et la résilience des formes libérales, jusqu'à parler de « belligérance libérale » marquée par l'importance de la société civile dans le cas britannique³. D'autre part, elles réévaluent le rôle joué par les Parlements, discernant un mouvement général de « parlementarisation » au fil de la guerre. Inégal et limité, on l'observe surtout en Allemagne⁴, moins en Grande-Bretagne⁵, très peu Italie, et pas du tout en Autriche⁶. La France se distingue par la vigueur de ce qu'on qualifie désormais de « parlementarisme de guerre⁷ » ou de « parlementarisme de l'état de guerre⁸ ». Comme au Reichstag, l'une de ses caractéristiques majeures réside dans le rôle central des commissions parlementaires redevenues, après une éclipse initiale, le cœur d'un pouvoir législatif reconfiguré à la lumière des exigences de la guerre⁹.

68

Mais, si l'importance des enjeux navals, à commencer par la guerre sous-marine, dans l'évolution de la répartition des pouvoirs entre l'état-major, le Parlement et le gouvernement a été bien mise en évidence en Allemagne¹⁰, il n'en va pas de même dans le cas français, que ce soit dans la thèse de référence de Fabienne Bock déjà citée, les biographies, mêmes les plus récentes, des principaux dirigeants tant militaires que civils¹¹, les travaux sur les courants politiques, ou encore dans les monographies datées relatives à l'action de

3 Pierre Purseigle, « Belligérance libérale. La Grande-Bretagne face à la Grande Guerre », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, n° 120, octobre-décembre 2013, p. 27-42.

4 Reinhard Schiffers, *Der Hauptausschuss Reichstags, 1915-1918. Formen und Bereich der Kooperation zwischen Parlament und Regierung*, Düsseldorf, Drosse, 1979.

5 John Turner, « The House of Commons and the Executive in the First World War », *Parliamentary History*, vol. 10, 1991/2, p. 297-316, en particulier p. 298; David French, « "A One Man Show"? Civil-Military Relations during the First World War » dans Paul Smith (dir.), *Government and the Armed Forces in Britain 1856-1990*, London, Hambledon Press, p. 77-78.

6 Fabienne Bock, « Parlement, pouvoir civil et pouvoir militaire », dans Stéphane Audoin-Rouzeau et Jean-Jacques Becker (dir.), *Encyclopédie de la Grande Guerre 1914-1918*, Paris, Bayard, 2004, p. 495-507. Voir également Dittmar Dahlmann, « Parlements », dans Jay Winter (dir.), *La Première Guerre mondiale*, t. 2, États, Paris, Fayard, 2014, p. 55-87.

7 Fabienne Bock, *Un Parlementarisme de guerre 1914-1919*, Paris, Belin, 2002.

8 John Horne « *A Parliamentary State of War: France 1914-1918* », dans Art Cosgrove et James I. Mc Guire (dir.), *Parliament and Community (Irish Historical Studies, XIV)*, Belfast, Appletree Press, 1983, p. 221-235.

9 Nicolas Rousselier, « Le parlement français et la Première Guerre mondiale », *Parlement[s]. Revue d'histoire politique*, n° 10, 2008/2, p. 13-30.

10 Torsten Oppelland, « Les débats sur la guerre sous-marine et la neutralité américaine au Reichstag 1914-1917 », *Parlement(s)*, n° 10, 2008/2, p. 92-103.

11 À l'exception notable de la biographie de Anne-Laure Anizan, *Paul Painlevé. Science et politique de la Belle Époque aux années trente*, Rennes, PUR, 2012, p. 124-133. Mais la question de la direction de la guerre sous-marine y est peu développée.

la Marine¹². En dehors du blocus, la place prise par la guerre sur mer dans les débats parlementaires est le plus souvent évoquée rapidement, à l'occasion de la fuite du *Goeben* et du *Breslau* en 1914, de l'impasse devant les Dardanelles en 1915, du guet-apens d'Athènes en 1916, ou même de la guerre sous-marine, en 1915 et surtout 1917. À l'exception du dossier de la défense des côtes, objet de la thèse récente de Frédéric Saffroy, dans laquelle les débats parlementaires sont étudiés de manière précise et nuancée¹³, on en reste trop souvent à la mise en scène rapide d'un antagonisme frontal entre les élus et la rue Royale, un conflit dont le symbole serait la démission spectaculaire, à l'été 1917, du contre-amiral Lacaze, pour marquer son opposition à la création d'une commission d'enquête sur l'affaire athénienne exigée par la commission de la Marine¹⁴.

À la lumière des développements récents de l'historiographie des rapports politico-militaires, le dossier mérite d'être repris de façon plus nuancée. D'une part, en considérant qu'au-delà d'une simple opposition entre militaires et parlementaires, il se situe à la jonction de plusieurs lignes de faille quant à la répartition des pouvoirs entre Parlement et exécutif, civils et militaires, ministre et état-major et, enfin, entre état-major et commandement en chef. D'autre part, en envisageant la pluralité des cultures et des pratiques politiques, tant au sein des élus que des marins. Les uns et les autres sont en effet loin de former des blocs monolithiques, si tant est qu'il n'y ait qu'une façon d'être républicain¹⁵ ou, du moins, de servir l'État républicain¹⁶. À travers l'action des commissions spécialisées, nous souhaitons notamment verser une pièce au dossier de l'acculturation des élites navales au parlementarisme. Nous entendons

- 12 C'est le cas en particulier de la synthèse autorisée du capitaine de frégate Adolphe Laurens, chef de la section des travaux historiques du Service historique de la Marine. Elle est préfacée par le vice-amiral Henri Salaün, alors chef d'état-major général et ancien chef de la Direction générale de la guerre sous-marine créée en 1917. Le rôle du parlement dans sa création n'est pas mentionné. Adolphe Laurens, *Le Blocus et la guerre sous-marine (1914-1918)*, Paris, Armand Colin, 1924, p. 156.
- 13 Frédéric Saffroy, *Défendre la Méditerranée (1912-1931) ou le Bouclier de Neptune. La renaissance de la fortification côtière à l'expérience de la Grande Guerre – le cas méditerranéen*, thèse d'histoire, Sciences Po Paris, 2011. Sans oublier le chapitre consacré à la Première Guerre mondiale dans la thèse monumentale d'Emmanuel Boulard, *La Défense des côtes : une histoire interarmées (1815-1973)*, thèse d'histoire, université Paris-Sorbonne, 2014, p. 413-678.
- 14 Selon Étienne Taillemite, le contre-amiral Lacaze aurait démissionné de la rue Royale le 2 août 1917, « excédé par les critiques partisans et les attaques incessantes de l'extrême gauche » : « Lacaze », dans *Dictionnaire des marins français* [1982], Paris, Tallandier, 2002 p. 284-285, *loc. cit.* p. 285. En revanche, Bernard Larrera de Morel, qui s'appuie largement sur les souvenirs de Raymond Poincaré, propose une lecture plus nuancée de l'épisode, quoique non dénuée d'une généralisation hâtive quant à l'attitude des parlementaires : *L'Amiral Lacaze (1860-1955)*, Paris, Éditions Christian, 2004, p. 119-122.
- 15 Maurice Agulhon, *Histoire vagabonde*, t. 3, *La Politique en France d'hier à aujourd'hui*, Paris, Gallimard, 1996, p. 97.
- 16 Marc-Olivier Baruch et Vincent Duclert (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration française entre 1875-1945*, Paris, La Découverte, 2000.

aussi apporter une pierre supplémentaire au réexamen de l'implication des élus socialistes et radicaux socialistes dans la conduite de la guerre¹⁷, et plus seulement de la guerre terrestre. Ceux-ci sont en effet nombreux et influents au sein de la commission de la Marine au Palais Bourbon. Dans cette optique, la question de la direction de la guerre sous-marine apparaît emblématique. En effet, davantage que d'autres dossiers qui relèvent de la rue Royale, elle remet en cause, et ce dans la durée, l'ensemble de la gestion du département, et intéresse la plupart des élus par son impact direct sur l'issue du conflit.

70

Les modalités de la guerre navale ont été très différentes de celles anticipées par les belligérants. À la veille du conflit, l'« horizon d'attente » – selon l'expression de Reinhart Koselleck – des acteurs, tant marins que politiques, reposait sur la domination désormais presque sans partage d'une lecture mahanienne des guerres passées¹⁸. Cette thèse avait entraîné la diffusion d'une mystique de l'offensive à outrance, comparable à bien des égards à celle en vigueur dans les armées de Terre¹⁹. Mais, pendant la Grande Guerre, pour reprendre une formule de Claude Farrère, l'apparition de l'arme sous-marine « transperce » la notion de maîtrise de la mer²⁰. Elle relativise la primauté du cuirassé comme *capital ship* et offre à la course des perspectives nouvelles aux dépens de la guerre d'escadre²¹. Par son impact majeur sur la continuité du ravitaillement des armées et des peuples, elle exige une transformation sans précédent de l'organisation des flottes afin de conduire victorieusement la lutte anti-sous-marine, devenue prioritaire. En France, l'adaptation aux nouveaux paradigmes de la guerre navale se fait sous la pression d'un Parlement qui s'immisce jusque dans les rouages les plus fins de l'organisation du ministère de la Marine. Après plusieurs années de crises consécutives à sa républicanisation, les tensions semblaient pourtant s'être apaisées sur la base d'un fragile équilibre, non dénué d'équivoque²². L'accord s'était fait sur une autonomie toute relative d'un commandement dual – chef d'état-major général et commandant en chef de

17 Nicolas Rousselier, « Le gouvernement de guerre et les socialistes », dans Vincent Chambarlhac et Romain Ducoulombier (dir.), *Les Socialistes français et la Grande Guerre. Ministres, militants, combattants de la majorité (1914-1918)*, Dijon, Éditions universitaires de Dijon, 2008, p. 33-44, loc. cit. p. 39.

18 Martin Motte, *Une éducation géostratégique. La pensée navale française de la Jeune École à 1914*, Paris, Economica, 2004.

19 Pour une vision classique, voir Jack L. Snyder, *The Ideology of the offensive. Military Decision Making of the Disasters of 1914*, London, Cornell University Press, 1984. Pour une approche plus nuancée et réactualisée, voir Olivier Cosson, *Préparer la Grande Guerre. L'armée française et la guerre russo-japonaise (1899-1914)*, Paris, Les Indes savantes, 2013.

20 Claude Farrère, *Histoire de la Marine française*, Paris, Flammarion, 1962, p. 382.

21 Jean Meyer, « La guerre de course de l'Ancien Régime au xx^e siècle : essai sur la guerre industrielle », *Histoire, économie & société*, vol. 16, 1997/1, p. 7-43.

22 Jean de Préneuf, « La politique de républicanisation de la Marine à la Belle Époque », *Revue d'histoire maritime*, n° 14, 2011/2, p. 29-60.

l'Armée navale – à l'égard d'un ministre à la prééminence consacrée, mais placé sous le contrôle plus ou moins strict des commissions parlementaires. Or, à partir de la fin de 1916, une part croissante des élus comme une minorité de marins, ne cessa de réclamer la création d'une direction de la guerre sous-marine indépendante de l'état-major général de la Marine (désormais EMGM), une initiative vigoureusement combattue par la plupart des officiers et une partie des parlementaires. Les politiques la concevaient comme l'outil de la prééminence du pouvoir civil sur la hiérarchie militaire, un outil qui plus est placé sous le contrôle étroit du Parlement. La plupart des marins, mais aussi certains élus, voyaient dans ce projet une double hérésie, car il contrevenait aux principes clausewitziens de délégation aux chefs militaires de la conduite des opérations et d'unité du commandement²³. À la fin de 1917, la victoire du Palais Bourbon sur la rue Royale, au terme d'un rude combat, a assis définitivement, ici comme ailleurs, la prééminence de la toge sur l'épée et, en partie, du Parlement sur l'exécutif. L'épisode n'est en effet pas propre à l'administration de la Marine, ni même à la Grande Guerre, dans la mesure où il renvoie au débat fondamental, et récurrent depuis 1871, relatif à l'équilibre entre l'idéal démocratique et la compétence technique, un débat exacerbé à l'heure où la survie de la nation est en jeu²⁴. On peut dès lors se demander en quoi l'ombre portée du « syndrome Pelletan » et les braises mal éteintes de la querelle de la Jeune École sont venues interférer sur le comportement des élus et des marins.

Les archives tant militaires que parlementaires permettent de saisir ce jeu des représentations croisées et la mécanique des accommodements entre la rue Royale et le Palais Bourbon. Pour la première, les fonds du ministère et de l'EMGM conservés au Service historique de la Défense permettent d'approcher la position du ministre et de ses principaux subordonnés. Les papiers parlementaires, bien qu'incomplets en raison de la perte des archives de la commission de la Marine du Sénat²⁵, sont particulièrement volumineux. Complétés par la consultation du *Journal officiel*, ils exposent dans le détail les rapports préparatoires, les auditions et les débats, que ce soit en commission, en séance ou en comité secret. Face à l'ampleur de cette documentation, le choix a été fait de centrer les recherches sur le dossier de la guerre sous-marine en se focalisant d'abord sur les commissions de la Marine. De même, nous nous limiterons à la création de la Direction générale de la guerre sous-marine (désormais DGGSM) entre 1914 et 1917 car elle est au carrefour de tous les

23 Benoît Durieux, *Clausewitz en France. Deux siècles de réflexion sur la guerre, 1807-2007*, Paris, Économica, 2008.

24 Olivier Forcade, « Les officiers et l'État », dans *Serviteurs de l'État*, op. cit., p. 261-277.

25 *Archives du Sénat. État des procès-verbaux des commissions sénatoriales relatives à la Première Guerre mondiale*, Paris, s.n., s.d., p. 10.

enjeux politico-militaires impliquant la Marine nationale dans le premier conflit mondial. Trois configurations successives apparaissent dans la mécanique des rapports entre les différents acteurs. Les six premiers mois du conflit sont marqués par la dictature ministérielle au détriment du commandement et du Parlement. Les années 1915 et 1916 pour l'essentiel voient l'émergence d'une relation plus équilibrée sur fond d'une prise de conscience erratique des différents protagonistes quant à l'importance de cette question. Enfin, à partir d'octobre 1916, le Parlement affirme progressivement son leadership, seul en passerelle face aux marins et au ministre.

LE TEMPS DE LA DICTATURE MINISTÉRIELLE AU DÉTRIMENT DU COMMANDEMENT ET DU PARLEMENT

72

En 1914, les premières heures de la guerre, tant sur terre que sur mer, semblent annoncer, voire devancer, ce qui sera bientôt qualifié de « dictature de l'état-major », c'est-à-dire un accroissement inédit en régime républicain de l'autorité militaire aux dépens du pouvoir civil²⁶. Ainsi, en Méditerranée, le commandant en chef de l'Armée navale, le vice-amiral Boué de Lapeyrière, déroge aux plans établis par le Conseil supérieur de la Défense nationale, pourtant confirmés à deux reprises par le ministre²⁷. Il choisit d'escorter à distance les convois rapatriant en métropole les troupes du XIX^e Corps d'armée stationnées en Afrique du Nord. Cependant, le cas de la Marine diffère radicalement de celui de l'armée de Terre car, contrairement à cette dernière, la « dictature » est le fait du ministre et non du haut commandement. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette configuration spécifique.

Tout d'abord, joue la personnalité de Victor Augagneur, l'ancien gouverneur général de Madagascar, républicain-socialiste qui s'est assis le 3 août dans le fauteuil de Colbert. Il a remplacé Armand Gauthier, à la demande de son collègue de la Guerre, Adolphe Messimy, qui refusait de « collaborer plus longtemps avec un impuissant ou un imbécile »²⁸. Augagneur fait rapidement honneur à son surnom de « Victor I^{er} », dont la presse satirique l'avait affublé en raison de son autoritarisme²⁹. Dès son arrivée rue Royale, il remet en cause le fonctionnement du ministère :

26 François Cochet, « Les débuts de la Grande Guerre en France : "dictature" imposée du militaire ou retrait du politique ? », *Revue historique des armées*, n° 248, 2007, 3, p. 60-70.

27 Lettre secrète du ministre de la Marine au commandant en chef de l'Armée navale, 30 juillet 1914, archives de la Marine conservées à Vincennes (désormais SHD-MV), SS Ed 76.

28 Adolphe Guillaumat, *Correspondance de guerre du général Guillaumat 1914-1919*, Paris, L'Harmattan, 2008, mention du 3 août 1914, p. 13.

29 Nathalie Rezzi, « Augagneur, Victor » dans Jean-Philippe Zanco (dir.), *Dictionnaire des ministres de la Marine 1689-1958*, Paris, Kronos, 2011, p. 134.

J'ai trouvé des règlements destinés à annihiler complètement l'action du ministre ; or je ne tiens pas à être ministre pour mettre cette qualité sur ma carte de visite. Si j'ai une fonction quelconque, je tiens à l'exercer et à prendre les responsabilités qui sont en réalité la seule chose qui vaille la peine de rechercher le pouvoir, le reste est de la gloriole³⁰.

Cette remarque ne vise pas le chef de l'EMGM, mais le commandant en chef de l'Armée navale. Le premier, le vice-amiral Pivet, se trouve à la tête d'un organisme croupion, dont l'autorité a été affaiblie par Lanessan dès 1902 et n'a été que partiellement rétablie en 1907 et 1910³¹. Dès le déclenchement des hostilités, la plupart de ses officiers l'ont en outre quitté pour rejoindre des affectations en mer³². De fait, l'EMGM est « réduit à l'état squelettique³³ ». Le second, le vice-amiral Boué de Lapeyrère, fort de son expérience d'ancien ministre, de plus de deux années de commandement d'une force qui regroupe l'essentiel du corps de bataille français, et, enfin, de son éloignement pourrait disposer d'une marge d'autonomie insupportable aux yeux d'Augagneur. Le nouveau ministre entend bien être au centre d'un processus décisionnel centralisé à l'extrême : « Je décidai qu'aucun télégramme n'arriverait au ministère ou n'en partirait sans qu'il ait été enregistré, et soumis à mon visa, quand il serait d'importance³⁴ ». La « dictature » du ministre profite également de l'effacement du Parlement, dont les deux chambres ont voté leur ajournement le 4 août. Même s'il ne faut pas exagérer la portée de cette décision, pendant plusieurs mois l'action ministérielle échappe *de facto* à toute velléité de contrôle des chambres. Le « groupe des parlementaires de Paris », qui rassemble des députés parisiens de toutes sensibilités, s'en inquiète ouvertement. Et parmi eux se trouve l'amiral Bienaimé, élu nationaliste et pilier de la commission de la Marine³⁵.

30 Audition de Victor Augagneur par la Commission de la Marine de Guerre de la Chambre, 18 juillet 1917, SHD-MV, SS Ca 9.

31 John R. Walsler, *France's Search for a Battlefleet. French Naval Policy 1898-1914*, thèse d'histoire, Chapel Hill, University of North Carolina, 1976, p. 283 ; Jean de Préneuf, « La politique de républicanisation de la Marine à la Belle Époque », *loc. cit.* p. 43-45 ; Hervé Coutau-Bégarie, *Castex, le stratège inconnu*, Paris, Économica, 1985, p. 28-33.

32 « Conférence d'état-major », cours de l'École supérieure de Marine 1920 du CF Castex, SHD-MV, 1 CC 217.

33 Proposition n° 3001 de la Chambre des députés : « Rapport fait au nom de la commission de la marine de guerre sur la demande de discussion immédiate et sur le fond de la proposition de résolution de M. Goude concernant l'organisation de la guerre sous-marine défensive et offensive », par Louis Tissier, annexe au procès-verbal de la séance du 13 février 1917, p. 40, SHD-MV, SS Gr 46.

34 Audition de Victor Augagneur par la Commission de la Marine de Guerre de la Chambre, 18 juillet 1917, SHD-MV, SS Ca 9.

35 Marcel Cachin, *Carnets 1906-1947*, t. 1, 1906-1916, éd. Gilles Cander et Christophe Prochasson, Paris, Éditions du CNRS, 1993, p. 710.

Ce fonctionnement de la rue Royale, inédit depuis 1871, a des répercussions immédiates sur la conduite de la guerre. Aux dires mêmes du vice-amiral Pivet, le ministre « n'admettait pas l'ingérence de l'EMGM dans les opérations³⁶ ». La meilleure illustration de la pratique personnelle du pouvoir par Augagneur réside dans la manière dont il dirige la guerre sous-marine. Celle-ci a débuté dès les premières semaines du conflit sous une forme classique, puisque les *U-Boote*, concentrés en mer du Nord et dans la Manche, attaquaient presque exclusivement les navires militaires de l'Entente. Interrogé par la suite sur l'absence de réaction de la Marine, Augagneur accusera l'EMGM de n'avoir prévu aucun plan pour protéger la navigation dans le détroit du pas de Calais³⁷. Or, en 1914, de tels plans existaient bien, mais c'est la dictature exercée par le ministre qui a empêché leur mise en place. Après les premiers torpillages, l'EMGM a proposé la création d'une flottille de chalutiers afin d'assurer une patrouille permanente en Manche³⁸, tandis que des dispositions étaient prises pour escorter les convois de troupes et de blessés en mer du Nord³⁹. À l'amiral Pivet le pressant de sortir de la « passivité des opérations navales des Alliés [...] qui déjà leur a causé des pertes considérables », Augagneur répond que la proposition « ne paraît pas répondre à la réalité des faits⁴⁰ ». Quelques semaines plus tard, une nouvelle tentative, assortie d'un projet de reconnaissances aériennes, se solde par un résultat similaire. Au même moment d'ailleurs, la rue Royale renonce aux crédits votés par le Parlement en faveur de l'aviation maritime⁴¹.

À la « dictature de Chantilly » pour l'armée de Terre répond donc celle du titulaire du portefeuille de Colbert. Même si elles relèvent de deux logiques distinctes, l'effacement du Parlement leur est consubstantiel. Elles cessent d'ailleurs toutes deux avec le retour des chambres en session ordinaire, la reprise du travail des commissions et, bientôt, le double remplacement d'Augagneur par Lacaze et de Pivet par Aubert. Dans le cadre du « parlementarisme de guerre », qui se met alors en place, les commissions contribuent largement à replacer le pouvoir législatif au cœur de la direction du conflit. Le profil du

36 Lettre du VA Pivet au président de la commission de la Marine de Guerre de la Chambre, 10 janvier 1917, SHD-MV, SS Ca 9.

37 Audition du ministre par la commission de la marine de guerre de la Chambre, 11 mars 1915, Archives nationales (désormais AN), C 7532.

38 Rapport du VA Pivet au ministre de la Marine, 8 novembre 1914. Cité dans l'« Historique des opérations navales en 1914 rédigé en conformité de la décision du 3 mars 1916 de la commission de la marine de guerre par l'amiral Bienaimé », SHD-MV, SS Ca 9.

39 Instructions aux commandants de la *Savoie*, de la *Lorraine*, du *Niagara*, du *Malte*, du *New Haven* et à l'Inscription maritime du CA Charlier, 5 et 6 octobre 1914, SHD-MV, SS Te 13.

40 Annotation manuscrite de Victor Augagneur sur le rapport au ministre du VA Pivet, 8 novembre 1914. Cité dans le « Rapport Bienaimé ». SHD-MV, SS Ca 9.

41 Rapport secret de la commission de la Marine de guerre sur l'aviation et l'aéronautique maritime, préparé par Auguste Bouge, 31 mars 1914, AN, papiers Painlevé, 313 AP 64.

personnel politique qui y siège contribue à expliquer la vigilance du Parlement sur la conduite de la guerre sous-marine. À la Chambre, la commission de la Marine de guerre, dont les élus sont désignés à la proportionnelle des groupes parlementaires, est dominée par les radicaux socialistes, les socialistes et les socialistes indépendants, traditionnel vivier de recrutement des zélés de la Jeune École et des contempteurs de la dictature de la « caste maritime ». Sans surprise, les départements littoraux sont surreprésentés, puisque 43 % des élus en sont originaires, contre 53 % pour l'intérieur du pays⁴². Au vu de cette implantation électorale, les membres des commissions possèdent une hypersensibilité aux enjeux maritimes. Ils sont particulièrement attentifs à l'impact de la guerre sous-marine, que ce soient les menaces sur la pêche et le cabotage, ou les pertes subies par les équipages et les passagers tant civils que militaires des bâtiments.

Par ailleurs, la composition des commissions confirme le déclin des officiers parlementaires. Celle de la Chambre compte un amiral et un général, tandis qu'un seul amiral siège dans celle du Sénat, alors que les anciens militaires sont plus nombreux au sein des commissions de l'Armée⁴³. Cette situation pourrait *a priori* poser des problèmes dans la compréhension de dossiers très techniques, d'une part parce que les parlementaires manquent d'experts dans le domaine naval et, d'autre part, parce que la Marine ne dispose pas de relais au Palais Bourbon. Parmi les rares marins devenus parlementaires, le vice-amiral Amédée Bienaimé occupe une position singulière. Chef de l'EMGM entre 1898 et 1902, il a eu maille à partir avec les ministres radicaux, Lanessan et surtout Pelletan, qui finit en 1904 par le placer en disponibilité en raison de ses critiques. Le député de Paris, républicain nationaliste élu en 1905, est l'un des procureurs les plus virulents des dysfonctionnements de la rue Royale n'hésitant pas, avant comme pendant la guerre, à joindre sa voix à celle des députés socialistes et radicaux. Il n'en demeure pas moins un représentant distingué des élites militaires, qui prend souvent la défense des ses pairs. Que ce soit au sein de la commission de la Marine – on y reviendra – ou de celle de l'Armée, il refuse en particulier que le pouvoir politique remette en cause l'autonomie du

42 4 % viennent d'Algérie ou de la Réunion, proportion calculée d'après *Chambre des Députés, session de 1914, feuilletton n° 14*, 25 juin 1914, p. 14. Au Sénat, elles sont inversées, même si la désignation des commissions dépend des bureaux, ce qui limite la portée des données. Ainsi, 59 % des membres de la commission sont issus de départements littoraux, contre 35 % pour le reste du territoire et 5 % pour l'Algérie. Proportions calculées d'après *Sénat, année 1915, Feuilletton n° 6*, 4 février 1915, p. 7.

43 Anne Dumesnil, « La commission sénatoriale de l'armée et les militaires pendant la Grande Guerre », dans Olivier Forcade, Éric Duhamel et Philippe Vial (dir.), *Militaires en République 1870-1962. Les officiers, le pouvoir et la vie publique en France*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1999, p. 313-323.

commandement en matière d'avancement et de discipline⁴⁴. Mais Bienaimé n'a pas le monopole de l'expertise. Plusieurs de ses collègues, surtout chez les élus radicaux de toutes sensibilités, sont de fins connaisseurs des questions navales et sont des habitués de la commission de la Marine. Parmi les modérés, Charles Chaumet a, par exemple, déjà été rapporteur du budget de la Marine en 1908 et 1909, tandis que l'aile gauche du Parti radical est notamment représentée par Louis Tissier, tout puissant directeur de cabinet de Pelletan rue Royale, devenu député du Vaucluse en 1912⁴⁵.

76

Sous l'influence de son président, Paul Painlevé, la commission de la Marine de la Chambre entend donc ne renoncer à aucune de ses attributions⁴⁶. Le ministre est convoqué dès le 21 janvier 1915 pour obtenir que les députés puissent recueillir la documentation interne au ministère, se déplacer dans les établissements portuaires, et interroger le personnel⁴⁷, des préalables qui sont indispensables à l'exercice du contrôle parlementaire. Comme Millerand, Augagneur cède, mais ne coopère qu'à regret⁴⁸. Après chaque visite d'un député ou sénateur, il réclame des officiers un compte rendu de tous les renseignements donnés et des déclarations faites⁴⁹. Moins de trois mois plus tard, les membres de la commission se plaignent déjà des réponses évasives et lacunaires du ministre, tout comme de la rétorsion d'informations dont ils se disent victimes : « Il y a vis-à-vis d'elle étouffement et méfiance », se lamente l'amiral Bienaimé⁵⁰.

Les élus qui s'intéressent à la conduite de la guerre navale mettent néanmoins du temps à se saisir de sa dimension sous-marine. Si celle-ci est évoquée le 17 décembre 1914, dès la première séance de la commission depuis le début du conflit, ce n'est que pour entendre un compte rendu sommaire des déboires du vapeur *Amiral-Ganteaume*. Malgré l'émotion suscitée dans l'opinion et dans la presse par l'attaque de ce bâtiment rempli de réfugiés évacués du nord de la France⁵¹, aucune question n'est posée à Augagneur à propos des moyens

44 Sur ses démêlés, sur ce point, avec Lanessan, voir Jean de Préneuf, « La politique de républicanisation de la Marine à la Belle Époque », *loc. cit.*, p. 43-45. Lors de la crise des mutineries dans l'Armée en juin 1917, il refuse que des parlementaires se rendent dans les unités : Fabienne Bock, *Un Parlementarisme de guerre 1914-1919, op. cit.*, p. 195-196.

45 Paul Basquiat, *Une Dynastie de la bourgeoisie républicaine : les Pelletan*, Paris, L'Harmattan, 1996, p. 313.

46 Anne-Laure Anizan, *Paul Painlevé...*, *op. cit.*, p. 124-133.

47 Compte-rendu de la séance de la commission de la Marine de guerre de la Chambre du 21 janvier 1915, AN, C 7532.

48 Fabienne Bock, *Un Parlementarisme de guerre 1914-1919, op. cit.*, p. 139-140.

49 Lettre du ministre de la Marine au préfet maritime de Lorient, 19 septembre 1915, SHD-MV, SS Ca 8.

50 Intervention de l'amiral Bienaimé lors de la séance de la commission de la Marine de guerre de la Chambre du 30 mars 1915, AN, C 7532.

51 Par exemple *Le Temps*, 28 octobre 1914, p. 2 ; *L'Humanité*, 28 octobre 1914, p. 2 ; *La Croix*, 28 octobre 1914, p. 1.

de lutter contre les *U-Boote*⁵². Il faut ensuite attendre plusieurs mois pour qu'elle soit à nouveau abordée. Pourtant, depuis février, les conditions de la guerre sous-marine ont radicalement changé. La marine allemande a déclaré les atterrages britanniques « zone de guerre » et menace de couler tous les navires de commerce qui y seront surpris⁵³. Par ailleurs, peu après les *U-Boote* pénètrent librement en Méditerranée depuis le détroit de Gibraltar ou le canal d'Otrante. Pour autant, à cette date, les députés ne se préoccupent pas de la direction générale de la guerre sous-marine, mais seulement des moyens et des procédures tactiques susceptibles d'éviter les torpillages.

1915-OCTOBRE 1916 : UNE RELATION PLUS ÉQUILIBRÉE ENTRE PARLEMENT ET MARINE

Au torpillage de l'*Amiral-Ganteaume* se sont notamment ajoutés en mai et en août ceux des paquebots *Lusitania* et *Arabic*. La guerre sous-marine vise désormais des bâtiments civils, attaqués sans préavis et sans que les survivants ne soient recueillis. Un seuil vers la totalisation du conflit est franchi⁵⁴. Ces torpillages, très médiatisés, entraînent une première inflexion dans l'attitude de la commission de la Marine, perceptible en mai 1915. Pour la première fois, Augagneur est mis en difficulté sur les conditions du contrôle parlementaire⁵⁵. En séance, Émile Broussais, député radical-socialiste d'Alger, établit un lien entre le refus du ministre de travailler avec les élus et les déconvenues de la guerre sous-marine :

Étant donné que depuis la rentrée du Parlement, on n'a pas marchandé le concours nécessaire du Parlement, on est étonné de voir tous les mécomptes après les catastrophes. On n'a jamais su si on a fait quelque chose pour prévoir ; on fait crédit au gouvernement sur son patriotisme sans avoir été à même de savoir ce qui se passe⁵⁶.

Nonobstant les polémiques naissantes sur la campagne des Dardanelles, la défiance s'installe entre la rue Royale et le Palais Bourbon. En août, la commission vote une première motion relative à la guerre sous-marine :

52 Compte rendu de la séance de la commission de la Marine de guerre de la Chambre du 17 décembre 1914, AN, C 7532.

53 Paul G. Halpern, *A Naval History of World War I*, London, Routledge, 1995, p. 291-294.

54 Gerd Krumeich, « Le blocus maritime et la guerre sous-marine » dans John Horne (dir.), *Vers la guerre totale. Le tournant de 1914-1915*, Paris, Tallandier, 2010, p. 175-190.

55 Raymond Poincaré, *Au service de la France. Neuf années de souvenirs*, t. VI, *Les Tranchées 1915*, Paris, Plon, 1930, p. 189-190.

56 Intervention d'Émile Broussais lors de la séance de la commission de la Marine de guerre de la Chambre, 3 juin 1915, AN C 7532.

[Elle] regrette d'être forcée de constater d'in vraisemblables lenteurs dans les décisions et dans l'exécution des commandes [de sous-marins] et est malheureusement amenée à faire un pénible rapprochement entre cette absence de plan et de direction et l'activité déployée par l'ennemi⁵⁷.

Au-delà du cercle des parlementaires spécialisés et des milieux maritimes, la prise de conscience de l'ampleur et de la persistance de la menace représentée par les *U-boote* au sein des élites politiques date de l'automne 1915. En témoigne l'inquiétude pour la première fois perceptible sur ce point dans les souvenirs de Raymond Poincaré⁵⁸. Ce nouvel état d'esprit se traduit par plusieurs évolutions institutionnelles et un renouvellement du personnel.

78

Tout d'abord, la nomination d'un nouveau ministre de la Marine, avec le remplacement d'Augagneur par le contre-amiral Lucien Lacaze, ensuite, la création d'un service de patrouille et de défense contre les sous-marins⁵⁹ au sein de l'EMGM, deux mesures qui semblent avoir reçu l'aval des membres les plus influents de la commission de la Marine. Avant même la chute de son cabinet, Viviani, en difficulté, aurait approché Lacaze qui commandait alors la Marine à Marseille⁶⁰. Connu pour sa proximité avec Delcassé, dont il avait été chef de cabinet lors de son passage rue Royale, Lacaze venait en outre de s'illustrer en s'opposant publiquement à l'amiral Boué de Lapeyrère. À la demande de son chef, il avait été sanctionné pour cela par Augagneur, devenu un des principaux contempteurs du président du Conseil⁶¹. Viviani écarté, Briand, dont il n'est, semble-t-il, pas un protégé, l'appelle le 29 octobre 1915 pour s'asseoir dans le fauteuil de Colbert. Plusieurs sources indiquent qu'il a été recommandé au « ferme conciliateur » par Poincaré, Delcassé et Léon Bourgeois⁶². Enfin, le départ d'Augagneur est sans doute aussi l'une des conséquences du « bras de fer » avec l'exécutif engagé depuis plusieurs mois par le président de la commission de la Marine, Paul Painlevé, sur le contrôle parlementaire lors de l'affaire des Dardanelles⁶³. La nomination de Lacaze va de pair avec celle du général de division Joseph Gallieni comme ministre de la Guerre. Les élus accueillent avec prudence, voire avec défiance pour les plus à

57 Motion adoptée par la commission de la Marine de guerre de la chambre, 24 août 1915, *ibid.*

58 Raymond Poincaré, *Au service de la France...*, t. VII, *Guerre de siège 1915*, Paris, Plon, 1931, p. 282.

59 Service de patrouille et de défense contre les sous-marins, désormais DCSM.

60 Abel Ferry, *Carnets secrets 1914-1918* [1957], texte revu et notes établies par André Loez, Paris, Grasset, 2005, p. 61.

61 Lettre secrète n° 119/S, du VA Boué de Lapeyrère au ministre de la Marine, 28 février 1915, SHD-MV, CC7 4^e moderne 1200/3 (dossier individuel de l'amiral Lacaze).

62 Bernard Larrera de Morel, *L'Amiral Lacaze (1860-1955)*, *op. cit.*, p. 61 ; René Daveluy (contre-amiral), *Réminiscences*, Paris, Économica, 1991, p. 670-671 ; Gérard Unger, *Aristide Briand. Le ferme conciliateur*, Paris, Fayard, 2005, p. 306.

63 Anne-Laure Anizan, *Paul Painlevé...*, *op. cit.*, p. 124-133.

gauche⁶⁴, le retour à la formule d'un ministre « technicien », dans la mesure où de la crise boulangiste à l'affaire Dreyfus la disparition des amiraux-ministres a été un marqueur déterminant de la républicanisation de la Marine. La circonspection des politiques se manifeste dès la première audition du nouveau ministre, car Charles Chaumet, le successeur de Painlevé à la tête de la commission de la Marine, insiste sur l'importance du contrôle parlementaire qui est, selon ses propres termes, « le nœud de toutes les questions⁶⁵ ». Rompant avec la pratique d'Augagneur, Lacaze conclut son intervention en assurant aux députés : « Rien de qui ne se passera dans cette maison [rue Royale] ni dans celles qui en dépendent ne vous sera fermé. Tout ce que vous voudrez savoir, vous le saurez⁶⁶ ».

Dès sa nomination, le ministre fait de la lutte anti-sous-marine sa priorité. Rapidement, il prend des mesures spectaculaires, dont la plus emblématique reste la dissolution de la Brigade des fusiliers marins, afin d'affecter le maximum de personnel dans les flottilles⁶⁷. Devant les députés, il reconnaît que la menace des *U-Boote* impose une profonde réorganisation de l'état-major. Dès le 8 novembre 1915, il crée la DCSM, le service de patrouille et de défense contre les sous-marins, chargé de « découvrir les moyens matériels propres à vaincre le sous-marin, d'en étudier l'utilisation et d'en assurer l'approvisionnement⁶⁸ ». Son chef, le vice-amiral Ronarc'h, devient une sorte de second chef d'état-major, relevant lui aussi directement de l'autorité du ministre. L'homme a fait ses preuves à la tête des fusiliers marins, de Dixmude à Nieupoort, mais le choix est également très politique, car Ronarc'h est le plus populaire des amiraux. Le nommer est aussi un moyen de se prémunir contre d'éventuelles critiques du Parlement. Au renouvellement des hommes répond donc celui des structures. Malgré leur satisfaction devant ces évolutions, les députés restent vigilants. La confiance n'excluant pas le contrôle, ils décident de créer deux sous-commissions spécialisées, dont l'une se veut le miroir de la DCSM, puisqu'elle en partage le nom⁶⁹. Elle est présidée par l'amiral

64 Notamment celle du député socialiste des Bouches-du-Rhône Fernand Bouisson (intervention lors de la séance de la Chambre du 8 juin 1917, *JORF*, Chambre des députés, compte rendu *in extenso*, 9 juin 1917, p. 1387).

65 Intervention de Charles Chaumet lors de l'audition de l'amiral Lacaze par la commission de la Marine de Guerre, 12 novembre 1915, AN, C 7533.

66 Audition de l'amiral Lacaze par la commission de la Marine de Guerre, 12 novembre 1915, *ibid.*

67 Auguste Thomazi (capitaine de vaisseau), *La Marine française pendant la Grande Guerre (1914-1918)*, t. V, *Les Marins à terre : fusiliers marins, canonniers marins, auto-canoniers et auto-projecteurs*, Paris, Payot, 1933, p. 130-131.

68 Décision ministérielle portant création d'un service de patrouille et de défense contre les sous-marins, 8 novembre 1915, SHD-MV, SS Gs 1.

69 La seconde, nommée « construction des sous-marins et des torpilleurs », est confiée à Jean-Baptiste Abel, également membre de la très puissante commission du budget. Compte rendu de la séance de la commission de la Marine de guerre de la Chambre du 17 novembre 1915, AN, C 7532.

Bienaimé, preuve de son crédit auprès de ses pairs. Mais cette initiative reste sans lendemain.

Au cours du premier trimestre de 1916, la guerre sous-marine tombe progressivement dans l'oubli, comme en témoignent les comptes rendus des séances de la commission de la Marine. Les parlementaires s'intéressent alors en priorité à l'expédition de Salonique ou à l'évacuation de l'armée serbe. Comme le note le socialiste Jean Locquin, en mars 1916, la commission « s'est endormie sur l'assurance qu'on allait combattre les sous-marins⁷⁰ ». La question ne revient sur le devant de la scène qu'à la fin du printemps. À l'instar de ce qui prévaut depuis août 1914, ce sont toujours les moyens d'empêcher les torpillages ou, au moins, de sauver équipages et passagers, qui préoccupent les députés. Le ministre de la Marine est ainsi longuement auditionné par la commission de l'Armée du Sénat sur la sécurité des transports en Méditerranée, une question qui a coûté son poste à Boué de Lapeyrère⁷¹. La menace des *U-boote* n'inquiète pas que la commission de la Marine car, à la Chambre, celle du Budget se soucie des conditions de sauvetage des personnels⁷². Les réponses apportées par Lacaze semblent satisfaire les élus. Pendant plusieurs mois, les relations entre la rue Royale et le Palais Bourbon s'apaisent. En témoigne le vibrant hommage rendu en séance en juillet 1916 par Charles Chaumet, le président de la commission de la Marine :

80

Ce qu'il faut, c'est [...] organiser la collaboration du Parlement et du Gouvernement, en vue de la défense nationale. Mais, pour collaborer, il faut au moins être deux. Or, trop souvent, les commissions ont été seules et se sont heurtées au mauvais vouloir du Gouvernement [...]. Au contraire, quand le ministre a compris notre rôle et le sien, quand il a vu que nous ne songions qu'à lui apporter un concours loyal, quand s'est établie une collaboration confiante, cordiale et quasi quotidienne, vous avez fait œuvre vraiment utile, j'ai le droit de le dire. Oui ! Depuis que M. l'amiral Lacaze est au ministère de la Marine [...] nous avons pu tout voir, tout contrôler, interroger tout le monde⁷³.

Mais le climat se dégrade à mesure que les résultats de la lutte anti-sous-marine déçoivent. Le Parlement commence à se préoccuper de sa direction. Au printemps 1916, pour la première fois, un rapport parlementaire y est consacré. Rédigé par Émile Broussais, le texte reste très factuel et ne formule

70 Intervention de Jean Locquin lors de la séance de la commission de la Marine de guerre de la Chambre, 3 mars 1916, *ibid.*

71 Henri Salaün (vice-amiral), *La Marine française*, Paris, Les Éditions de France, 1934, p. 207.

72 Réponse du ministre de la Marine à la question n° 41 de la commission du budget, 20 mars 1916, SHD-MV, SS Ca 7.

73 Chambre des députés, compte rendu *in extenso*, séance du 21 juillet 1915, *Journal officiel de la République française* (désormais *JORF*), 22 juillet 1915, p. 1635-1636.

pas de véritables propositions⁷⁴. Ce n'est qu'à partir de la fin de l'année que les députés prennent la question à bras le corps. Ce regain d'intérêt s'explique en partie par l'augmentation continue du tonnage coulé qui pèse sur les lignes de communication alliées⁷⁵. Indépendamment des débats récurrents sur le manque de moyens matériels et la tactique à adopter, se pose la question de la coordination de la lutte anti-sous-marine. À l'instar du Parlement, la Marine ne semble pas avoir pris toute la mesure du problème. Ainsi, la DCSM a été une création en trompe-l'œil. À la différence de ce qui prévaut au Royaume-Uni avec la mise en place quelques mois plus tard d'une *Anti-Submarine Division*, les affectations au sein de la DCSM se font en puisant dans les autres bureaux de l'EMGM, sans apport de personnel supplémentaire⁷⁶. La DCSM ne vit d'ailleurs que six mois. En avril 1916, quand le vice-amiral Ronarc'h prend le commandement de la Zone des Armées du Nord, son successeur, le contre-amiral Merveilleux du Vignaux est nommé sous-chef de l'EMGM, adjoint pour l'organisation de la défense contre les sous-marins⁷⁷. Quant aux attributions de la DCSM, elles sont réparties entre plusieurs sections de l'EMGM. Par l'intermédiaire du *Moniteur de la flotte*, son organe officieux, la rue Royale persiste à nier la gravité de la situation, expliquant que, pour les bâtiments de commerce, « les risques demeurent relativement faibles [...] en comparaison du mouvement général des navires⁷⁸ ». Cette assurance n'est pas du goût des parlementaires qui, à la suite de plusieurs torpillages spectaculaires et médiatisés, sont sous la pression de l'opinion. Les élus vont désormais inscrire au cœur de leur action la question d'une direction de la guerre sous-marine placée sous le contrôle direct du Parlement.

VERS UN PARLEMENT « EN PASSERELLE » (OCTOBRE 1916-DÉCEMBRE 1917)

Les hostilités entre le Palais Bourbon et la rue Royale sur la conduite de la guerre sous-marine débutent véritablement le 13 octobre, à l'occasion d'une séance commune des commissions de la Marine de guerre et de la Marine marchande. Un député de cette dernière, Benoît Bergeon, républicain socialiste, réclame la création d'une direction spécifiquement chargée de lutter contre les *U-boote*⁷⁹. Une résolution votée à l'unanimité prie « le gouvernement

74 Rapport concernant la protection des côtes, la protection de la navigation et la lutte contre les sous-marins allemands, rédigé par Émile Broussais, 23 mars 1916, SHD-MV, SS Ca 8.

75 Proposition n° 3001 de la Chambre des députés, art. cit., SHD-MV, SS Gr 46.

76 « Historique du service central, 1914-1916 », travaux historiques de l'École de Guerre navale promotion 1915 du LV Cavalier de Cuverville, SHD-MV, 1 CC 312.

77 Note de la Direction des services de la flotte pour l'EMG, 12 avril 1916, SHD-MV, SS Gs 1.

78 *Le Moniteur de la Flotte et le Journal du matelot (réunis)*, n° 48, 25 novembre 1916, p. 1.

79 Compte rendu de la séance de la commission de la Marine de guerre de la Chambre du 13 octobre 1916, AN, C 7532.

d'assurer la coordination effective et efficace de tous les moyens d'action des puissances alliées pour lutter victorieusement contre la guerre sous-marine allemande⁸⁰ ». Cette proposition est immédiatement rejetée par le ministre, au prétexte que « cet organisme existe déjà sous le nom d'état-major général ». Lacaze refuse d'« intervenir dans l'action de la bataille » pour ne pas « apporter du désordre »⁸¹. Cette posture ne satisfait pas les membres de la commission de la Marine qui menacent d'interpeller le gouvernement à ce propos⁸². Faute de réponse, les parlementaires passent à l'offensive. Alors que l'amiral Lacaze apparaît comme un des maillons faibles d'un ministère Ribot en difficulté, celle-ci se déroule en plusieurs temps et épuise toute la gamme des moyens dont les députés disposent.

82

La seconde passe d'armes intervient à l'occasion du Comité secret du 28 novembre 1916. Après son allocution, le ministre est chahuté et accusé par plusieurs orateurs de nourrir des « illusions dangereuses » sur les résultats de l'offensive des sous-marins allemands⁸³. Benoît Bergeon s'appuie sur les débats qui se sont déroulés une dizaine de jours auparavant à la Chambre des Lords sur un sujet similaire, pour à nouveau réclamer la création d'un « organisme spécialement affecté » à la guerre sous-marine⁸⁴. Dans une longue intervention, Jules Cels, député de la gauche radicale, proche de Georges Leygues, replace la question des *U-boote* dans la perspective plus large de la conduite globale de la guerre et de la menace qui pèse sur le ravitaillement du pays. Tout comme Bergeon, Cels dénonce le refus persistant de Lacaze de donner suite à la résolution du 13 octobre. Il interpelle désormais directement le président du Conseil : « Il y a peut-être quelque responsabilité de la part de l'être collectif qui prend la direction de la guerre et qui nous gouverne, j'ai nommé le Gouvernement (Mouvements divers) ⁸⁵ ».

L'assaut principal est porté par la commission de la Marine de la Chambre qui réclame une réorganisation en profondeur de la rue Royale. En janvier 1917, le socialiste Émile Goude, figure de « Brest-la-Rouge » et critique de longue date des amiraux, invite dans une résolution le gouvernement « à créer d'urgence une

80 Motion adoptée par les commissions de la Marine de guerre et de la Marine marchande de la chambre, 13 octobre 1916, *ibid.*

81 Intervention de l'amiral Lacaze lors de la séance de la commission de la Marine de guerre de la Chambre du 13 octobre 1916, *ibid.*

82 Compte rendu de la séance de la commission de la Marine de guerre de la Chambre du 17 novembre 1915, *ibid.*

83 Intervention de Joseph Garat lors de la séance du 3 décembre 1916 du Comité secret du 28 novembre 1916, *JORF*, 16 novembre 1920, p. 205.

84 Intervention de Benoît Bergeon lors de la séance du 2 décembre 1916 du Comité secret du 28 novembre 1916, *ibid.*, p. 186

85 Intervention de Jules Cels lors de la séance du 2 décembre 1916 du Comité secret du 28 novembre 1916, *ibid.*, p. 186.

Direction, indépendante de l'état-major général, qui sera chargée d'organiser la guerre sous-marine offensive et défensive⁸⁶ ». L'autonomie réclamée fait débat au Palais Bourbon. L'ancien chef de l'EMGM, l'amiral Bienaimé, s'oppose sans surprise à ce qu'il considère comme une entorse au principe de l'unité de commandement⁸⁷. À gauche, certains députés radicaux socialistes, pourtant favorables à la mise sur pied d'une direction spécifiquement chargée de la lutte contre les *U-Boote*, refusent néanmoins de réclamer son indépendance par rapport à l'état-major. Parmi eux se trouvent, par exemple, Louis Tissier, Georges Boussenot⁸⁸, député radical socialiste de la Réunion, ou encore Jules Cels. Ce dernier avertit : « Ceci est une question de gouvernement [et] entrer dans cette voie serait dangereux⁸⁹ ». Goude la juge pourtant indispensable, car « la guerre sous-marine [est] noyée [sic] sous la guerre navale⁹⁰ ». Les parlementaires adoptent finalement un compromis : ils ne réclament plus l'indépendance de l'organisme, mais demandent sa promotion au rang de direction générale.

Les débats sur l'organisation de la guerre sous-marine remettent en fait à vif les divisions de la Belle Époque quant à la politique navale et sa dimension politico-militaire. Les arguments avancés renvoient de manière systématique à la querelle de la Jeune École. Plusieurs députés s'en prennent à la politique suivie après le tournant mahanien des années 1908-1910. Les cuirassés et les *dreadnoughts* construits depuis cette époque « dorment, en effet, au fond de nos ports, inutilisés. Voilà à quoi a servi la grande flotte que l'on préconisait jadis⁹¹ ! ». Le contre-amiral Lacaze, alors directeur de cabinet de Delcassé est, de fait, directement visé. Comme aux grandes heures de la Jeune École, le haut commandement de la Marine est critiqué, en associant à nouveau les conservatismes doctrinal et politique. Puisant à un vocabulaire très connoté, Goude dénonce, par exemple, « [la] réaction contre les doctrines professées par

86 Proposition de résolution n° 2862 de la Chambre des députés « concernant l'organisation de la guerre sous-marine offensive et défensive », par Émile Goude, annexe au procès-verbal de la séance du 11 janvier 1917, SHD-MV, SS Gr 46.

87 *Ibid.*

88 « Ce que je vous demande, pour conclure, c'est de fusionner ces trois sections [de l'EMGM], de les rendre non pas indépendantes de l'état-major général, car je conçois parfaitement que le chef d'état-major général ait un droit de surveillance, de contrôle et même de haute direction sur tout ce qui se passe autour de lui [...] » (Intervention de Georges Boussenot lors de la séance de la Chambre du 7 juin 1917, *JORF*, Chambre des députés, compte rendu *in extenso*, 8 juin 1917, p. 1359).

89 Intervention de Jules Cels lors de la séance de la commission de la Marine de guerre de la Chambre du 12 mars 1917, AN, C 7532.

90 Compte rendu de la séance de la commission de la Marine de guerre de la Chambre du 12 mars 1917, *ibid.*

91 Intervention d'Émile Goude lors de la séance du 2 décembre 1916 du Comité secret du 28 novembre 1916, *JORF*, 15 novembre 1920, p. 187.

des Ministres républicains, tels que l'amiral Aube et Pelletan⁹² ». Au Sénat aussi, l'amalgame antithétique des couples torpilleur/république et cuirassé/monarchie refait explicitement surface. À l'occasion du comité secret de décembre 1916, Paul d'Estournelles de Constant⁹³ s'emporte contre « les bureaux [...] [si] imbus de vieilles idées, d'idées monarchiques du siècle dernier – vous entendez bien dans quel sens je le dis – qu'ils ne pensaient qu'aux vieilles escadres, qu'ils ne voulaient pas entendre parler de la navigation sous-marine⁹⁴ ».

84

Dans ce contexte, la volonté du Parlement d'obtenir la création d'une direction de la guerre sous-marine constitue indéniablement une preuve de défiance autant qu'une volonté de mise sous tutelle. Émile Goude fait longuement référence aux publications d'un certain Olivier Guihéneuc, sans pour autant adopter les positions maximalistes de ce dernier⁹⁵. Dans son ouvrage, *Dreadnought ou Submersibles ?*, ce publiciste suggérait en effet la création d'un sous-secrétariat d'État à la guerre sous-marine, dont la vocation à terme serait d'absorber le ministère de la Marine⁹⁶. Le député socialiste se contente de réclamer la recréation « de cette direction de la défense sous-marine qui [existait] sous Pelletan et qui a été abolie depuis⁹⁷ ». Rue Royale, cette initiative est vivement combattue. Dès son annonce, Lacaze demande à ses services de lui fournir d'extrême urgence tous les renseignements susceptibles de faciliter sa réponse aux « assertions » du député⁹⁸. Il s'adresse ensuite au président de la commission de la Marine pour lui expliquer pourquoi il refuse de « s'associer à un texte d'après lequel la guerre sous-marine [...] serait à organiser⁹⁹ ». Pourtant, avant même cet épisode, Charles Chaumet lui avait assuré que la motion « n'avait rien d'agressif, mais que la commission était résolue à obtenir des résultats ; ceux

92 Proposition n° 2862 de la Chambre des députés et proposition n° 3001 de la Chambre des députés, SHD-MV Gr 46.

93 Petit-neveu de Benjamin Constant, il est député de la Sarthe de 1895 à 1904, et sénateur de la Sarthe de 1904 à 1924. Représentant la France aux Conférences de La Haye, il reçoit le prix Nobel de la paix en 1909. Notice établie d'après Jean Jolly (dir.), *Dictionnaire des parlementaires français*, Paris, PUF, 1966, p. 1633-1634.

94 Intervention de Paul d'Estournelles de Constant lors de la séance du 21 décembre 1916 du Comité secret du Sénat du 19 décembre 1916, *JORF*, Sénat, p. 735.

95 Proposition de résolution n° 2862 de la Chambre des députés « concernant l'organisation de la guerre sous-marine offensive et défensive », par Émile Goude, annexe au procès-verbal de la séance du 11 janvier 1917, SHD-MV, SS Gr 46. Aucune information biographique n'a été trouvée sur Olivier Guihéneuc.

96 Olivier Guihéneuc, *Dreadnought ou Submersibles ?*, Paris, Perrin et Cie, 1916, p. 295-297. Voir aussi ses articles « Les nouveaux types de navires de combat », *Revue de Paris*, 1^{er} juin 1917, p. 530-550 ; « La lutte contre les sous-marins », *Revue de Paris*, 15 juillet 1917, p. 381-389.

97 Intervention de Jules Cels lors de la séance du 2 décembre 1916 du Comité secret du 28 novembre 1916, *JORF*, 16 novembre 1920, p. 190.

98 Note du ministre à toutes les directions et services intéressés par le projet de résolution de M. Goude, 17 janvier 1917, SHD-MV, SS Ca 8.

99 Lettre de l'amiral Lacaze à Charles Chaumet, 4 avril 1917, *ibid.*

obtenus sont insuffisants. Si le ministre ne peut obtenir par lui-même, il aura toute la commission avec lui¹⁰⁰ ». Rien n'y fait aux yeux de Lacaze. Selon lui :

Si une Direction nouvelle, spéciale, indépendante, concentrant dans les mêmes mains tout ce qui concerne la lutte contre les sous-marins devait être créée, cette Direction emprunterait à l'état-major général la partie principale de ses éléments actuels et deviendrait un nouvel état-major général, sans le nom¹⁰¹.

Sous le feu des critiques, le ministre fait néanmoins une concession *a minima* en acceptant de ressusciter, au sein de l'EMGM, la DCSM¹⁰². Alors que la rue Royale est mise en cause dans la gestion de l'« affaire d'Athènes » et dans l'échec de la poursuite du *Goeben* et du *Breslau* en 1914, le geste est jugé insuffisant. La commission de la Marine décide de porter l'affaire en séance publique à la Chambre. Le 25 mai 1917, le ministre est violemment pris à partie par Jules Cels qui, au nom de ses pairs, pointe sa responsabilité personnelle dans la détérioration de la situation¹⁰³. Les députés reviennent à la charge peu après, et attaquent l'organisation de la guerre sous-marine. Dans sa réponse, Lacaze soutient avoir déféré aux souhaits du Parlement en créant la DCSM, puis en nommant l'amiral Merveilleux du Vignaux sous-chef d'état-major : « Cette organisation, je l'ai constamment complétée depuis, améliorée, accrue, si bien qu'on peut dire que presque tout l'état-major général de la Marine aujourd'hui est entré dans cette Direction de la Guerre sous-marine¹⁰⁴ ». En parallèle, il refuse les demandes insistantes de désarmement des cuirassés, ce qui lui vaut des réponses cinglantes des membres de la commission de la marine : « Eh bien, il y a deux marines ; il y a aujourd'hui la marine des patrouilleurs, la marine utile ; il y a à côté la marine de panache (*Applaudissements à l'extrême gauche*), la marine que défendait à tort hier M. le ministre de la Marine ; et c'est évidemment là qu'est notre désaccord, c'est le point essentiel du débat¹⁰⁵ ». La séance se conclut par le dépôt de trois ordres du jour différents. Si le premier, signé par dix-sept députés, dont Bienaimé, affirme sa « confiance » au gouvernement, et si le

100 Intervention de Charles Chaumet lors de la séance de la commission de la Marine de guerre de la Chambre du 19 janvier 1917, AN, C 7532.

101 Lettre de l'amiral Lacaze à Charles Chaumet, 4 avril 1917, SHD-MV SS Ca 8.

102 « Conférence d'état-major », cours de l'École supérieure de Marine 1920 du CF Castex, SHD-MV, 1 CC 217. Mais preuve d'en limiter la portée, un arrêté ministériel du 16 mars institue un commandant supérieur des divisions de patrouilles de l'Océan dépendant directement du ministre et dont le premier titulaire n'est autre que son chef de cabinet, l'amiral Schwerer. VA Salaün, *La Marine française, op. cit.*, p. 265.

103 Intervention de Jules Cels lors de la séance de la Chambre du 25 mai 1917, *JORF*, Chambre des députés, compte rendu *in extenso*, 26 mai 1917, p. 1214-1215.

104 Intervention de l'amiral Lacaze lors de la séance de la Chambre du 7 juin 1917, *JORF*, Chambre des députés, compte rendu *in extenso*, 8 juin 1917, p. 1344-1345.

105 Intervention d'Émile Goude lors de la séance de la Chambre du 8 juin 1917, *JORF*, Chambre des députés, compte rendu *in extenso*, 9 juin 1917, p. 1381.

second, dont Cels, Garat et Broussais sont à l'origine, reste relativement neutre, le troisième, rédigé à l'initiative de Goude et de Tissier, est particulièrement sévère à l'égard de Lacaze. Pour l'essentiel, il reprend les termes de la motion votée en commission dès février 1917¹⁰⁶. Prenant la parole, le président du Conseil, Alexandre Ribot, demande à la Chambre de voter le premier ordre du jour. Immédiatement, Jules Cels rebondit en interprétant cette requête comme la demande d'un vote de confiance. Les débats s'enveniment. Se faisant l'écho des socialistes, Fernand Bouisson s'en prend alors à son tour à Lacaze, qu'il accuse de refuser la création de la direction de la guerre sous-marine, pourtant votée à l'unanimité par la commission. Il conclut :

Est-il admissible, étant données les critiques qui se sont élevées unanimement sur tous les bancs de cette Chambre, étant donnés les faits scandaleux qui ont été révélés à cette tribune et qui ont été portés à la connaissance du pays et que les marins de commerce ignorent moins que tous autres, est-il possible de maintenir le ministre de la Marine, l'amiral Lacaze (*Mouvements divers*) [...]. Je puis donc en toute indépendance et en toute clarté dire qu'une seule question se pose : celle de votre maintien à la tête de la marine¹⁰⁷.

Fin tacticien, l'expérimenté Ribot refuse alors un vote de confiance qui exclurait Lacaze, et l'ordre du jour qu'il soutient est finalement adopté par 310 voix contre 178. Mais cette séance laisse des traces. Dix jours plus tard, le ministre bat en retraite et présente au président de la République un décret portant création d'une Direction générale de la guerre sous-marine (DGGSSM)¹⁰⁸. Cependant, Lacaze n'a pas l'intention de céder au Parlement sur toute la ligne. Aux termes de l'arrêté ministériel d'organisation de la nouvelle structure, son directeur continue à relever de l'autorité du chef de l'EMGM et possède sa délégation de signature pour l'exécution des décisions du ministre¹⁰⁹. Une formulation bien plus restrictive que celle proposée initialement par l'EMGM qui suggérait de faire « dépend[re] » cet officier « de la haute autorité » du chef d'état-major¹¹⁰.

Mais l'organisation mise en place ne survit pas à la démission de Lacaze en août, provoquée par la tournure prise par l'affaire d'Athènes¹¹¹. Symbole de la prise du pouvoir du Parlement, son remplaçant n'est autre que le président de

¹⁰⁶ Chambre des députés, compte rendu *in extenso*, séance du 8 juin 1917, *ibid.*, p. 1386.

¹⁰⁷ Intervention de Fernand Bouisson lors de la séance de la Chambre du 8 juin 1917, *ibid.*, p. 1387-1388.

¹⁰⁸ Décret portant création de la Direction générale de la guerre anti-sous-marine, 18 juin 1917, SHD-MV, SS Gs 1.

¹⁰⁹ Arrêté ministériel du 19 juin 1917, *ibid.*

¹¹⁰ Projet de décret de l'état-major portant création de la DGGSSM, s.d., *ibid.*

¹¹¹ Pour une synthèse du dossier, malheureusement discrète sur les débats au Parlement, voir Étienne Taillemite, « L'imbroglie grec et l'affaire d'Athènes », *Revue historique des armées*, n° 203, 1996/2, p. 27-38.

la commission de la Marine, Charles Chaumet. Ce dernier place d'ailleurs très rapidement la direction de DGGSM directement entre ses mains¹¹². *De facto*, il existe désormais deux chefs d'état-major de la Marine, l'un pour la guerre de surface et l'autre pour la guerre sous-marine. Une statistique non datée, mais postérieure à cette création, en témoigne. La rue Royale a autorité sur 2 250 officiers et 96 000 hommes, tandis que la DGGSM à elle seule en emploie respectivement 1 300 et 37 000¹¹³. À la tête de cette dernière, Chaumet nomme le contre-amiral Henri Salaün, un officier de renom qui est aussi l'un des rares membres du Grand Corps à être ouvertement franc-maçon.

L'administration centrale de la Marine multiplie pourtant les notes pour revenir à la situation antérieure au motif que la « dualité de direction » ainsi créée perturbe gravement la conduite des opérations navales¹¹⁴. En vain : l'autonomisation de la guerre sous-marine sous le contrôle direct du Parlement est inéluctable. Elle devient bientôt indépendance complète. Le 3 décembre 1917, la DGGSM est en effet confiée, conformément aux exigences du Parlement, à un sous-secrétaire d'État à la guerre sous-marine, Jules Cels, nommé à ce poste lors de l'arrivée de Georges Leygues au ministère quelques semaines plus tôt¹¹⁵. La bicéphalie est complète, comme en témoigne la tentative de son directeur, l'amiral Salaün, de participer *ès-fonctions* à la commission de classement « afin d'y représenter les intérêts des officiers attachés aux services de la guerre sous-marine¹¹⁶ ».

Dans la sourde lutte d'influence qui l'oppose à la rue Royale quant à la conduite de la guerre sous-marine, le Parlement a gagné. Avec la création d'une direction générale indépendante de l'état-major, commandée par un « amiral républicain » et placée sous la responsabilité d'un secrétaire d'État issu de la commission de la Marine aux côtés d'un ministre civil ayant remplacé un « amiral ministre » conservateur, une nouvelle page s'ouvre dont l'histoire reste à écrire. Plusieurs enseignements peuvent être tirés de cet épisode. Tout d'abord, le concept du « parlementarisme de guerre », identifié par Fabienne Bock pour l'armée de Terre, semble également pertinent dans le cas de la Marine nationale. Si l'évolution générale est pour l'essentiel similaire, les modalités comme la chronologie diffèrent néanmoins. Ensuite, les élus socialistes et radicaux de différentes sensibilités ont joué un rôle majeur dans ce processus. Enfin, ici

112 Arrêté ministériel, 25 septembre 1917, SHD-MV, SS Gs 1.

113 Rapport au ministre de la 4^e section de l'EMG, s.d. [postérieur au 25 septembre 1917], *ibid.*

114 Note intitulée « Inconvénients de l'organisation actuelle des services DGGSM et EMG », préparée par la 5^e section de l'EMG, 27 novembre 1917, *ibid.*

115 Décret portant attributions du sous-secrétaire d'État à la guerre sous-marine du 3 décembre 1917, SHD-MV, SS Cb 1. Georges Leygues devient ministre de la Marine le 16 novembre 1917.

116 Lettre de Jules Cels à Georges Leygues, 4 juin 1918, *ibid.*

aussi, le vieux débat sur les rapports politico-militaires et sur l'articulation entre les légitimités démocratique et technicienne, ravivé par la guerre sous-marine, se concrétise par l'émergence d'un nouveau paradigme des relations entre la République et ses armées. Menée à l'ombre toujours vivace de la querelle de la Jeune École comme sous le sceau de l'urgence patriotique, la réflexion ne conduit pas à un retour à l'équation de la République radicale, pas plus qu'au maintien de l'équilibre précaire trouvé à la veille de la Grande Guerre. Entre les tenants d'un « tradition républicaine absolue » marquée par un contrôle direct et étroit du Parlement sur les départements militaires et les adeptes d'une « tradition républicaine relative » caractérisée par une large autonomie de l'autorité militaire dans la conduite des opérations¹¹⁷, le conflit conduit à trouver une solution *ad hoc* qui, temporairement, renforce le poids du Parlement par rapport à 1914-1915. Dans ce cas, l'étude des rapports entre les Chambres et la rue Royale montre que des divergences subsistent sur ce point, tant chez les marins – Lacaze/Salaün – que chez les élus, qu'ils soient socialistes et radicaux – Tissier/Goude – ou non – Chaumet/Bienaimé. En la matière, les prises de position transcendent en partie les appartenances tant partisans que professionnelles, ce qui invite à nuancer le poids des cultures politiques et techniques dans la compréhension par les différents acteurs des enjeux politico-militaires.

Alors que la DGGSM disparaît le 1^{er} décembre 1918, il reste à mesurer l'empreinte laissée par l'épisode dans les années 1920 sur les relations entre le Parlement et la rue Royale comme entre l'état-major et le ministre de la Marine, d'autant plus que Georges Leygues occupe durablement le fauteuil de Colbert, avec à ses côtés, comme chef d'état-major général, le désormais vice-amiral Salaün, c'est-à-dire, d'une part, l'un des principaux artisans de la création de la DGGSM et, d'autre part, son chef. Ce sont eux qui, avec l'aval de la commission de la Marine, réforment en 1927 l'organisation centrale du ministère, autour d'un ministre à l'autorité incontestée et d'un chef de l'EMGM aux prérogatives confortées.

La prise en compte de l'influence à moyen terme de la direction de la guerre sous-marine entre 1914 et 1918 sur les rapports entre Parlement, État-major et gouvernement doit enfin être menée de façon comparatiste, notamment avec la république de Weimar. La « parlementarisation à contrecœur » de la conduite du conflit provoquée par la guerre sous-marine a débouché *in fine* sur un résultat en partie opposé à celui observé au même moment en France¹¹⁸.

117 Philippe Vial, « La fin d'un rôle politique », *Inflexions. Civils et militaires : pouvoir dire*, « L'armée dans l'espace public », n° 20, Paris, La Documentation française, 2012, p. 29-41.

118 Torsten Oppelland, « Les débats sur la guerre sous-marine et la neutralité américaine au Reichstag 1914-1917 », *loc. cit.*, p. 100.

En septembre 1916, sur proposition des commissions parlementaires, le Reichstag demande en effet que l'état-major prenne le pas sur l'exécutif dans la conduite de la guerre sous-marine¹¹⁹. Ici aussi l'épisode a laissé des traces chez les parlementaires, même si les derniers travaux menés sur les élus de Weimar insistent davantage sur le poids du souvenir des tranchées que sur celui de la guerre sous-marine¹²⁰.

119 Reinhard Schiffers, *Der Hauptausschuss Reichstags, 1915-1918, op. cit.*, p. 132.

120 Nicolas Patin, *La catastrophe allemande : 1914-1945*, Paris, Fayard, 2014.