



Sylvain Berstchy et Philippe Salson (dir.)

Les mises en guerre de l'État 1914-1918 en perspective

ENS Éditions

L'administration du marché du charbon par l'État : l'action du Bureau national des charbons

Pierre Chancerel

DOI : 10.4000/books.enseditions.9929
Éditeur : ENS Éditions
Lieu d'édition : Lyon
Année d'édition : 2018
Date de mise en ligne : 18 février 2019
Collection : Sociétés, Espaces, Temps
ISBN électronique : 9791036200465



<http://books.openedition.org>

Édition imprimée

Date de publication : 3 octobre 2018

Référence électronique

CHANCEREL, Pierre. *L'administration du marché du charbon par l'État : l'action du Bureau national des charbons* In : *Les mises en guerre de l'État : 1914-1918 en perspective* [en ligne]. Lyon : ENS Éditions, 2018 (généralisé le 29 février 2020). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/enseditions/9929>>. ISBN : 9791036200465. DOI : 10.4000/books.enseditions.9929.

L'administration du marché du charbon par l'État : l'action du Bureau national des charbons

PIERRE CHANCEREL

Depuis le XIX^e siècle, la France importe un tiers du charbon qu'elle consomme¹. Or, dès l'été 1914, la situation de son approvisionnement s'aggrave. En effet l'invasion des houillères du nord de la France et la mobilisation des mineurs diminuent la production nationale, tandis que l'Allemagne et la Belgique arrêtent leurs exportations. Cette situation conduit à une augmentation des cours, tout particulièrement importante en Angleterre en raison du manque de fret maritime. En 1915, pénurie et déséquilibre des prix ont totalement désorganisé le marché. Pour remédier à cette crise du charbon, l'État est peu à peu conduit à en réguler le marché, au point de créer une administration nouvelle entièrement destinée à sa répartition entre les différents consommateurs : le Bureau national des charbons (BNC).

Cette contribution tente d'expliquer comment l'État parvient à mettre en place une administration nouvelle pendant la guerre ; celle-ci exigeant à la fois de trouver des moyens humains et financiers, d'inventer des procédures et des modes de fonctionnement, mais aussi d'imposer cette administration à des acteurs économiques réfractaires au début du conflit. Finalement, il s'agit de se demander ce que l'expérience du BNC révèle de l'État en guerre : comment son action se déploie-t-elle par rapport au temps de paix ? Comment ses méthodes s'adaptent-elles au contexte et à ses objectifs ? Que dit cette étude de cas de

1 F. Crouzet, « Le charbon anglais en France au XIX^e siècle », *Charbon et sciences humaines*, actes du colloque organisé par la faculté des lettres de l'université de Lille les 13-16 mai 1963, L. Trenard éd., Paris - La Haye, Mouton, 1966, p. 173-206.

l'extension du champ étatique en temps de guerre et de la manière dont cette extension est perçue par les acteurs économiques ?

Réguler ou favoriser l'initiative privée : partisans et opposants du renforcement du contrôle de l'État sur le marché du charbon au début de la guerre

L'intervention de l'État dans le marché du charbon est précoce. Dès le 4 décembre 1914, est créé un compte spécial qui permet aux chemins de fer de l'État d'acheter de la houille en Angleterre pour les services publics et les usines d'armement. À l'automne 1915, le gouvernement dépose un projet de loi destiné à réglementer le marché. Il aboutit à la loi du 22 avril 1916 l'autorisant à fixer des prix de vente maximaux. L'élaboration de ce texte et les réactions qu'il a suscitées permettent de cerner l'attitude des différents acteurs politiques, administratifs et économiques qui formulent leurs critiques à l'aune des idées auxquelles ils sont attachés, mais aussi de reconstituer le modèle économique qu'ils privilégient et leur conception du rôle de l'État en la matière, après un an et demi de guerre.

Le projet de loi, préparé à la fin de l'année 1915 par Léon Blum, alors chef de cabinet du ministre des Travaux publics, Marcel Sembat, et les députés de la commission des Mines s'avère ambitieux. Outre la taxation des prix de vente du charbon – c'est-à-dire leur limitation – et leur péréquation, il prévoit la création d'un office central chargé de sa répartition entre tous les consommateurs, ce qui permettrait de rationaliser l'ensemble des quantités disponibles et d'égaliser les prix payés par tous les consommateurs². Le texte témoigne des aspirations égalitaires de la commission des Mines, qui s'affirme comme le défenseur du petit consommateur et souhaite limiter les profits des houillères françaises.

Au contraire, la priorité du directeur des Mines au ministère des Travaux publics, Paul Weiss, est de mettre sur pied des organisations commerciales puissantes de façon à tirer le meilleur parti des ressources houillères du pays, sans intervention directe de l'État³. Le directeur des Mines est-il un représentant des « hauts fonctionnaires, souvent membres des "grands corps", et qui adhéraient

2 Archives nationales (AN), C 7761, procès-verbaux des séances de la commission des Mines de la Chambre, 1915, et J.-N. Jeanneney, *François de Wendel en République : l'argent et le pouvoir (1914-1940)*, Paris, Perrin, 2004, p. 44-46.

3 Né en 1867, Paul Weiss est ingénieur des Mines. Sorti de l'école en 1892, il est nommé à Arras, puis au service des carrières de la Seine. Le rôle qu'il joue pour organiser les secours lors de la catastrophe de Courrières, en 1906, accélère sa carrière. Il devient directeur des Mines en 1911. Parallèlement, Weiss a soutenu une thèse de droit exposant une conception libérale du régime minier, selon laquelle l'exploitation et la commercialisation s'appuient sur de puissantes organisations privées. Voir P. Chanceler, « Un savoir-faire technique et administratif au service de l'État, Paul Weiss, directeur des Mines », *Les ingénieurs des mines, cultures, pouvoirs, pratiques*,

à l'orthodoxie libérale»⁴? Sa méfiance dans les capacités de l'État à traiter les questions commerciales témoigne d'un certain libéralisme. Pour autant, Weiss ne croit pas du tout aux vertus de la libre concurrence, à laquelle il préfère une organisation fédérant les producteurs et permettant une exploitation rationnelle des ressources. Son objectif n'est pas de permettre un profit maximal mais, plutôt, de tirer le meilleur parti du territoire français. La guerre renforce ses convictions dans ce domaine.

Les grands principes du projet de loi sont rejetés par les organisations professionnelles estimant qu'ils risquent d'aggraver les conditions d'approvisionnement de la France en charbon. Henri de Peyerimhoff, le secrétaire général du Comité central des houillères de France, dénonce d'abord la taxation des prix, affirmant que non seulement elle constitue une « violation flagrante du droit commun », mais qu'elle sera impossible à établir, car elle ne pourra pas tenir compte des phénomènes fluctuants et impondérables comme le fret maritime⁵. Ensuite, la péréquation des tarifs paraît tout simplement « chimérique »⁶. La fixation des prix par l'État est de nature à décourager les importateurs. L'initiative privée est considérée comme garante des meilleures conditions commerciales.

C'est surtout l'office de répartition qui cristallise les critiques du Comité des houillères, car il incarnerait l'incompétence de l'administration en matière commerciale. Pour les directeurs des compagnies de chemins de fer, il « sera nécessairement d'une organisation compliquée et d'un fonctionnement très difficile, en raison notamment du nombre d'acheteurs, de producteurs et d'intermédiaires auxquels il aura affaire et de la multiplicité des sortes et qualités de charbon qui lui seront demandées »⁷. Les marchands de charbon s'opposent catégoriquement à la prise en charge du commerce de gros par l'État. Outre qu'elle ne connaîtrait rien aux affaires commerciales, l'administration est considérée comme nécessairement pléthorique, composée d'une « pléiade de fonctionnaires »⁸. Ceux-ci ne pourraient remplacer l'expérience des intermédiaires et seraient source de dépenses supplémentaires à cause de « la prévision mal faite, l'erreur, l'entassement, la réexpédition, la main-d'œuvre inutile ». La

B. Belhoste, A.-F. Garçon éd., Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France - IGPDE, p. 337-352.

4 R. Kuisel, *Le capitalisme et l'État en France : modernisation et dirigisme au xx^e siècle*, Paris, Gallimard, 1984, p. 45.

5 Archives nationales du monde du travail (ANMT), 40 AS 28, note sommaire sur le projet de loi relatif à la répartition et à la vente des charbons, 11 décembre 1915.

6 AN, 637 AP 94, lettre du président du Comité central des houillères de France au ministre des Travaux publics, 18 décembre 1915.

7 Service historique de la Défense (SHD), 5 N 270, lettre de la compagnie PLM au ministre de la Guerre, 14 décembre 1915.

8 AN, C 7761, lettre de la chambre syndicale des marchands de charbon en gros de Lyon à la chambre de commerce de Lyon, 17 décembre 1915.

plainte des négociants prend par ailleurs une dimension patriotique lorsqu'elle oppose aux « embusqués incompetents » « les négociants patentés, libres de tout engagement militaire, ces commerçants dévoués »⁹.

Pour les marchands de charbon, l'État ne doit pas intervenir directement, mais leur donner les moyens de pratiquer librement leur activité. Ainsi, les réquisitions sont condamnées, car elles accentuent le dérèglement du marché. Selon une argumentation qui vise aussi la défense de leurs intérêts professionnels, la crise est expliquée avant tout par la pénurie de moyens de transport et de main-d'œuvre. Le premier rôle de l'État serait donc de rendre du personnel au commerce et d'améliorer la situation des transports afin de reconstituer les conditions commerciales d'avant le conflit. Enfin, il lui reviendrait de lutter contre les « spéculateurs nés depuis la guerre »¹⁰, auxquels on oppose le « commerce loyal » pratiqué par des professionnels d'expérience. De son côté, le Comité des houillères plaide pour des solutions « à la fois beaucoup plus modestes et beaucoup plus pratiques » pour remédier au vrai problème : le transport. Plutôt que de légiférer, il convient de prendre des mesures qui « amélioreront l'utilisation du matériel roulant, les conditions de déchargement au port, les disponibilités de l'armement et les taux d'un marché des frets aujourd'hui affolé »¹¹.

Le projet de loi suscite aussi de farouches oppositions dans le personnel politique. La nécessité d'une action gouvernementale est reconnue, mais le débat porte plutôt sur la forme et sur le degré de celle-ci. À gauche, le comité d'action SFIO-CGT, s'inspirant de la proposition de nationaliser les houillères exprimée par le parti socialiste avant la guerre, affirme que « la solution est dans le monopole d'État »¹². Considérant que seule la puissance publique a la possibilité d'établir des tarifs, Alexandre Luquet propose que l'État réquisitionne l'ensemble de la production nationale et de l'importation afin de limiter les bénéfices des exploitants de mines et des exportateurs anglais. Il conviendrait d'agir « industriellement et commercialement et non plus bureaucratiquement »¹³ pour que l'organisation soit efficace et ne prête pas le flanc aux critiques des adversaires de l'intervention de l'État.

À l'opposé, les libéraux raillent le projet de loi considéré comme une manœuvre socialiste excessivement compliquée et qui aura pour effet inévitable d'augmenter le prix du charbon. Le député Jules Siegfried entend rester fidèle

9 *Ibid.*

10 ANMT, 40 AS 28, rapport de Paul Pingault sur le projet de loi sur la vente et la répartition des charbons, 31 janvier 1916.

11 *Ibid.*, note sommaire sur le projet de loi relatif à la répartition et à la vente des charbons, 11 décembre 1915.

12 A. Luquet, « La solution est dans le monopole d'État », *L'Humanité*, 4 août 1915.

13 AN, 637 AP 95, rapport au comité d'action présenté le 23 octobre 1915, p. 13.

jusqu'au bout au dogme libéral et recommande de ne « pas courir après des utopies, même socialistes, [...] ne pas substituer l'État à l'initiative individuelle »¹⁴, même dans des circonstances difficiles. La commission sénatoriale qui a examiné le projet de loi rejette chacune de ses dispositions. Elle estime, d'abord, que les éléments du prix de revient du charbon étranger varient constamment de sorte qu'on ne peut fixer le prix du charbon au port par voie d'autorité¹⁵. Aussi rejette-t-elle la taxation qui arrêtera l'importation et conduira à la crise. Les sénateurs rejettent l'office de répartition qui fonctionnera « dans la sérénité de l'incompétence et de l'irresponsabilité »¹⁶ et remplacera le commerce de gros. Au contraire, ils gardent toute confiance dans les lois du marché et se montrent méfiants envers une intervention directe de l'État. En juin 1917, pour expliquer les difficultés de l'hiver précédent, Justin Perchot, sénateur des Basses-Alpes, fait valoir qu'« on ne viole pas impunément les lois économiques »¹⁷. Selon lui, prix et quantité disponibles sont étroitement liés. La taxation, mesure en contradiction avec les « lois économiques », aurait suscité l'inquiétude des producteurs et des importateurs et aurait ainsi accentué la pénurie.

Une certaine idéologie libérale transparait dans ces critiques adressées au ministre des Travaux publics. C'est d'abord l'intrusion de l'État dans les affaires commerciales qui est rejetée. Le fonctionnaire est durement critiqué. Incompétent, protégé par son administration et irresponsable, il est opposé à l'homme d'affaires dont la recherche d'un profit incertain et l'expérience professionnelle sont présentées comme les meilleurs gages pour pallier la crise. Les libéraux ne rejettent cependant pas en bloc toute action de l'État : celui-ci doit garantir les conditions d'une libre concurrence en contribuant à développer les transports et la production. La véritable ligne de démarcation ne concerne donc pas tant la nécessité de l'État que la nature de cette intervention.

À cet égard, la véritable rupture causée par la guerre se trouve sans doute dans les idées très avancées dont font preuve la majorité des membres de la commission des Mines. Il est remarquable que, à peine un an après le début de la guerre, alors qu'ils semblent ne s'appuyer sur aucun projet antérieur, ces députés aient pu concevoir un texte aussi novateur. La nécessité du recours aux pouvoirs publics s'explique, pour ses promoteurs, par le fait qu'ils poursuivent des objectifs différents de ceux des acteurs privés. Alors que ces derniers sont mus par la recherche du plus grand profit, l'État doit permettre, en temps de crise, l'exploitation la plus rationnelle de l'ensemble des capacités houillères et portuaires du pays, y compris les moins rentables.

¹⁴ *Annales de la Chambre des députés*, 28 décembre 1915, p. 2046.

¹⁵ AN, 637 AP 96, rapport de la commission sénatoriale de taxation des denrées, 30 mars 1916.

¹⁶ *Journal officiel de la République française. Sénat*, séance du 15 avril 1916, p. 351.

¹⁷ *Annales du Sénat*, séance du 1^{er} juin 1917, p. 557.

Le vote de la loi du 22 avril 1916 traduit la prédominance des options libérales sur l'échiquier politique français. Le texte constitue une solution *a minima*, puisqu'il ne permet au gouvernement que de plafonner le prix du charbon. Néanmoins, à partir de l'été 1917, le sous-secrétaire d'État à l'Armement et aux fabrications de guerre, Louis Loucheur, obtient un engagement de l'État plus fort dans l'approvisionnement, et met en œuvre une véritable politique charbonnière volontariste. Les deux dernières années de guerre voient les libéraux se rallier du bout des lèvres à l'intervention de l'État sur le marché. Ce revirement est à mettre à l'actif du BNC, qui devient la cheville ouvrière de la politique charbonnière du gouvernement.

Le développement improvisé d'une administration hybride

Créé par Marcel Sembat en avril 1916, le Bureau national des charbons n'est alors qu'« une sorte de commission et non pas un service à individualité propre »¹⁸ chargé de coordonner l'action des différents organismes de ravitaillement en charbon. La grave crise charbonnière de l'hiver 1916-1917 a montré la nécessité d'une action gouvernementale plus forte pour assurer le ravitaillement énergétique. Au cours du premier semestre de l'année 1917, la question du charbon échappe peu à peu aux Travaux publics. Lors de la nomination du gouvernement Ribot, en mars 1916, ce ministère reste responsable de la production minière, tandis que le contrôle de l'importation et de la répartition passe au Ravitaillement. Parallèlement, le poids du ministère de l'Armement dans ce domaine ne cesse de se renforcer. D'une part, les industriels poussent dans ce sens. Dès juillet 1916, Léon Lévy, le directeur de la Compagnie des forges de Chatillon-Commentry et Neuves-Maisons, demande que la répartition du charbon soit confiée au ministre de la Guerre¹⁹. D'autre part, l'influence de Louis Loucheur se renforce²⁰. Qualifié de « grand requin dans le sillage du cabinet »²¹ par le ministre du Ravitaillement, Maurice Viollette, l'homme fait figure d'expert grâce à sa formation de polytechnicien et à son activité de président de la Société générale d'entreprises. Dès février 1917, il intervient au conseil des ministres pour exposer les problèmes liés au charbon et négocie à Londres, avec le ministre des Travaux publics, Édouard Herriot, sur cette question²². Le 19 juin 1917, Viollette annonce à la Chambre qu'il a demandé à Loucheur de le seconder dans sa tâche et, le 3 juillet, un décret

18 G. Sardier, *Le ravitaillement en charbon pendant la guerre*, Paris, Larose, 1920, p. 54.

19 SHD, 10 N 30, Réunion des industriels fabriquant les obus en fonte aciérée, 8 juillet 1916.

20 Sur Louis Loucheur, voir S. D. Carls, *Louis Loucheur (1872-1931) : ingénieur, homme d'État, modernisateur de la France*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2000, 333 pages.

21 M. Viollette, *Six mois au ministère du Ravitaillement général*, Paris, L'Émancipatrice, 1917, p. 151.

22 L. Loucheur, *Carnets secrets*, Bruxelles, Brepols, 1962, p. 33.

rattache la direction des Mines et les services du ravitaillement en charbon au sous-secrétariat d'État à l'Armement.

Loucheur renforce le rôle du BNC et lui assigne, à partir de juillet 1917, la tâche de répartir et de fixer les prix de l'ensemble du charbon consommé en France, en s'appuyant sur le compte spécial des chemins de fer de l'État. La répartition du charbon est organisée sur deux niveaux. Au premier niveau, les consommateurs sont répartis en sept grandes collectivités qui sont les interlocuteurs du BNC²³. Au second niveau, chaque collectivité est divisée en groupements rassemblant les consommateurs au sein d'une circonscription territoriale dont le nombre et les contours varient : département, région économique, ressort des chambres de commerce... D'autre part, les bassins houillers et les groupements d'importateurs communiquent mensuellement les quantités disponibles au BNC. Il appartient alors à ce dernier d'attribuer pour chaque groupement de consommateurs les contingents de charbon à acheter auprès des fournisseurs qui lui ont été désignés et de les répartir ensuite entre ses membres.

La mise en place du BNC est fortement marquée par l'improvisation, et son développement semble ne pas avoir été programmé. Un de ses cadres souligne d'ailleurs qu'il « est dépourvu de statut légal défini »²⁴. D'abord, ses ressources financières proviennent d'un bricolage comptable. L'installation dans un immeuble distinct et le déploiement de l'action du BNC engendrent des coûts de fonctionnement croissants. Ces derniers passent de 40 000 à 60 000 francs entre avril et août 1917, mais ils sont assurés grâce à une fiscalité spécifique²⁵. À partir de mai 1916, les chemins de fer de l'État perçoivent une taxe de deux centimes pour chaque tonne importée d'Angleterre²⁶. Elle est justifiée par la loi de finances du 28 septembre 1916, qui autorise la perception de redevances « sur les particuliers qui ont recours aux services institués par l'État pendant les hostilités en vue de favoriser l'activité économique ». Cette taxe, qui apparaît comme le paiement par les importateurs d'un service rendu par le BNC pour faciliter leur activité en temps de guerre, s'écarte de la légalité. En effet, le ministre des Finances et les commissions financières du Sénat et de la Chambre tiennent à régulariser cette « situation critiquable »²⁷ en la faisant apparaître dans le budget de l'année 1918. Loucheur leur oppose que « le maintien de l'état de choses

23 Les préfets (besoins domestiques et des administrations de leur département) ; les usines à gaz et d'électricité ; les chemins de fer ; les groupements des industriels de l'Armement (GIA) réunissant les usines de guerre, les services de l'Intendance ; les services de navigation et les chambres de commerce, qui agissent pour la grande industrie.

24 AN, AJ²⁶ 2, note sur l'organisation du Bureau national des charbons après la guerre, 12 octobre 1918.

25 AN, AJ²⁶ 1, lettre du ministre de l'Armement au ministre des Finances, 12 août 1917.

26 *Ibid.*, rapport au président de la République, 4 novembre 1917. Un décret du 5 novembre 1917 confirme au BNC le droit de percevoir cette taxe et la porte à 5 centimes.

27 AN, AJ²⁶ 49, lettre du ministre des Finances au ministre de l'Armement, 14 novembre 1917.

actuel était indispensable en raison du caractère commercial du service des charbons ». Le ministre des Finances ne peut que s'incliner, tout en soulignant ironiquement qu'il lui est « impossible d'apercevoir en quoi l'incorporation au budget des frais administratifs du Bureau national des charbons eût entravé le fonctionnement de ce service ».

L'extension du champ d'action du BNC l'oblige ensuite à recruter un personnel plus nombreux. Le 23 mai 1917, le ministre du Ravitaillement, Viollette, déclare que « le ministère du Ravitaillement est squelettique. Pour le charbon, il a 30 agents, qui sont ou des commerçants serviables ou des officiers sursitaires ou auxiliaires. Le BNC reçoit une correspondance telle qu'il suffit à peine à l'ouvrir »²⁸. Un an plus tard, les services centraux comptent 241 personnes²⁹.

Fabienne Bock a mis en avant la croissance inédite des responsabilités de l'État pendant la guerre et les différentes sources de recrutement³⁰. On fait appel à des contractuels pour assurer les tâches subalternes, mais les postes de direction nécessitent des hommes expérimentés. Pour mener à bien ses nouvelles missions, l'État a recours à des hommes mobilisés, le plus souvent officiers, affectés dans les services administratifs économiques en raison d'une compétence particulière exercée dans leur emploi d'avant-guerre. Le 12 décembre 1918, juste avant la démobilisation, le BNC compte ainsi 34 officiers et 64 hommes de troupe³¹.

Les sources manquent pour connaître précisément l'ensemble des personnes travaillant ensuite au Bureau, mais on peut s'interroger sur ses cadres. En l'absence de dossiers de personnels conservés, trois organigrammes permettent de connaître le nom des chefs de service et de leurs adjoints³². Le recours à d'autres sources, notamment militaires, permet d'obtenir plus d'informations sur ces hommes³³. On a ainsi pu en identifier précisément 56 sur les 82 qui figurent dans les organigrammes.

C'est l'expérience professionnelle qui semble être la plus recherchée. Ainsi, les services techniques sont confiés en priorité à des officiers qui, avant la guerre, exerçaient un emploi d'ingénieur au service de l'État ou de l'industrie. Sur les 56 individus étudiés, on trouve ainsi 13 polytechniciens, 11 centraliens, 2 ingé-

28 AN, C 7489, commission d'administration générale de la Chambre des députés, séance du 23 mai 1917.

29 AN, AJ²⁶ 49, consigne pour les cas d'alerte sous menace de bombardement, 15 mars 1918.

30 F. Bock, « Des "fonctionnaires temporaires" durant la Grande Guerre », *Serviteurs de l'État : une histoire politique de l'administration française, 1875-1945*, M.-O. Baruch, V. Duclert éd., Paris, La Découverte, 2000, p. 407-415.

31 AN, AJ²⁶ 49, note sur les conséquences de la démobilisation en ce qui concerne le BNC, 12 décembre 1918.

32 *Ibid.*, organisation intérieure du Bureau national des charbons, juillet 1917 ; personnel officier et de direction, 25 décembre 1917, et « Initiales de référence du courrier », 17 octobre 1918.

33 Principalement les dossiers d'officier conservés au SHD, les dossiers individuels de fonctionnaires et les dossiers de Légion d'honneur conservés aux Archives nationales.

niers civils des Mines et 1 ingénieur des travaux publics de l'État. Leur profil les rend particulièrement recherchés, d'autant plus s'ils ont un domaine de spécialité. Violette demande ainsi le détachement d'un ingénieur des Ponts et Chaussées en raison de son « expérience spéciale des questions de chemins de fer qui rendrait sa collaboration particulièrement utile au service des transports »³⁴.

Paradoxalement, les organigrammes ne comprennent que deux ingénieurs employés par deux compagnies houillères. En revanche, nombreux sont ceux des compagnies de gaz et d'électricité à occuper des postes à responsabilité. Le service de la comptabilité générale semble moins bien fourni en compétences professionnelles. Certes, il est dirigé par un inspecteur des finances, mais celui-ci n'est secondé que par un seul comptable. Le reste du service est composé de deux industriels, un employé de banque et un employé à la préfecture de la Seine. Un avocat anglophone a été placé à la tête du contentieux, en raison tant « de son expérience professionnelle que de sa parfaite connaissance de la langue anglaise »³⁵.

Sembaat affirme avoir tenu compte, avant tout, de l'expérience professionnelle dans le commerce du charbon pour recruter les premiers employés du BNC :

J'ai fait appel non à des fonctionnaires, mais à des hommes de métier : négociants en houille, courtiers d'assurance, affrèteurs, que j'ai choisis parmi les officiers blessés, incapes à retourner au front, parmi les auxiliaires ou parmi les réservistes de l'armée territoriale.³⁶

Les cadres du BNC sont donc des *unbureaucratic bureaucrats*³⁷, des hommes à l'expérience d'avant-guerre extrêmement variée, le plus souvent sans rapport avec l'administration. De nombreux dirigeants du monde des affaires contribuent au fonctionnement du BNC, ce qui met en porte-à-faux ses détracteurs l'accusant d'être une administration composée de fonctionnaires incompetents en matière commerciale.

La situation de ces hommes vis-à-vis de l'armée est également significative. Deux d'entre eux sont dégagés de toute obligation militaire du fait de leur âge. Tous les autres affectés au BNC appartiennent à l'armée territoriale ou à sa réserve, sauf un qui fait partie de la réserve de l'armée active : Henri Alcan, blessé trois fois et inapte au combat. Près d'un tiers ne peuvent pas combattre au front et leur présence au BNC constitue un autre moyen de participer à la défense nationale. En effet, onze hommes sont réformés ou reversés dans le service auxiliaire et sept autres ont été blessés pendant les combats.

Des liens personnels ont pu permettre à des combattants d'obtenir plus facilement une affectation au BNC. C'est probablement parce qu'André Duperrier

34 SHD, 6 Ye 5302, lettre du ministre du Ravitaillement général au service du personnel de la direction du Génie, 6 mai 1917.

35 *Ibid.*, lettre du chef du 4^e Bureau de l'EMA à l'EMA, 26 juin 1916.

36 AN, 637 AP 95, discours de Marcel Sembaat, 14 novembre 1916.

37 J. Godfrey, *Capitalism at War : Industrial Policy and Bureaucracy in France (1914-1918)*, New York, Berg Publishers, 1987, p. 104.

dirigeait le service des Ponts et Chaussées de l'Eure-et-Loir – dont le conseil général est présidé par Viollette – qu'il a été nommé directeur des combustibles au ministère du Ravitaillement général. Plus tard, son adjoint au service de Chartres apparaît à son tour dans l'organigramme. Il a fait l'objet d'une demande de détachement du directeur des combustibles auprès de l'armée en raison de sa « grande pratique de toutes les opérations de bureau » et a été appuyé par Viollette lui-même³⁸. Or, on peut s'interroger sur la légitimité de ce recrutement, d'autant que ce fonctionnaire est par la suite affecté à des tâches très éloignées de celles qu'il effectuait dans le civil.

Les ingénieurs du BNC ont fréquenté les mêmes cercles de sociabilité avant la guerre, au cours de leur scolarité puis de leur carrière. Ainsi, quatre d'entre eux sont membres de la Société technique du gaz en France³⁹. Les relations familiales ont également pu jouer. André Lochar, l'adjoint du directeur du BNC, Paul Frantzen, a été son camarade à l'École des mines ; il est également son beau-frère. Le personnel comprend aussi deux frères et deux cousins. Il est frappant de retrouver autant de liens de parenté dans un effectif aussi réduit.

Sous l'impulsion de Louis Loucheur, les méthodes de travail sont nouvelles et inspirées du monde de la grande entreprise⁴⁰. C'est ce que rapporte Jules Corréard qui, dans l'entre-deux-guerres, cite le ministre de l'Armement, dont il loue « l'esprit de suite, la méthode, la volonté avec laquelle il organisait la répartition des charbons, au moment où la crise du combustible était peut-être le danger le plus grave pour la défense nationale »⁴¹. Il décrit ainsi sa manière de diriger son ministère : « [...] on le voyait donnant des directives, animant ses collaborateurs, répartissant judicieusement les rôles sans observer les usages bureaucratiques, dictant lui-même des ordres pour donner l'exemple. »⁴²

Corréard met en avant un usage tout à fait novateur du téléphone. Le directeur du BNC écrit aussi qu'il ne peut éviter les « communications qui ont l'allure de comptes rendus journaliers », car « une des caractéristiques du service est précisément l'urgence, surtout en ce moment d'organisation et d'approche de l'hiver »⁴³. Jean-Michel Chevrier a d'ailleurs souligné que l'emploi du téléphone,

38 SHD, 6 Ye 3095, lettres du directeur des combustibles et du ministre du Ravitaillement général à l'état-major de l'armée, 6 et 14 juin 1917.

39 Compte-rendu du 42^e congrès de la Société technique de l'industrie du gaz, 1919.

40 Voir notamment J.-M. Chevrier, *Le rôle de Loucheur dans l'économie de guerre, 1914-1918*, mémoire, Université de Paris X - Nanterre, 1972, p. 31-32, et S. D. Carls, *Louis Loucheur, 1872-1931*, ouvr. cité, 2000, p. 44-45. Richard Kuisel évoque le « dédain de l'expert » manifesté par un Loucheur qui « se définissait lui-même comme un "ministre d'occasion", indispensable pour le temps de guerre seulement », *Le capitalisme et l'État en France*, ouvr. cité, p. 100-104.

41 J. Corréard, *Nos petits hommes d'État*, Paris, Baudinière, 1925, p. 102.

42 *Ibid.*

43 AN, AJ⁶ 49, réponse à la note ministérielle du 5 octobre 1917 sur les communications téléphoniques, 18 octobre 1917.

dont les collaborateurs de Loucheur «font un usage surabondant»⁴⁴, était une des différences qui l'opposaient à Albert Thomas.

L'étude des «cultures des organisations»⁴⁵ est désormais au cœur des travaux sur l'histoire des organisations. Or, le BNC doit être considéré de façon spécifique puisqu'il a été conçu comme temporaire, et qu'il doit disparaître dès la fin de la guerre. Ce n'est donc pas une administration dans laquelle on fait carrière. D'autre part, il est composé pour une large partie de militaires ayant des obligations spéciales. Un rapport de 1924 met ainsi en avant l'inexpérience et l'insuffisance du personnel du BNC, alors même que la tâche est immense et inédite pour un service de l'État :

Le BNC avait à faire face à un travail formidable et à des difficultés exceptionnelles si on considère l'insuffisance numérique et professionnelle du personnel dont il disposait. [...] Même après l'armistice, à part le personnel féminin, tout le personnel du BNC était composé entièrement d'officiers, sous-officiers, caporaux et soldats mobilisés en nombre insuffisant d'ailleurs et sans qu'on se soit jamais appliqué à avoir des comptables proprement dits. Il n'y avait pas de tradition, à peine de réglementation dans ce service où tout était à créer et dont le premier devoir était d'assurer, sans être gêné par aucune entrave, le ravitaillement du pays en charbon et de poursuivre le recouvrement sur les consommateurs des charbons importés ou en provenance des mines, lesquels devaient être payés aux importateurs ou aux propriétaires des mines.⁴⁶

C'est le caractère temporaire accordé au BNC qui permet un consensus sur son existence. Dans ces conditions, ses dirigeants ne cherchent pas à pérenniser cette administration. De leur côté, les agents sont, pour la plupart, des militaires qui s'y retrouvent affectés en vertu de leurs compétences, mais sans l'avoir choisi. Le BNC constitue bien une parenthèse qui ne sera pas maintenue dans la France d'après-guerre.

Les difficultés d'approvisionnement en charbon continuent après l'armistice, ce qui conduit les responsables du BNC à maintenir cet organisme. Or, la démobilisation accroît ses difficultés. Le témoignage de son nouveau directeur, l'ingénieur des Mines Fernand Breynaert, sur le mouvement du personnel au printemps 1919 est éloquent :

Quand j'ai pris la direction du BNC, le 1^{er} avril 1919, la démobilisation venait de le désorganiser complètement : il a fallu pourvoir presque simultanément tous les postes de nouveaux titulaires qui eurent à se mettre au courant d'un passé souvent très compliqué. [...] Le BNC, complètement désorganisé par le départ de la très grosse majorité de ses agents et de ses chefs de service les plus importants, a eu beaucoup de mal à se refaire.⁴⁷

44 J.-M. Chevrier, *Le rôle de Loucheur dans l'économie de guerre*, ouvr. cité, p. 31.

45 P. Fridenson, «Éditorial. Nouvelles perspectives sur les organisations», *Le Mouvement social*, n° 228, 2009, p. 5.

46 AN, AJ²⁶ 153, projet de réponse aux observations de la Cour des comptes relatives à la gestion des services des charbons (BNC), 1924.

47 AN, AJ²⁶ 2, lettre de Fernand Breynaert au directeur du Bureau national des charbons, 30 octobre 1920.

Après l'armistice, le gouvernement laisse les officiers mobilisés libres de demander à rester sous les drapeaux⁴⁸. La plupart d'entre eux refusent et quittent le BNC dans les premiers mois de l'année 1919. Celui-ci n'offrant aucune perspective professionnelle, ils préfèrent en effet reprendre leur emploi civil. Ainsi, « sur 34 officiers de la direction du BNC, 30 sont atteints par la démobilisation des classes jusqu'en 1897 »⁴⁹. Les changements d'organigramme de l'année 1919 permettent de suivre l'évolution du renouvellement du personnel. Sur les 27 cadres figurant dans celui du 1^{er} mars 1919, 14 appartenaient au BNC avant la signature de l'armistice. Parmi les 35 chefs de service de l'organigramme du 19 mai 1919, seuls six ont travaillé au BNC pendant la guerre.

Le ralliement des adversaires les plus libéraux de l'intervention étatique dans le domaine charbonnier est à mettre au crédit de Loucheur. Le ministre de l'Armement leur offre d'abord l'image rassurante d'un grand patron rompu aux affaires. Sa méthode contribue également à ce succès : le ministre use uniquement de la voie réglementaire et évite au Parlement un débat qui aurait pu mettre en danger son action, ou du moins l'aurait ralentie, au risque de la rendre illégale. Il privilégie au contraire les méthodes de l'industrie et fait appel à un nombre important d'ingénieurs issus du secteur privé. Au lieu d'imposer ses vues aux acteurs du marché, il en fait des partenaires et prolonge la politique « contractuelle »⁵⁰ de Thomas. À défaut de jouer un rôle dans les décisions concernant la répartition globale du charbon, les groupements de consommateurs sont des rouages, des courroies de transmission qui relaient l'action du BNC sur tout le territoire français. Cette collaboration institutionnalisée, qui permet des échanges permanents d'informations, contribue également à redéfinir et à normaliser les relations entre l'État et le secteur privé. Le caractère hybride de l'administration du charbon contribue ainsi à son relatif succès. Pourtant, cette expérience reste éphémère.

La suppression du Bureau national des charbons ou les limites du ralliement

Après l'armistice, le régime charbonnier mis en place à l'été 1917 a fait ses preuves. Il a permis de limiter la hausse des prix et de répartir rationnellement les quantités disponibles entre les différents consommateurs. Tous les acteurs

48 AN, AJ²⁶ 49, note du 21 décembre 1918.

49 SHD, 11 Yf 2890, avis du directeur du BNC sur Thomas Severoni, 30 décembre 1918.

50 A. Hennebicque, « Albert Thomas et le régime des usines de guerre (1915-17) », 1914-1918, *l'autre front*, P. Fridenson éd., Paris, Éditions ouvrières (Cahiers du « Mouvement social », n° 2), 1977, p. 115, et F. Lazarovici, « L'organisation du ministère de l'Armement sous Albert Thomas : une expérience socialiste ou technocratique ? », *Les socialistes dans l'Europe en guerre : réseaux, parcours, expériences, 1914-1918*, R. Ducoulombier éd., Paris, L'Harmattan, 2010, p. 55-71.

ont perçu les avantages qu'ils pouvaient tirer de l'action de l'État. À cet égard, le cas d'un Henri de Peyerimhoff est révélateur. L'un des plus hostiles adversaires de toute administration des charbons est devenu favorable au BNC. Toutefois, le recours à l'État n'est accepté que dans les moments de crise. L'après-guerre montre ainsi que ce ralliement est relatif et temporaire.

En mars 1921, le BNC, l'un des derniers organismes du temps de guerre qui fonctionne encore, est supprimé. Sa disparition est rapide et le retour à la liberté commerciale a lieu en quelques semaines. Alors que l'après-guerre était caractérisé par un manque de charbon aussi important que pendant le conflit, le contexte économique se modifie en quelques semaines à la fin de l'année 1920 : consommation et production industrielles sont marquées par une chute soudaine. À la pénurie succède une crise de surproduction⁵¹. Le charbon devient alors surabondant, ce qui remet en cause l'existence d'une agence chargée d'en organiser le rationnement. Le BNC s'avère mal adapté à un marché engorgé. Le retournement brutal de la conjoncture conduit à une remise en cause de son existence même.

Dès novembre 1920, importateurs et exploitants de mines émettent le souhait d'un retour rapide à la liberté commerciale. L'importateur Louis Brichaux affirme ainsi que « l'évolution qu'il juge nécessaire conduirait à supprimer immédiatement et complètement le contrôle de la distribution, et à étudier la mise en pratique d'un mode très simple de contrôle des prix »⁵². Pour lui, « la distribution actuelle n'est pas adaptée aux besoins » et « de meilleurs résultats seraient obtenus par l'initiative complète accordée aux marchands de charbon »⁵³. La répartition administrative du charbon est également dénoncée par les compagnies houillères. Louis Champy, le directeur général d'Anzin, demande la reprise des relations directes entre vendeurs et consommateurs⁵⁴. Les membres de la commission des finances de la Chambre critiquent la répartition administrative et le contrôle des prix, et souhaitent eux aussi le retour à la liberté commerciale⁵⁵. Ils sont appuyés par *Le Temps* qui n'a jamais soutenu le BNC et qui renouvelle ses critiques contre « l'expérience étatiste »⁵⁶, qui a eu une répercussion « particulièrement néfaste » sur l'activité économique.

En revanche, les consommateurs s'opposent à la suppression du contrôle du marché du charbon par l'État. Robert Pinot, le secrétaire du Comité des

51 A. Sauvy, *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, t. 1, *De l'armistice à la dévaluation de la livre*, Paris, Fayard, 1965, p. 261 et 464-465.

52 AN, AJ²⁶ 2, sous-comité de répartition et des prix, 17 novembre 1920.

53 *Ibid.*, comité de direction, 18 novembre 1920.

54 O. Hardy-Hemery, *De la croissance à la désindustrialisation, un siècle dans le Valenciennois*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1984, p. 114.

55 AN, C 14661, commission des finances, séance du 8 décembre 1920.

56 « Le régime du charbon », *Le Temps*, 30 décembre 1920.

forges, affirme que la crise industrielle et le défaut d'organisation commerciale pour la vente du charbon empêchent la liberté commerciale. Il souhaite que l'État aide la sidérurgie à surmonter la crise industrielle⁵⁷. Son avis est partagé par Henri Ader, le directeur du service des charbons. En décembre 1920, celui-ci dénonce la « campagne tendancieuse [...] contre l'organisation actuelle »⁵⁸ menée par ceux qui veulent précipiter le retour à la liberté commerciale. Il veut au contraire prolonger le régime de guerre. Il faut certes voir dans cette position le souci de défendre contre les critiques l'administration qu'il dirige. Mais il envisage peut-être également de maintenir le BNC pour que l'État dispose d'un instrument de régulation du marché en temps de paix.

La brusque crise industrielle précipite la fin de la répartition administrative. Dès décembre 1920, le directeur du service des charbons doit suspendre peu à peu les attributions du BNC. Dans la première quinzaine de janvier, les cours de la houille anglaise s'effondrent. Tous les contingentements sont abandonnés le 1^{er} mars et la péréquation des prix est supprimée peu après. Les derniers arrêtés de taxation, pris entre août et octobre 1921, consacrent la baisse des prix. La loi autorisant la taxation cesse finalement d'être en vigueur à la fin de l'année 1921. Il est frappant de constater la rapidité avec laquelle survient finalement le retour à la liberté commerciale. Les circonstances de la disparition du BNC indiquent que ses dirigeants n'ont finalement jamais été en mesure de peser durablement sur le marché en France et que son existence même dépendait du contexte économique.

Le ministre des Travaux publics conserve auprès de lui une petite direction générale des charbons, chargée de la liquidation des opérations du BNC. D'agence de ravitaillement, ce dernier devient un organisme de liquidation. Or, la situation comptable qu'il a laissée est très floue, conséquence de l'improvisation dans laquelle s'est constitué le service de la comptabilité et de l'ampleur des opérations réalisées. En août 1920, le procureur général de la Cour des comptes indique que le BNC n'a cessé de fonctionner sans aucun contrôle financier, ce qui s'est avéré préjudiciable :

Bien qu'il s'agît incontestablement de deniers publics, bien que la question des charbons touchât au plus haut point l'intérêt national, le Parlement ne fut pas consulté ; aussi l'action de l'État a-t-elle pu s'étendre hors de toute proportion avec les besoins réels.⁵⁹

La liquidation s'avère longue et compliquée et exige un personnel expert en comptabilité, possédant une connaissance approfondie de la réglementation complexe et fluctuante du BNC. Le contrôle des pièces se heurte au désordre

57 AN, AJ²⁶ 2, comité de rédaction, 20 décembre 1920.

58 AN, AJ²⁶ III, note pour le ministre, 20 décembre 1920.

59 AN, AJ²⁶ 2, rapport du procureur général de la Cour des comptes sur le compte spécial des charbons, 26 août 1920.

ou à l'absence de documents perdus, voire détruits. Le dernier bilan du compte des charbons est établi au 31 mars 1923⁶⁰, puis le traitement des opérations en suspens est confié au service d'apurement des comptes spéciaux du Trésor, créé au ministère des Finances en 1923 pour liquider l'ensemble des comptes spéciaux institués pendant la guerre⁶¹. Les archives du BNC montrent que ce travail a duré jusqu'en 1936. Le bilan de mars 1923 laissait présager un large bénéfice, mais il n'existe aucun bilan définitif du compte spécial des charbons. La difficulté à apurer le compte témoigne de l'ampleur des opérations menées par le BNC pendant la guerre, mais aussi de l'incapacité de son service comptable à traiter les affaires nées de la complexification de la politique charbonnière.

Le BNC semble constituer une expérience typique du remodelage de l'État en temps de guerre. Loucheur réussit à créer un consensus fragile et temporaire des acteurs économiques autour d'une nouvelle compétence dévolue à l'État. L'organisme qui l'exerce, le BNC, a néanmoins peu à voir avec une administration classique. Non financé par le budget de l'État, il est dépourvu de statut clair et défini. Ce service n'a pas pour lui l'ancienneté et le prestige des ministères régaliens. Il emploie des hommes issus pour une bonne part du secteur privé, recrutés avant tout pour leurs compétences professionnelles, selon des modalités propres et étrangères à l'administration. Ses méthodes sont avant tout inspirées de l'entreprise, ce qui montre finalement bien le caractère hybride du BNC.

En 1924, alors que le ministre des Travaux publics, Yves Le Trocquer, recrée un éphémère Comité consultatif des charbons, Henri de Peyerimhoff déclare ainsi :

[...] il ne faudrait pas que la reconstitution du Comité des Charbons marquât une étape vers le retour à la péréquation et la taxation des charbons auxquelles les producteurs ne seraient plus disposés à se prêter. La situation de fait ni l'état des esprits ne sont plus les mêmes aujourd'hui qu'antérieurement. La discipline de guerre se retrouverait difficilement dans une période où l'approvisionnement du pays est largement assuré.⁶²

Le ralliement du secteur privé à la gestion du marché par l'administration n'est donc que temporaire et n'a été permis que par les circonstances de la guerre.

60 AN, AJ²⁶ 155, rapport sur la situation de la liquidation du service des charbons au 31 mars 1923, 30 avril 1923.

61 AN, AJ²⁶ 47, décret du ministre des Finances du 28 avril 1923.

62 ANMT, 1994026/52, Comité consultatif des charbons, séance du 21 mars 1924.