Entrepreneurs de réforme et innovations organisationnelles dans l'entre-deux-guerres

Alain Chatriot

▶ **To cite this version:**

Alain Chatriot. Entrepreneurs de réforme et innovations organisationnelles dans l'entre-deux-guerres : Les offices en France sous la troisième République. Une réforme incertaine de l'administration. Revue française d'administration publique, 2006, 4 (120), pp.635 - 650. 10.3917/rfap.120.0635 . hal-03459127

HAL Id: hal-03459127

https://sciencespo.hal.science/hal-03459127

Submitted on 30 Nov 2021

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.

ENTREPRENEURS DE RÉFORME ET INNOVATIONS ORGANISATIONNELLES DANS L'ENTRE-DEUX-GUERRES

LES OFFICES EN FRANCE SOUS LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE. UNE RÉFORME INCERTAINE DE L'ADMINISTRATION

Alain CHATRIOT

Chargé de recherche au CNRS, Centre de recherche historique – Approches historiques des mondes contemporains (CRH-AHMOC)

Le débat sur les offices entre la Première et la Seconde Guerre mondiale a sans doute alors constitué l'un des plus importants points de la discussion administrative et économique française. Les institutions, les acteurs, les luttes partisanes et théoriques sont autant d'éléments qui ont précisément ancré une partie des débats sur la réforme administrative dans la réalité historique. Certes, d'autres domaines (la déconcentration et la décentralisation, la rationalisation financière, les réformes internes à certains ministères, la simplification administrative [1]) pourraient aussi faire l'objet d'une analyse précise durant cette période, mais les offices cristallisent en eux suffisamment de phénomènes pour mériter l'attention. Le terme d'« office » en lui-même est encore assez flou aux yeux du juriste d'aujourd'hui. « Terme sans signification juridique spécifique appliqué à la dénomination de certains établissements publics, plus spécialement à divers établissements publics à caractère industriel et commercial » est la définition donnée dans le *Vocabulaire juridique* [2]. Mais le fait marque les contemporains, tel le député Jacquier qui, dès 1932, souligne cette confusion dans un rapport pour la commission des finances : « L'office autonome n'a été défini par aucun texte législatif. Des établissements portant le nom d'office ne présentent aucune des formes d'indépendance qui caractérisent ceux que nous examinons. Au contraire, des organismes portant les noms les plus divers, "instituts, expositions, réunions", rentrent dans cette catégorie, car ils possèdent l'autonomie financière et

1. Sonnier (A.), *La réforme administrative et les décrets Poincaré-Sarraut de 1926*, Poitiers, Imprimerie nouvelle, 1927.
2. Cornu (G.) / Association H. Capitant, *Vocabulaire juridique,* Paris, PUF, 3e éd., 1992, p. 553.

l'indépendance administrative » [3]. En suivant précisément les débats sur les offices, on s'aperçoit vite que les axes principaux de la question sont ceux de l'organisation administrative et budgétaire de l'État et de l'adaptation de l'État à l'exercice de nouvelles fonctions économiques.

La rareté de la bibliographie chez les spécialistes en sciences sociales sur le sujet démontre surtout que ce type d'objet, à l'intersection entre histoire de l'administration et histoire économique, a peu intéressé les chercheurs. À peine trouverait-on, dans la littérature publiée depuis un demi-siècle, quelques notations mais le plus souvent chez des juristes [4] ou chez des hauts fonctionnaires réfléchissant au fonctionnement de l'État [5]. En revanche, durant les années 1920 et 1930, la littérature consacrée à ces questions est massive : les professeurs de droit dirigent des thèses sur les sujets [6], y consacrent articles et synthèses [7] tandis que les parlementaires débattent et écrivent de longs rapports. Ce surinvestissement des juristes correspond surtout à l'imprécision de la catégorie et l'un d'entre eux précise ironiquement en 1930 : « Les Offices forment une forêt très dense et dont l'obscurité paraît souvent avoir été recherchée à dessein » [8]. D'autres insistent sur la nouveauté du questionnement de l'entre-deux-guerres en comparaison avec les formes des services publics définies au début du siècle : « Alors que monopoles ou régies sont d'anciens types d'exploitation, dont les modalités ont été depuis longtemps fixées, l'Office est une forme récente, confuse et diverse, d'une complexité reconnue par tous » [9].

Pour explorer cette forme institutionnelle mal définie pour laquelle on ne souhaite pas ajouter une typologie juridique supplémentaire, on mène une démarche chronologique en suivant précisément la dynamique du débat. On présente d'abord l'origine et le développement de ces établissements publics avant la guerre, pendant le conflit mondial et malgré des premières discussions durant les années 1920. Les mésaventures de l'office créé en 1924 pour produire des engrais permettent de comprendre la remise en cause de cette forme institutionnelle nouvelle et les travaux de la commission des offices. La rationalisation voulue par celle-ci n'interdit cependant pas des créations, comme celle très importante de l'office du blé en 1936.

3. Ainsi à l'occasion d'un rapport sur une loi budgétaire additionnelle, le député Paul Jacquier consacre 23 pages de *Journal officiel* à dresser un tableau général de la situation des offices : Rapport n° 1534, *Journal officiel de la République française, Documents parlementaires, Chambre des députés*, 9 mars 1933, p. 399-422, p. 400.

4. Rials (S.), *Administration et organisation 1910-1930. De l'organisation de la bataille à la bataille de l'organisation dans l'administration française*, Paris, Beauchesne, 1977, p. 200-205.

5. Ardant (G.), *Technique de l'État : de la productivité du secteur public,* Paris, PUF, 1953, p. 10-11.

6. Debray (J.-C.), *L'autonomie financière des services publics,* Paris, Au commerce des idées, 1930 ; Hugon (P.), *De l'Étatisme industriel en France et des Offices nationaux en particulier,* Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1930 ; Thomas (R.-A.), *La question des Offices Publics et Autonomes et les principes de la Législation financière,* Paris, PUF, 1934 ; Fuzier (A.), *Contribution à l'étude des offices publics nationaux : Statut et réforme,* Montpellier, Imp. de la Presse, 1936 et Chaillot (G.), *Les offices publics et établissements autonomes*, Paris, Librairie technique et économique, 1936.

7. Berthélemy (H.) et Rivero (J.), *Cinq ans de réformes administratives, 1933-1938 : législations, réglementation, jurisprudence ; Supplément à la XIII^e édition du Traité élémentaire de droit administratif,* Paris, A. Rousseau, 1938, p. 20-22.

8. Hugon (P.), *De l'Étatisme..., op. cit.,* p. 43.

9. Fuzier (A.), *Contribution..., op. cit.,* p. 13.

UNE NOUVELLE FORME D'ÉTABLISSEMENT PUBLIC

Avant 1914, les spécialistes de droit administratif s'interrogent sur l'efflorescence d'« organismes nouveaux auxquels on donne le nom, d'ailleurs assez mal choisi, d'offices ou d'offices généraux » [10]. Les institutions concernées, rattachées à différents ministères, sont pour le moins disparates : office de législation étrangère (créé en 1908), office national du tourisme (1910), office national de la navigation (1912), office des renseignements agricoles (1901), office national du commerce extérieur (1898 [11]), office national des brevets d'invention et des marques de fabrique [12] (1901), office colonial (1899 et 1904), office du travail [13] (1891), office national des retraites (1910) et office de criminologie (1912). Louis Rolland qui en donne la présentation toujours reprise par la suite dans les traités de droit administratif signale les points communs, comme le fait d'être principalement des organes de renseignement et d'étude, même si la tendance semble alors être à un rôle élargi, et les différences concernant surtout le degré « d'individualité administrative ». Le juriste explique en effet que « certains offices ne sont guère plus que des bureaux d'un ministère, spécialisés dans une tâche déterminée, et pourvus d'une dénomination particulière » [14], d'autres, au contraire, disposent de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Cette « personnification » de l'office entraîne une organisation spéciale avec l'existence, à côté du directeur et du personnel d'un conseil de direction et d'un conseil de perfectionnement. Pour Rolland, le débat est en fait de savoir si la personnification des services publics est une bonne chose ou non (le Sénat, lors des débats budgétaires entre 1908 et 1912 se montre assez hostile à cette tendance). Rolland y est plutôt favorable en citant les maîtres de la doctrine juridique de l'époque : Maurice Hauriou qui approuve le fait que, dans la gestion de ces offices, la compétence technique soit proche du pouvoir de décision ; Léon Duguit pour qui les offices renvoient à l'idée d'une « décentralisation par services » [15].

Hauriou dans son *Précis de droit administratif et de droit public* commente sommairement le phénomène qui n'est pour lui qu'une configuration de la question plus large des établissements publics. Il parle à son propos d'un « mouvement curieux » et insiste sur le fait que le plus souvent les offices sont institués d'abord par arrêté ministériel, puis que le législateur intervient pour leur reconnaître la personnalité civile [16]. Le député Jacquier dans un « historique rapide des offices » notait qu'avant la guerre, « la naissance de ces organismes a coïncidé avec le mouvement d'autonomie administrative qui s'est manifesté à cette époque. L'État a étendu son intervention à des domaines de plus en plus variés. Il a créé des monopoles, s'est fait entrepreneur de transports. De ce fait, l'unité du budget général a subi une désagrégation croissante et l'on a assisté à la création de

10. Rolland (L.), « Chronique administrative. § 1 La personnification des services publics (création d'offices dans les administrations centrales) », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, XXIX-3, juillet-août-septembre 1912, p. 480-493, p. 480.

11. Premier « office national » créé en France, il n'obtient son autonomie véritable qu'en 1919.

12. Galvez-Behar (G.-D.), *Pour la fortune et pour la gloire. Inventeurs, propriété industrielle et organisation de l'invention en France 1870-1922*, thèse de doctorat d'histoire, sous la dir. de J.-P. Hirsch, université de Lille III, 2004.

13. Luciani (J.) dir., *Histoire de l'Office du Travail (1890-1914)*, Paris, Syros, 1992.

14. Rolland (L.), « Chronique... », *art. cit*., p. 484.

15. Rolland écrit : « Nous croyons, avec M. Duguit, que si l'on veut réorganiser notre administration française ce n'est pas seulement à la décentralisation territoriale qu'il faut recourir, c'est aussi à la décentralisation par services », *Ibid.,* p. 489.

16. Hauriou (M.), *Précis de droit administratif et de droit public,* Paris, Dalloz, réimp. 12e édition de 1933, 2002, note 10 p. 287.

véritables budgets indépendants tels que les comptes spéciaux, les budgets annexes. C'est à côté de ces divers budgets que sont venus se ranger les offices » [17].

L'« exubérance de l'État » en France pendant la Première Guerre mondiale est un phénomène repéré et commenté par les acteurs avant d'être bien signalé par certains chercheurs [18]. Dans l'analyse majeure qu'il donne en 1925 sur les « formes du gouvernement de guerre », l'historien Pierre Renouvin insiste sur le fait que « pour faire face à sa tâche, l'administration est obligée de créer de nouveaux organes, qui sont chargés d'étudier les problèmes nés de la guerre, de préparer les décisions et de prendre les mesures d'exécution » [19]. Renouvin cite en particulier toutes les créations d'office concernant les questions agricoles (office de la reconstitution agricole créé en 1917, les produits chimiques agricoles en 1918), le ravitaillement (office central des vivres en 1917 [20]) et de la main-d'œuvre (agricole, des ouvriers de l'armement...). Il présente enfin la création de l'office national des mutilés et réformés créé en exécution de la loi du 2 février 1918. Le cadre de l'office lui apparaît ici davantage justifié si l'organisme doit recueillir des renseignements et donner au gouvernement son avis sur les mesures qui concernent les mutilés ; il doit aussi contrôler les associations et gérer un budget fait de subventions et de dons.

Le conseiller d'État Henri Chardon commente également ces créations dans son livre sur *L'organisation de la République pour la paix* : « quelques services ou offices nouveaux (aviation, forces hydrauliques, services des essences et des pétroles, office des pêches maritimes, offices de recherches scientifiques) qui viennent moins de la guerre que des progrès scientifiques et dont, plusieurs, encore rudimentaires, ne sont que le développement d'anciens bureaux ». Chardon est plutôt enthousiaste sur les possibilités offertes par cette formule institutionnelle : « Partout où le service public le permettra, il faut développer la notion d'office national avec autonomie budgétaire et poser le principe que les services industriels de la nation doivent, dans la plus large mesure, vivre et se développer avec leurs propres recettes » [21].

« LE BILAN DE L'ÉTATISME » [22] : CRITIQUES ET NOUVEAUX PROJETS

Un commentateur proche du patronat, le normalien et agrégé Robert Fabre engagé par le Comité central des houillères de France [23], présente ainsi la situation : « La fin des hostilités – période triomphale de l'étatisme industriel et commercial – laissait l'État

17. Rapport n° 1534, *op. cit.*, p. 400.

18. Bock (F.), « L'exubérance de l'État en France de 1914 à 1918 », *Vingtième siècle, revue d'histoire,* 3, juillet 1984, p. 41-51. L'expression est employée initialement en 1925 par l'historien Pierre Renouvin. *Cf.* surtout Godfrey (J.F.), *Capitalism at War. Industrial Policy and Bureaucracy in France 1914-1918,* New York, Berg, 1987.

19. Renouvin (P.), *Les formes du gouvernement de guerre,* Paris, New Haven, PUF, Yale University Press, Publications de la Dotation Carnegie pour la paix internationale, 1925, p. 55.

20. Langlinay (E.), « Consommation et ravitaillement en France durant la Première Guerre mondiale (1914-1920) », in Chatriot (A.), Chessel (M.-E.) et Hilton (M.) dir., *Au nom du consommateur. Consommation et politique en Europe et aux États-Unis au XX^e siècle,* Paris, La Découverte, 2004, p. 29-44.

21. Chardon (H.), *L'organisation de la République pour la paix,* Paris, New Haven, PUF, Yale University Press, Publications de la Dotation Carnegie pour la paix internationale, 1927, p. 20 et 30.

22. L'expression sert de titre à l'ouvrage de Delemer (A.), *Le bilan de l'étatisme,* Paris, Payot, 1922. *Cf.* également pour une vision d'ensemble : Schatz (A.), *L'entreprise gouvernementale et son administration*, Paris, Grasset, 1922.

23. Fridenson (P.), « Introduction », *in* Dard (O.) et Richard (G.) dir., *Les permanents patronaux : éléments pour l'histoire de l'organisation du patronat en France dans la première moitié du XX^e siècle,* Metz, Centre de recherche histoire et civilisation de l'Université Paul Verlaine de Metz, 2005, p. 5-23.

français à la tête d'une impressionnante série d'offices, de consortiums, de bureaux d'achat et de répartition, administrés en majorité, par un personnel militarisé. Les uns, assez rares, présentaient un solde bénéficiaire, les autres accusaient des déficits croissants » [24].

Certaines créations directement liées au conflit militaire connaissent une liquidation financière au sortir de la guerre mais d'autres questions se posent avec des situations différentes. L'office des houillères sinistrées du Nord et du Pas-de-Calais créé en 1919 est en fait confié, pour une partie, à la profession. Préfaçant un travail présentant l'action de cet office, le responsable du Comité central des houillères de France, Henri de Peyerimhoff en présente ainsi l'origine : « La formule de cet Office, qui n'a de commun que le titre avec les multiples créations étatistes ou paraétatistes de la guerre et de l'après-guerre, a été imaginée et discutée par M. Loucheur, dont l'inlassable activité n'a pas été à l'abri de légèreté ni d'erreur, mais a fourni à tant de reprises des solutions averties et ingénieuses » [25]. Si pour le représentant du syndicat patronal le nom de Louis Loucheur [26] est rappelé non sans acrimonie, il s'inscrit bien ici dans cette génération de ministres modernisateurs de l'État, de son administration et de l'économie aux côtés d'Étienne Clémentel [27] et d'Albert Thomas.

La forme office est aussi envisagée pour les houillères de la Sarre car comme les conditions du Traité de Versailles interdisaient la remise de l'exploitation à des sociétés privées et désignaient l'État français comme gérant, la solution de la société mixte fut finalement adoptée. La question se pose également pour les mines de potasse d'Alsace [28]. Malgré la volonté du sénateur Léon Perrier, la formule de l'office n'est retenue ni en 1924 ni en 1927 et c'est la loi du 23 janvier 1937 qui transforme la régie d'État créée en 1919 en établissement public industriel et commercial.

À la sortie de la guerre, la formule enthousiasme aussi une partie de la CGT réformiste. Dans le projet de « direction générale de l'Économie nationale » que prépare le Conseil économique du travail en 1919 et 1920, à côté des nationalisations industrialisées, une série d'offices est envisagée [29].

Le débat se pose également dans le courant des années vingt sur les choix à effectuer pour le mode d'exploitation des nouveaux transports aériens. Entre régies coopératives et compagnies privées, le débat de la fin des années 1920 est marqué par de nettes oppositions dont les rapports officiels rendent compte [30]. De la même manière sur le dossier du logement, débattu au Conseil national économique dès la fin de 1925, l'idée de « créer un

24. Fabre (R.), « La quatrième incarnation de l'étatisme : "caisses de crédit" et "caisses de prêt" », *Revue politique et parlementaire,* 386, janvier 1927, p. 47-61, p. 48.

25. Peyerimhoff (H. de), « Préface », *in* D'Armonnel, *L'Office des houillères sinistrées du Nord et du Pas-de-Calais et les charbons de réparations,* Paris, Jouve et Cie, 1933, p. IX.

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

27. Druelle-Korn (C.), *Un laboratoire réformateur. Le département du Commerce en France et aux États-Unis de la Grande Guerre aux années vingt,* thèse de doctorat d'histoire, sous la dir. de S. Berstein, IEP Paris, 2004.

28. Frey (Y.), *Polonais d'Alsace. Pratiques patronales et mineurs polonais dans le bassin potassique de Haute Alsace 1918-1948*, Besançon, Presses universitaires franc-comtoises, 2003.

29. Le Conseil économique du Travail est une structure créée par la CGT juste après la Première Guerre mondiale pour proposer sa vision de la politique économique. L'institution fonctionne peu de temps mais propose un programme détaillé de nationalisations : cf. Leroy (M.), *Les techniques nouvelles du syndicalisme*, Paris, Librairie Garnier Frères, 1921 et Robert (J.-L.), « Une idée qui vient de loin, les nationalisations dans l'histoire du mouvement ouvrier français 1895-1939 », *in* Andrieu (C.), Le Van (L.) et Prost (A.) dir., *Les nationalisations de la Libération, de l'utopie au compromis*, Paris, Presses de la FNSP, 1987, p. 19-39.

30. Dautry (R.), *Rapport sur l'aéronautique marchande française*, présenté au Conseil national économique les 23 et 24 novembre 1928, *Journal officiel de la République française, annexes administratives,* 17 janvier 1929, p. 1-54.

service public de l'habitation » par le biais d'un office national du logement est agité par la CGT et les coopérateurs de consommation ; les représentants patronaux se montrant très réservés [31]. Parfois, ce sont les représentants patronaux qui plaident pour la solution de l'office comme lorsque le baron Petiet, représentant de l'industrie automobile, appelle de ses vœux en 1928 la création d'un « office des routes », afin d'« écarter l'incertitude du vote annuel du budget qui ne permet pas des plans plus longs que l'année budgétaire elle-même [...], écarter l'incertitude du vote tardif et irrégulier du budget qui, même pour une année déterminée, empêche de prendre en temps utile les dispositions nécessaires pour la réalisation des travaux » [32]. Un des domaines de débat donne lieu à une création importante, celle de l'Office national des combustibles liquides, créé le 10 janvier 1925 et qui concerne l'industrie pétrolière [33]. Parmi les projets d'office, il faut signaler enfin celui concernant le tourisme, en transformant les premières esquisses administratives, qui est un bon symbole de la manière dont cette forme institutionnelle vient structurer un débat organisationnel assez vif [34]. De même que la gestion du charbon amène certains parlementaires à envisager la création d'un office consacré à la houille [35].

Vif aussi est le débat, assez polémique, sur le choix des dirigeants des offices, la situation est d'ailleurs très variée suivant les offices créés. Deux jeunes auditeurs au Conseil d'État, promis à une belle carrière, Pierre Laroque et Roland Maspétiol, consacrent en 1930 une analyse à la question de la tutelle administrative [36] dans laquelle ils posent ainsi le problème : « Il est utile sans doute d'associer les intéressés et les techniciens à la gestion des services, mais leur collaboration devra conserver un caractère purement consultatif, et s'ils figurent dans les Conseils d'administration, ils devront toujours être en minorité. La direction effective ne doit appartenir qu'à des administrateurs aux vues larges, capables d'apprécier dans son ensemble où se trouve l'intérêt général, capables d'avoir une politique générale, économique et financière. La nomination par le pouvoir central peut seule permettre ce résultat » [37]. Plus largement, certains dénoncent fermement la politisation et le favoritisme qui entoure certains choix : « Nous n'insistons pas ici sur le grand nombre de postes de choix que renferme la Direction d'un Office : le pullulement anormal des Offices à certaines époques d'après-guerre ne paraît pas avoir de cause plus véritable que le placement de certains privilégiés à ces hauts postes enviés » [38].

31. Chatriot (A.), *La démocratie sociale à la française. L'expérience du Conseil national économique 1924-1940,* Paris, La Découverte, 2002, p. 196-200.

32. Petiet (C.), *Les routes, rapport présenté au Conseil national économique, Journal officiel de la République française, annexes administratives*, 28 avril 1928, p. 225.

33. Ursulet (L.), *L'Office national des combustibles liquides 1925-1939,* mémoire de maîtrise, dir. D. Barjot, Université Paris IV, 1999 et Beltran (A.), « Politique pétrolière et entreprises nationales en France des années 1920 à 1945 », *in* Bouneau (C.) et Fernandez (A.) dir., *L'entreprise publique en France et en Espagne de la fin du XVIII^e siècle au milieu du XX^e siècle. Environnement, formes et stratégies,* Pessac, Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, 2004, p. 139-151.

34. Peyromaure-Debord (E.), *Le tourisme, le thermalisme et le climatisme, rapport au Conseil national économique,* Melun, Imprimerie administrative, 1935, p. 146-162.

35. *Cf. Impressions parlementaires, Chambre des députés,* n° 188 et n° 595 annexes aux procès verbaux des séances des 21 juin et 16 juillet 1932 et n° 3429 du 24 mai 1934.

36. Maspétiol (R.) et Laroque (P.), *La tutelle administrative. Le contrôle des administrations départementales, communales, coloniales et des établissements publics,* Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1930, p. 246-261 et 338-346.

37. *Ibid.,* p. 255-256.

38. Hugon (P.), *De l'Étatisme..., op. cit.,* p. 136.

L'OFFICE NATIONAL INDUSTRIEL DE L'AZOTE (ONIA), OU L'ORIGINE DES PROBLÈMES

Mais le débat polémique sur les offices ne devient public qu'à partir de la crise de l'Office national industriel de l'azote (ONIA), « type le plus parfait de l'office industriel » [39] et dont il faut retracer l'histoire.

À la suite du traité de Versailles, la France obtient de l'Allemagne défaite un certain nombre de brevets, touchant en particulier à l'industrie chimique. Un contrat est signé entre l'État français et la Badische Anilin und Soda Fabrik Actiengesellschaft [40] donnant à la France la capacité de produire de l'azote pour obtenir des engrais. À partir de cette convention, plusieurs essais de concession du brevet à des sociétés privées ont été menés, puis un essai de régie intéressée et même un essai de société mixte avant que l'idée d'un office aboutisse à la loi du 11 avril 1924 [41]. L'un des points importants est que le sénateur Léon Perrier a mobilisé la Haute Assemblée pour proposer la solution de l'office afin de s'opposer à une vision plus étatiste voulue par la partie la plus à gauche de la Chambre des députés. Le conseil d'administration regroupe des représentants des associations agricoles, des représentants des chambres de commerce, des représentants des producteurs d'énergie électrique et des producteurs de houilles et des scientifiques, en plus des fonctionnaires à la place relative très variable suivant les offices.

Certains commentateurs pointent la contradiction de la loi finalement votée : « Le législateur a voulu, d'une part, laisser à l'État, appelé à fournir la plus grosse partie des fonds de l'entreprise, le contrôle indispensable à la défense de ses intérêts, et, d'autre part, assurer à celle-ci la souplesse et l'indépendance nécessaires à une exploitation industrielle : ce sont là deux choses naturellement inconciliables, deux buts que l'on ne peut prétendre atteindre simultanément » [42]. Lors de la discussion du règlement d'administration publique, il semble que l'assemblée du Palais-Royal ait approuvé le choix de l'office, ce qu'un juriste commente ainsi : « Le Conseil d'État s'est penché avec beaucoup d'intérêt sur l'organisme nouveau. Il l'a étudié très soigneusement et avec un esprit empreint du plus grand libéralisme, la formule très souple de l'Office national industriel lui a paru une formule d'avenir pour nos autres monopoles » [43]. À l'opposé, en mai 1924, le périodique libéral *L'économiste français*, commente cette création par des formules aussi aimables que « ce régime est contraire au bon sens » ou « il y a un nouveau ver rongeur dans les finances publiques » [44]. La volonté d'utiliser la poudrerie de Toulouse renvoie aussi à la difficile reconversion des arsenaux, dont les scandales autour de celui de Roanne demeurent alors dans les esprits [45].

39. Chaillot (G.), *Les offices...., op. cit.,* p. 145.

40. Charpy (J.), *L'industrie de l'azote en France, avant, pendant et après la guerre,* Paris, Jouve et Cie éditeurs, 1925, p. 81-92.

41. Pour une bonne présentation de ces tentatives : Hugon (P.), *De l'Étatisme..., op. cit.,* p. 92-145 et les documents en annexes p. 157-188. L'auteur publie en annexe le texte de la loi du 11 avril 1924 qui institue l'Office, p. 184-188.

42. Léon (M.), *L'Office National Industriel de l'Azote et le problème de l'azote en France,* Paris, Librairie du recueil Sirey, 1930, p. 84.

43. Samsoen (M.), *Le régime de l'industrie de l'azote en France,* Paris, Société anonyme du recueil Sirey, 1925, p. 163.

44. Rouland (E.), « Une nouvelle industrie d'État. La fabrication de l'ammoniaque synthétique », *L'Économiste français*, 3 mai 1924, p. 547-548.

45. Barras (M.), *Histoire de l'arsenal de Roanne 1916-1990,* Lyon, Ed. lyonnaise d'art et d'histoire, 1998 et pour une étude réalisée à la sortie du conflit mondial : Gignoux (C.-J.), *L'arsenal de Roanne et l'État industriel de guerre,* Roanne, Imp. de l'union républicaine de Roanne, 1920.

Les premiers résultats de l'Office national industriel de l'azote (ONIA) sont finalement assez catastrophiques d'autant que de graves problèmes techniques paralysent la production. Certains avis sont émis par des parties prenantes de l'expérience comme Édouard Bernard qui y consacre une thèse de droit en juillet 1933 et qui se présente comme agriculteur, membre d'une Chambre d'agriculture et de l'association générale des producteurs de blé [46]. Ses conclusions sont nuancées et il ne critique que les dérives possibles, et en particulier la politisation de l'office : « L'usine de Toulouse va bien : 1°) parce qu'elle est une exception surveillée, sur laquelle l'industrie privée promène un œil jaloux, les anti-étatistes un œil malveillant ; 2°) parce qu'elle a un statut qui la dégage le plus qu'il est possible ou presque, de l'intervention de l'État ; 3°) parce que sa direction technique est de première valeur. [...] Toulouse marcherait mieux encore si son territoire ne constituait une zone franche avec cette consigne appliquée strictement : « Défense à la politique d'entrer ». D'étatisme il ne lui reste bientôt plus que cette lèpre : des tentatives répétées de favoritisme [...] L'Office de Toulouse est, parmi tant d'Offices mal venus, celui qui échappe le plus aux critiques, un des rares qui doive être conservé. C'est une industrie d'État échappant autant que faire se peut aux vices de l'étatisme industriel, grâce à son statut réellement industriel, à sa comptabilité industrielle, au recrutement de son personnel » [47].

Il est certain que la crise de l'Office de l'azote ravive, à la fin des années 1920, les attaques libérales contre l'étatisme. Le comte de Fels, dans les colonnes de la *Revue de Paris*, revient en particulier sur la forme d'unanimisme qui avait entouré les créations d'office au sortir de la guerre en la comparant aux projets du syndicalisme ouvrier : « La Nationalisation industrialisée de la CGT rencontrait, les années précédentes, quelques sceptiques, en petit nombre d'ailleurs, au parlement. Mais, l'office industriel n'y comptait pas, que nous sachions, d'hérétiques. Il y réalisait, dans le plus vif de la querelle entre le Bloc National et le Cartel des Gauches, une sorte d'unité morale. C'est lui qui les réconciliait » [48]. De Fels conclut sur l'Office national industriel de l'azote à la suite du débat parlementaire de novembre 1927 : « Après trois années, l'Office national industriel de l'azote installé à la poudrerie de Toulouse aboutit à une catastrophe, doublée d'un scandale » et il propose une définition tranchante de l'Office industriel : « Le système de l'officiat, c'est de l'étatisme camouflé et mal camouflé, sans qu'il y ait rien de changé au fond des choses ». Reprenant plus en détail la création de l'Office national industriel de l'azote, de Fels dans un article postérieur prend des accents nettement pamphlétaires : « Il fallait une dose d'optimisme peu commune pour croire à l'avenir d'un système qui, multipliant les inconvénients propres de la société anonyme par un nouveau coefficient d'irresponsabilité, ne se réservait aucun moyen d'éviter le soviétisme larvé par quoi se caractérisent toutes les usines d'État et qui tendait à trois fins manifestement contradictoires : livrer l'engrais à bas prix, surpayer le personnel et réaliser de gros profit. » [49]. Au-delà de ce qu'il nomme la « bouffonnerie quasi-shakespearienne » toulousaine, De Fels attaque l'ensemble de ce qu'il nomme le « Système Official » et reproche en particulier aux sénateurs d'« attribuer à cette forme d'étatisme d'extraordinaires vertus d'efficacité et de productivité » [50].

46. Bernard (E.), *Le problème de l'Azote en France, agriculture, industrie, défense nationale,* Amiens, Imp. Gaillard & Jumel, thèse de droit, Université de Poitiers, 1933.

47. *Ibid.,* p. 139 et 146.

48. De Fels, « Les richesses de l'État français. L'Office industriel », *Revue de Paris*, 1er janvier 1928, p. 180-193, p. 181, 186 et 190 pour les citations respectives.

49. De Fels, « Les richesses de l'État français. Un engrais étatiste », *Revue de Paris*, 1er octobre 1928, p. 673-690, p. 679.

50. *Ibid.,* p. 689.

Notre objectif n'est pas de suivre ici le devenir de l'Office de l'azote [51], mais bien de souligner qu'il a cristallisé dans son expérience les débats politiques et juridiques sur cette forme institutionnelle. C'est en particulier autour de cette formule que les penseurs libéraux se mobilisent. Raymond d'Argila explique ainsi : « la prodigieuse aventure de l'Office national de l'Azote enseigne clairement que les plus belles formules du monde et les meilleures réformes ne sont pas suffisantes pour rénover la gestion industrielle de l'État » [52].

Au début des années trente, un retournement de la tendance du débat intellectuel sur la question des offices s'amorce. Laroque et Maspétiol écrivent ainsi : « [il faut] lutter contre la tendance actuelle à voir dans l'« Office » une panacée universelle » [53]. Au-delà du scandale concernant l'azote, l'autonomie des offices est de plus en plus critiquée. Ainsi, le comité des experts créé le 31 mai 1926 sur les questions financières note-t-il dans son rapport que « certains services ont été érigés en Offices autonomes : ils se soustraient ainsi aux compressions de dépenses que réclament les circonstances actuelles » [54]. Si la forme office est critiquée elle n'est pas totalement rejetée et la commission propose même de transformer le monopole des tabacs et allumettes en Office national autonome, reprenant ainsi le projet de la commission à laquelle avait participé H. Fayol [55]. Le Comité des experts publie cependant en annexe la nomenclature des offices avec les prévisions de recettes et de dépenses pour l'exercice 1926, en distinguant ensuite dans le détail les budgets soumis au contrôle du ministère des Finances de ceux qui ne le sont pas [56].

Les polémiques dans la presse et les revues débouchent sur des prises de position partisanes. Lors des discussions budgétaires, l'affaire toulousaine est souvent au cœur des polémiques, les représentants de la Haute-Garonne se prévalant d'enquêtes minutieuses sur le terrain. L'un d'entre eux, le sénateur Raymond Blaignan en 1930 tient un discours très critique qui insiste sur les conditions de salaire trop avantageuses offertes aux employés de l'Office national industriel de l'azote, reprochant même l'embauche d'étudiants, non pas de l'institut de chimie mais de la Faculté de droit [57]. Joseph Caillaux, ancien président du Conseil et spécialiste des questions financières au Palais du Luxembourg surenchérit : « Il est absolument impossible, nous en avons une fois de plus la preuve, de laisser les offices dans l'état de législation indéterminée dans laquelle ils sont [...] Vous devez organiser un contrôle strict pour éviter des abus qui se multiplient avec le pullulement des offices » [58]. Dans le même temps, le rapporteur général de la commission des finances, Charles Dumont, soutenant le gouvernement, rappelle à propos de l'Office national industriel de l'azote que « l'impulsion donnée ne peut être interrompue. La bonne marche de l'usine de

51. Dally (G.), *Un établissement public industriel : l'Office national industriel de l'Azote,* thèse de doctorat, sous la dir. de P. Reuter, Université de Paris, 1955. L'auteur mentionne en particulier un avis émis le 15 juin 1934 par un collège de conseillers d'État (p. 22-33).

52. Argila (R. d'), *L'Étatisme industriel,* Paris, imp. du Montparnasse et de Persan-Beaumont, 1929.

53. Maspétiol (R.) et Laroque (P.), *La tutelle administrative..., op. cit.,* p. 340.

54. *Rapport du Comité des experts,* Paris, Imprimerie nationale, 1926, p. 17.

55. Chatriot (A.), « Fayol, les fayoliens et l'impossible réforme de l'administration durant l'entre-deux-guerres », *Entreprises et Histoire,* 34, décembre 2003, p. 84-97.

56. *Rapport du Comité des experts, op. cit.,* p. 103-104.

57. Blaignan s'exclame : « il faudrait la plume de Courteline pour vous expliquer comment des jeunes gens inscrits à l'école de droit trouvent le moyen de se faire embaucher pour deux ou trois mois – le temps de réparer la brèche ouverte dans le portefeuille – comme aides-chimistes et d'assurer, à l'aide du code ou des pandectes, le contrôle ou, plus exactement, le non-contrôle des fabrications. », *Journal officiel de la République française, Débats Parlementaires, Sénat,* 2e séance du 30 juin 1930, p. 1376.

58. *Ibid.,* p. 1377.

Toulouse est nécessaire à notre agriculture et aussi à la défense nationale » [59]. En juin 1931 tout le groupe des députés socialistes [60] dépose une résolution tendant à l'organisation du fonctionnement financier des offices, comme c'est aussi le cas de députés modérés liés aux milieux d'affaire en décembre 1932 [61].

Le député Jacquier qui fait un bilan des offices au début du mois de mars 1933 insiste sur le fait que « sur 75 offices ou établissements autonomes existant actuellement, 26 ont été créés depuis 1926. Il s'agit là d'un flot dont la rapidité est inquiétante et qu'il faut arrêter sans délai. » [62]. En soulignant les blocages rencontrés par la Cour des comptes dans les procédures de contrôle, il rappelle que la logique du système comptable de l'entreprise entre en contradictions avec la comptabilité publique. Le député tente une estimation du volume budgétaire actuel, celle-ci est d'ailleurs souvent reprise par la suite à des fins polémiques [63].

LA COMMISSION DES OFFICES OU COMMENT RÉFORMER LES INSTITUTIONS NOUVELLES

Ces débats parlementaires à répétition autour de l'office de l'azote comme la volonté plus large de faire des économies conduisent finalement au vote de l'article 78 de la loi du 28 février 1933 qui créée une commission chargée d'examiner « dans un délai de trois mois à dater de la présente loi les statuts et les comptes des divers offices autonomes dépendant de l'État, soit pour les incorporer dans les services normaux des ministères, soit pour apporter à leur organisation et à leur gestion toutes les modifications suggérées par l'expérience et imposées par les nécessités d'économie et le souci de clarté » [64]. Placée sous l'autorité du président du Conseil, la commission fut prolongée sans limite par l'article 12 de la loi du 23 décembre 1933 et son rapport général daté du 15 septembre 1935 ne fut rendu public au *Journal officiel* qu'en juin 1936 [65]. Ce rapport précise les dates des dispositions législatives et réglementaires ayant conféré l'autonomie aux offices et établissements publics qui en sont dotés [66]. La loi de décembre 1933 précise que des décrets, pris sur avis de la commission et sous le contreseing du ministre dont dépendait l'office et du ministre du budget, pourraient « prononcer, nonobstant toute disposition législative contraire, les suppressions et transformations d'établissements jugées nécessaires, ainsi que toutes mesures d'exécution ».

59. *Ibid.,* p. 1379.

60. *Impressions parlementaires*, *Chambre des députés*, n° 5402, annexe au procès-verbal de la séance du 30 juin 1931.

61. *Impressions parlementaires*, *Chambre des députés*, n° 1156, annexe au procès-verbal de la séance du 27 décembre 1932 (on retrouve parmi les signataires de la proposition de loi Maurice Petsche et Paul Reynaud).

62. Rapport n° 1534, *op. cit.*, p. 401.

63. Il estime l'ensemble à 14,5 milliards dont 7,3 pour la caisse d'amortissement qu'il associe à un office, 1,7 pour les mines domaniales de la Sarre, 3,5 pour les chemins de fer de l'État et 1,5 pour ceux d'Alsace-Lorraine ; le chiffre qu'il donne concernant plus strictement les offices est donc d'un milliard à un milliard et demi. *Ibid.,* p. 402.

64. Les articles 78, 79 et 80 (*Journal officiel de la République française, Lois et décrets,* 1er mars 1933, p. 2000), appartiennent au chapitre « Compression des dépenses » d'une loi qui porte sur l'ouverture sur l'exercice 1933 de crédits provisoires applicables au mois de mars 1933 et sur l'autorisation de percevoir pendant le même mois les impôts et revenus publics, et tendant au redressement budgétaire (ce que l'on nomme traditionnellement un « douzième provisoire »).

65. *Rapport général de la Commission des offices, Journal officiel de la République française, annexes administratives,* 4 juin 1936, p. 437-446.

66. *Ibidem,* p. 438.

Le rapporteur de cette commission était le conseiller-maître à la Cour des comptes Pierre Brin [67] et son texte nous donne de nombreuses indications en l'absence d'autres sources [68]. La commission était composée de parlementaires et de fonctionnaires [69]. En précisant la compétence de la commission, le rapport général refait un bref historique des offices et souligne qu'« ainsi sont nés les offices au fur et à mesure de l'extension même des attributions de l'État. Surtout depuis la guerre le rôle de l'État s'est largement étendu dans le domaine économique, technique, scientifique. L'intérêt national a exigé notamment son intervention dans la production et la distribution de certains produits reconnus nécessaires aux besoins de l'industrie ou même de la défense nationale » [70]. Le rapport reprend les arguments essentiels qui avaient présidé à de telles créations mais condamne fermement les dérives : « Il s'est manifesté pendant quelques années un véritable engouement pour cette formule d'offices autonomes, qui devait, disait-on, permettre une organisation plus souple des services, intéresser davantage les usagers à la gestion, attirer les libéralités dont pourraient bénéficier notamment les services scientifiques, et favoriser la création d'un patrimoine et de réserves pour l'exécution de programmes répartis sur plusieurs années. Quelles que soient les raisons qui ont pu être invoquées en ce sens, cette politique devait aboutir à d'incontestables abus. » [71].

La liste finalement dressée par la commission ne s'arrête pas qu'aux offices mais à l'ensemble des établissements dotés de l'autonomie financière (on y trouve ainsi les établissements scientifiques, les musées, les manufactures, les ports autonomes et diverses caisses de crédit ou de garantie). Le rapport rappelle à mots couverts le scandale entourant l'office national du tourisme – le directeur aurait engagé des dépenses somptuaires dénoncées par la presse – et les demandes de contrôle parlementaire. Il rappelle que « cette insuffisance du contrôle financier apparaissait d'autant plus dangereuse que les offices se trouvent faire exception aux principes fondamentaux de notre comptabilité publique : à la règle de l'unité, par l'existence même de budgets autonomes détachés du budget général, à la règle de l'universalité, par les nombreuses affectations de recettes spéciales, à la règle de l'annualité, enfin, par la conservation des excédents dont ils bénéficiaient en fin d'exercice » [72]. Compte tenu du caractère délicat de sa mission, la commission revendique « s'être attachée à ne jamais proposer de solution purement doctrinale, mais à différencier ses propositions de réforme, selon les besoins et le caractère des services qu'elle

67. Pierre Brin, 1882-1969, reçu auditeur à la Cour en juin 1908, fait l'intégralité de sa carrière rue Cambon et se spécialise dans les commissions liées aux questions d'économies publiques (dont le Comité de la « Hache » en 1938 et le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics en 1946), il est nommé premier Président de la Cour des comptes le 8 janvier 1948 après en avoir été le procureur général à partir d'octobre 1944. *Cf.* Crepey (A.) dir., *La Cour des comptes,* Paris, éd. du CNRS, 1984.

68. Malgré des recherches répétées, les archives de cette commission n'ont été retrouvées ni aux archives du ministère des Finances, ni aux Archives nationales (fonds de la Présidence du Conseil) ni à la Cour des comptes. En plus des nombreux rapports préparés, il doit exister des procès-verbaux des 81 séances tenues par la commission entre avril 1933 et septembre 1935.

69. D'après un décret du 29 mars 1935 cité dans le rapport général, les membres sont MM. Hervey et Chéron, sénateurs, Louis-Dreyfus et Ernest Lafont, députés, le directeur du Budget ou son représentant, Decron, inspecteur général des Finances, Brin, conseiller maître à la Cour des comptes, Laurent, secrétaire général de la fédération générale des fonctionnaires, représentant le comité supérieur des économies, de La Lande de Calan, conseiller référendaire à la Cour des comptes. Laurent démissionne en juin 1934 et n'est pas remplacé le comité ayant cessé ses travaux. Chéron et Lafont devenus ministres sont remplacés par MM. Mauger, sénateur et Léon Roche, député. A ces membres permanents est adjoint, pour l'examen de chaque office, un représentant du ministre dont dépend l'établissement. Les fonctions de secrétaire sont assurées par M. Berthoud, auditeur à la Cour des comptes.

70. *Rapport général..., op. cit.,* p. 437.

71. *Ibid.,* p. 438.

72. *Ibid.,* p. 439.

examinait » [73] ; le rapport explique en effet que l'autonomie accordée à l'office des mutilés, combattants, victimes de la guerre et pupilles de la nation s'expliquait par des « raisons d'ordre psychologique », plaçant ces établissements « au-dessus et en dehors de toute discussion politique » [74]. Certaines propositions de la commission concernent parfois la réorganisation de l'ensemble d'un secteur comme pour le cas des recherches scientifiques qui connaissent alors une amorce de prise en charge politique [75]. Le système choisi par la commission de commander des rapports intermédiaires pour chaque établissement permet de rentrer dans les détails [76] et la commission propose ainsi des économies de personnel dans les services, des économies de subventions étatiques et même des récupérations. La commission s'intéresse même aux sociétés d'économie mixte ayant fait appel au concours financier de l'État ou des offices dépendant de l'État.

Concernant les dossiers d'offices industriels et commerciaux, parmi les plus sensibles, la commission note les erreurs commises au début à Toulouse et « certaines exagérations de rémunération dans la gestion des mines domaniales de potasse d'Alsace » ; mais pour elle, « sous ces réserves, il n'apparaît pas que l'administration des offices industriels puisse donner lieu à de graves critiques, et rien ne permet de dire que l'État aurait obtenu un meilleur rendement de son capital en l'abandonnant entre les mains de l'industrie privée » [77]. La conclusion globale est ainsi nuancée face à la polémique de la fin des années 1920 et du début des années 1930 : « La commission a le devoir de déclarer qu'elle n'a pas trouvé dans les offices ces organismes parasitaires et dispendieux que dénonçait l'opinion. Constatant, au contraire, que, dans leur ensemble, ces services correspondent à un besoin, elle n'a pu conclure à la suppression pure et simple de ces services. La suppression de certains offices, en tant qu'organismes autonomes a bien été décidée, mais il importe de ne pas s'exagérer la portée d'une semblable mesure, qui permet parfois de réaliser des économies appréciables, mais qui laisse néanmoins à la charge du budget général l'essentiel du service. » [78]. Enfin, la commission propose aussi la réforme des règles comptables dans un « souci de clarté ».

Un décret-loi dès le 4 avril 1934 supprime sans rapport de la commission certains offices comme l'office national d'hygiène social (créé en 1924), l'office national des prêts d'honneur (1923), l'institut de recherches agronomiques (1901) et l'agence générale des colonies (1919). La question des règles comptables donne aussi lieu à plusieurs textes : un décret du 15 décembre 1934, des décrets-lois des 25 et 30 octobre 1935 qui instituent en particulier un contrôle financier des offices confié au ministère des Finances et au Parlement [79]. Les décisions se sont donc montrées mesurées : il s'est agi de supprimer certains offices lorsque leur réintégration dans l'administration ne posait pas de difficultés, et, en tout état de cause, de sensiblement restreindre, voire de supprimer leur autonomie. Certains juristes critiquent ces mesures, ainsi G. Chaillot qui écrit : « Nous ne cacherons

73. *Ibid.,* p. 440.

74. Le rapport conclut sur ce point : « Supprimer l'autonomie paraîtrait ici manquer à des engagements en quelque sorte sacrés », *Ibid.*

75. Duclert (V.), « La France et la politique de recherche au XX^e siècle. L'enjeu historique de l'institutionnalisation », in Chatriot (A.) et Duclert (V.) dir., *Le gouvernement de la recherche. Histoire d'un engagement politique, de Pierre Mendès France à Charles de Gaulle (1953-1969),* Paris, La Découverte, 2006, p. 19-31.

76. En annexe du rapport, est publié le détail des mesures proposées établissement par établissement ainsi que les suites données aux conclusions de la commission, *Rapport général..., op. cit.,* p. 444-446.

77. *Ibid.,* p. 443.

78. *Ibidem.*

79. Ces textes sont publiés en annexes, p. 202-214, par Fuzier (A.), *Contribution..., op. cit.*.

pas notre désappointement en constatant la pusillanimité des mesures prises » [80]. Pour autant la forme office n'est pas strictement condamnée. Au contraire, dans cette période de débat sur l'économie dirigée et sur le corporatisme, elle constitue une ressource comme le montre le cas du blé.

ENTRE ADMINISTRATION ET VOIX CORPORATIVE : L'EXEMPLE DE L'OFFICE DU BLÉ

Les débats sur la création d'un office du blé résonnent parfaitement avec ces exemples et avec les travaux de la commission des offices. Le débat sur la régulation étatique du marché des céréales est ancien : Jaurès revendiquait déjà en 1894 un « monopole à l'importation des grains », la Première Guerre mondiale avait expérimenté divers modes et le thème était revenu en 1925 sous forme d'une demande socialiste portée par le spécialiste des questions agricoles Adéodat Compère-Morel [81]. Les projets et contre-projets s'enchaînent entre 1926 et 1934 sans aboutir à une stabilisation satisfaisante d'un marché qui apparaît comme particulièrement en crise. Avant même la victoire du Front populaire, certains commentateurs appellent cette réforme de leurs vœux en développant une vision à la fois dirigiste et quelque peu technocratique de l'action publique. Ainsi, dans une thèse de doctorat de droit, Jean Sirol y voit-il « la preuve de la volonté du Parlement de donner le jour à un organisme puissant et compétent en dehors de lui-même : c'est une reconnaissance implicite, particulièrement intéressante, de l'impossibilité où il se trouve, tant par suite de la lenteur de la procédure parlementaire que de son incompétence, à s'occuper des innombrables problèmes économiques actuels ». Pour ce jeune juriste, une telle création « marque les progrès d'un socialisme d'État qui n'a rien de révolutionnaire mais au contraire tend à organiser, à diriger l'économie nationale. Par ailleurs, il est certain que pour la masse, il y a une sorte de fascination vis-à-vis de ces organismes compliqués, alimentés par des sommes considérables et dont on ne doute pas de la puissance sur les faits économiques, du moment qu'ils représentent l'État. Cela résulte d'une évolution dans le sens opposé des idées libérales, que l'on constate non seulement en France, mais dans le monde entier et peut-être beaucoup plus dans d'autres pays que chez nous (USA, URSS, Italie, Allemagne, Autriche, Suisse) » [82].

Les socialistes déposent à l'été 1936 un projet de loi, mais contrairement aux grandes lois sociales votées dans l'urgence, celui-ci est très débattu et il ne faut pas moins de sept navettes du projet entre les deux chambres avant d'aboutir à la loi du 15 août 1936 [83]. L'ONIB ainsi créé est un établissement public interprofessionnel (regroupant producteurs, négociants, transformateurs, consommateurs et administrations) dont les attributions les plus importantes sont la fixation du prix du blé, le stockage, et le monopole des importations et des exportations. Aux yeux des commentateurs, ces laborieuses tractations parlementaires ont abâtardi le projet : « l'Office du Blé français a été créé dans des

80. Chaillot (G.), *Les Offices..., op. cit.,* p. 188.

81. Le meilleur tableau d'ensemble des débats parlementaires antérieurs à 1936 est : Normand (A.), *Une expérience d'économie dirigée en agriculture : l'Office du blé,* Grenoble, Imp. Boissy & Colomb, 1938, p. 93-114.

82. Sirol (J.), *Les problèmes français du blé,* Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1934, thèse de doctorat de droit de l'université de Toulouse, p. 370-371.

83. Sur ces débats parlementaires très vifs, *cf.* Lynch (E.), *Moissons rouges. Les socialistes français et la société paysanne durant l'entre-deux-guerres (1918-1940),* Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2002, p. 349-354.

conditions telles qu'il ne revêt pas, dans son organisation, le caractère d'une construction basée sur des principes théoriques se rattachant à une doctrine bien déterminée » [84]. La taxation du blé avait déjà été pratiquée et le point le plus neuf réside surtout dans la représentation d'intérêts généraux dans les organes de direction (trait caractéristique des offices) et dans le renforcement de l'organisation corporative de la profession [85].

Cette création suscite pourtant de vives polémiques et certains milieux paysans agités sur fond de crise agricole attaquent ce nouvel office. Le leader d'extrême droite Henry Dorgères critique ses employés budgétivores [86], le penseur corporatiste Louis Salleron dénonce l'étatisme [87]. Dans le même temps, en étudiant les groupements de paysans bretons, la politiste Suzanne Berger a bien montré que « Landerneau [l'Office central des œuvres mutuelles agricoles du Finistère] protesta contre la fixation autoritaire des prix par l'État, mais tira avantage du fait que la loi prescrivait à tous les cultivateurs de stocker leur blé pour aboutir à la création d'une coopérative du blé qui disposerait des silos nécessaires. [...] l'Office du blé, création d'un gouvernement de gauche que Landerneau craignait et détestait, valut en fait à l'Office central le quasi-monopole du commerce du blé dans le Finistère » [88].

On ne peut suivre ici la mise en place et les avatars de l'office du blé [89]. Il faut noter cependant que se rejouent autour de sa création les mêmes polémiques que lors de la sortie du premier conflit mondial, de la fin des années vingt et du milieu des années trente. Dans le même temps, ce projet de réforme résiste grâce à l'appui des partenaires sociaux aux différents changements de régime (créé en 1936, transformé mais maintenu dans le cadre du gouvernement de Vichy, l'Office perdure à la Libération). L'une des particularités de l'Office du blé réside bien dans sa spécificité entre organisme professionnel et administration déléguée du ministère de l'Agriculture. Ce statut original, comme l'importance du marché du blé en période de pénurie, explique que l'office, transformé en Office national interprofessionnel des céréales traverse la période de l'Occupation, la Libération et les IV^{e} et V^{e} République [90].

Cet office a valeur d'exemple pour certains autres produits agricoles et les ambiguïtés des réclamations des professionnels aboutissent parfois à de nouveaux débats. En 1937, le Conseil national économique évoque de la création d'un comité interprofessionnel des fruits et légumes et si le terme d'office n'est pas tout de suite employé, la comparaison avec le marché du blé est immédiate [91]. Le secrétaire général de l'institution, Georges

84. Normand (A.), *Une expérience..., op. cit.,* p. 163.

85. de Bresson (J.), *L'Office du blé,* Paris, Librairie technique et économique, 1937, p. 127-128.

86. Paxton (R.O.), *Le temps des chemises vertes. Révoltes paysannes et fascisme rural 1929-1939,* Paris, Le Seuil, 1996, p. 34 et 176.

87. Salleron (L.), « L'Office du blé », *Revue politique et parlementaire,* n^{o} 501, 10 septembre 1936, p. 421-435.

88. Berger (S.), *Les paysans contre la politique. L'organisation rurale en Bretagne, 1911-1974*, Paris, Le Seuil, 1975, p. 154.

89. Dans l'attente d'une analyse plus globale, on peut consulter : Coevoet (A.), *La législation française du blé*, Lille, Imp. Douriez-Bataille, 1936 ; Groisne (R.), *La politique française du blé depuis la guerre*, Paris, Librairie technique et économique, 1936 ; Schoen (A.), *Le marché agricole français et les interventions de l'État*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1936 ; Noly (P.-J.), *Le rôle des coopératives agricoles des producteurs de blé*, Paris, Librairie technique et économique, 1938 ; Grenier (S.), *Le blé dirigé en France*, Lyon, Bosc Frères M. & L. Riou, 1939 et Equer (M.), *Le marché du blé, étude économique et technique*, Paris, Librairie sociale et économique, 1939.

90. Pour une première approche : Court (M.), *Le statut juridique de l'Office national interprofessionnel des céréales*, Aurillac, éditions du centre, 2^{e} éd., 1954.

91. La question se pose alors également pour le vin : *cf.* Cellier (A.), *La viticulture française et les projets d'Office national du vin,* Montpellier, Imprimerie Mari-Lavit, 1938.

Cahen-Salvador, prend une position nette : « La question essentielle est de savoir si le gouvernement peut déléguer à un Comité [...] un pouvoir qu'il tient de la Constitution ; la création de comités ou d'offices ayant un tel caractère se traduirait par l'institution d'un véritable État corporatif et ce n'est certainement pas dans cette voie que le Conseil national économique a l'intention de s'engager ». Ernest Poisson, représentant des coopérateurs de consommation lui répond de manière nuancée, en se déclarant « plus que quiconque opposé à la conception de l'État corporatif, mais néanmoins partisan de voir se développer dans les cadres de l'État parlementaire actuel un certain nombre d'organisations économiques jouissant d'une certaine autonomie » [92].

*

* *

« De tous temps, la question des Offices a été chaotique. Les Offices, nés de circonstances fortuites se sont multipliés rapidement, au hasard des lois et des ministères, ont été organisés sans règles fixes, ont fonctionné chacun isolé dans sa sphère. Partout et toujours a régné la plus grande incohérence. Après une période de faveur extraordinaire, subitement le vent a tourné : un courant d'hostilité sans cesse accrue s'est développé » [93]. Ce commentaire d'un des docteurs en droit qui a consacré sa thèse en 1936 à cette question révèle assez bien la nature incertaine et les évolutions des discussions à la fois théoriques et politiques sur les offices. Presque vingt ans plus tard, Gabriel Ardant posait le même diagnostic : « L'engouement pour la formule des offices fut suivie d'une réaction en sens contraire » [94].

Le débat sur les offices, au-delà de l'imprécision des termes et des polémiques très vives qui le caractérisent, permet en fait de suivre une partie des transformations des modes d'intervention de l'État durant l'entre-deux-guerres. L'essor de ce type ambigu d'établissement public, issu principalement de la Première Guerre mondiale et des nouvelles fonctions remplies alors par l'administration, repose en fait les nombreuses questions touchant au contrôle budgétaire (du Parlement, de la Cour des comptes et du ministère des Finances), à la place des services publics (c'est aussi la période d'élaboration par le Conseil d'État du statut des établissements publics industriels et commerciaux [95]), à la catégorisation juridique des nouvelles structures institutionnelles. D'autres exemples existent : la loi du 27 mai 1921 a confié l'œuvre d'aménagement du Rhône à une Société d'un type inédit réunissant différentes collectivités mais dont l'État conservait le contrôle ; mais la situation est difficile, les statuts débattus et la transformation en Compagnie nationale du Rhône ne se réalise qu'en 1933 [96]. Enfin, même si elle est de nature quelque peu différente, la question des budgets annexes [97] trouve un autre aboutissement durant les années 1920 avec

92. Archives nationales, CE 96, Procès-verbal de la séance de la séance de la commission permanente du CNE du 10 mai 1937.

93. Fuzier (A.), *Contribution..., op. cit.,* p. 191.

94. Ardant (G.), *Technique..., op. cit.,* p. 11.

95. Dubois de Carratier (L.), « Le Conseil d'État, l'économie et le service public : concessions et services publics industriels et commerciaux (années 1880-1950) », *Revue d'histoire moderne et contemporaine,* 52-3, juillet-septembre 2005, p. 51-74.

96. Giandou (A.), *La Compagnie nationale du Rhône (1933-1998). Histoire d'un partenaire régional de l'État,* Saint-Martin d'Hères, Presses universitaires de Grenoble, 1999.

97. En 1930, on compte neuf budgets annexes : les monnaies et médailles, l'imprimerie nationale, le service des manufactures de l'État en Alsace-Lorraine, la Légion d'honneur, le service des Poudres et Essences, l'école centrale des Arts et Manufactures, les Postes, Télégraphes et Téléphones, la caisse nationale d'Epargne et la caisse des Invalides de la Marine, *cf.* Debray (J.-C.), *L'autonomie..., op. cit.*

le vote de la loi de 1923 qui instaure un budget annexe pour les PTT [98] après, là aussi, de nombreux débats et le fameux rapport très critique d'Henri Fayol sur « l'industrialisation des PTT » [99]. Plus largement les polémiques sur les offices renvoient donc à ce qu'un juriste appelait dans sa thèse en 1948 « les crises de la notion d'établissement public » [100]. Dans le même temps les débats sur le contrôle financier des établissements publics se poursuivent durant toute la seconde moitié du XX^{e} siècle et restent un objet de luttes politiques [101].

98. Le Roux (M.) et Oger (B.), « Aux origines du budget annexe des PTT », *in La direction du Budget entre doctrines et réalités 1914-1944,* Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2001, p. 129-137.

99. Fayol (H.), *L'incapacité industrielle de l'État : les PTT,* Paris, Dunod, 1921.

100. Drago (R.), *Les crises de la notion d'établissement public,* Paris, Imp. Saint-Gilles, 1950, Université de Paris, Faculté de droit, thèse de doctorat soutenue en 1948.

101. Berthereau (D.), « Aux origines du contrôle *a posteriori* des entreprises publiques », in Bouneau (C.) et Fernandez (A.) dir., *L'entreprise publique..., op. cit.*, p. 273-295.