

→ Quand l'azote devint une affaire d'Etat

Par l'historien Michaël Llopert

Prenant l'exemple de l'industrie de l'azote et de l'Office National Industriel de l'Azote (ONIA) marqué par la création de l'entreprise publique le 11 avril 1924 à Toulouse, Michaël Llopert, docteur en histoire contemporaine¹, a mené une recherche approfondie sur les débuts de cette industrie et la légitimité de l'État-entrepreneur : « un objet de controverses ». Une première partie qui en appelle deux autres.

L'actualité littéraire récente a été marquée par la sortie d'un ouvrage de combat intitulé *L'Etat-entrepreneur. Pour en finir avec l'opposition public privé*. Fruit d'une réflexion menée par l'économiste américano-italienne Mariana Mazzucato,

ce livre se présente comme un manifeste invitant l'opinion à modifier sa perception de l'État et de son rôle dans l'économie, et rappelant sa riche contribution au bien commun. A travers maints exemples historiques, tant anciens que récents, cette auteure souligne que l'intervention de l'État a été très souvent à l'origine des plus grands progrès qui ont marqué nos sociétés industrielles et post-industrielles, que ce soit dans le domaine de la recherche-innovation, dans la mise en place d'infrastructures de pointe ou, plus largement, dans la création de richesses. Cette relecture positive sur le rôle de l'État se veut d'autant plus corrosive dans un contexte où, depuis les

années 1980, l'idéologie néo-libérale a favorisé une remise en cause générale de son action, et où tout a été fait pour briser sa légitimité dans la sphère de l'entrepreneuriat. Cette idéologie qui dicte la politique de l'Union Européenne depuis près de trois décennies, a conduit les élites françaises à procéder au démantèlement des grands établissements publics, processus qui se poursuit aujourd'hui encore avec EDF et le projet Hercule. Or, nous aurions tort de penser que cette mise en procès de l'État-entrepreneur est un phénomène récent. Déjà avant 1914, ou encore, tout au long des années 1920, le paradigme économique dominant demeure très hostile à l'intervention de



Affiche publicitaire de la fin des années 1920

[Source : internet, <http://ubaye-en-cartes.e-monsite.com/pages/content/cartes-du-mois/la-carte-du-mois-de-mai-2020.html>].

la puissance publique dans l'économie. Certains historiens ont ainsi utilisé le terme de « libéralisme triomphant » pour caractériser cette séquence. En somme, avant 1945 et l'émergence d'un vaste secteur public et nationalisé en France, l'idée que l'État puisse réguler l'économie, et plus encore, se faire entrepreneur, était loin d'être évidente, y compris dans les secteurs jugés vitaux.

Nous nous proposons de revenir sur les débuts de l'industrie de l'azote en France et sur les débuts de l'Office National Industriel de l'Azote (ONIA). L'étude de cette entreprise publique créée à Toulouse, le 11 avril 1924, permet alors de comprendre comment, face à l'hostilité ambiante, l'État a progressivement construit et assis sa légitimité d'entrepreneur. Mais au-delà des oppositions qu'il a rencontrées, cet Office public, placé dans un environnement concurrentiel, a dû faire ses preuves. Tant dans le domaine économique que social (gestion du personnel), il lui a fallu passer par des crises pour apprendre et roder ses pratiques, jusqu'à déboucher finalement sur des résultats positifs qui lui ont valu de se maintenir pendant près de 80 ans. Mais tout d'abord revenons à la genèse...

L'État face à ses responsabilités au lendemain de la guerre

En révélant avec gravité l'importance de l'azote comme élément chimique stratégique pour l'indépendance du pays, la Première Guerre mondiale amorce une inflexion dans la manière dont l'État conçoit son action au sein de cette filière. Si les fragilités constatées dans cette industrie attestent d'une réelle carence du secteur privé, et des limites du modèle libéral en place, elles placent également l'État devant ses responsabilités. Aussi, la quasi-indifférence des pouvoirs publics qui avait prévalu jusqu'en 1914 s'efface brusquement au profit d'une politique plus volontariste qui va s'ébaucher tout au long des années 1920 et 1930.



Photographie des ateliers centraux dédiés à l'entretien et à la réparation des pièces, un cours de soudure autogène, 1927, (Source : archives privées d'anciens ouvriers de l'ONIA)



Silo contenant du sulfate d'ammoniaque, 1933 (Archives municipales Toulouse)

En premier lieu, la guerre fait prendre conscience aux gouvernants de la situation de dépendance intolérable de la France dans des secteurs stratégiques de première nécessité. En ce qui concerne l'azote, l'approvisionnement de la France en nitrate de soude (élément de base à la fabrication de poudre et d'explosifs) s'est vu, à partir de 1917, être brutalement mis à mal par l'attaque des sous-marins allemands qui coulèrent cargaisons sur cargaisons, générant au sein de l'État-major français des sueurs froides. De l'aveu de l'ingénieur des Poudres, André-Paul Marot, « les armées ne manquèrent pas de munitions, mais ce fut un miracle ». Sans l'appui de la marine britannique, cette faiblesse aurait pu sans doute coûter la victoire aux Alliés. C'est pourquoi, au sortir du conflit, un large consensus s'impose au sein de la classe politique, sur la nécessité de se prémunir contre les dangers d'une nouvelle guerre, et de doter le pays des moyens de pouvoir subvenir lui-même à ses besoins en acide nitrique.

Néanmoins, pour être envisageable économiquement, le développement de l'industrie de l'azote ne peut se restreindre aux seuls besoins militaires. Comme le précisera Louis Loucheur, alors Ministre de la Reconstitution industrielle : « Il s'agit de considérer à la fois le point de vue militaire, mais en y intégrant également les nécessités de l'économie de paix, c'est-à-dire le point de vue agricole ». En effet, pour faire émerger une industrie nationale pérenne, il faut au-préalable lui assurer des débouchés suffisants. Cela implique d'intéresser au premier chef les agriculteurs qui, en temps de paix, représentent les principaux consommateurs (88 % de l'azote). Dès lors, le développement de la filière doit s'orienter vers la production massive d'engrais azotés artificiels. Cette impulsion est d'autant

1- Il a soutenu sa thèse le 26 juin 2020 sous la direction de Jean-Marc Olivier et d'Alain Boscus. Son travail s'intitule : "Entre l'Etat, l'Usine et le Marché : le Problème de l'Azote en France. Les débuts controversés d'une entreprise publique durant l'Entre-deux-guerres. L'Office national industriel de l'Azote (1919-1940)".



Suite →

plus encouragée que l'Allemagne a mis au point juste avant la guerre un nouveau procédé de synthèse de l'ammoniaque, le procédé Haber-Bosch, qui permet de capter l'azote directement à partir de l'air et, par combinaison avec l'hydrogène, de produire de l'ammoniaque de synthèse. Ce procédé révolutionnaire offre aux États une voie royale pour s'affranchir des importations du nitrate de soude chilien. En fournissant toutes les gammes d'engrais possibles, l'essor de cette filière doit ainsi constituer un tremplin pour moderniser une agriculture française qui est ressortie affaiblie du conflit en raison du rationnement (sa consommation d'engrais azotés a chuté de 30 % par rapport à 1913). L'autre avantage réside enfin, dans le fait de soulager le Trésor public des importations très onéreuses du nitrate de soude, celles-ci lui coûtant 400 millions de francs.

La difficile articulation des intérêts publics et privés

Une grande partie des débats au début des années 1920 porte donc sur la façon de faire émerger cette nouvelle industrie de l'ammoniaque synthétique. La question qui se pose est de savoir comment arbitrer entre le maintien de l'initiative privée qui a toujours prévalu au sein de cette branche et la sauvegarde des intérêts supérieurs de la Nation que la guerre a mis en évidence dans les domaines militaire et agricole.

Au sein du gouvernement, le ministre Louis Loucheur, fait partie des personnalités politiques qui ont étudié les possibilités de permettre à l'État d'investir une partie du marché des engrais. Bien que partisan du libéralisme, et lui-même patron d'industrie, Loucheur reconnaît l'intérêt de laisser la puissance

publique investir le marché, et ce pour deux raisons. D'une part, pour suppléer aux insuffisances du secteur privé et, d'autre part, pour hâter la reconversion des poudreries construites pendant la guerre. Il se trouve alors soutenu par la proposition du socialiste Vincent Auriol « d'industrialiser le Service des Poudres ». Lors de la séance du 20 juin 1919, la Chambre des députés va même jusqu'à voter un crédit de 58 millions de francs pour la transformation de certaines parties de la Poudrerie nationale de Toulouse en usine de superphosphates. On envisage de faire de même dans la filière des engrais azotés. Or, le projet est rapidement annulé par le Sénat qui considère que l'État n'est pas apte à évoluer sur un marché dépourvu de monopole.

Mieux encadrer l'initiative privée

Si l'intervention de l'État comme exploitant direct sur ce marché n'apparaît pas être l'option souhaitée par la grande majorité des parlementaires, sa légitimité à légiférer et à poser ses conditions en matière de régulation apparaît en revanche nettement renforcée. Cela tient au fait que le système d'entente privé constitué autour du Comptoir Français de l'Azote depuis 1907, et auquel adhèrent les grandes entreprises comme Saint-Gobain, Kuhlmann ou Péchiney se trouve être de plus en plus décrié. En effet, on reproche aux industriels des engrais d'avoir sous-investi dans cette filière et de n'avoir cherché à faire que des profits à court terme, si bien que seul 1/5^e des besoins du pays apparaissent pourvus à l'amorce des années 1920.

Publicité ONIA, années 1930-1940 (Archives municipales Toulouse)



A cela s'ajoute l'opposition des grandes coopératives céréalières qui accusent ces mêmes producteurs d'engrais d'avoir profité de la guerre pour accentuer leurs marges de profit au détriment des agriculteurs, et ainsi, d'avoir agi à l'encontre des intérêts vitaux de la Nation. Si, les élections de 1919 conduisent à la victoire du « Bloc National » (alliance libérale de droite et de centre-droit) en principe favorable aux intérêts des industriels, une partie des députés de la majorité semblent toutefois partager cette méfiance à l'égard de telles ententes. De leur côté, les partis de gauche ne se privent pas non plus de critiquer les abus des industriels privés. On peut ainsi entendre parler le député socialiste Vincent Auriol du « très féodal Saint-Gobain ».

Quand l'État libéral se pense en stratégie de la filière...

La nécessité d'un contrôle minimal du marché par la puissance publique ayant été reconnue, il appartient au gouvernement présidé par Georges Clemenceau de concevoir une stratégie industrielle adéquate. Or, la tâche n'est pas aisée car l'État est lui-même traversé par des intérêts contradictoires. En effet, les administrations ne tirent pas toutes dans le même sens. Par exemple, si le ministère du Commerce entend défendre l'initiative privée par tous les moyens, il n'en est pas de même du ministère de la Guerre qui entend faire primer le principe de Défense nationale sur la logique de profit. Finalement, le gouvernement tente de faire une synthèse complexe des deux logiques. Pour affirmer son leadership dans la définition de cette politique et tenir le privé en bride, il entend exploiter les fruits de sa victoire sur l'Allemagne. La mise sous séquestre des usines allemandes de la BASF, à Ludwigshafen, lui permet notamment de mettre la main sur le très convoité procédé Haber-Bosch. Par l'article 297 du traité de Versailles du 28 juin 1919, l'État devient propriétaire



Panorama de l'usine de l'ONIA en 1933.
(Archives municipales Toulouse)



Photographie de la commission militaire française visitant les installations de la BASF à Ludwigshafen en 1919.
(Source : Lothar Meinzer, « Productive collateral or economic sense?: BASF under French occupation, 1919-1923 »).

de la licence d'exploitation des brevets allemands sur le sol national. Afin d'optimiser l'usage de ces brevets, il décide de signer une convention avec la BASF le 11 novembre 1919. Pour une durée de 15 ans, la firme allemande s'engage à livrer à la France tous les secrets d'exploitation relatifs au procédé Haber et à lui fournir aussi toute l'aide technique nécessaire pour monter en France une usine similaire à celles existantes déjà en Allemagne. En disposant de cette longueur d'avance technologique, le gouvernement Clemenceau pense disposer d'une arme suffisante pour imposer au secteur privé une réorganisation du marché de l'azote. Le projet prévoit que l'État rétrocède aux industriels français sa licence Haber, mais sous certaines conditions. Pour négocier, le gouvernement entreprend tout d'abord, de rassembler les entreprises intéressées dans un seul et même consortium, de manière à faire émerger une véritable filière nationale, sur le modèle anglo-saxon.

C'est dans ce but que le ministre du commerce, Étienne Clémentel, avait accompagné en mai 1919 la création d'une Société d'Étude de l'Azote réunissant quatorze industriels. L'État se propose de soutenir financièrement le projet, tout en laissant au secteur privé le soin de définir les contours de la réalisation industrielle, de la forme juridique à donner à la future société, et des modalités de partage des profits. En retour, le gouvernement exige un droit de contrôle sur certaines fabrications. Il entend par ailleurs imposer la technologie allemande et enfin, il souhaite imposer ses vues sur l'emplacement du futur site industriel. Le choix de la poudrerie de Toulouse, éloigné des frontières allemandes tient alors la corde. Toutefois, dans la suite de ce premier article, nous verrons que ce projet d'alliance public-privé s'est soldé par un échec, au point d'obliger l'État, à se faire lui-même entrepreneur.

Michaël Llopart