



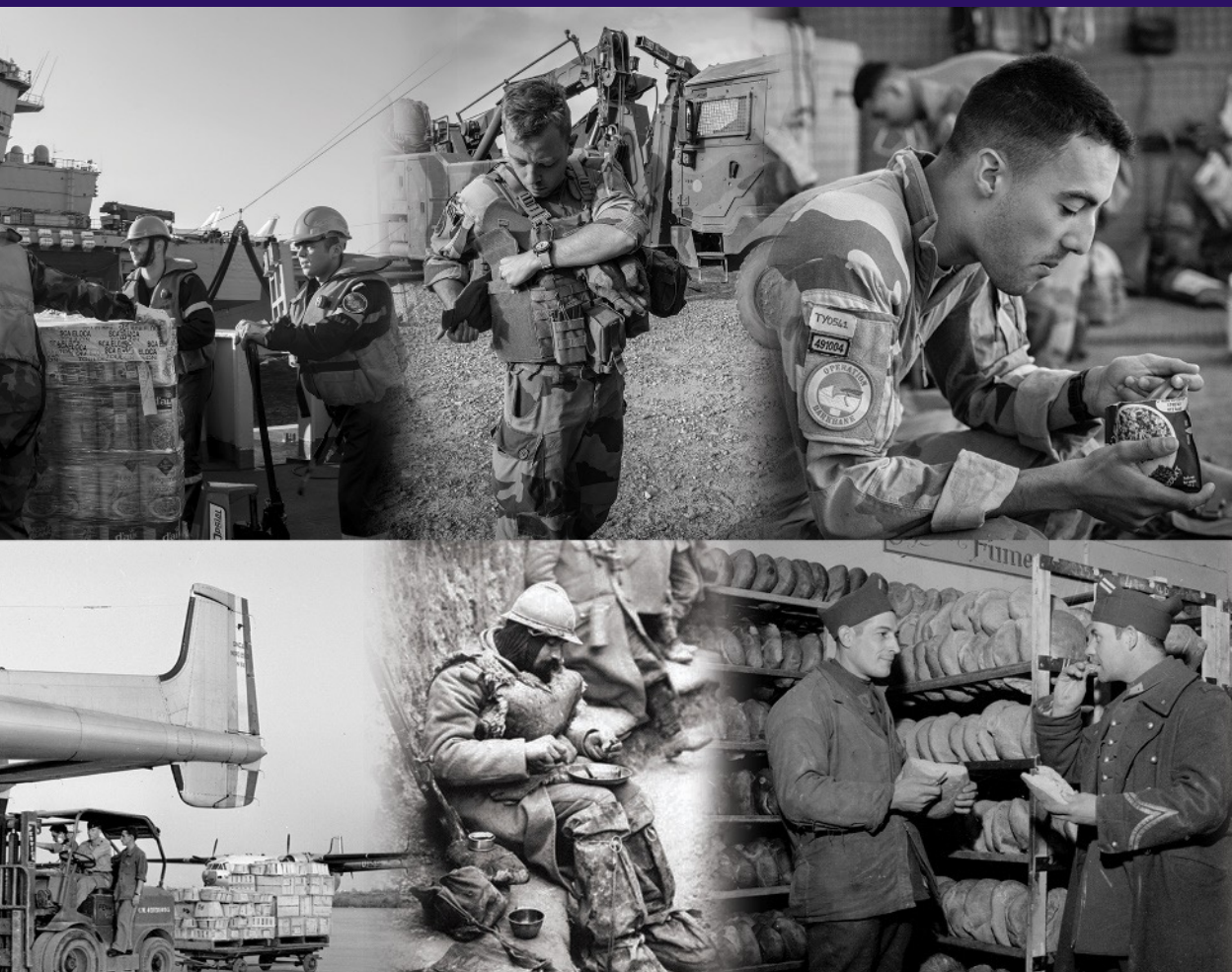
COMMISSARIAT DES ARMÉES

Intendant militaire Laporte

MOBILISATION ÉCONOMIQUE ET INTENDANCE MILITAIRE

D'UN SIÈCLE À L'AUTRE, PENSER LE SOUTIEN DES ARMÉES :
RÉÉDITION DE CONFÉRENCES DONNÉES À L'ÉCOLE DE
GUERRE ET AU CENTRE DES HAUTES ÉTUDES MILITAIRES

Avant-propos du général d'armée Thierry Burkhard, chef d'état-major des armées
Préface de la nouvelle édition par le Professeur Jacques Aben



Crédit photo : ministère des Armées
© Service du commissariat des armées, 60 boulevard Général-Martial-Valin, 75015, Paris
Version numérique réalisée par le SCA & le Pôle Graphique de Paris
ISBN : 978-2-11-179926-4
Dépôt légal : octobre 2025



La licence CC-BY-NC-ND implique que la réédition de *Mobilisation économique et intendance militaire* de l'Intendant militaire Laporte est — pour sa partie hors du domaine public — placé sous le régime des licences creative commons (pictogramme « CC »). Cet ouvrage peut être librement utilisé, reproduit et diffusé, à la condition de faire référence au ministère des armées : « © Service du commissariat des armées, France, octobre 2025 » (pictogramme « BY »). Sa modification n'est pas autorisée (pictogramme « ND ») et son utilisation à titre commercial est interdite (pictogramme « NC »).

Ferdinand Laporte

**MOBILISATION ÉCONOMIQUE
ET INTENDANCE MILITAIRE**

Réédition d'un ouvrage des années 1920
dirigée par Pierre Ferran & Pierre Chaffard-Luçon
pour le compte de la direction centrale
du Service du commissariat des armées

Réfléchir à la mobilisation économique au XXI^e siècle

SOMMAIRE

Sommaire	V
Avant-propos	VI
Préface à l'édition 2024.....	IX
Un auteur, une œuvre et quelques mystères.....	IX
L'intendance militaire trainée aux gémonies	XIV
Du riz, du pain du sel... et des trains.....	XXI
Vers une économie de guerre.....	XXV
De l'argent, de l'argent, de l'argent ou quoi qu'il en coûte	XXIX
Notes de fin	XXXIV

Mobilisation économique et intendance militaire

1 ^{re} conférence	9
2 ^e conférence	53
3 ^e conférence	133
4 ^e conférence	241
Annexe	314
Table des matières	321



AVANT-PROPOS

Ce livre constitue le retour d'expérience du Service de l'Intendance pendant la Première Guerre mondiale. Cette analyse, parfois d'une modernité déconcertante, s'appuie sur l'expérience autant que sur le recul de l'auteur. Il s'agit d'un travail précieux, à partir d'un conflit présentant les caractéristiques d'une guerre totale, qui éclaire les travaux menés aujourd'hui par les armées sur notre capacité à soutenir dans la durée un conflit de haute intensité.

Cet ouvrage rassemble quatre conférences prononcées par l'intendant militaire Ferdinand Laporte à l'École Supérieure de Guerre, au Centre des Hautes Études Militaires et au Centre des Hautes Études Navales juste après la guerre.

La première conférence, intitulée *L'Intendance Militaire*, présente les attributions et le rôle du service de l'intendance militaire. Certains aspects sont toujours pertinents pour le Service du commissariat des armées comme : l'importance de la confiance entre l'État-Major et l'Intendance qui doivent parler le même langage ; la responsabilité des Intendants dans les propositions qu'ils formulent et la maîtrise technique attendue d'eux pour conseiller efficacement y compris dans des conditions difficiles. La deuxième conférence, dont le titre est *L'intendance aux armées*, s'attache à un sujet fondamental et toujours d'actualité, celui du ravitaillement des troupes — nommé aujourd'hui soutien des forces.

Les troisième et quatrième conférences, intitulées *Mobilisation économique*, avec pour sous-titre *Les enseignements de la guerre 1914-1918*, sont, probablement, les plus riches d'enseignements.

L'intendant militaire Laporte y expose la nécessité de déterminer la « capacité d'action économique » de la Nation en temps de guerre.

Ce qui passe par la définition des ressources disponibles et nécessaires à l'effort de guerre tout en prenant en compte les besoins de la population civile. Il y développe également les principes de la mobilisation économique : adaptation de l'action des services publics ; mobilisation des ressources voire réquisition ; nécessité d'un dispositif souple pour ne pas entraver les initiatives tout en mettant en garde contre les « dangers de l'importation à outrance » qui crée des dépendances dont on s'affranchit difficilement. Au-delà des aspects économiques, il insiste sur la nécessité d'un plan de préparation morale de la Nation, indispensable pour accepter les conséquences de la mobilisation économique, ce que l'auteur appelle « le devoir économique de guerre ».

L'ouvrage de l'intendant militaire Laporte est peu connu et était difficile à trouver, d'autant plus qu'il n'est pas numérisé. Les seuls exemplaires existants étaient accessibles dans les fonds de quelques bibliothèques universitaires françaises ou celle de l'US Army.

La réédition de ce livre, voulue par le directeur central du service du commissariat des armées, héritier du service de l'intendance militaire au sein duquel a servi l'auteur, vient combler ce manque pour permettre au plus grand nombre de profiter des réflexions de l'auteur. Les enseignements qu'il a su tirer, dans les domaines économiques et du soutien aux forces armées, du Premier Conflit mondial, sont d'une grande actualité et fournissent des pistes de réflexions utiles pour penser le soutien dans le cadre d'un conflit majeur.

Comme écrit dans la préface d'origine par le général Debeney, la France a « le devoir de se maintenir en état de fournir à nouveau l'effort maximum si, par malheur, l'irréparable se produisait » et cet ouvrage nous y aide.

Général d'armée Thierry BURKHARD
chef d'état-major des Armées

PRÉFACE À L'ÉDITION 2024

Jacques ABEN

Ancien soldat appelé du service de l'intendance

Commissaire en chef de 1^{re} classe des armées (h)

Professeur émérite d'économie à l'Université de Montpellier

Membre de l'équipe CRISES

UN AUTEUR, UNE ŒUVRE ET QUELQUES MYSTÈRES

De manière générale, un préfacier a déjà connaissance de l'auteur à qui il va offrir une préface, et lorsque ce n'est pas le cas, la réponse à la demande de préface est l'occasion d'établir une relation, le préfacier souhaitant savoir à qui il a affaire, soit pour accepter ou rejeter la demande, soit pour nourrir la préface. Évidemment ce n'est pas le cas ici, par définition. Ce n'est pas pour autant que le besoin de connaître l'auteur pour qui on va écrire n'existe pas, car il est un peu déstabilisant d'écrire au profit de quelqu'un dont on ne sait rien.

Quelques recherches ont permis de le découvrir. Ferdinand Laporte naît le 8 mars 1877 à Nouméa, de Marie, Jean, Alexandre Laporte, capitaine major au 3^e régiment d'infanterie de marine et de Jeanne, Louise, Caroline Ducuing¹.

¹ Le nom de Ferdinand Laporte se retrouve — en compagnie, entre autres, de ceux de sa mère et des maréchaux Joffre et Foch — le 19 mai 1919 sur le faire-part de décès de Jeanne-Adélaïde-Henriette Malartic, née Ducuing. Celle-ci est la sœur de feu l'intendant général Ducuing — en ligne sur <https://cgma.wordpress.com/2017/12/26/faire-part-de-deces-de-jeanne-henriette-adelaide-du-cuing>. Cette parenté proche justifie peut-être la dédicace offerte par Ferdinand Laporte à la mémoire de Jean-Baptiste Ducuing, avec son portrait en majesté en

Il entre à l'ESM de Saint-Cyr le 30 octobre 1896 et en sort avec un rang honorable : 114^e sur 522 et l'appréciation suivante : « Très bien doué, ayant du goût et des aptitudes militaires et possédant toutes les qualités pour devenir un très bon officier »².

Il commence sa carrière, le 1^{er} octobre 1898, comme sous-lieutenant au 53^e régiment d'infanterie, où il est promu lieutenant de 2^e classe le 1^{er} octobre 1900. Il en profite pour se marier le 12 juin 1902 avec Mlle Marie, Marthe, Sophie Refet. En 1904 il passe par l'école de gymnastique et d'escrime.

Son intérêt pour l'administration semble très tôt avéré, puisqu'il est nommé professeur-adjoint d'administration et de législation à l'école d'infanterie, le 17 mars 1905³. Néanmoins, avant de rejoindre son affectation, il a à subir deux jours d'arrêt simples parce qu'il « n'a pas veillé à ce que le prêt aux hommes de son escouade se fasse dans les conditions réglementaires »⁴.

Les appréciations formulées par ses notateurs à l'école sont élogieuses :

1905 — Vient d'être nommé professeur adjoint d'administration à l'école militaire d'infanterie [...] s'exprimant avec aisance, sert à l'entière satisfaction du capitaine professeur

page de garde et une biographie en fin de texte : Ferdinand était un neveu de Jean-Baptiste. Il avait peut-être même servi sous ses ordres, lorsque le second était directeur général des approvisionnements de siège du camp retranché de Paris, pendant les premières années de la Grande Guerre, avant de décéder d'une attaque d'apoplexie durant une inspection.

² Francis Garcia, *La carrière des intendants militaires de 1870 à 1914*. Histoire. Université Michel de Montaigne – Bordeaux III, 2015. Français. NNT : 2015BOR30034.

³ Ce dossier comporte deux versions de son état des services, situant ses cours à l'école d'infanterie à 7 ans de distance l'un de l'autre. Des informations ponctuelles tirées de la thèse de Garcia ont permis d'identifier la chronologie exacte, jusqu'à preuve du contraire.

⁴ F. Garcia, *op. cit.* p.223 et note 387.

d'administration auquel il est adjoint ; j'estime qu'il est appelé à rendre d'excellents services à l'école.

1906 — Méthodique, clair, très intéressant à écouter, est devenu, en peu de temps, un des meilleurs conférenciers de l'école...

1907 — A professé cette année le cours d'administration ; très maître de son sujet il l'a exposé avec une clarté et une méthode remarquables présentant sous une forme toujours facile à comprendre et rendant très intéressantes les questions les plus ingrates. A de réelles aptitudes au professorat, des connaissances très étendues en législation comme en administration...⁵

Il est promu lieutenant de 1^{re} classe le 1^{er} avril 1906, et bien apprécié par son notateur en 1907 : « susceptible de bien servir ». Seulement « susceptible », de sorte qu'il lui faudra encore attendre le 23 mars 1910 pour être promu capitaine « au choix », ce qui n'est pourtant pas un exploit puisqu'avec une promotion après dix années comme lieutenant, il fait ainsi moins bien que 86 % des Cyrards qui ont choisi l'intendance entre 1870 et 1914⁶. Peut-être est-ce ce retard de carrière malgré les bonnes appréciations citées plus haut sur ses cours d'administration, qui le convaincra de changer d'orientation, des « Troupes » vers les « Services »⁷.

En effet, il est admis au stage de l'intendance le 17 septembre 1912, nommé adjoint à l'intendance⁸ le 20 décembre 1913 et affecté à l'intendance du gouvernement militaire de Paris.

⁵ F. Garcia, *op. cit.*, p.598

⁶ F. Garcia, *op. cit.*, p.702.

⁷ Selon des expressions tirées de la loi du 16 mars 1882 sur l'administration de l'armée et reprises par Laporte.

⁸ L'ordonnance du 29 juillet 1817 a créé le corps des intendants militaires. Ce corps se répartissait entre intendants, assimilés au grade de maréchal de camp (général de brigade), sous-intendants, assimilés au grade de colonel et divisés en quatre classes, et adjoints, assimilés à chef de bataillon (commandant). « Les assimilations fixées initialement seront modifiées à partir de 1835 et les sous-intendants répartis en trois classes correspondant aux grades de colonel, lieutenant-colonel et chef de

Mobilisé le 2 août 1914 et affecté à la sous-intendance du convoi administratif⁹ du 21^e corps d'armée, il est promu sous-intendant de 3^e classe le 25 décembre 1914. Sous-intendant de 2^e classe le 27 mai 1917, il est affecté à l'inspection générale du ravitaillement, puis le 6 juin 1917 au ministère de la guerre, comme chef de la section de mobilisation.

Il est enfin récompensé, le 5 janvier 1918, par une nomination dans la Légion d'honneur, pour prendre rang du 29 décembre 1917¹⁰.

Il n'est démobilisé que le 28 octobre 1919, mais il est professeur à l'école supérieure de guerre depuis le 22 juillet précédent, au cours de tactique générale et d'état-major. L'état signalétique et des services apparaissant dans son dossier à la grande chancellerie ne permet pas de savoir ce qu'est sa carrière au cours des dix années suivantes¹¹.

bataillon, les adjoints ayant celui de capitaine. » — Jean Milot, « Évolution du Corps des Intendants Militaires (des origines à 1882) », *Revue du Nord*, n° 198, 1968, p. 400. Les intendants généraux (équivalents à généraux de division) furent créés par le décret du 12 juin 1855.

La loi du 16 mars 1882 sur l'administration de l'armée, promulguée à la suite de la défaite de 1870, a conservé la hiérarchie suivante du corps de l'intendance militaire : adjoint à l'intendance militaire, sous-intendant de 3^e, 2^e et 1^{re} classes, intendant militaire et intendant général, correspondant respectivement aux grades de capitaine, chef de bataillon (commandant), lieutenant-colonel, colonel, général de brigade et général de division.

La loi du 28 mars 1928 relative à la constitution des cadres et effectifs de l'armée a, par la suite, modifié cette hiérarchie comme suit : intendants militaires adjoints, intendants militaires de 3^e, 2^e et 1^{re} classes et intendants généraux de 2^e et de 1^{re} classes, respectivement équivalents de généraux de brigade et de généraux de division.

⁹ Le « convoi administratif », abrégé en CVAD, est une formation du quartier général d'un corps d'armée, réunissant les personnels de l'administration et du train des équipages, avec leurs chevaux et leurs voitures.

¹⁰ Aucune trace d'un procès-verbal de réception de la Légion d'honneur n'a pu être trouvée dans ses dossiers.

¹¹ Son dernier état des services devrait se trouver au fort de Vincennes dans le carton GR6YE — Dossiers individuels des officiers Lambert à Laumonier (1926-1940), mais il n'est pas accessible en ligne à <https://www.servicehistorique.sga.defense.gouv.fr/ark/573780>.

Il est promu officier de la Légion d'honneur le 25 décembre 1929, pour prendre rang du 31 juillet, et il est reçu dans l'ordre le 30 janvier 1930, dans la cour des Invalides, par le général de division Henri Gouraud¹², gouverneur militaire de Paris. À cette date il est intendant militaire de 1^{re} classe, affecté à la région militaire de Paris.

On ne sait pas quand il est mis à la retraite, mais il décède le 21 février 1944 sans avoir pu atteindre le généralat.

Ferdinand Laporte est un auteur sans conteste méconnu, tant du grand public que des spécialistes de l'histoire militaire. Officier de l'intendance, son œuvre connaît aujourd'hui une diffusion des plus restreintes, bien qu'elle ait traversé l'Atlantique pour être conservée et traduite par l'*US Army*.

Or, l'ouvrage *Mobilisation économique et intendance militaire* présente un intérêt évident que le lecteur ne peut que reconnaître. Le Service du commissariat des armées a ainsi décidé de rééditer et diffuser cet ouvrage regroupant quatre conférences¹³ données au sortir de la Grande Guerre devant les officiers stagiaires des formations militaires supérieures¹⁴ : l'école supérieure de guerre, pour les deux premières conférences, le centre des hautes études militaires et le centre des hautes études navales pour les quatreⁱⁱ.

¹² Au sens large et ancien du terme, puisque Gouraud avait alors « rang et prérogatives » de général d'armée aux termes d'une circulaire du 17 mars 1921. Il est dommage qu'il n'y ait pas de photographie de cet instant, car Gouraud était manchot, et il n'est certainement pas facile d'agrafer une croix avec la seule main gauche.

¹³ Le terme « conférence » pourra apparaître largement sous-estimatif, face aux 320 pages que compte le livre. En effet, à raison de trois minutes par page, et sans doute plus pour le commentaire des multiples graphiques complexes, un simple calcul permet d'évaluer entre 15 et 20 heures le temps nécessaire à simplement dire l'ensemble.

¹⁴ Même à l'époque où le mot « interarmées » n'existait même pas, il y avait donc des actions de formation en ce sens — <https://www.lalanguefrancaise.com/dictionnaire/definition/interarmees>.

L'INTENDANCE MILITAIRE TRAINÉE AUX GÉMONIES

Pour qui a été concerné, de près ou de loin¹⁵ par la création du Service du commissariat des armées (décret 2009-1494 du 5 décembre 2009) puis par celle du corps des commissaires des armées (décret 2012-1029 du 5 septembre 2012), les conférences de l'intendant militaire Ferdinand Laporte, ne manquent pas d'à-propos, puisque, elles aussi relatent la création d'un service de soutien, le service de l'intendance, et du corps destiné à en assurer la haute direction, celui des intendants militaires.

On ne s'étonnera pas que, se donnant pour objet de parler de mobilisation économique en s'appuyant sur la contribution du service de l'intendance, et s'adressant à des « Troupes » plutôt qu'à des « Services », Laporte ait jugé utile de commencer par une étude de la généalogie des intendants militaires. C'est là un exercice obligé, qui se renouvelle à chaque occasion donnée par la prochaine réforme du service ou du corps. Sur ce sujet, on trouve des signatures connues, comme celle de l'amiral Magne, ou peut-être un peu moins connues comme celles du commissaire général Stiot et de l'intendant général Milot¹⁶.

¹⁵ Le rédacteur de ces lignes a eu le privilège, en fin de carrière de réserviste, de passer du statut de commissaire colonel de l'air à celui de commissaire en chef de 1^e classe des armées, mais il était déjà trop tard pour qu'il soit mêlé à la réorganisation des services de soutien des armées.

¹⁶ X. Magne, « Les Commissaires », *Commissariat et Marine*, mai 2014, pp. 4-5 ; R. Stiot, « Le commissariat des guerres », *Revue administrative*, n° 59, 1957, pp. 454-463 ; J. Milot, *op. cit.* ; P. Beaufigeau, P. Eveneau, X. Genu, *De l'Intendance militaire au Commissariat de l'Armée de Terre*, Paris, ecpad, 2009 ; A. Bournonville, *De l'intendance au commissariat de la marine (1765-1909)*, thèse, Lille, 2014 ; B. Dumont, « Symbole fort de l'appartenance des commissaires à un corps unique », *La Lettre d'Hermès*, octobre 2012. Et on me permettra d'ajouter, J. Aben, « Le commissaire des armées – à la recherche d'une identité, entre tradition et nécessité », in P. Dré villon et E. Ebel, *Symbolique, traditions et identités militaires*, Paris, SHD, 2020, pp. 297-308.

On ne sera sans doute pas étonné non plus de découvrir que l'intendant de la première moitié du XX^e siècle ressemble à s'y méprendre, au commissaire des armées du début du XXI^e, sans doute parce que la fonction crée l'organe et qu'il y aura toujours besoin de surveiller ou contrôler, de conseiller en matière administrative, financière, juridique et d'exercer une expertise dans le domaine du soutien des armées, sans parler de l'état civil et des procès-verbauxⁱⁱⁱ.

Inévitablement, Laporte a eu à affronter la question rituelle de l'identité ou même de la militarité de cet auxiliaire des « troupes »^{iv}. C'est ainsi qu'à propos de l'ordonnance du 3 mai 1832 sur le service des armées en campagne¹⁷, il écrit :

Tout d'abord une mesure excellente ; le recrutement de l'Intendance dans l'élément militaire est définitivement rétabli [...] ainsi se trouve recréé le trait d'union qui doit la relier à l'Armée.

Est-il « définitivement rétabli » ? Sans doute, puisque le statut particulier des commissaires des armées dispose :

Les commissaires des armées constituent le corps d'officiers de carrière chargé de l'encadrement supérieur de l'administration générale et des soutiens communs des armées et formations rattachées du ministère de la défense.¹⁸

De même, dans son rapport d'octobre 2023 sur le Service du commissariat des armées, la Cour des comptes a cru nécessaire de préciser :

Un soin particulier a conduit au choix du nom des premières promotions [...] de manière à préserver une identité militaire tout en gommant une identité d'armée trop prononcée lors de la formation.¹⁹

¹⁷ Paris, Dumaine, 1856.

¹⁸ Décret 2012-1029, article 1.

¹⁹ p. 49

D'ailleurs le service lui-même n'a pas pu éviter de prendre ce problème en considération, qui a écrit à propos de la notion d'ancrage :

un lien fort avec [les armées ou services] au sein desquels un grand nombre de commissaires sont appelés à servir [...] Ce lien exprime une part importante de la militarité du corps.²⁰

Bien plus inquiétante est la référence à la défaite de 1871, qui est présente en bien des endroits du livre, et qui a resurgi lorsque la réforme créant le Service du commissariat des armées a été annoncée. J'ai personnellement été témoin, en 2010, d'échanges véhéments sur la question des relations entre le commandement et ses soutiens, des officiers généraux craignant de se retrouver démunis au mauvais moment.

Pour Laporte, le problème est arrivé à cause de l'ambiguïté des termes de l'ordonnance de 1832, qui a conduit à un « régime de fait » par lequel l'intendance était indépendante du commandement en temps de paix, et subordonnée à lui en temps de guerre, de sorte que les deux ne commençaient à travailler ensemble que lorsqu'il était trop tard²¹.

Pourtant, il est difficile d'imaginer que les chefs du service de l'intendance, qui avaient appartenu à la « troupe » lorsqu'ils étaient officiers subalternes, n'aient pas imaginé qu'en cas de guerre, ils auraient à approvisionner, n'importe où, des masses considérables de combattants : plus de 250 000 sans la mobilisation, plus d'un million et demi après la mobilisation en 1870. Ils avaient bien examiné la question, puisqu'ils avaient choisi exclusivement un système d'approvisionnement « par l'arrière », c'est-à-dire à partir de bases de ravitaillement

²⁰ Circulaire n° 6165 du 23 octobre 2013, relative aux insignes d'ancrage des commissaires des armées, p.1.

²¹ p. 17

judicieusement dispersées et grâce à un système de transport adapté, plutôt qu'une exploitation des ressources locales, comme il était commun au temps des guerres révolutionnaires.

Or, nous dit Laporte, ces bases de ravitaillement, si elles existaient, ne disposaient pas de leurs approvisionnements « les crédits nécessaires pour les constituer n'ayant jamais été accordés »²². Elles ont aussi pu souffrir du fait qu'une partie des ravitaillements, notamment en viandes, était confiée à des entrepreneurs civils, peu susceptibles d'approcher le front des combats, et très susceptibles d'abandonner la mission en cas de montée des périls.

Dans ce cas, la responsabilité de l'intendance pourrait être engagée au motif qu'elle n'avait pas tiré les conséquences de cette carence ni imaginé des solutions de remplacement. Mais cela ressemble plus à l'incurie des chefs, qu'aux seuls effets d'une distance entre commandement et intendance. Néanmoins, c'est bien au chef des armées, Napoléon III, et au commandement qu'incombe la responsabilité ultime de n'avoir pas mis les moyens au niveau des ambitions, comme en témoigne la célèbre rodomontade du général Le Bœuf : « Nous sommes prêts et archiprêts. La guerre dût-elle durer deux ans, il ne manquerait pas un bouton de guêtre à nos soldats »²³ — or elle n'a duré que dix mois et tout, ou presque tout, a manqué.

Au moins, Laporte n'a rien à dire contre la deuxième partie du système de ravitaillement par l'arrière, c'est-à-dire le transport. Peut-être est-ce dû au fait que l'oncle de Louis-Napoléon avait beaucoup fait pour en augmenter l'efficacité, notamment par son décret du 26 mars 1807 — dit d'Osterode — en créant le service du train des

²² p. 61

²³ Rapportée par J.-C. Bologne, dans son émission « Il ne manque pas un bouton de guêtre », *Une allusion historique*, <https://www.canalacademies.com/emissions/un-jour-dans-lhistoire/les-allusions-historiques/il-ne-manque-pas-un-bouton-de-guetre>.

équipages militaires²⁴. Pourtant il s'est bien trouvé un officier général devenu député, Maximilien Foy, pour proposer à la Chambre des députés, le 21 juin 1821, de recourir désormais aux entreprises civiles pour les transports militaires en donnant comme argument :

Le Train des équipages était inconnu en temps de paix avant la révolution et je ne suis pas convaincu de l'utilité qu'il présente dans un pays comme le nôtre... Il est toujours facile de former aux approches de la guerre les parcs de voitures nécessaires pour les opérations.²⁵

Apparemment, c'est au maréchal Victor²⁶, ministre de la guerre que l'on doit le refus de cette orientation, prouvant que la guerre n'était pas devenue improbable pour tout le monde, en tout cas pour certains de ceux qui s'y étaient illustrés²⁷.

Alors le problème était-il vraiment celui des soutiens ou celui du commandement ? Laporte ne répond pas exactement à cette question, mais sa réponse est à peine implicite : des gens compétents ont pris les initiatives nécessaires pour réunir du ravitaillement, mais « faute d'ordres précis tant aux troupes qu'au Service lui-même » ce ravitaillement, quand il arriva, arriva trop tard. Et puis, comme par hasard, après les premiers désastres, la physionomie du soutien change :

²⁴ B. Roger, Les équipages militaires dans la campagne de Pologne (1807) un exemple napoléonien de transfert de l'entreprise à l'État, in J.— C. Romer et L. Henninger, *Armées privées, armées d'État — Mercenaires et auxiliaires d'hier et d'aujourd'hui*, Paris, Irsem, 2008, pp. 97-120.

²⁵ Histoire de l'Arme du Train, <https://federation-nationale-du-train.e-monsite.com/>

²⁶ En réalité Perrin dit Victor, l'un des nombreux oubliés de la base Léonore des membres de la Légion d'honneur.

²⁷ Ainsi, le train, qui comptait un escadron à quatre compagnies, armé par 850 militaires lors de l'expédition d'Alger, en 1830, se retrouvera avec 3 régiments à 16 compagnies chacun, aux termes du décret du 28 janvier 1869 proposé par le maréchal Niel. Mais a-t-on été capable de les amener au niveau de leur effectif de temps de guerre ?

Mais Chanzy, Faidherbe, sont des chefs. Leur volonté nettement exprimée et les ordres précis qu'ils donnent à leurs troupes et à leurs Services assurent la convergence des efforts.²⁸

Et ils sont tellement des chefs, que lorsque la *vox populi*, dont on sait qu'elle n'y connaît rien, charge le service de l'intendance de tous les maux dont ont souffert les armées françaises, ils viennent — rejoints en cela par des parlementaires qui comptent — le défendre et féliciter ses chefs, confirmant que c'était l'organisation militaire générale qui était défailante, et non le service.

Apparemment, ce point de vue a fini par être admis, comme le prouve la loi du 16 mars 1882 sur l'administration de l'armée. Certes, celle-ci affirme la subordination des services au commandement, mais ce faisant elle ne stigmatise pas l'intendance, puisque sous l'appellation « services », celle-ci se retrouve en bonne compagnie avec les « services » de l'artillerie, du génie, des poudres et salpêtres et de santé, ce dernier s'étant récemment émancipé de l'intendance²⁹. Mais cette subordination ne nie pas l'autonomie des services rendue nécessaire par leur technicité, à laquelle le chef est le plus souvent « étranger », lui qui est issu de la « troupe ». Pour cela, grâce à la présence de chefs de services dans les quartiers généraux respectifs des « grandes unités », la loi prévoit une hiérarchie technique parallèle à celle du commandement, et au sein de laquelle se règlent seulement les problèmes techniques : de l'armée vers le corps d'armée, du corps d'armée vers la division^v.

Si Laporte présente la loi de 1882 comme une sérieuse remise en cause du système d'administration militaire et s'il prend du temps

²⁸ p. 62.

²⁹ Pour qui a entendu l'insistance de certains « sapeurs », « tringlots » ou « p'tits gris » sur leur appartenance à une « arme », cette liste est réjouissante, et de nature à consoler les « riz-pain-sel » d'éventuelles avanies.

pour expliquer les règles de la comptabilité publique à des militaires que cela intéresse en général assez peu, il ne dit pas que le législateur a soigneusement évité de réformer les procédures d'ordonnancement et de paiement appliquées par les armées depuis Louvois³⁰, auquel leur caractère dérogoire donne une opacité souvent critiquée³¹. Il faut croire que leur efficacité incontestée leur a permis de résister aux critiques, au point qu'après les réformes consécutives à l'entrée en vigueur de la loi organique 2001-692 sur les lois de finances, en 2006, « elles subsistent *mutatis mutandis* [...] Comme l'affirmait Lavoisier : “Rien ne se perd, rien ne se crée, tout se transforme...” »³².

Sur ce sujet des règles financières, il y a une anecdote amusante à propos de la question de la réquisition du comptable-payeur, ce qui justifie un verbatim :

Mais il faut souligner que cette réquisition est un acte exceptionnel, à tel point qu'autrefois, lorsqu'on y avait recours, on devait faire accompagner l'officier qui allait percevoir les fonds par un détachement en armes, pour bien marquer que le Payeur ne cédait qu'à la force ; c'était l'antique cérémonial du « viol de caisse ».³³

³⁰ On n'épiloguera pas sur le fait que la mémoire du grand ministre de Louis XIV a pu souffrir du retentissant fiasco du LOgiciel Unique à VOcation Interarmées de la Solde (LOUVOIS) : ce projet développé par le ministère des armées dès 1996, a été mis en service en 2011 et finalement abandonné à la suite de dysfonctionnements entraînant des erreurs de soldes.

³¹ Sur ce sujet, le lecteur pourra utilement consulter : Pierre Paugam, « Les procédures financières spécifiques et leur adaptation au temps de crise », *Revue française d'administration publique*, n° 62, 1992, pp. 233-242 ; Claude Lhorty, « Exécution du budget du ministère de la défense — Cinquante années de réformes hésitantes », in Jacques Aben et Jacques Percebois (éd.), *Le fardeau de la sécurité — Défense et Finances publiques*, Paris, L'Harmattan, 2004, pp. 299-308 ; Y. Fréville et F. Trucy, Amendements au projet de loi de finances pour 2008 : Défense, (réforme des procédures dérogoires), <https://www.senat.fr/rap/107-091-38/107-091-3831.html>.

³² J.-M. Martin, « Essor et renouveau d'une administration régaliennne », *Inflections* 2012/2 (n° 20), pages 151 à 163, note 7.

³³ p. 38.

DU RIZ, DU PAIN DU SEL... ET DES TRAINS

Si l'on peut rester de marbre face à la leçon scolaire sur les règles de finances publiques et sur la description minutieuse de « la constitution organique des formations de l'Intendance en campagne » qui ont conclu la première conférence, on ne peut qu'être fasciné par la description enthousiaste que fait Laporte du service du ravitaillement et surtout des « Principes de l'organisation en vigueur en 1914 ».

On apprend ainsi, vraiment par le menu, mais en plusieurs dizaines de pages, comment il a été prévu et réalisé de « concentrer » près de 3 millions d'hommes dans la zone des armées puis de les soutenir jour après jour, qu'il s'agisse d'alimentation, d'habillement ou de santé.

Face à ce problème, deux approches ont toujours coexisté dans la doctrine, même si l'on a tardé à les faire coexister dans l'action : « vivre sur le pays » ou « vivre sur l'arrière », la première posant un problème de ressources, la seconde un problème de transport. Laporte les compare longuement, mais, curieusement, n'insiste pas trop sur le fait que selon que l'on défend son territoire ou que l'on intervient loin de ses bases, le problème ne se pose pas dans les mêmes termes³⁴.

Même si les unités de la zone des armées ont pu, à titre complémentaire, s'alimenter sur place, l'essentiel du soutien restauration est venu de l'arrière. Pour atteindre un tel résultat, on a constitué un réseau de « stations-magasins »³⁵ sur une ligne Jura-Manche en passant

³⁴ Ce qui rappelle le temps où les Belges se plaignaient que les troupes américaines stationnées sur la base aérienne de Florennes vivaient « sur l'arrière », recevant leurs hamburgers par un pont aérien et ignorant le commerce local.

³⁵ Sur ce sujet, lire l'intéressant article de Louis Le Fur, « Pour le ravitaillement des armées – Les Stations-Magasins », *Revue des Deux Mondes*, 32 : 1916, pp. 155-

par Orléans, ayant la capacité d'approvisionner tous les jours 120 % des effectifs sous les armes.

On comprend, sachant qu'il y a quelques dizaines de kilomètres entre Paris d'une part, Mantes, Saint-Cyr-l'École, Montereau et Pithiviers d'autre part, l'importance qu'ont représentée la bataille de la Marne, la défense de Paris, puis la bataille des frontières, pour la sauvegarde de ce système. Certes, on peut raisonnablement supposer qu'un plan d'évacuation a existé, mais c'est toujours mieux de ne pas avoir à le mettre en œuvre, sachant que ces établissements pouvaient employer plus de 2000 personnes.

Sans parler de la disponibilité de la ressource en amont, le calibrage de l'approvisionnement au besoin a imposé de fixer, avec l'aide du service de santé, une table des rations individuelles nécessaire au maintien en condition opérationnelle du militaire, mais aussi du cheval. Cela signifie, par exemple, pour la ration « normale » de 1914 : 700 gr de pain « biscuité »³⁶ et 600 gr de pain de guerre ; 400 gr de viande fraîche et 200 gr de viande en conserve, mais aussi 25 cl de vin ou 50 cl de bière et finalement 6,25 cl de « gnole ». Il est édifiant de constater qu'entre 1914 et 1918, la denrée dont l'allocation a le plus augmenté est le vin — de 100 % —, là où les doses de légumes secs n'ont augmenté que de 66 % — malheur à qui aurait parlé de *Dry January* !

188 (wikisource.org). Il y en avait 20 en 1914 et 23 en 1915 selon Ph. Lucand, « Boire et faire boire – L'approvisionnement des troupes françaises en vin durant la Grande Guerre », in colloque *Manger et boire entre 1914 et 1918*, académie de Versailles, 14-15 novembre 2014.

³⁶ Très cuit en surface pour que l'épaisseur de la croûte le protège des attaques bactériennes — <https://ehne.fr/fr/encyclopedie/th%C3%A9matiques/guerres-traces-memoires/objets-et-aspects-materiels/le-pain-en-temps-de-guerre-au-front-et-a-l%27arriere-xixe-xxe-siecle>.

L'Intendance, on le sait, ne fournit pas que de l'alimentation, et l'habillement constitue un pilier essentiel de sa responsabilité. Pour celles et ceux qui ont eu affaire à cette partie du soutien, le rapprochement des descriptions de Laporte et de leur propre expérience ne manque pas de sel. À propos de la sécurisation des approvisionnements, Laporte écrit :

« [...] malgré les instructions formelles et répétées du Commandement en chef et des Commandants d'Armée, en dehors des magasins d'Armée, seuls réglementaires, il a existé un très grand nombre de réserves clandestines d'effets [...] Il y a donc eu abus, mais la persistance de cet abus n'indique-t-il pas qu'il répondait à une nécessité ? »³⁷

De son côté, la Cour des comptes écrivait en 2023 :

Pour autant, cette approche d'optimisation des stocks selon une logique de flux, associée aux attentes spécifiques de chacune des armées et au décalage constaté entre les annonces de modernisation et de personnalisation du soutien avec la réalité du terrain, a entraîné une crise de l'habillement qui peine à se solder. La baisse globale de la QSR constatée encore tout récemment en témoigne.³⁸

Les approvisionnements étant constitués, encore faut-il les mettre à la disposition des usagers du service. Puisque les stations-magasins doivent rester assez loin des lignes de front pour ne pas être détruites ou occupées, il est essentiel de prévoir un réseau de transport assez dense et rapide pour réduire les risques d'interruption du ravitaillement^{vi}. C'est ainsi qu'entre juillet et septembre 1918, la 1^{re} armée

³⁷ p. 113. Sur ce sujet, je me rappelle avoir entendu, dans une réunion régionale des commissaires de l'air, un commissaire général admettre qu'en matière de dotation en vêtements « temps froid » des guetteurs à vue, le Service du commissariat de l'air n'avait pas été à la hauteur, conduisant ces pauvres soldats à acquérir des effets plus efficaces dans commerce.

³⁸ *op. cit* p. 76. Par QSR il faut entendre « qualité du service rendu ».

a vu ses effectifs augmenter de 50 % pour les hommes, 30 % pour les chevaux, 50 % pour les véhicules (hippomobiles ou automobiles). Ce renforcement à un endroit donné du front a nécessité de passer de 12 trains par jour en moyenne, à 85 au profit de cette unité, et le système en a été capable : « mission accomplie, rien à signaler ».

Mais si efficace soit le transport ferroviaire, il ne peut être à lui seul un système logistique « de bout en bout ». Pour réaliser celui-ci, il faut un système de collecte des denrées en amont des stations-magasins et un système de répartition des subsistances à partir des « gares de ravitaillement », situées au plus près des armées. À partir de ces gares, la contribution de l'intendance cesse et les armées prennent le relais grâce aux « trains » régimentaires — hippomobiles ou automobiles — aptes à se rendre dans les plus lointains cantonnements. Mais ce n'est pas dire que l'intendance est maîtresse du jeu dans la première partie de ce cheminement, car « le transport des approvisionnements des Subsistances [est] une opération à caractère mixte dans laquelle le Commandement doit orienter l'action de l'Intendance par ses ordres »³⁹.

À ce point, une nouvelle comparaison entre le temps de Laporte et le nôtre s'impose. Aujourd'hui on n'a à la bouche que la « haute intensité », avec d'ailleurs de bonnes raisons. Or s'il y a quelque chose que Laporte a bien connu, c'est justement la haute intensité, et dans ce contexte, il écrit :

[...] que notre Service est placé [du fait de la suppression du convoi administratif de division⁴⁰] dans une situation

³⁹ p. 70.

⁴⁰ Il s'agit d'une formation du train des équipages capable d'assurer les mouvements nécessités par le soutien de l'unité, soit plusieurs centaines d'hommes, de chevaux et de charrettes. C'est la pénurie de chevaux et la stabilisation du front qui avait conduit à cette décision.

délicate et qu'il risquerait de se trouver placé en situation très critique s'il était obligé dans une guerre de mouvement ayant le caractère de celle que nous avons vécu⁴¹ d'Août à Octobre 1914.⁴²

Dans ses « observations définitives » sur le SCA d'octobre 2023, la Cour des comptes indique :

Si le SCA tient globalement son contrat opérationnel au titre de la [situation opérationnelle de référence], y compris pour les engagements effectifs [...], il apparaît que, compte tenu des moyens dont il dispose, il pourrait ne pas être en mesure de le satisfaire sur la totalité de ses fonctions en hypothèse d'engagement majeur.⁴³

Intendance, Commissariat, même « haute intensité » ?

VERS UNE ÉCONOMIE DE GUERRE

Ici encore, la ressemblance entre les écrits de l'intendant militaire Laporte et la situation qui nous entoure a de quoi questionner. N'avons-nous pas entendu, de la bouche même de notre Président de la République, « nous entrons dans une économie de guerre, ce qui est un changement pour beaucoup d'entre nous, soyons lucides »⁴⁴. La grosse différence entre le texte de Laporte et celui d'Emmanuel Macron, c'est que le premier traite de soutien de l'homme, subsistances et habillement, quand le second s'adresse aux capitaines d'industrie du secteur de l'armement ou, vulgairement parlant, aux « marchands de canons ». Au-delà de la nature même des produits concernés, les budgets sont loin d'être les mêmes, ainsi en prenant pour

⁴¹ Le *verbatim* reste tel qu'il est, fautive ou pas fautive.

⁴² p. 93

⁴³ Rapport cité, p. 90.

⁴⁴ <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2022/06/13/visite-du-salon-euro-satory-2022>

référence une opération extérieure ayant quelques traits de la haute intensité et pour laquelle on dispose d'informations chiffrées⁴⁵, l'opération Trident-Kosovo en 1999, on constate que les surcoûts opex d'alimentation ont représenté 9,6 millions d'euros, quand les surcoûts concernant l'armement ont atteint 212 millions (les surcoûts d'habillement sont nuls).

Cette différence étant notée, les problèmes posés par les deux personnages sont identiques : comment fournir aux armées les produits dont elles ont besoin pour faire la guerre, qu'il s'agisse de soutien de l'homme ou de soutien technique.

Là où Laporte écrit :

[...] la France ne pouvait compter avec certitude sur la liberté de la mer, dans le cas où elle aurait à se défendre contre l'agression venant de l'Est, dont la menace pesait sur elle. Elle devait donc chercher à se suffire à elle-même. Tel est le problème posé à l'Intendance par le Haut Commandement.⁴⁶

Le président Macron dit aux industriels :

Alors, je le disais, il n'y a pas de sécurité nationale, pas d'autonomie stratégique, donc pas de paix, sans des armes terrestres et une trésorerie adaptée. Il nous revient collectivement d'armer physiquement nos soldats et aussi de les armer de confiance : ils doivent pouvoir se reposer à la vie et à la mort sur leur matériel.⁴⁷

Quoi qu'il en soit, le lecteur découvre sous sa plume un système de collecte des denrées au plus profond du territoire de « l'Intérieur » qu'il lui était difficile d'imaginer, avec ses « commissions de

⁴⁵ P. Quilès et F. Lamy, rapport d'information AN 2022, 15 décembre 1999.

⁴⁶ p. 141

⁴⁷ <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2022/06/13/visite-du-salon-euro-satory-2022>

réceptions » formées de citoyens « honorablement connus », nommés par le préfet et appuyés par le receveur de l'enregistrement pour le secrétariat et par le percepteur, pourvu « d'argent de bon aloi, venu tout droit du bas de laine ». Mais, de manière amusante, Laporte précise : « Il ne faut pas s'y tromper, derrière cette façade [civile], c'était l'Intendant militaire qui agissait »⁴⁸.

À le lire, on imagine que tout avait été prévu^{vii} par le « Ravitaillement national » pour soutenir les armées de terre et de mer, jusques et y compris les habitants civils des places fortes — pourvu qu'elles soient « investies »⁴⁹.

« La France ne pouvait compter avec certitude sur la liberté de la mer », au moins jusqu'à la conclusion des accords de Londres du 8 avril 1904, dits « Entente cordiale ». Grâce à eux la supériorité navale britannique ouvrait les mers aux importations françaises, de sorte que dès le 12 juillet 1906, une loi donnait au gouvernement l'autorisation de suspendre les droits de douane en cas de guerre, « si nécessaire ». Mais ce « si nécessaire », résultat d'un compromis avec les protectionnistes, créait une incertitude sur la décision finale du gouvernement et freinait les spéculateurs qui auraient pu stocker des marchandises dans les magasins « en douane » avec la *certitude* que la déclaration de guerre leur permettrait de les écouler à moindre coût. Ainsi l'État aurait disposé de stocks tampons sans avoir rien demandé.

Toutes ces mesures de précaution, définies jusque dans le moindre détail, étaient possibles, semble-t-il, pour les subsistances,

⁴⁸ p. 145

⁴⁹ On voudra bien m'excuser de préciser que « investies » signifie « assiégées » et non « prises ». Curieusement le Centre national de ressources textuelles et lexicales, cnrtl.fr, ne connaît pas cet emploi.

elles ne l'étaient pas pour l'habillement. Certes, on avait une certaine idée de la capacité de production des entreprises de l'habillement, sous la réserve de la proportion de la main-d'œuvre qui pourrait être soustraite à la mobilisation — apparemment les prévisions n'incluaient pas la substitution d'ouvrières aux ouvriers mobilisés ! On avait même tiré les enseignements de la mésaventure « Godillot », fournisseur unique de l'armée française dont la production de tenues militaires avait été enfermée dans Paris assiégé en 1871. Pour cela, on avait obligé les entreprises à maintenir des capacités de production dans 14 régions. Mais lorsqu'il s'est agi de constituer des stocks tampons, on a une nouvelle fois buté sur un problème budgétaire qui n'a pas été résolu avant le 14 juillet 1914 : « trop peu, trop tard ».

Il aurait été bien surprenant que tout se passe comme prévu. Mais pouvait-on prévoir une moisson faible en 1913, des pluies en juillet 1914... et une mobilisation en août ? Pouvait-on prévoir que la route du Bosphore serait fermée au blé russe par des croiseurs allemands ? Pouvait-on prévoir que l'Allemagne violerait la neutralité belge et obligerait à approvisionner les places fortes du nord beaucoup plus tôt que prévu ?

Néanmoins, le service de l'intendance a été capable de fournir à Paris ses approvisionnements de siège, avant le déclenchement de la bataille de la Marne, alors que la limite prévue était le 2 octobre. Heureusement que la route de l'Atlantique restait ouverte et le marché américain avec elle.

C'est à propos de l'habillement que Laporte nous dépeint de la manière la plus réjouissante, ce qu'a été l'efficacité du service de l'intendance et la capacité de décision de ses chefs. L'histoire de l'uniforme « bleu horizon », mérite d'être lue, tant cette expression est gravée dans les mémoires :

« Alors, le travail en commission n'étant plus de saison, le Directeur de l'Intendance au Ministère de la guerre apporte au Ministre, personnellement, dans son cabinet, un certain nombre d'échantillons de drap répondant, autant que possible à la triple condition : peu de visibilité, fabrication facile, emploi de peu de matières colorantes. Le Ministre choisit le bleu horizon. »⁵⁰

Mais tout le reste est à l'avenant, qu'il s'agisse des brodequins, des toiles de tente, des effets chauds, de la baraque Adrian ou des « entrepôts d'effets », inventés pour leur capacité de fournir des lots adaptés à la diversité des peintures nécessaires.

DE L'ARGENT, DE L'ARGENT, DE L'ARGENT⁵¹ OU QUOI QU'IL EN COÛTE

Dans ses conférences, l'intendant militaire Laporte cite à plusieurs reprises et avec respect, un grand et glorieux ancien, l'intendant militaire Odier. Pierre, Agathange Odier-Laplaine, ancien des campagnes de la Révolution et de l'Empire, professeur à l'école d'état-major, représentant à la Chambre des Cent-Jours, mais surtout auteur de deux ouvrages : *De la réforme dans l'administration militaire* (1818) et *Cours d'études d'administration militaire* (1824-25, 7 volumes). On lui doit une citation sur la campagne de 1812 qui s'est acquise une certaine célébrité : « Jamais on ne vit rien de pareil en fait de préparatifs de guerre [...] Que manqua-t-il dans cet amas de munitions en tous genres ? Hélas ! il lui manqua le mouvement ».

Mais c'est une autre citation qui m'intéresse ici, et qui a suffisamment intéressé Laporte pour qu'il la donne toute en majuscules :

⁵⁰ p. 161.

⁵¹ Selon une formule prêtée au maréchal de Trivulce répondant à la question de Louis XII : que faut-il pour une bonne guerre ?

En temps de paix, la première loi est l'économie. En campagne, elle n'est plus que la dernière. Malgré toutes les prodigalités imaginables, on est toujours riche après la victoire, tandis que les épargnes et la parcimonie ne servent, après la défaite, qu'à satisfaire la cupidité du vainqueur.⁵²

Mes compagnons d'infortune de la « campagne de la Covid » comprendront alors le sous-titre choisi plus haut, en se rappelant ces extraits de l'allocution prononcée par Président de la République, M. Emmanuel Macron, le 12 mars 2020 :

La santé n'a pas de prix. Le Gouvernement mobilisera tous les moyens financiers nécessaires pour porter assistance, pour prendre en charge les malades, pour sauver des vies quoi qu'il en coûte. [...] Aussi, tout sera mis en œuvre pour protéger nos salariés et pour protéger nos entreprises quoi qu'il en coûte, là aussi. [...] L'ensemble des gouvernements européens doit prendre les décisions de soutien de l'activité puis de relance quoi qu'il en coûte.⁵³

Effectivement Clémenceau et Poincaré auraient pu dire, jour après jour, « quoi qu'il en coûte », et s'ils ne l'ont probablement pas dit — plus probablement « coûte que coûte » — ils l'ont fait, ils ont dépensé sans compter pour sauver l'essentiel : l'indépendance de la nation, l'intégrité du territoire et la vie de la population.

Ce qui n'empêche pas Laporte d'exprimer son désaccord avec la position d'Odier. Certes, il n'est pas dans l'erreur lorsqu'il relève les « difficultés », devenues « dangers », que ces dépenses considérables occasionnent, face à des ressources intérieures insuffisantes. Mais il avoue qu'il avance sur un terrain qui n'est pas le sien, et qui l'oblige à un long détour dans les méandres de l'analyse économique. Sans surprise, il y est question d'inflation, de profits de guerre, de dépenses

⁵² p. 165.

⁵³ <https://www.vie-publique.fr/discours/273869-emmanuel-macron-12032020-coronavirus>

sociales (injustifiées !), d'importations massives, de création monétaire, d'endettement extérieur comme intérieur, et plus surprenant pour le lecteur d'aujourd'hui, de transferts d'or.

Mais dans sa description des victoires du « Ravitaillement national », il est bien obligé d'admettre que la France ne pouvait pas les gagner, sans utiliser des denrées importées et que l'état de guerre l'empêchait d'exporter à due concurrence pour équilibrer ses paiements extérieurs. Il admet aussi que les États-Unis ont été le fournisseur incontournable de la France, comme du Royaume-Uni, et qu'ainsi, c'est à cette « jeune puissance » qu'il a fallu demander du crédit au point d'en être dépendants et même d'être obligé de mendier pour entretenir un flux continu de crédit, comme le reconnaissait Alexandre Ribot, l'indéboulonnable ministre des finances :

Politique d'expédients, direz-vous ? Eh oui ! Mais ne devions-nous pas épuiser toutes les combinaisons qui pouvaient nous permettre de reculer la date fatale où les moyens de paiement nous feraient défaut... Il fallait coûte que coûte, aller jusqu'au bout et s'efforcer de gagner des mois, des semaines, des jours.

Pour autant, Laporte ne dit nulle part quelle aurait été l'alternative au « quoi qu'il en coûte ». Il ne dit pas ce qu'auraient rapporté les économies qu'il préconise vaguement sur les allocations aux familles des mobilisés, ou sur la fourniture gratuite de pain aux civils. Surtout il ne traite que de manière allusive la question que doit affronter une démocratie sur ce sujet, selon l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 :

Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.

À la page 171, il écrit « nous commençons la guerre avec un système fiscal en pleine transformation — une administration des Finances dont le personnel était en grande partie mobilisé, », mais ce qu'il n'écrit pas c'est qu'il aura fallu 66 ans de débats pour en arriver là. Néanmoins, à la page 173, il reconnaît que « Les défauts de nos procédés financiers, la faiblesse de notre effort fiscal, allaient produire une regrettable impression à l'étranger », sans voir que c'est justement la faiblesse de l'effort qui a obligé à des acrobaties financières qu'Alexandre Ribot, celui qui avait justement fait reporter l'entrée en vigueur de l'impôt sur le revenu, avait justifiées plus haut. Pourtant, tout en reconnaissant que, là où la France avait financé sa guerre à 16 % par l'impôt, la Grande-Bretagne avait atteint 28 %⁵⁴, il défend les pratiques françaises au motif de « la situation tragique dans laquelle nous nous débattons ». Mais peut-on réprocher le « coûte que coûte » et en même temps reconnaître que la France était acculée à s'y soumettre ? Que diable [Laporte] allait-il faire dans cette galère ?

L'intendant militaire de première classe Laporte est mort il y a 80 ans, de sorte que l'on pourrait chercher dans le devoir de mémoire et la commémoration de la Libération une première raison de rééditer son livre. Mais il faut se rendre à l'évidence, cette mort, à 67 ans, n'est en rien liée au déroulement de la Deuxième Guerre mondiale, et bien que parfait contemporain de Charles Delestraint, Ferdinand Laporte n'aura pas eu le même destin.

Le devoir de mémoire peut aussi, et évidemment, se trouver dans le 110^e anniversaire du déclenchement de la Grande Guerre : ce livre est un compte-rendu méticuleux de la manière dont le Service de

⁵⁴ Ces chiffres seraient plutôt de 15 et 30 % selon les évaluations de F. Descamps et L. Quennouëlle-Corre, *Finances publiques en temps de guerre 1914-1918*, Paris, LGDJ, 2016.

l'Intendance militaire a contribué à la victoire. Cette œuvre s'impose donc, car dans la pléthore des ouvrages relatant cette guerre, il ne s'en trouve peu qui traite de ce sujet, et sous la plume d'un acteur-observateur de premier plan⁵⁵.

Laporte n'est toutefois pas le seul membre de la fratrie des intendants et commissaires qui se soit essayé à l'écriture, et sans doute pas le plus brillant. On ne sait pas quel écho cette œuvre unique a eu en son temps, mais force est de constater qu'aujourd'hui, le service universitaire de documentation n'en compte que cinq exemplaires en rayon⁵⁶, en sus du dépôt légal à la bibliothèque nationale. D'autres intendants ont eu plus de succès, comme le commissaire des guerres Henry Beyle — dit Stendhal — ou son cousin, Pierre Daru, latiniste éminent, qui a connu les ors de l'Académie française et la gloire militaire.

Surtout, au-delà de la démarche mémorielle, il y a dans l'ouvrage des enseignements que le lecteur d'aujourd'hui pourra tirer de ce contexte d'un ordre économique perturbé par le conflit et tourné vers le soutien de l'effort de guerre, alors que nous redécouvrons la notion d'économie de guerre.

Le Service du commissariat des armées a donc eu tout à fait raison de vouloir rééditer cet ouvrage et d'en prendre les moyens. À titre personnel, je conclurai en écrivant : « Longue vie, à la deuxième édition de *Mobilisation économique et Intendance militaire* ! »

⁵⁵ Sur 110 documents sélectionnés par le filtre « intendance militaire », un seul autre n'est pas un document administratif, *L'intendance en campagne*, de l'intendant militaire Gabriel Nony, mais qui, lui, a bénéficié de trois éditions entre 1914 et 1925.

⁵⁶ Paris-Cujas-BU droit ; Aix-Marseille-BU droit-économie ; Grenoble-BU droit-lettres ; Rennes-BU Centre ; Strasbourg-BNU

NOTES DE FIN

ⁱ Ce qui frappe lorsque l'on prend en main l'ouvrage de l'intendant militaire Laporte, c'est d'abord le fait qu'il ne dit rien de son auteur, même pas son prénom, ni de sa date d'édition ou d'impression. Peut-être n'était-il pas habituel à cette époque — *circa* 1930¹ —, et chez Charles Lavauzelle, d'ajouter une notice biographique d'auteur dans une publication, ni de préciser la date d'édition.

Certes, il se trouve bien, à la fin du deuxième tome, une longue notice biographique, mais c'est celle de l'intendant général Ducuing, à qui l'ouvrage est dédié, avec en outre sa photo en hors-texte. Celle-là est d'ailleurs empruntée, comme un contre-exemple, à la préface à l'édition de son ouvrage « Le ravitaillement national »².

De même il existe déjà une préface à cette somme de conférences, rédigée par celui qui a commandé l'école supérieure de guerre entre 1919 et 1924, avant de devenir chef d'état-major général de l'armée, le général Marie-Eugène Debeney, et l'on pourrait attendre un peu moins de retenue de ce côté-ci. Il n'en est rien, puisque lorsque Debeney parle de Laporte c'est toujours avec « M. l'intendant Laporte ».

L'absence du prénom pourrait être vénielle s'il n'y avait aucun risque de confusion. Certes, le patronyme Laporte ne peut être considéré comme rare eu égard à sa signification, mais on pourrait aisément supposer qu'il n'y a pas beaucoup d'intendants militaires Laporte dans les promotions du stage³ de l'intendance avant la Première Guerre mondiale.

Pas beaucoup en effet, mais deux assurément : Ferdinand (matricule 8Ye37499, numéro de dossier 1090) et Jean (matricule 5Yf98443, numéro de dossier 121), dont on trouve la trace dans la thèse de Francis Garcia sur les intendants militaires⁴. Mais la manière dont ils sont tous deux traités dans ce travail, notamment sans que ni les prénoms ni les matricules

¹ Selon une notice du Système de bibliothèques de l'armée de terre des Etats-Unis (AULS) : « Published Paris : Charles-Lavauzelle, [1930 ?] », <https://auls.insignails.com/Library/ItemDetail?l=All&i=1136825&ti=0>.

² Publié chez Lavauzelle en 1924.

³ L'école supérieure de l'intendance ne sera créée qu'en 1926. Jusqu'à cette date, les futurs officiers du corps de l'intendance étaient recrutés comme stagiaires et restaient affectés à leurs unités d'armes jusqu'à leur intégration dans le corps, au grade d'adjoint de l'intendance, en vertu de l'ordonnance du 29 juillet 1817.

⁴ Francis Garcia, *La carrière des intendants militaires de 1870 à 1914*. Histoire. Université Michel de Montaigne – Bordeaux III, 2015. Français. NNT : 2015BOR30034. Il est amusant de constater que, dans cet ouvrage, Jean Laporte « bénéficie » d'une répétition, son dossier apparaissant à la fois sous les numéros 121 et 450, de sorte que l'on trouve 1137 dossiers à la page 416, là où seulement 1136 étaient annoncés par l'auteur à la page 11.

ne suivent systématiquement le patronyme, fait qu'il est pour le moins difficile de savoir qui a fait quoi au long de leurs carrières respectives. Plus particulièrement, bien que Garcia cite abondamment le livre dont il est question ici⁵, il apparaît évident, à sa manière de rédiger, qu'il n'a jamais su, ou cru devoir préciser, lequel des deux, ou un troisième, l'avait écrit : « De même, l'intendant Laporte, dès le début de ses conférences à l'École Supérieure de Guerre... » ; « En effet, bien après la guerre de 1914-1918, un conférencier à l'École Supérieure de Guerre... »⁶.

Ladite école n'est guère plus prolixe, puisque dans son programme de conférences, elle mentionne seulement : « École supérieure de guerre : cours de tactique générale et d'état-major : le problème de la réunion des ressources du service de l'intendance pendant la guerre 1914-1918 par M. Laporte, sous-intendant militaire de 2^e classe (1919) »⁷.

Il en va de même du site Gallica de la Bibliothèque nationale de France qui mentionne seulement : « École supérieure de l'intendance. Le service de l'intendance en campagne. [Par Bellet, Reynaud et Laporte], [...] Édition : Paris : L. Fournier, 1932. Éditeur scientifique : École supérieure de l'intendance, France. Autre : Laporte. »

En revanche — et c'est par là qu'il aurait fallu commencer — le site de la Bibliothèque nationale de France fournit une information sûre et détaillée en deux notices. On apprend ainsi que l'ouvrage dont il est question ici, a pour auteur « Ferdinand, Léon, Dominique Laporte ». Quant au livre il n'a pas été publié « *circa* 1930 », ni « *circa* 1920 » ni *en* 1920, ni même *en* 1929⁸, mais bien en 1939 et déposé à la BNF le 19 avril de cette même année.

Toutefois, un lecteur plus méthodique de la thèse de Garcia aurait tout de suite pu arriver à peu près au même résultat. En effet, à la page 129 on trouve : « [...] comme le sous-intendant de 2^e classe Laporte, supportent avec amertume la pression du commandement sur l'administration ²⁵⁵ », et la note 255 précise : « n°121, notation en 1859 ». Or, on le sait, le n° 121 est Jean Laporte, et s'il était bien SIM2 en 1859, il ne pouvait pas l'être encore en 1919 et donner des conférences à l'école supérieure de guerre. Donc notre auteur était bien Ferdinand, même si Garcia ne l'a jamais précisé.

⁵ *op. cit.*, p. 3, 8, 113, 144, 158 et 961.

⁶ *op. cit.*, p. 144.

⁷ *Service historique de la défense*, cote GR/1/K/749/5.

⁸ On a vu précédemment que « *circa* 1930 » était une estimation des bibliothécaires de l'armée américaine ; la version « *circa* 1920 » a été proposée par le commissaire général Jean-Michel Martin, dans son article « La mobilisation économique en France », *Revue Défense Nationale*, 2023/3 (n° 858), pp. 25-30 ; la précision 1920, qui donne l'impression d'être le résultat d'une vérification, a été apportée par Garcia dans sa note 6, mais changée en 1929 par le même dans sa note 388 — mais qui n'a jamais laissé de faute de frappe dans un texte ?

Préface

Beaucoup de travail en somme, mais pour avoir bien peu appris. Alors, heureusement que Ferdinand Laporte a été reçu dans la Légion d'honneur ; heureusement que son dossier de légionnaire a été numérisé dans la base Léonore des archives nationales ; heureusement enfin que ledit dossier est assez complet pour établir une biographie conséquente — moyennant quelques ajouts. Je la livre donc au lecteur.

ii Reste que rien ne permet de savoir quand ces conférences ont été prononcées. Le livre n'en fait pas mention et le titre de la conférence apparaissant dans l'archive de la BNF déjà citée, est seulement : « Le problème de la réunion des ressources du service de l'intendance pendant la guerre 1914-1918 », ce qui ne couvre qu'une partie du sujet étudié ici. De toute façon une affectation comme celle-ci, qui ne concerne pas une fonction de commandement, a peu de chances d'être de très courte durée, car il apparaît de bonne politique que la fabrication d'un enseignement serve plusieurs fois à celui qui l'a réalisée, et serve à plusieurs promotions d'auditeurs. D'ailleurs, n'ayant été nommé professeur qu'en juillet 1919, Laporte aurait eu quelques difficultés à rédiger les 320 pages de sa somme cette année-là, même si le sujet lui était connu de longue expérience.

iii Celles et ceux qui ont suivi l'affaire Louvois et qui, plus tard, se sont intéressés à la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM) liront avec amusement ce passage :

[...] par esprit d'équité, les pouvoirs publics cherchent à prévoir toutes les dépenses supplémentaires incombant aux militaires, et à créer pour les compenser des indemnités spéciales. Le principe est assurément excellent ; peut-être eut-il été préférable d'en modérer l'application, en raison des complications qu'elle entraîne.⁹

iv Laporte serait sans doute décontenancé, aujourd'hui, en découvrant une offre d'emploi :

Chef du groupement de soutien de la base de défense d'Angers-Le Mans-Saumur ; fonction publique de l'État ; service du commissariat des armées ; catégorie A (cadre) ; emploi ouvert aux titulaires et aux contractuels.¹⁰

⁹ p. 49

¹⁰ Offre DEF_21-00032438 sur le site <https://choisirleservicepublic.gouv.fr>

Préface

A fortiori en se souvenant de ce titre du numéro du 6 juillet 2012 du journal Ouest-France : « Base de défense : un civil à la tête du groupement de soutien [succédant à un officier d'administration] ».

^v Il est amusant de constater le soin que Laporte prend pour faire comprendre l'un des points saillants de la loi de 1882, la distinction entre la direction et l'exécution (que lui préfère nommer « gestion »), alors que cette distinction semblerait aller de soi. Il est vrai que la loi marque cette distinction d'une manière particulière, s'agissant notamment des services de l'intendance et de santé : ce sont des corps différents qui assument les deux responsabilités, des intendants militaires et des médecins militaires d'un côté, des officiers d'administration de l'autre. Et pour bien en faire comprendre la logique, il convoque l'une des figures tutélaires de ce que l'on appelle aujourd'hui les « sciences de gestion », Henri Fayol¹¹, qui enseigne, à partir d'observations, que « la capacité essentielle des agents inférieurs est la capacité technique, et la capacité essentielle au sommet de la hiérarchie est la capacité administrative » et ce d'autant plus que l'effectif de l'entreprise est plus nombreux.

On comprend que ce constat s'applique assez bien à l'opposition intendants militaires-officiers d'administration, les premiers étant officiers supérieurs dès leur recrutement, les seconds étant majoritairement officiers subalternes. C'est beaucoup moins vrai aujourd'hui avec les commissaires des armées, qui commencent leur carrière d'officier au premier grade et sont à ce moment-là amenés à appliquer les techniques apprises pendant leur formation, et par la suite peuvent « développe[r] 2 à 3 expertises métiers au cours de leur carrière »¹².

^{vi} Sur le caractère essentiel du ravitaillement, Laporte établit un raccourci saisissant sur la défaite de Russie :

En 1812, le voilà en face du problème dans toute sa difficulté : 400 000 hommes à ravitailler, ressources locales insuffisantes par rapport à de pareils effectifs, voies navigables qui ne peuvent concourir au ravitaillement. Il fait un effort gigantesque qui porte toute la marque de son puissant génie. Mais un orage terrible suivi d'un froid glacial fait périr en quelques jours 8000 des chevaux de ses convois et désorganise tout son service de transport au moment où il dépasse le Niémen. Il aurait fallu qu'il s'arrêtât pour s'organiser à nouveau. [...] Mais l'impatience le gagne, il repart

¹¹ *L'Administration industrielle et générale*, Paris, Dunod, 1916.

¹² <https://www.defense.gouv.fr/commissariat/recrutement/quest-ce-quun-commissaire-armees/nos-metiers>.

Préface

sans convois suffisants, et aboutit au désastre que l'on sait, dans lequel la faim eut une part aussi grande que le froid et les co-saques¹³.

Fort heureusement, la Grande Guerre s'est déroulée pour l'essentiel dans le « Pré-carré » et après l'invention du chemin de fer. Dès 1877 puis 1909, l'État s'est donné les moyens de réquisitionner l'infrastructure et le matériel des six sociétés ferroviaires qui se partageaient le territoire. Restait à en déterminer une doctrine d'emploi, avec cette question cruciale : comment approvisionner sans trop de risque de rupture une grande unité mouvante par la nature même de sa mission, en utilisant une infrastructure fixe. Sur ce sujet, on retrouve particulièrement les qualités pédagogiques de Laporte : « Je suis obligé de faire encore appel ici à vos connaissances générales... ». Il explique avec force détails et graphiques, pourquoi la « ligne de communication » est un concept dépassé, auquel on doit substituer le concept de « réseau de communication », qui permet non seulement des déplacements longitudinaux entre l'arrière et l'avant, mais aussi des déplacements latéraux permettant de faire face aux aléas du combat.

^{vii} Et les habitants des départements méridionaux seraient rassurés de savoir que le commandement et l'intendance avaient repéré que, pendant les 20 jours de concentration, nécessitant la mobilisation de tous les transports, ces départements seraient privés de blé, faute d'en produire. Fort heureusement, Marseille recevait en permanence du blé russe pour la fabrication des pâtes alimentaires, et un certain nombre de « marches de train » étaient prévues pour en faire profiter le Midi. Pour une fois, c'est Paris qui avait été oubliée, parce que l'on comptait, à tort, sur la permanence des stocks des magasins généraux. Une fois de plus l'Intendance veillait et avait programmé la constitution de stocks de précaution, mais une fois de plus ce sont les crédits qui ont tardé à venir, de sorte que lesdits stocks n'étaient pas constitués au moment de la déclaration de guerre.

Les mêmes méridionaux, dont on sait qu'ils avaient mauvaise presse « en haut lieu » depuis les mésaventures du 15^e corps d'armée¹⁴, seront intéressés de parcourir le passage (pp. 199-203) où Laporte raconte les difficultés rencontrées par le service de l'intendance pour passer d'une « denrée d'ordinaire » à une ration d'un quart par homme et par jour, puis à une ration d'un litre par homme et par jour, en utilisant la réquisition face à des producteurs réputés particulièrement récalcitrants, comme les révoltes de 1907 l'avaient montré.

¹³ pp. 59-60.

¹⁴ J.-Y. Le Naour, « La faute aux "Midis" : la légende de la lâcheté des Méridionaux au feu », *Annales du Midi*, 2000, pp. 499-516.

AVERTISSEMENT

La suite de cet ouvrage est une reproduction fac-similé de l'édition originale publiée par Charles-Lavauzelle dans les années 1920.

La qualité d'impression peut en être altérée.

Intendant Militaire LAPORTE

Mobilisation Économique et Intendance Militaire

CONFÉRENCES :

*Au Centre des Hautes Études Militaires ;
Au Centre des Hautes Études Navales ;
A l'École Supérieure de Guerre.*

Préface de M. le Général DEBENEY



CHARLES-LAVAUZELLE & C^{IE}

Éditeurs militaires

PARIS, Boulevard Saint-Germain, 124
LIMOGES, 62, Avenue Baudin | 53, Rue Stanislas, NANCY

A LA MÉMOIRE
DE
l'Intendant Général DUCUING
Créateur du Ravitaillement National



Intendant Général DUCUING

GRAND-OFFICIER DE LA LÉGION D'HONNEUR, CROIX DE GUERRE
1850 — 1916

Ordre des Armées de Paris du 3 Septembre 1915 :

« Directeur Général des approvisionnements de siège au Camp retranché de Paris, a, durant onze mois, fait preuve, au point de compromettre gravement sa santé, de qualités administratives et militaires de premier ordre et d'un dévouement inlassable dans l'application, au profit de l'armée et aussi de la population civile, d'un plan de ravitaillement qu'avec sa haute compétence il avait établi en temps de paix et que, aux prix d'efforts acharnés, il a su adapter à des situations de guerre aussi pressantes qu'imprévues. »

Le Général, Gouverneur militaire, commandant les Armées de Paris :

PRÉFACE

Mobilisation industrielle ! Mobilisation économique ! Voilà des expressions que la guerre a mises dans le langage courant. Mais combien de ceux qui les emploient en connaissent-ils l'exacte valeur ? Combien font appel à ces mots magiques comme au procédé infailible, à la baguette féérique qui transforme toutes les difficultés où se heurte une connaissance superficielle ? L'étude si précise et si claire de M. l'Intendant LAPORTE permet de situer la complexité de ces grandes questions et d'en saisir d'une façon positive la nature et la portée.

C'est un travail remarquable et utile que l'expérience personnelle de l'auteur revêt d'une indiscutable autorité. Après la guerre dont il avait suivi toutes les phases dans des postes de réalisation, M. l'Intendant LAPORTE a été choisi pour collaborer, comme instructeur, aux travaux de l'Ecole de Guerre et du Centre des Hautes Etudes Militaires ; puis, il a joué un rôle important dans les enquêtes et projets du Secrétariat du Conseil Supérieur de la Défense Nationale. Voilà une performance, comme on dit, assez rare pour dispenser d'affirmer au public la haute valeur de l'œuvre et de l'auteur.

D'ailleurs la méthode employée est à elle seule une référence. Bien loin de recourir à des déductions théoriques, l'auteur plonge en plein dans l'expérience et s'élève ensuite du connu à l'inconnu, élargissant son sujet à la demande des réalités.

Il commence par exposer et vraiment faire vivre un des principaux instruments de la vie matérielle des Armées, et ce n'est pas un mince mérite que de rendre attrayante l'étude austère du Service de l'Intendance ; il montre ensuite comment ce Service était en 1914 assez fortement constitué, assez remarquablement recruté, en possession de méthodes assez souples pour pouvoir non seulement satisfaire aux besoins des Armées, mais encore élargir son action jusqu'à satisfaire à une partie des besoins de la Nation. Et de cette branche de la vie économique du pays, l'auteur passe aux branches voisines et parcourt

ainsi de proche en proche les différentes parties de la mobilisation économique de la France : il en montre l'étroite solidarité et il termine en les situant dans l'ensemble formidable d'une coalition.

Il est salutaire qu'une voix autorisée évoque ainsi un des plus grands et des plus tragiques problèmes qu'ait posés et que pose encore la guerre moderne. Notre peuple a donné trop de preuves de courage et d'énergie pour qu'on hésite à lui rappeler les dures réalités d'un conflit : le blocus, les restrictions, le froid et même la famine qui s'attaquent à la population inoffensive, aux non-combattants, comme d'ailleurs s'y attaqueront les entreprises aériennes et toutes autres inventions diaboliques de la science moderne. La question est loin d'être épuisée, car, depuis la guerre, l'interdépendance économique des Nations s'accuse chaque jour davantage et la possibilité de localiser un conflit entre deux grandes puissances diminue sans cesse ; avec ou sans traités préalables, par la seule force des choses, ce seront encore des coalitions qui s'affronteront avec tous leurs moyens militaires, financiers, industriels, économiques.

M. l'Intendant LAPORTE a bien fait de montrer au pays ce cadre de la guerre totale dans lequel prennent place ses études. L'atroce intensité du cataclysme, l'impossibilité d'en doser ou d'en limiter la violence, ne peuvent qu'inciter les peuples à asseoir les institutions internationales sérieusement et pratiquement capables d'étouffer dès leur naissance les germes de conflit. Elle rappelle aussi à la France le devoir de se maintenir en état de fournir à nouveau l'effort maximum si, par malheur, l'irréparable se produisait. C'est par cet effort total que la nation s'est sauvée : là fut et reste le secret de la Victoire.

Général DEBENEY.

1^{re} CONFÉRENCE (1)

L'INTENDANCE MILITAIRE

Ses Attributions Générales

Son rôle dans l'Armée

(1) Conférence faite à l'École Supérieure de Guerre.

MESSIEURS,

Les Armées modernes comprennent deux éléments principaux que nous désignons en France par les noms caractéristiques de « *Troupes* » et de « *Services* ». Les *Troupes*, ont, dans la bataille, la part glorieuse de lutter contre l'ennemi. Les *Services* ont un rôle beaucoup plus modeste, simplement utile : ils sont chargés de procurer aux troupes tout ce qui leur est nécessaire pour combattre et pour subsister.

Quelles sont les attributions du *Service de l'Intendance* que nous avons à étudier ensemble. Ouvrons notre règlement. Il nous mettra en présence de la liste suivante :

1^o Ravitaillement des troupes en denrées, matières et matériels de Subsistances (vivres, fourrages, combustibles), de l'Habillement et du Campement ;

2^o Vérification des comptes des corps de troupe, complétée par des actes de surveillance administrative si le Commandement en donne l'ordre ;

3^o Administration des personnels ne faisant pas partie des corps de troupe ;

4^o Ordonnancement de la solde ;

5^o Contrôle des services de la Trésorerie et des Postes aux armées ;

6^o Fonctions d'Officier de l'État Civil ;

7^o Fonctions d'Officier Public ;

8^o Questions contentieuses, etc.

Toutes ces attributions forment un ensemble assez complexe, mais, pour peu qu'on les examine avec attention, on remarque que les tâches multiples qui incombent à l'Intendance se prêtent à une classification en deux groupes.

Dans le premier groupe prend place la fourniture aux Armées des Subsistances et de l'Habillement. Ici, l'Intendance nous apparaît comme un *Service de Ravitaillement* dont il importe au plus haut point que la mission soit remplie sans défaillance sinon les troupes souffriront et, en temps de guerre, perdront de leur capacité de combat.

Dans le deuxième groupe, se rangent les ordonnancements, les vé-

rifications et arrêtés de compte, les fonctions d'Officier Public, etc. Il s'agit d'actes qui, en temps de paix ou en campagne, s'exécutent d'une manière analogue, dont l'utilité n'est pas contestable, mais qui restent toujours sans lien direct avec les opérations militaires.

Cette classification me permet immédiatement de conclure que, des deux groupes d'attributions que je viens de définir, le premier va tenir dans les préoccupations du Commandement (et de son auxiliaire l'État-Major dans les rangs duquel vous vous préparez à entrer) une place beaucoup plus importante que le second.

J'ai déduit de cette remarque le plan de mes conférences.

Je voudrais vous présenter aujourd'hui une vue d'ensemble sur le Service de l'Intendance, de telle sorte que son organisation générale, et la place qu'il occupe dans l'Armée, vous apparaisse avec le plus de précision possible.

Je passerai ensuite aux attributions du deuxième groupe et je me contenterai de vous donner à leur sujet quelques indications qui visent à être de simples définitions.

Il me paraît, en effet, nécessaire et suffisant que les questions de cette nature répondent dans votre esprit à une idée nette, dégagée de tous détails techniques superflus.

Dans nos entretiens ultérieurs, j'aborderai la partie essentielle de notre programme d'études : l'Intendance Service de Ravitaillement.

CHAPITRE PREMIER

PRINCIPES GÉNÉRAUX

§ 1. Historique sommaire

Pour avoir une vue d'ensemble sur le Service de l'Intendance et sur la place qu'il occupe dans l'Armée, il me paraît indispensable de prendre du recul et d'interroger l'histoire.

Il n'a pas fallu, en effet, moins de cinq siècles pour que l'Armée Française réalise enfin une organisation administrative rationnelle. C'est à l'origine même des Armées permanentes, au ^{xiv}^e siècle, que se trouve la cause initiale de ces longs tâtonnements...

A cette époque, en effet, le capitaine est chargé d'entretenir, habiller, équiper et armer sa troupe, moyennant une somme forfaitaire que lui verse le Roi, à raison de tant par soldat comptant à l'effectif. Avec un pareil système, il apparaît comme naturel,

et même comme indispensable, que le Souverain fasse contrôler l'existence de l'effectif. Ce soin est confié à des Commissaires de Guerre, qui viennent passer des revues et compter les hommes, en s'efforçant de distinguer le vrai soldat du « passe-volant » (1).

Pour que l'action de ces Commissaires ait le maximum d'efficacité, le Roi les rend absolument indépendants des chefs militaires. Jusqu'ici, nous restons dans le domaine de la stricte logique.

Mais voici un fait nouveau. Le système de l'entretien « à forfait » des soldats par leur capitaine étant apparu comme très defectueux, le Souverain manifeste de plus en plus une tendance à se substituer au chef militaire pour fournir aux troupes ce qui leur est nécessaire. Il est amené à ébaucher, puis à développer, une organisation chargée de ce soin. Or, c'est précisément le Commissaire de Guerre qu'il choisit pour *diriger* cette organisation tout en conservant sa mission de *contrôler* au nom du Roi.

Dès lors, on se trouve en face d'une double exigence contradictoire : d'une part, pour contrôler au nom du Roi, il faut que le Commissaire soit indépendant du Commandement ; d'autre part, pour ravitailler les troupes dans de bonnes conditions, il faut qu'il vienne prendre place dans l'Armée, qu'il soit incorporé dans la structure hiérarchique indispensable à toute organisation militaire ; celle-ci, en effet, a pour but essentiel de créer un ensemble

(1) Les *passe-volants* étaient le plus souvent des valets d'officiers, des marchands suivant les troupes ou des gens sans aveu que l'on mettait pour la revue du Commissaire l'épée au côté, le fusil sur l'épaule. Il n'y avait pas à s'inquiéter de l'uniforme qui n'existait pas encore. D'autres fois, c'étaient de vrais soldats que les capitaines se prêtaient obligeamment et réciproquement les uns aux autres. Le recrutement abandonné aux officiers, la difficulté d'un contrôle efficace, la coutume de désigner les soldats par des noms de guerre, favorisaient cet abus....D'ailleurs, à certaines époques, la mode était aux passe-volants : on ne s'en cachait pas, on s'en faisait fête ; les plus habiles étaient admirés : c'était à qui, parmi la plus fière et la plus jeune noblesse leur servirait de complice.

Au surplus, il y avait en réalité pour les charges militaires un marché constamment ouvert. Au commencement d'une guerre ces valeurs recherchées étaient très chères ; mais survenait la paix, c'était la menace du licenciement, de la réforme : l'Etat n'avait pas à indemniser, et les Officiers, menacés d'expropriation, se dédommageaient d'avance des inconvénients de la réforme.

(Camille Rousset).

La lutte du pouvoir royal contre les passe-volants a rempli plusieurs siècles ; le Souverain s'est trouvé par suite dans la nécessité de s'appuyer sur un corps relevant directement de lui, recruté en dehors de la noblesse et muni d'une autorité qu'il fallut sans cesse étendre et fortifier. Choisis d'abord par le Connétable, chef effectif de l'Armée, et par les Maréchaux de France, les Commissaires de Guerre le furent bientôt par le Roi lui-même qui les prit parmi les hommes, sur lesquels il appuyait de plus en plus son autorité, c'est-à-dire, parmi les gens du Tiers Etat, les bourgeois.

(Intendant Général Baratier).

dont toutes les parties doivent agir avec coordination sous l'autorité d'un Chef unique.

Il y a donc incompatibilité entre les deux missions qui sont confiées au Commissaire de Guerre. Mais cette incompatibilité qui nous semble aujourd'hui flagrante, est loin d'apparaître avec évidence aux yeux des Rois de France et de leurs Ministres. Il semble même qu'elle les ait inquiétés fort peu. Ils ont des préoccupations d'un autre ordre. Ils sont engagés dans leur lutte séculaire contre la noblesse, laquelle fournit précisément les chefs militaires. Ils jugent opportun d'organiser avant tout, vis-à-vis de ces derniers, un contrôle solide agissant à la fois comme gardien des Finances de l'État et comme auxiliaire du pouvoir central. Comme conséquence, non seulement le Commissaire de Guerre est indépendant du Commandement, mais encore c'est un roturier.

Ainsi, ce sont des raisons en grande partie étrangères au domaine militaire proprement dit, des raisons de *Gouvernement* qui ont introduit dans l'administration de nos Armées un « vice originel » (1).

Les inconvénients de ce système se sont aggravés encore au début du XVII^e siècle, lorsque Richelieu a donné sa forme définitive à la fameuse institution des Intendants de Province. Il a remis entre les mains des Intendants, relevant uniquement du Roi, tous les pouvoirs administratifs, judiciaires et financiers, même en ce qui concerne l'Armée : levée, organisation, licenciement des milices, service de la maréchaussée, logement. Les Commissaires de Guerre ont été placés sous l'autorité des Intendants pour l'exécution, tant de leur mission de contrôle, que de leur mission de direction des Services de Ravitaillement. En temps de paix, l'Intendant de Province exerçait son action sur toutes les troupes stationnées sur son territoire ; en temps de guerre, les Intendants de Province étaient nommés « Intendants d'Armée » et étaient secondés par un certain nombre de Commissaires de Guerre. On sait, d'ailleurs, que ces Intendants, tout comme les Commissaires étaient en principe des roturiers. Ainsi s'expliquent, par leurs causes profondes, les conflits en matière d'Administration militaire qui ont été si fréquents et si âpres dans les Armées de l'Ancien Régime ; ils étaient rendus inévitables par l'organisation adoptée, et l'antagonisme de deux classes sociales très divisées contribuait à les exaspérer.

(1) Cours d'Administration générale de l'Ecole Supérieure d'Intendance.

Il faut signaler cependant deux exceptions à cette organisation d'ensemble ; *l'artillerie technique* qui aura un corps d'ingénieurs, civils d'abord, puis *militaires*, dès le milieu du xvii^e siècle ; le *génie* dont les ingénieurs seront toujours militaires ; ils compteront dans l'infanterie (1) avant de former un corps spécial.

Au xviii^e siècle, une réaction marquée contre la situation anormale et illogique faite dans l'Armée aux personnels chargés de l'Administration commence à se faire sentir. Elle va tendre à enlever ses attributions militaires à l'Intendant de Province et à écarter de lui le Commissaire de Guerre pour rapprocher ce dernier du Commandement. Cette tendance est favorisée d'ailleurs :

par la situation politique générale : la lutte contre la féodalité peut être considérée comme complètement terminée ;

par l'abolition de la vénalité des charges : Colonels et Capitaines cessant d'acheter leurs unités, ne cherchent plus à en tirer de revenus ; le souverain pourvoit désormais complètement et directement à l'entretien de ses troupes ; donc, beaucoup moins de causes de malversations ; l'action de contrôler perd de son importance ; l'action de ravitailler grandit d'autant ;

par le fait qu'à partir de 1754, ce ne sera plus un Intendant de Province, mais un Général qui sera Ministre de la Guerre.

Aussi voit-on les Commissaires de Guerre échapper à l'autorité des Intendants de Province, puis être militarisés. Bientôt, le progrès s'accroît : en 1777 on les assimile aux officiers du Commandement ; en 1788, on les subordonne « pour leur situation militaire » mais non pour « l'exécution du Service administratif », aux Généraux de Division.

Cette évolution lente, mais sûre (ce qui caractérise souvent les transformations rationnelles) est brusquement interrompue par les événements et on assiste à un véritable recommencement de l'Histoire.

La Révolution Française supprime les Intendants de Province

(1) Vauban, Capitaine dans le Régiment de Picardie, mais déjà chargé des grands ouvrages de Lille en 1667, était obligé de demander comme une faveur d'être exempté des gardes militaires.... Déjà célèbre dans toute l'Europe, il n'avait encore en 1674 que le grade de Capitaine. L'usage n'était pas qu'un ingénieur militaire s'élevât plus haut. Louvois fit une révolution en le faisant brigadier. Deux ans après, en 1676, il fut Maréchal de camp, mais par *assimilation de grade*, comme les officiers généraux nommés dans l'artillerie. La barrière était rompue, les ingénieurs passèrent à sa suite, et en 1677, Louvois commença à constituer le corps des ingénieurs, dans une situation mixte il est vrai, puisqu'ils continuaient à servir dans l'Infanterie. (Camille Rousset).

et les Commissaires de Guerre. Ces derniers ne tardent pas à repaître, mais ils reparaissent tout à fait indépendants du Commandement et presque entièrement recrutés d'ailleurs dans l'élément civil. Leurs attributions sont très étendues et leur donnent le triple caractère de Contrôleurs, de Directeurs de Service et de Magistrats. C'est ainsi qu'ils sont chargés de porter les lois et règlements à la connaissance des troupes. Une instruction de Nivôse An III précise ainsi leur caractère :

Le Commissaire « n'est pas l'homme du Général, il n'appartient « qu'à la République et c'est elle seule qu'il doit servir; mais il n'en « doit pas moins chercher à mériter la confiance du Général à qui « la République a donné la sienne à un aussi haut degré, et le vrai « moyen de s'en rendre digne, c'est de s'appliquer sans réserve à « seconder ses entreprises et à pourvoir l'Armée qu'il commande « de tout ce qui peut entretenir sa force, sa santé et son activité. »

Vis-à-vis de ce personnage tout puissant, le Général a cependant un « droit de réquisition » pour l'obliger à subvenir aux besoins de ses troupes. On reconnaît facilement dans ces dispositions une application des idées qui, à la même époque, amenaient la Convention à envoyer aux Armées des « Représentants en Mission ».

En somme, et pour des motifs de *Gouvernement*, elle en revenait à la conception de l'Intendant de Richelieu.

Mais voici Bonaparte. Il modifie sur deux points le système de la Convention. Tout d'abord dans un but de division du travail, il forme deux corps ; il ne laisse aux Commissaires de Guerre que les questions de matériel (1) et crée un corps nouveau, celui des Inspecteurs aux revues, pour l'administration et le contrôle du personnel (2).

Ces deux corps sont indépendants du Commandement, mais pour atténuer cet inconvénient, le Premier Consul en fait des corps militaires et il les recrute avec le plus grand soin « parmi des officiers de valeur éprouvée ». Il a la main particulièrement heureuse en choisissant des hommes comme les Petiet, les Daru...,

(1) Pour l'Artillerie et le Génie qui sont toujours dirigés comme il a été indiqué plus haut par leurs corps spéciaux, les Commissaires de Guerre n'auront que le contrôle ; pour tous les autres services du matériel, ils seront chargés à la fois de diriger et de contrôler.

(2) L'application du principe de la division du travail amena Napoléon à dédoubler le Ministère de la Guerre, et à créer un Ministère de l'Administration de la Guerre s'occupant de tous les services administratifs — sauf celui de la solde qui resta rattaché au Ministère de la Guerre. Les Inspecteurs aux revues dépendaient du second et les Commissaires de Guerre du premier.

Comme, d'autre part, il est à la fois le Souverain et le Chef militaire, sa volonté impérieuse est là pour éviter les conflits d'attributions. Aussi, dans l'ensemble (et malgré les inconvénients qu'a entraînés dans certaines circonstances un système centralisé à l'excès dans la personne de l'Empereur) les résultats obtenus ont vraiment été dignes de ce génie organisateur. Mais ce sont des résultats qui lui sont, peut-on dire, personnels. Ici, l'organisation vaut uniquement par celui qui la met en œuvre. D'ailleurs, elle ne lui survivra pas.

La Restauration revient, en effet, à son tour, en matière d'administration militaire aux conceptions de l'Ancien Régime, avec cette différence que le Chef militaire n'appartient plus à l'aristocratie, mais est souvent suspecté d'être bonapartiste ou républicain. Le Gouvernement va donc chercher son appui du côté de la noblesse ou de la bourgeoisie réactionnaire.

L'ordonnance du 29 Juillet 1817 fusionne en un corps unique les deux corps des Inspecteurs aux revues et des Commissaires de Guerre. Les membres de ce corps sont militaires, mais ils sont recrutés en dehors de l'Armée « parmi les Français de 21 à 25 ans ayant fait leur droit, parlant au moins une langue étrangère et *jouissant d'un revenu de 2.000 francs en biens-fonds* ». Ils sont dans une indépendance complète des Chefs militaires. Ils ont la délégation directe du Ministère pour tout ce qui regarde l'Administration, la promulgation des lois et règlements, la réception des drapeaux, le serment des troupes, les fonctions de Ministère public auprès des Tribunaux de révision. Ce corps nouveau prend la dénomination de *Corps de l'Intendance Militaire*.

Le moins que l'on puisse dire, c'est que l'Ordonnance du 29 Juillet 1817 était singulièrement maladroite et inopportune, surtout dans une Armée dont l'état d'esprit nous est connu. Créer un corps à attributions aussi puissantes et aussi étendues — imposer à son recrutement des conditions qui lui donnaient un caractère indiscutable de recrutement aristocratique, — lui choisir un nom, qui par les souvenirs historiques qu'il évoquait pouvait avoir la valeur d'un programme, et être pris pour une provocation — c'était vouloir organiser les difficultés et les conflits. L'émotion fut très vive dans les milieux militaires ; moins de cinq ans après, il fallait remanier profondément cette organisation. Mais ce n'est pas impunément que l'on fait apparaître un corps dans une Armée en l'auréolant comme à plaisir d'impopularité ; rien n'est tenace comme les premières impressions !

Quoi qu'il en soit, une Ordonnance de 1832 vint donner à l'Intendance la physionomie générale qu'elle allait garder, sans modification essentielle, jusqu'en 1870. Notons-la rapidement.

Tout d'abord une mesure excellente ; le recrutement de l'Intendance dans l'élément militaire est définitivement rétabli. Elle est ouverte aux capitaines du Corps d'État-Major et des Corps de Troupe : ainsi se trouve recréé le trait d'union qui doit la relier à l'Armée. L'Intendance compte à l'avenir à l'État-Major général. A partir de ce moment-là, les préoccupations de *Gouvernement* qui avaient dominé à la création des Commissaires de Guerre et des Intendants de Province, qui avaient subi un brusque réveil sous la Convention et au début de la Restauration, cessent pour toujours d'intervenir dans notre organisation administrative militaire (1).

Mais, d'autre part, l'Intendance (bien que ses attributions soient diminuées, qu'elle ne soit plus chargée par exemple de la promulgation des lois et décrets) demeure investie de la double mission de contrôler au nom du Ministre et de pourvoir aux besoins des troupes (2). On reste toujours pris entre les deux mêmes exigences contradictoires pour régler sa situation vis-à-vis du Commandement. Le passé fait sentir sa lourde influence et, chose particulièrement grave, il est arrivé à créer dans l'Armée un état d'esprit tel que l'on considère que les Généraux doivent se consacrer exclusivement aux questions purement militaires et qu'ils doivent se décharger de toutes préoccupations d'ordre administratif.

Bien plus, d'après une certaine opinion, « l'Administration est « vouée, par sa nature propre à l'impopularité : il ne faut pas « que cette impopularité puisse effleurer le Chef qui mène l'Armée « à la bataille. »

Les textes qui réglaient la question des rapports du Commandement avec l'Intendance, manquaient, d'ailleurs, de précision (3).

Il s'était établi un régime de fait qui revenait à ceci : l'Intendance était indépendante du Commandement en temps de paix (les Géné-

(1) Il est curieux de noter que, depuis la guerre, quelques hommes politiques allemands appartenant au parti républicain ont réclamé la création d'un corps d'Administrateurs militaires indépendant des Généraux.

(2) Pour l'Artillerie et le Génie, simple droit de contrôle (voir plus haut, page 14 note 1).

(3) L'ordre de pourvoir et de distribuer constitue, avec les opérations militaires, la responsabilité des Généraux ; les moyens de pourvoir, la vérification du paiement et de la distribution constituent la responsabilité personnelle des Intendants. (Art. 17 de l'Ordonnance du 3 Mai 1832).

raux ayant toujours vis-à-vis d'elle, comme sous la Convention, un droit de réquisition) et elle lui était subordonnée en temps de guerre.

Le résultat inévitable d'une organisation de cette nature c'est que la pratique du temps de paix n'habituaient ni le Commandement à utiliser le Service de l'Intendance, ni le Service de l'Intendance à orienter son action d'après les ordres du Commandement. (On pouvait en dire autant à cette époque des Services de l'Artillerie et du Génie.) Il y avait par suite mauvaise préparation à la guerre au point de vue administratif, fait d'autant plus grave que les Services d'arrière des Armées, devaient, comme conséquence du perfectionnement des armes et de l'apparition des chemins de fer, aller en se compliquant pendant le XIX^e siècle et qu'il devenait de moins en moins possible d'improviser leur fonctionnement le jour de la lutte. Les désastres de 1870 firent ressortir d'une manière aussi cruelle que décisive ce vice fondamental de notre organisation administrative militaire : je vous donnerai dans ma deuxième conférence, en faisant l'histoire du Service des Subsistances en campagne, quelques exemples que je considère comme particulièrement probants à ce sujet.

Aussi lorsque, au lendemain de la défaite, on se remit courageusement à l'œuvre pour recréer nos forces militaires, la loi de 1873 sur l'organisation de l'Armée, proclama que : « Dans chaque région, « le Commandant de Corps d'Armée a sous son commandement « le territoire, les forces de l'armée active, de sa réserve de l'Armée « active, de l'Armée territoriale et de sa réserve ainsi que tous les « Services et établissements nécessaires à ces forces. »

Le principe était enfin nettement posé.

§ 2. La loi de 1882 sur l'Administration de l'Armée

Il fallut pourtant neuf ans encore de travaux approfondis et souvent pénibles pour que la loi sur l'Administration de l'Armée (que l'on surnomma à ce moment-là « loi de lassitude » (1) sortit

(1) Les avis étaient très partagés. Les 18 Commandants de Corps d'Armée avaient été invités à formuler leurs avis sur la forme pratique à donner au principe posé par la Loi de 1873. Il résulta de cette consultation que 6 étaient nettement opposés à la réforme ; les 12 autres étaient d'accord sur le principe, mais différaient beaucoup sur les modalités d'application.

des délibérations du Parlement. Ce fut la loi du 16 Mars 1882. Elle visait d'ailleurs non seulement l'Intendance, mais tous les Services administratifs de l'Armée.

a) *Le Contrôle indépendant.* — Cette loi résolvait d'abord la question, à forme de dilemme, qui était restée sans réponse satisfaisante depuis la création des armées permanentes, et la solution était simple et radicale ; elle consistait à confier à des personnels différents la mission de contrôler au nom du Ministre d'une part, et la mission de pourvoir aux besoins des troupes d'autre part.

La mission de contrôler au nom du Ministre était attribuée à un Corps nouveau, spécialement créé à cet effet, qui prenait le nom caractéristique de *Corps du Contrôle de l'Administration de l'Armée*. Ce Corps devait être absolument indépendant du Commandement ; mais cela ne pouvait avoir d'inconvénients car toute participation à l'action lui était interdite : il ne pouvait que constater, se renseigner et rendre compte au Ministre.

b) *La subordination des Services au Commandement.* — Ceci fait, l'application du principe la subordination des Services au Commandement était facile. D'où les règles suivantes :

En temps de paix, le Ministre est le Chef responsable de l'Administration de l'Armée. Il exerce son action soit sur les Commandants de Corps d'Armée, soit sur les Directeurs de certains établissements spéciaux effectuant des fabrications ou contenant des approvisionnements pour l'ensemble de l'Armée.

Le Commandant de Corps d'Armée est, sous l'autorité du Ministre, le Chef responsable de l'Administration de son Corps d'Armée. Il a sous ses ordres immédiats les Directeurs de Service.

Le Général de Division a sous ses ordres les Chefs de Service de sa division.

En temps de guerre, mêmes dispositions d'ensemble avec cette mesure décentralisatrice : le Ministre délègue aux Commandants d'Armée une partie de ses pouvoirs administratifs.

La subordination est absolue, et si l'on sent bien dans le texte la préoccupation du Législateur d'assurer le bon fonctionnement technique des Services et la sauvegarde des intérêts du Trésor, on constate tout aussi nettement qu'il fait passer avant tout la nécessité d'assurer l'exécution des ordres du Commandement. Il a précisé sa pensée en édictant des prescriptions d'une netteté formelle.

C'est ainsi par exemple que le Directeur d'un Service placé auprès du Commandant de Corps d'Armée ne peut correspondre

directement avec le Ministre (« sauf pour l'envoi de bordereaux ou de pièces comptables ne comportant aucune discussion d'affaire »). Le Général aura l'obligation, pour les questions techniques, de transmettre en *original* la correspondance de son subordonné, mais celui-ci n'a pas le droit de s'affranchir de la voie hiérarchique.

C'est ainsi encore qu'on laisse aux Directeurs du Corps d'Armée la possibilité de correspondre sans intermédiaire avec leurs subordonnés techniques des Divisions, et réciproquement, *mais uniquement pour les questions techniques*.

C'est ainsi, enfin, que si le Commandant de Corps d'Armée estime devoir, dans un cas urgent, prendre des dispositions entraînant une dépense non prévue par les règlements, il a le droit absolu de le faire (bien entendu sous sa responsabilité personnelle, même pécuniaire). La loi fixe simplement une procédure souvent appelée « procédure de l'ordre écrit » : Le Général donne ses ordres par écrit au Directeur intéressé et rend compte au Ministre. De son côté, le Directeur « est tenu, après observation, d'obtempérer à l'ordre écrit, dont il transmet directement de son côté une copie au « Ministre ». Ainsi, même si le Général responsable viole le règlement, le service ne peut qu'obéir : il n'y a pas de « veto » administratif.

Grâce à ces règles nettes et précises, le *Chef* est investi, conformément au principe fondamental de toute organisation militaire du pouvoir de commander dans toute la plénitude de son autorité, en temps de paix et en temps de guerre, aux Services placés sous ses ordres.

c) *Autonomie des Services*. — Quelle sera la mission de ces Services ? Je l'ai rappelée en commençant : subvenir aux besoins des troupes pour la satisfaction desquels ils ont été créés et organisés. Ce qui caractérise par suite un Service, c'est sa technicité : elle est sa raison d'être, elle délimite sa sphère d'action.

La Loi énuméra cinq grands Services ayant chacun leur mission propre : les Services de l'Artillerie et du Génie, dont la genèse a été signalée ; le Service des Poudres et Salpêtres avec son personnel spécial d'Ingénieurs militaires ; le Service de l'Intendance et le Service de Santé. Ce dernier était un nouveau venu à l'autonomie. Jusque-là, en effet, c'était l'Intendance qui avait dirigé le Service de Santé, et cette organisation apparaissait comme de plus en plus irrationnelle : il était dans l'ordre naturel des choses que les médecins militaires prissent la direction de leur Service, puisque seuls

ils possédaient les capacités techniques nécessaires pour assumer cette tâche.

Ainsi, troisième principe essentiel de la loi de 1882, aucune emprise des Services les uns sur les autres. Ils sont entre eux sur le pied de la plus complète égalité. Le Commandement règle leurs rapports soit entre eux, soit avec les troupes.

L'organisation a le mérite de la logique, elle réalise la division du travail, elle est souple. Si par suite du développement de la science, qui réagit toujours sur le mode d'action des Armées, un besoin nouveau apparaît, il suffit, soit de placer la charge de le satisfaire dans les attributions d'un Service déjà existant, soit de créer un Service nouveau. Depuis la Loi de 1882, la liste des Services s'est considérablement accrue, notamment au cours de la Guerre de 1914-1918. (Service Automobile, Service de l'Aéronautique, Service des Transmissions.)

En résumé, la Loi de 1882 a résolu la question des rapports du Commandement et de l'Administration en créant un Corps de Contrôle ne relevant que du Ministre — en subordonnant les Services au Commandement — et en leur donnant à chacun leur autonomie sous l'autorité du Chef.

Mais cette Loi qui était comme la grande charte de l'Administration de l'Armée Française se contentait de poser des principes essentiels. Elle laissait au Pouvoir Exécutif le soin de régler leur application.

§ 3. Application des principes de la loi de 1882

a) *Attributions de l'Intendance militaire.* — Il était tout d'abord nécessaire de déterminer les attributions des différents Services que la Loi s'était contenté d'énumérer. Pour l'Intendance, cette détermination était délicate. Ses attributions antérieures étaient éparses dans de très nombreux textes, les plus anciens datant de la Première République. Il fallut que le Conseil d'État les reprenne un par un et fasse une ventilation de manière à séparer :

d'une part les missions que l'Intendance ne pouvait plus assurer en raison de sa subordination au Commandement, de la création du Corps du Contrôle et de l'autonomie des Services ;

d'autre part, les tâches qu'elle pouvait continuer à remplir.

Ces travaux ont été résumés dans un « Avis du Conseil d'État »

qui a servi de base aux décrets et instructions sur la matière et qui a permis de dresser la liste qui figure au début de mon exposé.

b) *Organisation des Armées en « grandes unités » : le Chef, l'Etat-Major, les Services.* — Leurs attributions étant définies, il restait à adopter une organisation telle que la subordination des Services au Commandement fut assurée d'une manière pratique. Il s'agissait de faire agir des organismes techniques sous l'autorité d'un Chef qui était étranger à leur technicité. C'était là un problème délicat dont on trouva la solution grâce au système de l'organisation des Armées en « grandes unités ».

Cette organisation vous est bien connue. Elle consiste à former, avec les Corps de troupe et les Services qui leur sont nécessaires pour combattre et subsister, des groupements placés sous une autorité unique et portant le nom générique de *grandes unités*. Ces groupements sont, d'autre part, réunis entre eux suivant une structure hiérarchique telle que deux ou plusieurs grandes unités de composition identique ou analogue forment la grande unité de l'ordre immédiatement supérieur ;

Division d'infanterie (ou de cavalerie) ;

Corps d'Armée (ou Corps de cavalerie) ;

Armée ;

Groupe d'Armées ;

Ensemble des Armées réunies sur un même théâtre d'opérations.

Quelle que soit sa place dans la hiérarchie, une grande unité comprend toujours : «

un Chef, le Général, assisté d'un État-Major ;

des Troupes ;

des Services.

Rappelons avant d'aller plus loin et en reprenant les termes mêmes de votre aide-mémoire, le rôle du Chef et de l'État-Major.

« Le Chef mène à la bataille les troupes combattantes des différentes armes et les dirige pendant la bataille ;

« actionne pour subvenir, à leurs besoins, les différents Services.

« Aux uns et aux autres le Commandement donne des ordres.

« Pour une opération déterminée, les deux préoccupations doivent toujours se présenter simultanément à l'esprit du Chef ;

« mais il y a intérêt à les séparer :

« parce qu'elles sont de nature différente ;

« parce que la division du travail permet d'aboutir plus vite.

« La *première partie* des ordres s'adresse en principe aux Troupes combattantes ;

« La *deuxième partie* des ordres s'adresse en principe aux Services.

« L'État-Major auxiliaire du Commandement :

« prépare les éléments des décisions du Chef par ses prévisions, ses études, ses reconnaissances, tant en ce qui concerne la préparation et l'exécution proprement dite des opérations qu'en ce qui concerne la gestion du personnel, des effectifs et du matériel, l'organisation des transports et des ravitaillements ;

« met en œuvre les décisions du Chef par la rédaction des ordres aux Troupes et aux Services, par la répartition des moyens (personnel, organes de transport, etc.) entre les divers Services ;

« suit l'exécution des ordres par des liaisons ou des missions ordonnées par le Chef, qui renseignent ce dernier sur l'état ou les besoins des Troupes et sur le fonctionnement des Services.

« En aucun cas, l'État-Major ne doit être un organe d'exécution.

« Il est dirigé par un chef d'État-Major (qui, dans certaines grandes unités peut être assisté d'un sous-chef d'État-Major).

« Il est organisé en bureaux, savoir :

premier bureau : Organisation ;

deuxième bureau : Renseignements sur l'ennemi ;

troisième bureau : Opérations ;

quatrième bureau : Ravitaillements, transports.

« Outre son État-Major, le chef a auprès de lui ses Directeurs de Services.

« Le commandement avec son État-Major et les organes de Direction des Services forment le *Quartier Général* ».

Ainsi, pour l'aider dans sa tâche complexe, le Chef a auprès de lui, dans son Quartier Général, son État-Major et les Directeurs de Service.

Quel va être le rôle de ceux-ci, spécialement en ce qui concerne l'Intendance ? Pour l'exposer, j'emploierai deux expressions qui ont maintenant acquis droit de cité dans la terminologie militaire : l'« *emploi des Services* », leur « *fonctionnement technique* ». Par définition : *employer un Service*, c'est utiliser ses organes pour la satisfaction des besoins des troupes ; *assurer son fonctionnement technique*, c'est prendre les mesures techniques nécessaires pour faire produire à ses organes le rendement voulu.

Ceci posé, l'emploi des Services est placé dans les attributions exclusives du Commandement.

Celui-ci, en effet, est seul en mesure de connaître l'*ensemble des besoins* à satisfaire et leur importance respective au point de vue du succès des opérations. Il a seul, par suite, la possibilité de fixer entre ces besoins, si c'est nécessaire, un *ordre d'urgence*. Il lui appartient de décider quels sont les Services dont la mission devra être assurée en premier lieu, et qui devront recevoir le cas échéant des moyens d'action supplémentaires (notamment en organes de transport et en main-d'œuvre). Enfin, le Commandement est évidemment seul qualifié pour *combinaison des mouvements des troupes et des Services*, de façon à les mettre en contact aux points voulus, en temps opportun, en tenant compte des nécessités de la lutte. Donc, comme nous l'avons dit, le chef de la grande unité donnera *des ordres* à ses Services comme à ses Troupes.

Les Directeurs de Service assureront l'exécution de ces ordres à l'aide des organes placés sous leur autorité.

Reste la question du bon *fonctionnement technique* des Services.

Celui-ci dépend évidemment de la composition organique des formations et de la valeur professionnelle de leur personnel de direction et d'exécution. Mais, ces conditions étant supposées remplies, ce bon fonctionnement apparaît comme subordonné à la réalisation de trois conditions principales : les Directeurs de Service doivent pouvoir faire en temps utile les *prévisions* nécessaires ; ils doivent *renseigner* sur les possibilités de rendement de leurs formations le Commandant de leur grande unité, pour que celui-ci les utilise toujours à bon escient ; enfin, ils doivent être placés sous la *surveillance* d'une autorité technique compétente.

Les deux premières conditions sont faciles à remplir par suite de la présence dans le Quartier Général des Directeurs de Service. Le Commandement a ces derniers en quelque sorte sous la main, pour leur faire connaître à l'avance ses intentions dans la mesure où il le juge compatible avec le secret des opérations, et pour recevoir d'eux les *propositions* qu'il les invite à présenter ou qu'ils établissent de leur propre initiative. Précisons immédiatement, en ce qui concerne ces propositions, que le Commandant de la grande unité peut les accepter, les modifier ou les rejeter dans la plénitude de son autorité. Mais elles jouent pour lui le rôle de *renseignements techniques* lui permettant de prendre sa décision en toute connaissance de cause, d'obtenir de ses Services le maximum

de rendement compatible avec la situation et avec la nature des besoins à satisfaire.

La troisième condition : *surveillance du fonctionnement du service par une autorité technique compétente* est de réalisation plus délicate, car il faut qu'elle soit exercée sans porter atteinte à l'autorité du Commandant de la grande unité vis-à-vis de ses Directeurs de Service. On a obtenu ce résultat de la manière suivante : on a décidé, d'une part, que chaque Directeur de Service d'une grande unité serait placé sous la direction technique du Directeur de Service de la grande unité de l'échelon supérieur ; on a créé ainsi une organisation hiérarchique technique parallèle à l'organisation hiérarchique de Commandement (1). Mais, d'autre part, il a été nettement spécifié que les supérieurs techniques devaient borner strictement leur action à la surveillance du fonctionnement technique du Service sans s'immiscer dans les questions d'emploi qui sont, répétons-le, dans les attributions exclusives du Commandement. Il peut arriver, il est vrai, que certaines mesures aient un caractère mixte, qu'elles soulèvent à la fois des questions de Commandement et des questions techniques (2). Dans ce cas, le supérieur technique n'est pas dans l'impossibilité d'agir, mais il ne peut le faire qu'en faisant appel à l'autorité du Chef auprès duquel il est lui-même placé. Il lui soumet ses propositions à ce sujet et si celles-ci sont acceptées, elles se traduisent en *ordres de Commandement* qui deviennent exécutoires pour tous les échelons subordonnés, échelons de Commandement et échelons de Service. Le Commandant de la grande unité peut aussi donner sa délégation à un Directeur de Service pour régler directement certaines questions. Celui-ci agit alors au nom de son Chef.

Telle est l'économie générale du système.

Pour qu'il fonctionne comme il *doit* fonctionner, deux conditions m'apparaissent comme essentielles.

C'est tout d'abord que les Intendants attachent une importance capitale aux propositions qu'ils adressent au Chef de leur grande unité. En les établissant, ils le *renseignent*, ils engagent à fond

(1) En ce qui concerne l'Intendance, à l'échelon Armée, un Intendant général chef supérieur de l'Intendance, à l'échelon Corps d'armée, un Intendant général ou Intendant militaire de 1^{re} classe, Directeur de l'Intendance du Corps d'Armée, à l'échelon Division, un Intendant militaire de 2^e ou 3^e classe, chef du Service de l'Intendance dans la Division.

(2) Par exemple, ordre d'établir *toujours* sous abri les dépôts de vivres, ordre qui entraîne la nécessité, soit de faire construire des abris, soit de réserver dans les cantonnements les locaux nécessaires.

leur responsabilité vis-à-vis de lui. Mais s'ils sont dignes du rôle qu'ils ont à remplir, ils doivent avoir le « goût de cette responsabilité ». Ils doivent donc les rédiger avec le souci passionné de la précision et de l'exactitude.

Les propositions sont apportées à l'État-Major de la grande unité et ici, j'en arrive à ma deuxième condition, doit intervenir un élément essentiel : la confiance réciproque qui doit unir l'État-Major et l'Intendance. « Il faut qu'il y ait union, que cette union « soit voulue de tous, qu'elle existe dans les esprits et dans les « cœurs. Il faut que les deux corps se connaissent et s'apprécient. « Il faut que les officiers d'État-Major sachent exactement jusqu'où « doit s'étendre l'action du Commandement en matière adminis- « trative et où elle doit s'arrêter ; qu'ils *sentent* le moment où il est « utile de faire appel aux fonctionnaires de l'Intendance, de leur « donner voix consultative dans les délibérations du Commande- « ment.

« Il faut, d'autre part, que tous les fonctionnaires de l'Inten- « dance possèdent suffisamment la technique de leur service pour « pouvoir à toute heure, en toutes circonstances, même dans le « décor tragique de la bataille, apprécier rapidement et sûrement « le meilleur emploi à faire des moyens d'action dont ils disposent, « pour correspondre aux intentions du Commandement ; il faut « qu'à tout moment ils soient prêts à mettre à la disposition du « Commandement toute leur expérience, tout leur savoir, toute leur « activité, pour saisir la situation par tous les côtés où elle est saisis- « sable, pour rendre possible ce qui paraît impossible, suivant le « mot énergique et flatteur de Von Der Goltz.

« Il faut encore et enfin, pour que la collaboration soit féconde, « que les officiers des deux catégories soient *habitués à penser de « même*, que leur éducation ait des points communs, qu'ils parlent « le même langage. Outre la communauté de vouloir, il doit y avoir « entre eux, une certaine communauté d'intelligence et de science. »

En s'exprimant ainsi, avant la guerre, dans son cours à l'École Supérieure d'Intendance, M. l'Intendant Nony (1) — qui était en même temps professeur à l'École Supérieure de Guerre — dictait

(1) Le Cours de M. l'Intendant Général Nony a été publié sous le titre « L'Intendance en Campagne » (Charles Lavauzelle, éditeur). Dans la préface de ce livre, M. le Général Langlois insistait sur l'idée essentielle que nous venons de rappeler et disait « J'ai trop prêché pendant toute ma vie la liaison des armes pour ne pas préconiser aujourd'hui la liaison des Services ».

leur devoir aux futurs officiers d'État-Major et aux futurs Intendants, sous la forme la plus élevée.

Permettez-moi d'ajouter qu'il a été entendu par tous au cours de la Grande Guerre, et qu'il le sera toujours dans l'avenir, j'en ai la ferme assurance.

CHAPITRE II

ORGANISATION GÉNÉRALE DU SERVICE LA DIRECTION ET LA GESTION L'ORDONNANCEMENT

L'historique de l'Administration de l'Armée Française, et les principes fondamentaux de la Loi de 1882 que je viens de vous présenter, vous permettent (en évitant de commettre des erreurs que causent parfois des souvenirs plus ou moins exacts du passé), de vous rendre compte avec exactitude de la mission actuelle de l'Intendance. Elle n'a plus un rôle d'ordre général lui donnant la haute main sur tout ce qui est Administration dans l'Armée. C'est un Service qui a sa mission spéciale, parallèle et non superposée à celle des autres Services. Cette mission spéciale découle de ses attributions. Avant de passer à leur étude, il me reste à caractériser devant vous l'organisation d'ensemble de notre Service.

Cette organisation d'ensemble est, d'ailleurs, celle de tous les autres services de l'Armée, et les règles fondamentales que je vais vous exposer, s'appliquant aussi bien aux Services de l'Artillerie, du Génie, de Santé, qu'à l'Intendance. Si elles sont exposées à l'occasion de cette dernière, c'est uniquement parce que la répartition des matières à vous exposer, entre vos divers professeurs, en a ainsi décidé. Je crois devoir bien préciser ce point pour éviter si possible toute confusion.

§ 1. La Direction et la Gestion

a) *L'acte administratif*. — La règle essentielle de toute organisation de service, c'est la séparation de la *Direction* et de la *Gestion*.

La Direction (art. 3 de la Loi de 1882) ne participe pas aux actes de la Gestion (ou exécution (1) qui lui est soumise.

(1) La loi emploie le terme « exécution » comme synonyme du terme de « gestion ».

Pour déterminer la signification et la portée de cette règle, il est nécessaire d'indiquer, d'une manière aussi précise que possible, les caractères essentiels de l'acte administratif.

Suivant la célèbre définition, « administrer c'est prévoir et pourvoir ». Cette formule est aussi remarquable par sa justesse que par sa concision. Pour mettre en lumière les idées qu'elle synthétise, il est nécessaire de la décomposer en ses différents éléments. C'est ce que cherche à réaliser le tableau, ci-contre, établi sous une forme qui s'essaye à être générale et à viser l'ensemble de l'Administration militaire, mais qui s'applique plus particulièrement au Service des Subsistances, car il est difficile de s'abstraire absolument du cas concret.

Prenons ce tableau comme base de notre raisonnement. Il nous permet de distinguer dans un acte administratif les différents rôles :

du Gouvernement et du Commandement, qui, par leurs prescriptions, leurs ordres, la répartition des moyens d'action, orientent l'activité du Service et la conditionnent, lui tracent son cadre ;

de l'échelon de Direction qui, dans le cadre qui lui est tracé, conçoit, organise, effectue au nom de l'Etat les opérations d'acquisition nécessaires pour réunir les ressources, règle les dettes qui en résultent pour l'Etat, actionne l'échelon de Gestion (ou exécution) ;

de l'échelon de Gestion (ou exécution), qui reçoit les ressources, les conserve, les transforme s'il y a lieu, les distribue, et justifie par ses comptes l'emploi qu'il en fait.

Cette décomposition des tâches respectives de la Direction et de la Gestion nous indique pourquoi la seconde doit être subordonnée à la première, mais elle ne nous explique pas pourquoi la loi a marqué entre elles deux une séparation si tranchée, séparation qui s'est traduite par la création de corps différents ; d'une part, les corps de Direction (États-Majors particuliers de l'Artillerie et du Génie, Médecins militaires (1), Intendants militaires, etc.) ; d'autre part, les corps de Gestion ou exécution, dont les membres sont désignés sous le nom générique d'officiers d'Administration.

b) *Caractères distinctifs de la Direction et de la Gestion.* — Je voudrais dégager devant vous les motifs de cette mesure.

(1) En ne considérant dans ceux-ci que les Administrateurs et non les techniciens de la science médicale. A ce dernier titre les médecins constituent obligatoirement, et indépendamment de toute autre considération, un personnel à part.

TABLEAU I. - L'ACTE ADMINISTRATIF (Prévoir et pourvoir)

ÉCHELONS D'AUTORITÉ SUPÉRIEURE		ÉCHELON DE DIRECTION	ÉCHELON DE GESTION (OU EXÉCUTION)
LE GOUVERNEMENT : Pouvoir législatif et Pouvoir exécutif	LE COMMANDEMENT		
Détermine : a) Les règles générales d'organisation. b) Les besoins généraux. c) Les crédits budgétaires (1). d) Les prescriptions à appliquer relativement à l'emploi des deniers et matières appartenant à l'Etat, aux justifications à présenter. Etc.	a) Fixe : l'organisation d'ensemble adaptée à une situation donnée; le but à atteindre (besoins satisfirent tel lieu, à tel moment). b) Impose certaines servitudes (2), règle en général les transports. c) Donne certains moyens d'action supplémentaires main-d'œuvre, par exemple. Etc.	a) Détermine avec précision les ressources nécessaires pour faire face aux besoins à satisfaire. Soit par appel à des approvisionnements existant déjà, des matières. b) Réalise les ressources pour l'époque et au point fixé par le Commandement. Soit par création d'approvisionnement, de réunion, de transformation des matières. Choix et mise en œuvre des procédés d'acquisition (achat, réquisition), de réunion, de transformation des matières. Organisation des établissements et installations nécessaires. Règlement des dettes contractées par l'Etat envers le fournisseur. c) Organise la gestion en vue des opérations de distribution.	a) Participe aux opérations d'acquisition des ressources (achats directs, réquisitions dans les conditions que lui fixe la Direction (prix-limites, etc.). b) Reçoit les approvisionnements. c) Conserve les approvisionnements. d) Transforme, s'il y a lieu, les approvisionnements.
Prévoir...	Donne l'ordre de pourvoir.	c) Organise la gestion en vue de la distribution aux ayants-droit et surveille l'exécution.	Distribue les approvisionnements et produit les comptes qui justifient leur emploi.
Pourvoir.			

(1) Voir page 33 le rappel des principes essentiels de notre législation budgétaire.

(2) Par exemple interdit certaines routes...

Pour cela, jetons, tout d'abord, si vous le voulez bien, un coup d'œil dans le domaine de l'activité industrielle. Vous savez qu'on fait actuellement grand bruit autour des théories de M. Fayol sur l'administration industrielle. Le Fayolisme tend à jouer, dans ce qu'on pourrait appeler « l'organisation intellectuelle de l'industrie », le même rôle que le Taylorisme (du moins tel qu'on le conçoit en général en France) dans l'organisation matérielle du travail : il s'agit d'obtenir, avec les mêmes moyens, une production supérieure, en réalisant une meilleure utilisation de ces moyens.

A la base de ses théories, M. Fayol a placé un certain nombre de données, qu'il présente comme des données expérimentales recueillies au cours de sa remarquable carrière industrielle (1) et dont j'extrais les indications suivantes.

Les différentes opérations, auxquelles donne lieu une entreprise, peuvent se répartir en six groupes. A chaque groupe d'opérations correspond, chez les agents qui les exécutent, une capacité spéciale. D'où la double classification parallèle.

OPÉRATIONS	DÉFINITION DES OPÉRATIONS	CAPACITÉS
Technique	Production, fabrication, transformation.	Technique
Commerciale	Achats, ventes, échanges.	Commerciale
Financière	Recherche et gérance des capitaux.	Financière
De sécurité	Protection des lieux et des personnes.	De sécurité
De comptabilité	Inventaire, bilan, statistique.	De comptabilité
Administrative	Prévoyance, organisation, commandement, coordination, vérification.	Administrative

Mais il ne faut pas déduire de cette classification que l'on va pouvoir créer six catégories d'agents en spécialisant chacune d'elles dans une série donnée d'opérations. Ce serait contraire à l'expérience : celle-ci montre précisément que l'activité totale d'un agent, même

(1) M. Fayol a été Directeur de la Société Anonyme de Commentry-Fourchambault et Decazeville, Président du Comité de Direction de la Société Métallurgique de Pont-à-Vendin, Administrateur Délégué de la Société Minière de Gondreville, Membre des Conseils de perfectionnement de l'Ecole Nationale des Mines de Saint-Etienne et du Conservatoire National des Arts et Métiers.

placé à un degré peu élevé de la hiérarchie, est toujours une activité à forme complexe. Si l'on prend l'exemple d'un simple ouvrier, on constate qu'en dehors de ses opérations techniques de fabrication, transformations, etc., il faut qu'il pense à demander en temps utile, à son contre-maître, les fournitures ou les outils qu'il *prévoit* lui être bientôt nécessaires ; il faut qu'il tienne *compte* des matières qu'il emploie ou des pièces qu'il fabrique ; il faut qu'il se conforme aux consignes contre l'incendie, etc. Il faut donc qu'il effectue en dehors de son travail technique des opérations d'administration, de comptabilité, de sécurité.

Donc, l'activité totale d'un agent est à caractère mixte, mais — et ceci est essentiel — ce qui varie entre deux agents placés à des échelons différents dans l'échelle hiérarchique, c'est l'importance relative par rapport à leur activité totale des *opérations* de chaque catégorie qu'ils exécutent. Comme conséquence, dans la valeur totale d'un agent, les *capacités* de chaque catégorie ont une importance relative différente, suivant la place qu'il occupe dans la hiérarchie.

M. Fayol a essayé d'évaluer cette importance relative et il a abouti aux conclusions suivantes :

Capacités :	Direc- teur	Chef du service technique	Chef de division	Chef d'atelier	Contre- maître	Ouvrier
	%	%	%	%	%	%
Administrative	40	35	30	25	15	5
Technique	15	30	30	45	60	85
Commerciale	15	10	5	»	»	»
Financière	10	5	5	5	5	»
De sécurité	10	10	10	10	10	5
Comptable	10	10	20	15	10	5

On conçoit l'importance de ces constatations (1) pour la répartition rationnelle des agents, suivant leurs aptitudes dans les différentes catégories d'emplois. M. Fayol a déduit de ces constatations

(1) M. Fayol spécifie nettement, que la matière se prête mal aux notations numériques. Il ajoute d'autre part que son évaluation est schématique et ne doit pas servir à effectuer des comparaisons entre les capacités de même nom de deux agents placés à des échelons différents de la hiérarchie.

M. Carlioz, professeur de l'École des Hautes Études commerciales fait remarquer à ce sujet que, d'une façon générale les capacités du chef doivent être plus diverses et plus étendues, celles de l'ouvrier plus concentrées et plus pratiques. La technicité d'un contre-maître sera plus variée et moins spécialisée que celle d'un ouvrier, etc...

la règle suivante : la capacité essentielle des agents inférieurs est la capacité technique, et la capacité essentielle au sommet de la hiérarchie est la capacité administrative.

D'autre part, en comparant entre elles des entreprises d'importance diverse, M. Fayol a fait ressortir que plus l'entreprise est importante, plus la capacité administrative doit dominer chez les agents de l'ordre supérieur.

En partant de ces données et après avoir ainsi mis en lumière l'importance de la capacité administrative, M. Fayol a étudié les éléments de cette capacité, et cherché les moyens de la développer par un enseignement approprié.

Je bornerai là ces rapides indications sur le Fayolisme. Elles me suffiront pour en tirer, au point de vue qui m'occupe, les conclusions suivantes : les capacités à demander aux corps de Direction et aux corps de Gestion ou d'exécution sont différentes. C'est ainsi, par exemple, que les membres des corps de Direction doivent avoir une connaissance suffisamment étendue de l'organisation générale de l'Armée, pour être aptes à bien jouer leur rôle dans l'ensemble dont ils font partie; ils doivent avoir la culture juridique nécessaire pour passer des contrats au nom de l'État ; ils doivent être familiarisés avec les questions économiques de toute nature, qui touchent à leurs attributions particulières ; ils doivent être aussi des techniciens, mais des techniciens à vue d'ensemble et non des techniciens trop étroitement spécialisés. C'est à eux qu'il appartient essentiellement, dans l'intérieur de leur Service, de prévoir, de commander, de coordonner, de vérifier. Ils doivent être avant tout des *Administrateurs*.

Les corps d'exécution, au contraire, nous apparaissent comme devant avoir surtout la double spécialisation technique et comptable. Remarquons, en passant, que le titre sous lequel on les désigne a été mal choisi et qu'on ne devrait pas dire officier d'Administration, mais officier de Gestion.

Ainsi, nous trouvons dans le Fayolisme, c'est-à-dire dans les principes d'organisation rationnelle de toute entreprise importante, un premier motif de séparer la Direction de la Gestion, de ne pas faire des corps de Direction le prolongement hiérarchique des corps d'exécution, de recruter et d'instruire d'une manière différente les personnels de ces corps.

Mais il y a aussi d'autres raisons. D'abord, une raison historique : les corps d'exécution n'ont pas toujours été des corps militaires. Ils

ont été constitués longtemps par des entrepreneurs civils. Ce système a toujours donné de mauvais résultats en campagne pour bien des motifs dont le plus important est, qu'étant donnés les risques inhérents à l'état de guerre, il y a trop d'aléas dans le contrat d'entreprise aux Armées. Aussi l'Administration ne trouve-t-elle en face d'elle, pour y souscrire, que des gens aventureux et peu sûrs, dont elle n'arrive que très difficilement (si elle y arrive) à empêcher les abus. « Rien n'est absurde, disait Napoléon, comme les marchés où l'entrepreneur joue à la loterie, où il peut être ruiné sans qu'il y ait faute de sa part, ou gagner des millions sans raison. » Aussi, l'Empereur s'engagea-t-il énergiquement dans la voie de la suppression de l'entreprise aux Armées et de son remplacement par la « Gestion directe » (pour employer le terme réglementaire), c'est-à-dire par la Gestion confiée à des agents de l'État. Ces agents ont d'abord été des agents civils, progressivement militarisés.

L'impulsion donnée par le Premier Empire a été suivie par tous les régimes successifs. La militarisation a été complète à partir de 1862. J'ajoute que la création de ces corps militaires n'a pas entraîné la disparition complète de l'entreprise qui coexiste encore avec la Gestion directe en temps de paix (on sait que, dans de nombreuses garnisons, le pain, les fourrages sont fournis par des entrepreneurs civils), et qui n'a disparu définitivement de nos formations de guerre qu'après avoir encore causé en 1870 de pénibles déboires (1).

Enfin, dernier motif de séparer la Direction de la Gestion : une organisation de cette nature rend les fraudes et les malversations très difficiles sinon impossibles ; elle contribue puissamment à mettre l'Administration militaire au-dessus de toute suspicion.

La séparation est, en effet, absolue : les membres du corps de Direction n'ont pas le droit de détenir un centime de deniers ou un gramme de matières appartenant à l'État ; le Gestionnaire est responsable en qualité et en quantité de tout ce qu'il détient.

Une complaisance coupable de la Direction vis-à-vis d'un fournisseur ne pourrait donc avoir lieu qu'avec la complicité de la Gestion ; de telles ententes entre supérieurs et subordonnés sont vouées presque infailliblement à être rapidement découvertes.

En résumé, la séparation de la Direction et de la Gestion est conforme à une organisation rationnelle du service, — elle s'explique historiquement, — elle constitue tant pour les intérêts du Trésor que

(1) V. Deuxième Conférence.

pour la réputation d'intégrité des Services administratifs, une solide sauvegarde.

§ 2 L'Ordonnancement

Il nous reste un point à élucider. Parmi les attributions de la Direction se trouve le règlement de dettes contractées par l'État vis-à-vis de ses fournisseurs. Comment les officiers ou fonctionnaires des corps de Direction peuvent-ils régler ces dettes puisqu'ils ne peuvent pas être détenteurs de deniers publics, puisqu'ils n'ont pas de caisse ?

Ici intervient une opération spéciale dont il me paraît nécessaire de vous préciser le caractère : l'opération de l'Ordonnancement. Pour cela, je suis obligé d'indiquer rapidement, à titre de memento, les principes essentiels de notre législation budgétaire.

a) *Rappel des principes essentiels de notre législation budgétaire.* — On sait que cette législation trouve son fondement dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. « Tous les « citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leur « représentants la nécessité de la contribution publique, de la « consentir librement, d'en suivre l'emploi, d'en déterminer la « quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »

Conformément à ce principe, le pouvoir législatif vote *chaque année* le budget : il arrête d'une part, les *recettes* de l'État (c'est-à-dire les impôts, auxquels viennent s'ajouter le produit des monopoles, du domaine national, etc.), d'autre part, les *dépenses* que le pouvoir exécutif est autorisé à engager. Cette autorisation de dépense n'est pas donnée en bloc. Suivant la formule bien connue, les Chambres votent le budget, ouvrent des *crédits* (1) par Ministère et dans chaque Ministère par Chapitres et Articles correspondant respectivement à une catégorie donnée de dépense. Exemple : Budget du Ministère de la Guerre. — Chapitre 6. Matériel des Écoles Militaires : Article 1, Centre des Hautes Études ; Article 2, École Supérieure de Guerre ; Article 11, École Polytechnique ; Article 12, École spéciale Militaire ; etc.

La répartition des crédits par Ministère et par Chapitres, ne peut être modifiée que par le Parlement. Chaque Ministre peut

(1) L'ouverture d'un crédit constitue donc une autorisation de dépense.

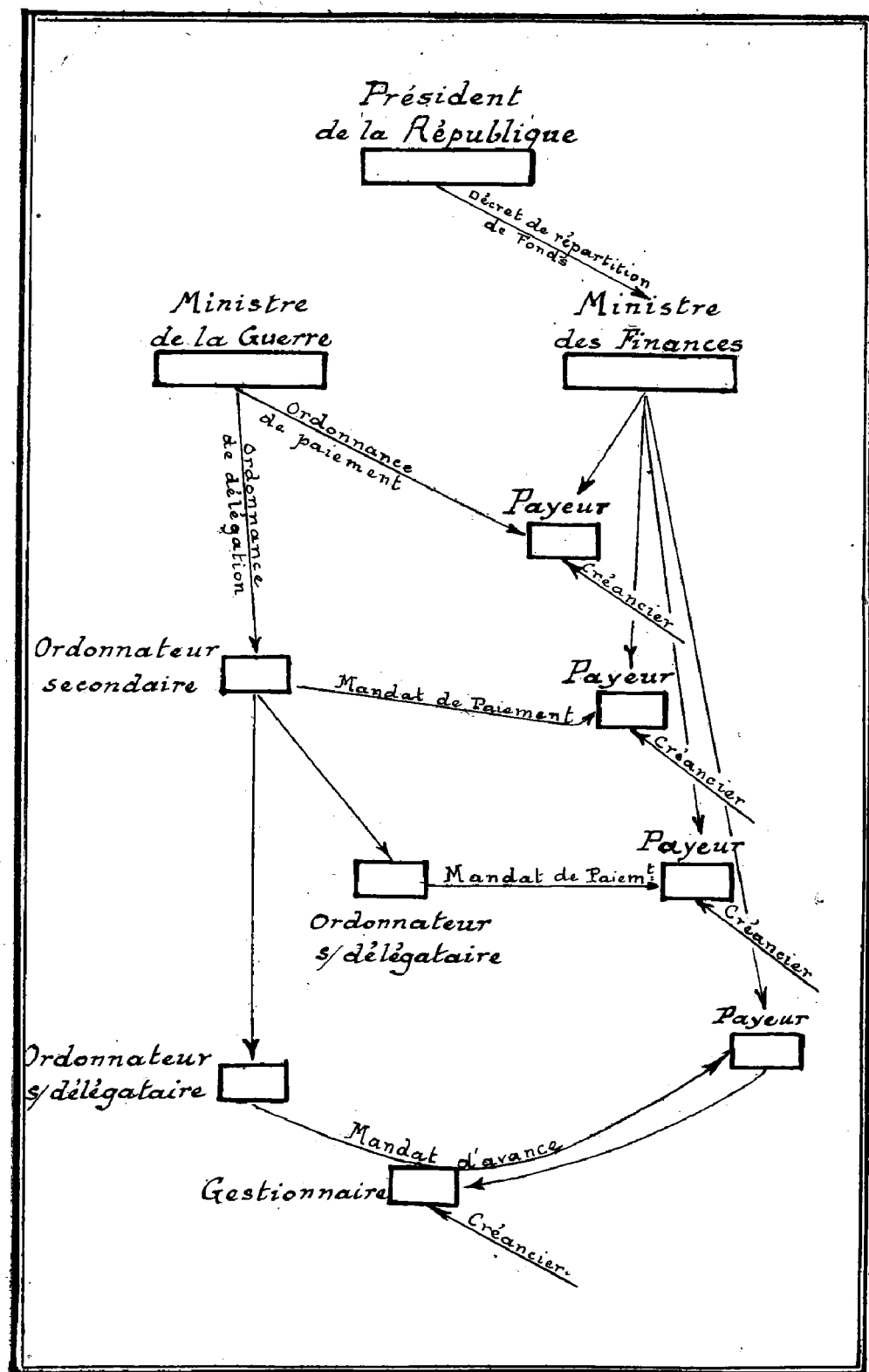


Figure 2 — Ordonnancement et Paiement

seulement modifier cette répartition entre les articles d'un même chapitre.

On sait aussi qu'un Ministère spécial, le Ministère des Finances, est chargé d'une part de réunir le produit de *toutes les recettes* ; d'autre part, d'effectuer le paiement de *toutes les dépenses* de l'État. Il dispose à cet effet au chef-lieu de chaque département d'un fonctionnaire, dont l'appellation est caractéristique, le Trésorier-Payeur général qui, d'une part, collecte les fonds provenant des différentes catégories de revenus de l'État (impôts directs, impôts indirects, droits d'enregistrement, etc.) et qui, d'autre part, effectue le paiement des dépenses, soit dans ses propres bureaux, soit dans ceux de ses agents subordonnés, les « *receveurs des finances* » et les « *percepteurs* » chargés également du recouvrement des impôts directs. Trésoriers-Payeurs généraux, receveurs des finances et percepteurs sont souvent groupés sous la rubrique générale de « *Payeurs* ».

b) *L'Ordonnancement*. — *Rapport des Ordonnateurs et des Payeurs en temps de Paix*. — Il s'agit maintenant de disposer des fonds qui se trouvent dans les caisses des Payeurs pour désintéresser les créanciers de l'État, c'est-à-dire, soit les fournisseurs ayant livré des matières et rendu des services, soit des agents de tous ordres, civils ou militaires, employés par l'État et auxquels il verse un traitement, une solde, un salaire. On appelle *Ordonnancement* l'acte qui consiste à inviter un Payeur à payer un créancier de l'État.

Le droit d'Ordonnancement est réservé aux Ministres opérant chacun dans la sphère de leurs attributions ; ils peuvent, ou émettre eux-mêmes des *ordonnances de paiement* (1), ou déléguer leur droit par *ordonnance de délégation* (1) à certains de leurs agents qui prennent le titre d'*Ordonnateurs secondaires* et peuvent émettre des *mandats de paiement*. Les catégories d'agents de l'État qui peuvent exercer les fonctions d'Ordonnateurs sont d'ailleurs strictement déterminées par des textes précis. C'est ainsi que pour de nombreuses administrations civiles le droit d'Ordonnancement ne peut être délégué qu'aux Préfets. Avant la Loi de 1882 sur l'administration de l'Armée, le Ministre de la Guerre ne pouvait déléguer son droit d'Ordonnancement qu'aux seuls fonctionnaires de l'Inten-

(1) Le terme « *ordonnance* » est donc réservé au Ministre, le terme « *mandat* » est employé pour tous les autres Ordonnateurs.

dance. Depuis la loi de 1882, et par application du principe de la spécialisation et de l'indépendance des Services, les fonctions d'Ordonnateurs secondaires sont exercés par les Directeurs des Services (Artillerie, Génie, Santé, Intendance) placés auprès des Commandants de Corps d'Armée, chacun pour son Service, ou par les Directeurs des établissements relevant directement du Ministre : avec ce système, c'est l'administrateur militaire ayant engagé la dépense, qui invite le Payeur à en acquitter le montant. Les fonctionnaires de l'Intendance ne sont donc plus Ordonnateurs que pour leur propre Service ; mais ils le sont aussi pour les dépenses de corps de troupe, vis-à-vis desquels ils ont une mission administrative sur laquelle nous reviendrons tout à l'heure. Leur capacité d'Ordonnement est donc de ce fait particulièrement étendue, et alors que dans les autres Services il n'y a que des Ordonnateurs secondaires, les Directeurs de service, il a fallu prévoir que les directeurs d'Intendance des Corps d'Armée pourraient à leur tour sous-déléguer le droit d'Ordonnement, que leur délégué le Ministre, aux Intendants placés sous leur autorité technique ; ceux-ci prennent le titre d'*Ordonnateurs sous-délégués*.

Enfin, il importe d'ajouter qu'un Ordonnateur secondaire ou sous-délégué ne peut émettre des mandats que sur la caisse d'un Payeur auprès duquel il est *accrédité*. C'est le Commandant de Corps d'Armée qui accrédite ses Directeurs de service auprès des Trésoriers-Payeurs généraux ; dans l'Intendance, le Directeur du Corps d'Armée ainsi accrédité personnellement, accrédite à son tour ses Ordonnateurs sous-délégués auprès des Trésoriers-Payeurs généraux intéressés.

L'accréditation consiste à faire connaître au Payeur le nom et la fonction de l'Ordonnateur et à lui envoyer un spécimen de la signature et du *timbre sec* (1) de ce dernier. Un mandat de paiement n'est valable que s'il porte à la fois la signature et le timbre sec de l'Ordonnateur.

En résumé, on voit comment avec l'organisation que je viens d'esquisser, les membres des corps de Direction, et en particulier les fonctionnaires de l'Intendance ont la possibilité, sans avoir eux-mêmes de caisse, d'assurer le paiement des dettes de l'État

(1) Le timbre sec est un timbre à double mâchoire, dont chacune porte une empreinte identique, mais l'une en creux et l'autre en relief ; il permet d'imprimer dans le papier du mandat une empreinte en relief spéciale à chaque Ordonnateur et d'imitation difficile.

en remettant aux créanciers de celui-ci des mandats de paiement représentant le montant de ladite dette. J'ajoute qu'ils peuvent aussi faire délivrer des *avances* de fonds aux gestionnaires placés sous leur direction pour leur permettre de payer directement certains fournisseurs, certains employés ou ouvriers.

Mais, je vous donnerais de l'Ordonnancement une idée fausse et incomplète si je n'ajoutais qu'elle n'a rien d'une opération à caractère en quelque sorte automatique qui ouvrirait les caisses de l'État à la volonté des Ordonnateurs. C'est au contraire une opération réglemantée *minutieusement* et de telle sorte que les paiements ne puissent s'effectuer que pour des *dépenses régulières*, dans la limite des crédits votés par le Parlement, et en respectant leur division par Ministère, Chapitres et Articles.

Le principe de ce mécanisme est assez simple. Tous les Ministres sont tenus, en se basant sur des prévisions qu'ils établissent eux-mêmes ou qu'ils provoquent de la part de leurs Ordonnateurs secondaires et sous-délégués (lesquels établissent des « demandes de fonds »), de faire connaître périodiquement au Ministre des Finances, par Chapitre et Article, la part des crédits budgétaires dont ils prévoient l'emploi pour un laps de temps donné et sur une caisse donnée. Le Ministre des Finances, après s'être assuré que ces demandes sont conformes au budget, fait signer au Président de la République un décret dit de « répartition de fonds ». A la suite de ce décret, le Ministre des Finances prescrit les mouvements de fonds nécessaires pour que les caisses des Payeurs disposent des ressources voulues. Les dispositions dudit décret sont portées à la connaissance des Ordonnateurs et des Payeurs, chacun en ce qui le concerne, de telle sorte qu'en fin d'opération tout Ordonnateur sache qu'il peut disposer de tels crédits au titre de tels Chapitres et Articles sur la caisse de tel Payeur, et que tout Payeur ait les mêmes renseignements.

A partir de ce moment, l'Ordonnateur peut agir. Mais, s'il dépassait pour un chapitre et un article donné la limite des crédits qui lui sont délégués, le Payeur refuserait net de payer et l'Ordonnateur serait sans action sur lui pour l'y contraindre. La règle est absolue et ne souffre qu'une exception : c'est pour la solde de l'Armée ; on a estimé que son paiement ne pourrait souffrir de retard, même si les crédits n'avaient pas été délégués à temps (1). Dans ce cas,

(1) Le cas peut se produire par exemple si une troupe reçoit un ordre de départ inopiné et urgent.

l'Ordonnateur peut adresser une *réquisition* au Payeur qui est tenu d'y déférer. Mais il faut souligner que cette réquisition est un acte exceptionnel, à tel point qu'autrefois, lorsqu'on y avait recours, on devait faire accompagner l'officier qui allait percevoir les fonds par un détachement en armes, pour bien marquer que le Payeur ne cédait qu'à la force ; c'était l'antique cérémonial du « viol de caisse ».

Le Payeur se dresse donc en face de l'Ordonnateur comme une puissance. Il a d'ailleurs d'autres devoirs que d'empêcher tout dépassement de crédit. Sans avoir le droit de s'immiscer le moins du monde dans le fonctionnement des Services, sans avoir le droit d'apprécier l'*opportunité* des dépenses, il a le devoir de vérifier leur *régularité*. Nous n'entrerons pas ici dans la distinction parfois délicate à faire entre l'*opportunité* et la *régularité* d'une dépense, nous la ferons ressortir par un simple exemple (1). Un fournisseur passe un marché (2) avec l'Etat pour fournir une matière à un prix convenu. Ce marché doit être communiqué par l'Ordonnateur au Payeur qui n'a pas à apprécier si le marché est avantageux, ou s'il a été passé à tort ou à raison, mais qui a le droit de vérifier si on a porté sur les mandats de paiement le prix convenu.

Comme le Payeur est pécuniairement responsable des paiements qu'il effectue sous sa vérification, celle-ci est toujours très serrée.

En somme, et pour employer la formule consacrée, il y a antagonisme entre le Payeur et l'Ordonnateur, antagonisme qui constitue pour les finances de l'État une garantie d'autant plus efficace qu'elle est *préventive*, qu'elle joue avant (3) que l'argent ne soit sorti des caisses de l'État.

c) *Ordonnancement et Paiement en temps de guerre.* — Telles sont les règles essentielles du temps de paix. Aux armées, le méca-

(1) Nous signalerons aussi que le Payeur vérifie si les tarifs portés sur les mandats de solde sont bien les tarifs réglementaires.

(2) On remarquera que tout marché passé par un Directeur de service est d'une part exécuté par un Gestionnaire placé sous ses ordres et, d'autre part, communiqué à un autre fonctionnaire, le Payeur. Il est donc permis de dire que l'Administrateur d'Etat en France est obligé de vivre *dans une maison de verre*. Il tient d'ailleurs tout particulièrement, pour des raisons évidentes, à agir ainsi au grand jour.

(3) Pour régler les dépenses courantes, un Ordonnateur a la faculté de mandater des avances à un Gestionnaire placé sous ses ordres ; la vérification ne peut plus s'exercer alors qu'à posteriori. Aussi, cette procédure est-elle strictement réglementée de manière à limiter les abus possibles. Les avances ne peuvent atteindre que des sommes dont le maximum est fixé par décret, et qui sont en général peu élevées. Le maximum une fois atteint, pour avoir une nouvelle avance il faut que les pièces justificatives des dépenses effectuées à l'aide de la première soient soumises à la vérification du Payeur.

nisme est analogue en ce sens que nous y trouvons aussi des Payeurs et des Ordonnateurs. Les fonctions de Payeur sont remplies par les agents de service de la Trésorerie et des Postes. Comme on l'indiquera dans d'autres conférences, les Divisions, les Eléments non Endivisionnés de Corps d'Armée ont un Payeur. A l'Armée, le service est représenté par un Payeur général. Quant aux Ordonnateurs ce sont, comme en temps de paix, les Directeurs de service. (1)

Mais à côté de ces ressemblances, le régime du temps de paix et celui du temps de guerre présentent les différences capitales qui se sont encore accentuées au cours de la dernière guerre. Avant 1914, on prévoyait que les crédits seraient délégués aux Commandants d'Armée par le Ministre d'une manière globale, sans distinction de Chapitre et d'Article et que même, dans les cas urgents, les Commandants d'Armée, investis nous l'avons dit, d'une partie des pouvoirs administratifs du Ministre, pourraient délivrer des autorisations de dépense qui remplaceraient provisoirement les crédits.

Pendant les hostilités, les délégations de crédit ne se faisant que d'une façon très irrégulière, on y a renoncé, et les autorisations de dépense sont devenues la règle générale. Le mécanisme a été le suivant : les Ordonnateurs demandaient au Commandant de l'Armée les autorisations de dépense nécessaires : si le Général donnait ces autorisations, sa décision transmise aux Ordonnateurs et Payeurs intéressés fixaient aux uns et aux autres la limite de l'ordonnancement et du paiement. C'était donc uniquement la volonté du Général Commandant l'Armée qui, tout au moins provisoirement, créait en quelque sorte le crédit. Ainsi, les pouvoirs publics, si méfiants et si méticuleux en temps de paix, au point de vue budgétaire, vis-à-vis des Administrations civiles et militaires, ont fait pendant la guerre largement confiance au Haut Commandement.

Les dépenses effectuées aux Armées, qu'elles aient été opérées sur délégation de crédit ou sur autorisation de dépenses, doivent de toute manière être incorporées après coup et à titre de régularisation dans le cadre budgétaire, par Chapitres et Articles. Cette opération est faite par les Ministres de la Guerre et des Fi-

(1) A titre exceptionnel, le Commandement peut, aux Armées, à défaut d'Ordonnateurs des Services intéressés, faire ordonnancer les dépenses d'un service quelconque par un fonctionnaire de l'Intendance. Ce procédé doit être réservé pour les seuls cas d'urgence. Il n'est pas à recommander, car il est toujours délicat d'ordonnancer une dépense d'un Service dont on ignore la technique.

nances, qui reçoivent à cet effet le premier les comptes des Ordonnateurs, le second les comptes des Payeurs. Les comptes des Payeurs sont centralisés par le Payeur général de l'Armée. Celui-ci reçoit à cet effet, du Commandant de l'Armée, notification des autorisations de dépense concédées à chaque Ordonnateur, les notifie aux Payeurs intéressés, et reçoit d'eux le détail des paiements effectués en vertu de ces autorisations. Les comptes des Ordonnateurs sont centralisés par l'Intendant de l'Armée. Pour permettre cette centralisation, les Ordonnateurs de tous les services adressent à ce haut fonctionnaire leurs demandes d'autorisation de dépense. Il les groupe, les soumet à la décision du Commandant de l'Armée, et transmet cette décision aux Ordonnateurs intéressés. Il ne faut pas voir dans cette interposition de l'Intendance entre les autres Services et le Général une exception au principe de l'indépendance des Services entre eux. C'est simplement une question de centralisation, de tenue d'écriture par un organe unique.

CHAPITRE III

CONSTITUTION ORGANIQUE DES FORMATIONS DE L'INTENDANCE EN CAMPAGNE LEUR PERSONNEL

§ 1. Constitution organique des formations de l'Intendance en campagne

Des principes fondamentaux relatifs à la *Direction et à la Gestion*, ainsi qu'à l'*Ordonnancement* se déduisent comme corollaires, la constitution organique des formations du Service de l'Intendance en campagne, et la composition des personnels de ce service.

Au point de vue constitution organique, il est indispensable que toute formation du Service de l'Intendance en campagne, si elle a pour mission d'opérer des distributions aux troupes de denrées ou de matériel (ce qui est le cas de la quasi totalité de ces formations) doit comprendre deux catégories d'organes distincts : un organe de Direction, qui est une *sous-intendance* et un ou plusieurs organes de Gestion. En général, il n'y a qu'un seul *organe de Gestion* où se centralisent tous les comptes et auxquels se rattachent, s'il y a lieu, des *Gérances d'annexes*. Exemple : Service de l'Intendance

dans la Division : une Sous-Intendance, une Gestion des subsistances ayant comme gérance d'annexe (car comme nous le verrons on le laisse souvent en arrière), le troupeau de bétail de la Division.

Dans certaines formations, il n'y a que des organes de Direction. C'est le cas pour les échelons de Direction supérieure :

Direction de l'Intendance du Corps d'Armée ;

Direction de l'Intendance de l'Armée,

qui n'agissent sur les Gestions que par l'intermédiaire hiérarchique des Sous-Intendances ; c'est aussi le cas pour certaines Sous-Intendances qui n'ont pas exceptionnellement à diriger des opérations de distributions aux troupes (exemple : Sous-Intendance chargée uniquement de vérifier des comptes de corps de troupes (1) et d'ordonnancer leurs dépenses).

Mais la réciproque n'est pas vraie. Il ne peut y avoir d'organe de Gestion sans organe de Direction : une Gestion doit toujours être rattachée à une Sous-Intendance, et le Commandement ne peut actionner directement un organe de Gestion ; il agit toujours par l'intermédiaire hiérarchique de l'organe de Direction.

Les Sous-Intendances et les Gestions sont, en général, prévues par les tableaux d'effectifs de guerre. Mais il peut arriver surtout à l'échelon Armée où le service peut prendre une très grande ampleur, qu'il soit nécessaire de créer des Sous-Intendances et surtout des Gestions supplémentaires. Cette création est dans les attributions du Général Commandant l'Armée.

§ 2. Personnels du service de l'Intendance

a) *Corps de Direction.* — Au point de vue du personnel, il existe pour l'Intendance un corps de Direction et des personnels d'exécution.

Le Corps de Direction est le corps de l'Intendance Militaire. Il comprend des fonctionnaires appartenant à l'Armée active ayant une hiérarchie spéciale avec correspondance de grade (2). Il se recrute au concours parmi les capitaines de toutes armes et

(1) Voir plus loin la question de la vérification des comptes.

(2) Intendant général de 1^{re} Classe et de 2^e Classe. Intendant Militaire de 1^{re}, 2^e et 3^e Classe. Intendant-adjoint, correspondant à Général de Division et de Brigade, Colonel, Lieutenant-Colonel, Commandant et Capitaine.

de tous services. (1) C'est donc un corps largement ouvert. Les matières exigées à l'entrée sont du domaine juridique, économique et administratif (civil et militaire). A la suite du concours, les candidats admis sont envoyés à l'École Supérieure de l'Intendance. Celle-ci fait appel à des fonctionnaires de l'Intendance, des pharmaciens militaires, des vétérinaires, etc., particulièrement qualifiés par leurs études antérieures et leur situation pour traiter avec la compétence voulue les questions techniques concernant les Subsistances, l'Habillement, l'organisation industrialisée des établissements, la mobilisation, le ravitaillement général, etc. Les élèves suivent également certains cours à l'École Supérieure de Guerre, à l'École Libre des Sciences politiques, à l'École des Hautes Études Commerciales. En somme, on s'efforce de développer chez le futur fonctionnaire de l'Intendance, à la fois la connaissance précise de l'organisation militaire dans laquelle il est appelé à agir, *la capacité administrative* et *la capacité technique* (celle-ci s'étendant notamment au domaine juridique, au domaine des industries alimentaires et du vêtement, qui prennent de plus en plus un caractère scientifique, au domaine de la production agricole, etc.)

Le corps de l'Intendance se complète à la mobilisation par des personnes appartenant à la réserve ou à la territoriale, formant ce qu'on appelle le *cadre auxiliaire*, constitué soit à l'aide de fonctionnaires du cadre actif retraités, soit par un recrutement spécial au concours parmi les officiers de réserve des troupes ou des services. Ce recrutement spécial donne des « Attachés d'Intendance » de grade correspondant à celui de Sous-Lieutenant et de Lieutenant, et dont la situation, au point de vue du service est assez particulière. Ils appartiennent au corps de Direction, et, de ce fait, ne peuvent effectuer un acte de Gestion. Mais ils n'ont pas la qualité de « fonctionnaire », donc, ne peuvent faire acte de Direction d'une façon générale. Ils ne peuvent ni donner des ordres à la Gestion, ni passer un contrat au nom de l'État, ni ordonnancer. Il faut voir en eux des élèves. On s'efforce de les recruter dans un milieu cultivé ; c'est ainsi qu'on dispense du concours d'entrée les membres du Conseil d'État, de la Cour des Comptes. On recherche des gens à

(1) On peut entrer aussi dans l'Intendance comme Intendant de 3^e Classe (Commandant) ou Intendant de 2^e Classe (Lieutenant-Colonel) en passant des concours spéciaux ouverts dans le premier cas aux Capitaines anciens et aux Commandants, dans le deuxième cas aux Chefs de bataillons anciens et aux Lieutenants-Colonels. Ce recrutement latéral ne peut porter que sur 1/5^e des vacances, on l'appelle pour cela le « recrutement au 5^e tour. »

capacité administrative générale, et on s'efforce de les former techniquement, en les faisant assister à l'exécution du service dans l'entourage immédiat de fonctionnaires de l'Intendance,

Notre cadre auxiliaire a pris pendant la guerre une extension considérable, par suite de la nécessité où nous nous trouvions de fournir du personnel aux grandes unités nouvellement formées, ou aux organes de toute nature qu'il a fallu créer à l'intérieur pour réunir les ressources nécessaires aux Armées.

b) *Les Officiers d'Administration.* — Passons au personnel d'exécution. Il comprend tout d'abord les officiers d'Administration des services de l'Intendance du cadre actif. C'est un personnel militaire allant du grade de Lieutenant-Colonel (échelon le plus élevé de leur hiérarchie spéciale) à celui de Sous-Lieutenant. Ils sont recrutés au concours parmi les sous-officiers de toutes armes et services, et reçoivent une instruction spéciale à l'École d'administration de Vincennes qui fonctionne comme toutes les Écoles de sous-officiers élèves-officiers (1).

Tous nos officiers d'Administration portent la même tenue, dont la caractéristique est l'étoile à cinq branches aux écussons du collet, mais cette uniformité n'est qu'extérieure. En fait, ils forment trois corps distincts dont l'effectif est fixé par la loi, qui sont nettement séparés sur l'annuaire et qui ont chacun leur technicité particulière : *officiers des bureaux* ; *officiers des subsistances* ; *officiers de l'habillement et du campement*.

Les officiers des bureaux forment le personnel subalterne des organes de Direction. Ils n'ont donc pas à exécuter des actes de Gestion, mais au point de vue Direction, ils n'ont qu'un rôle de préparation de travail ; ils ne peuvent agir par eux-mêmes.

Un bon officier des bureaux, outre les qualités de dévouement, de discrétion et de tact que nécessite son rôle de collaborateur immédiat des fonctionnaires Chefs ou Directeurs de service, doit connaître à fond la réglementation dans son texte, savoir vérifier une comptabilité et rédiger avec clarté et précision.

Les officiers des *Subsistances et de l'Habillement* forment à proprement parler nos corps de Gestion. Ce sont des techniciens et

(1) Un certain nombre de places d'officiers d'Administration sont réservées, par nomination directe sans passage par Vincennes, pour des adjudants des sections de Commis et Ouvriers d'Administration.

des comptables, spécialisés respectivement dans chacune des deux grandes branches de nos services de ravitaillement.

Je me fais un devoir de rendre ici à nos officiers d'Administration l'hommage dont ils sont dignes. Bien recrutés, ayant une excellente valeur professionnelle, ils ont accompli pendant la guerre, avec un dévouement absolu et une intégrité parfaite, une très lourde tâche. Il faut souhaiter que leur recrutement continue à être assuré dans des conditions aussi bonnes que par le passé, que ce personnel conserve les qualités intellectuelles, morales, et j'ajouterai physiques (car il nous faut des hommes vigoureux et actifs) qui lui sont indispensables.

Les officiers d'Administration de l'active se complètent à la mobilisation par un cadre auxiliaire, formé d'officiers d'Administration de réserve et de territoriale, et appartenant aux trois catégories indiquées.

Comme le cadre auxiliaire du corps de l'Intendance, le cadre auxiliaire des officiers d'Administration a pris pendant la guerre un développement considérable, par suite de l'ampleur qu'il a été nécessaire de donner à nos Services.

Ci-dessous, quelques chiffres à titre de renseignements.

		1914			1918		
		Ar-mées	Inté-rieur	Total	Ar-mées	Inté-rieur	Total
Corps de l'Intendance	Cadre actif, Fonctionnaires	275	45	320	146	241	387
	Cadre auxiliaire... Fonctionnaires...	90	268	358	339	372	711
	Attachés	167	42	209	216	443	659
Officiers d'Administration des Bureaux	Cadre actif	251	239	490	315	185	500
	Cadre auxiliaire	295	580	875	215	581	936
Officiers d'Administration des Substances	Cadre actif	284	138	422	335	90	425
	Cadre auxiliaire	616	545	1.161	682	1.060	1.742
Officiers d'Administration de l'Habille-ment et du Campem.	Cadre actif ...	35	59	94	30	75	105
	Cadre auxil. ...	56	50	106	51	432	483
Sections de commis et ouvriers ..		31.000	70.000	101.000	30.500	49.000	79.500

Les chiffres du cadre actif représentent en 1914 l'effectif *budgetaire*, en 1918 l'effectif *légal*. On remarquera combien on avait

avant la guerre réduit par voie budgétaire l'effectif légal des fonctionnaires de l'Intendance, et cependant cet effectif légal était celui qu'avait fixé la loi de 1882, à une époque où le Service était moins complexe et les besoins moindres. A plusieurs reprises, la Direction de l'Intendance au Ministère, appuyée par l'État-Major de l'Armée, avait demandé le relèvement de l'effectif budgétaire, mais sans succès. Il en résulta qu'en 1914, le nombre des fonctionnaires du cadre actif laissés à l'intérieur était infime, et ils se sont trouvés mis brusquement en face d'une tâche considérable que nous étudierons ultérieurement. Il a fallu procéder à une répartition nouvelle des effectifs entre les Armées et l'intérieur, et amener le cadre actif à l'effectif légal, en improvisant un recrutement du temps de guerre ; on a fait appel à des officiers blessés et à des officiers d'Administration du cadre actif. Ce recrutement a donné de bons résultats. Il faut cependant remarquer qu'il présentait deux inconvénients : introduction d'éléments ayant perdu l'intégralité de leurs moyens physiques (officiers blessés) ; recrutement du corps de Direction par prélèvement intensif sur le corps de Gestion, qui lui ne se recrutait plus comme cadre actif en dehors des promotions directes d'adjudants.

c) *Les Commis et Ouvriers d'Administration (C. O. A.).* — A côté du personnel d'exécution « officiers », il y a un personnel d'exécution « troupe », constitué par les sections de commis et ouvriers d'administration (C. O. A.). Elles comprennent des commis aux écritures pour les bureaux des organes de Direction et de Gestion ; des ouvriers spécialistes (boulangers, bouchers, etc.) et des ouvriers simples manutentionnaires.

Aux armées, les C. O. A. sont groupés en unités administratives relevant des dépôts des sections de l'Intérieur, et qui portent le nom de « détachement principal ». Il y a normalement, par grande unité, un détachement principal qui forme s'il y a lieu des détachements, dits « détachements particuliers ».

En 1914, nos C. O. A. constituaient un personnel excellent, appartenant à toutes les classes de l'active, de la réserve et de la territoriale, professionnels robustes et bien entraînés, susceptibles d'un très bon rendement. Mais, au cours de la guerre, il a été nécessaire, pour des questions de meilleure utilisation d'effectifs, de verser nos éléments jeunes dans les armes combattantes et de les remplacer par des hommes de classes anciennes. Il n'y avait qu'à s'incliner devant cette mesure, mais il ne faut pas se dissimuler

qu'elle a diminué inévitablement les possibilités de rendement de nos formations, d'autant plus que les effectifs de celles-ci ont toujours été très strictement calculés. Il y a donc lieu de s'attendre à leur fournir assez fréquemment des suppléments en main-d'œuvre non spécialisée, à l'aide des réserves dont disposent à cet effet les grandes unités.

L'énumération de nos personnels, officiers d'Administration et C. O. A., que je viens de vous présenter, suffit à vous indiquer qu'ils constituent un ensemble non homogène, et dont les éléments ne sont pas interchangeables ; c'est une notion dont il est essentiel de tenir compte dans les demandes et les envois de renfort. Il faut donc que ces demandes soient toujours établies soigneusement par les organes de Direction intéressés.

d) *Personnels et formations mis à la disposition du Service.* — A côté des personnels qui font partie intégrante du Service de l'Intendance, il faut placer les personnels et formations étrangères à ce Service, pouvant être mis à la disposition des fonctionnaires de l'Intendance, soit à titre permanent, d'après les tableaux d'effectifs de guerre, soit à titre temporaire, comme moyens d'actions supplémentaires concédés par le Commandement. Exemple : sections automobiles de ravitaillement en viande fraîche *organiquement* rattachées aux troupes de bétail ; détachements de pionniers fournissant *provisoirement* un renfort de main-d'œuvre.

Nous ne ferons, à ce sujet, aucune remarque spéciale ; nous nous bornerons à rappeler la règle essentielle posée par notre règlement sur le Service en Campagne. « Les fonctionnaires de l'Intendance ont autorité, en ce qui concerne l'exécution du Service de l'Intendance, sur tout le personnel attaché d'une manière temporaire ou permanente à ce service. » Cette règle est trop conforme au principe fondamental de toute organisation militaire pour qu'il soit nécessaire d'y insister.

CHAPITRE IV

EXAMEN SOMMAIRE DES ATTRIBUTIONS DU SERVICE DE L'INTENDANCE EN CAMPAGNE

Les principes généraux d'organisation du Service de l'Intendance étant connus, il nous est possible d'examiner maintenant ses

attributions en campagne, en réservant pour notre deuxième entretien tout ce qui concerne les « Services de Ravitaillement ».

a) *Vérification des comptes des Corps de troupe.* — L'organisation des corps de troupe au point de vue administratif est bien connue. C'est une organisation à deux degrés.

Le Conseil d'Administration du corps est, vis-à-vis de l'État, un gestionnaire ; il reçoit des fonds et des matières, il est tenu de les conserver et d'en justifier l'emploi. A l'égard des unités administratives (compagnies, escadrons, batteries) qui le composent, il a un rôle d'Administrateur, il ouvre en leur faveur sa caisse et ses magasins et surveille l'emploi de ce qu'il délivre. Le corps de troupe et ses unités administratives tiennent des comptes. Il est indispensable que ces comptes, qui justifient l'emploi des ressources considérables affectées par la Nation à l'entretien de son Armée, soient l'objet d'une vérification : cette vérification ne saurait être centralisée entièrement par le Ministre de la Guerre. Pour qu'elle soit suffisamment rapide et d'action efficace, elle doit être confiée au premier degré à des services locaux opérant sur place.

L'Intendance, continuant à jouer le rôle qu'elle a toujours exercé historiquement à ce sujet, est donc chargée de la vérification des comptes des corps de troupe. Soulignons bien qu'il ne s'agit que de *vérifier des comptes*. L'examen analytique de « l'acte administratif » auquel nous avons procédé tout à l'heure, nous permet de comprendre la signification exacte du terme. La comptabilité n'est pas l'administration. C'est un simple enregistrement des faits. M. Fayol, vous l'avez remarqué, distingue lui aussi très nettement l'administration de la comptabilité ; il définit cette dernière, d'une façon exacte et pittoresque, en l'appelant un « organe de vision ». Quoi qu'il en soit, le texte est formel, l'Intendant est chargé de s'assurer que les comptes des corps de troupes sont tenus avec exactitude et avec sincérité, mais pas davantage. Prenons un exemple : les comptes de la masse d'habillement. Le rôle de l'Intendant est de s'assurer, en contrôlant les pièces justificatives qui lui sont présentées, que toutes les recettes et toutes les dépenses de la masse ont été enregistrées sans omission, adjonction ou double emploi, que la balance des unes et des autres est faite par des opérations arithmétiquement correctes. Il aura aussi le droit de vérifier par des recensements que les approvisionnements figurant sur les comptes sont au complet. Mais, il n'a pas qualité pour dire au Conseil d'Administration : « l'avoir de votre masse d'habillement ».

ment a baissé de dix mille francs en un an, quelles sont les causes de cette diminution ? Par quels *actes administratifs* l'avez-vous amenée ? » Seul le commandement a le droit de poser ces questions-là aux corps de troupe, d'exercer vis-à-vis d'eux, ce qu'on appelle suivant la formule consacrée : « *la surveillance administrative* ». Mais comme, pour exercer avec fruit la surveillance administrative, il faut partir d'une comptabilité exacte et avoir la pratique nécessaire pour tirer de son examen des déductions convenables, le Commandement peut fort bien déléguer son droit de surveillance administrative à l'Intendant. En temps de paix, avant 1914, cette délégation était presque constante. Le Commandement l'étendait aussi aux fonds de l'ordinaire qui, sans cela, auraient échappé complètement aux investigations des fonctionnaires de l'Intendance, car ces fonds ont le caractère bien connu de deniers privés..

En temps de guerre, la délégation à l'Intendance de la surveillance administrative des corps a été très variable suivant les grandes unités. Peut-elle présenter de l'intérêt ? Je n'hésite pas à répondre : cela dépend de la manière dont elle sera exercée. Comment doit-elle être exercée ? Permettez-moi de m'en référer à mon professeur de vérification des comptes quand j'étais à l'École Supérieure d'Intendance. Il nous disait : « Il ne faudrait pas que de vos « études, résultât chez vous une exagération de l'esprit critique. « Vous devez, à mon avis, partir de cette idée que le Commandement a toujours pour but, soit l'accroissement du bien-être du « soldat, soit une meilleure préparation à la guerre. Votre mission « est de veiller à ce que les mesures prises dans ce but restent « comprises dans les limites tracées par l'autorité budgétaire ; « et, ce principe étant respecté, il vous appartiendra souvent « d'aider à la *réalisation dans la forme réglementaire* des désirs « du Commandement. Il importe que vous ayez avec les corps de « troupe des relations telles, qu'ils trouvent naturel de recourir « à vous dès qu'il y a un règlement à interpréter ou une nouvelle « mesure à prendre. Dès lors, votre rôle essentiel sera moins de « faire de la surveillance administrative ou de la vérification des « comptes, que d'apporter aux corps de troupe une aide efficace. »

En d'autres termes, l'Intendance doit, dans ce domaine comme dans tous les autres, chercher à *être utile* aux troupes et elle est à même, si elle remplit bien son rôle, de leur éviter nombre de difficultés.

b) *Administration des personnels sans troupe.* — Pour les militaires qui ne font pas partie des corps de troupe, « les personnels sans troupe », l'Intendance a un rôle d'administration. Elle tient des contrôles nominatifs pour eux et leurs chevaux, et s'assure qu'ils perçoivent leurs allocations, sans les dépasser ; elle ordonnance leur solde.

c) *Ordonnancement de la solde.* — L'Intendance ordonnance la solde de tous les militaires de l'Armée, soit en bloc par mandat collectif, pour chaque corps de troupe dont le Conseil d'administration assure ensuite le paiement à tous ceux qui comptent à son effectif, soit individuellement (mandat individuel) pour les personnels sans troupe. L'opération est simple dans son principe : il suffit d'ordonnancer ; mais elle est en fait souvent délicate pour un double motif ; d'abord parce que les questions de solde touchent aux intérêts individuels des militaires et que rien n'est susceptible comme l'intérêt individuel, ensuite parce que notre règlement sur la solde est complexe et le devient de plus en plus. Cela tient à ce que, par esprit d'équité, les pouvoirs publics cherchent à prévoir toutes les dépenses supplémentaires incombant aux militaires, et à créer pour les compenser des indemnités spéciales. Le principe est assurément excellent ; peut-être eut-il été préférable d'en modérer l'application, en raison des complications qu'elle entraîne.

d) *Contrôle du Service de la Trésorerie et des Postes dans la limite fixée par les règlements.* — Etant donnée l'indépendance réciproque des Ordonnateurs et des Payeurs, le contrôle du Service de l'Intendance sur le Service de la Trésorerie et des Postes ne peut être que très restreint. Il se résume à quelques opérations de visa, à un inventaire des caisses des Payeurs dressé le 31 décembre de chaque année, et à une vérification de ces caisses si le Commandement en donne l'ordre.

e) *Fonctions d'officiers de l'Etat-Civil.* — *Réception des testaments, établissement des procurations, certificats de vie, etc.* — Ce sont là des attributions qui ne sont pas spéciales aux fonctionnaires de l'Intendance, et qu'ils partagent avec les officiers commandant les détachements, les officiers de détail des corps de troupe, les officiers d'Administration des formations sanitaires. Il s'agit, en somme, de permettre à la vie sociale de continuer dans une certaine mesure pour les militaires des Armées en campagne, malgré les circonstances anormales dans lesquelles ils se trouvent.

Pour cela, la Loi a conféré aux fonctionnaires et officiers que je viens d'énumérer, le droit de remplacer : les maires pour dresser les actes de naissance, de mariage et de décès (actes de l'État-Civil) et les notaires pour établir les testaments, procurations et certificats de vie. Les opérations à effectuer se présentent, en général, d'une manière simple ; une instruction très bien faite, accompagnée de modèles, qui figure au volume 28 du *Bulletin Officiel*, donne à ce sujet toutes indications utiles. S'il se présente des difficultés, les fonctionnaires de l'Intendance les étudieront, soit pour leur propre compte, soit pour le compte des officiers qui leur demanderont des renseignements, et s'efforceront de les résoudre.

Parmi les actes de l'État Civil, on n'a guère à dresser aux Armées que des actes de décès, dont l'établissement sur le champ de bataille est réservé en général aux officiers d'Administration des ambulances, et dont il a été déjà question dans une des conférences sur le Service de Santé.

f) *Examen des questions contentieuses.* — Il n'y a aucune indication spéciale à donner sur cette catégorie d'attributions. Il est naturel que le Commandement utilise les capacités juridiques des fonctionnaires de l'Intendance, pour leur faire étudier les questions de cette nature, et au besoin les charger de défendre en justice les intérêts de l'État. Aux Armées, les questions contentieuses visent en général l'exercice du droit de réquisition et les dommages causés aux propriétés privées.

g) *Fonctions d'Officier Public.* — Restent les fonctions d'Officier public. Les fonctionnaires de l'Intendance, en vertu de vieux textes datant de la Première République et rappelés dans l'avis du Conseil d'Etat dont je vous parlais tout à l'heure, sont « Officiers publics », et cette attribution leur est spéciale. Elle consiste essentiellement en ceci, qu'ils ont pouvoir de dresser *procès-verbal* dans l'exercice de leurs fonctions, et que cet acte revêt un caractère *authentique* (1), c'est-à-dire qu'il représente la vérité légale pour tout ce que l'Officier public a constaté lui-même *propiisensibus*. Nul ne peut plus en contester la véracité. Si quelqu'un demande à un tribunal de faire la preuve du contraire, le tribunal doit refuser de l'entendre, à moins que le demandeur ne s'inscrive en faux, c'est-à-dire ne s'en-

(1) Comme par exemple un acte de vente ou un contrat de mariage dressé par un notaire.

gage à ses risques et périls (1) à prouver que l'acte est l'œuvre d'un faussaire.

Les fonctionnaires de l'Intendance utilisent surtout leur qualité d'Officier public pour leur service propre (constatation de manquants ou d'avaries dans des approvisionnements de l'Etat, etc...) mais c'est aussi en raison de cette attribution qu'on les voit souvent participer à des opérations qui sont étrangères à leur Service. Exemple : Pour l'établissement d'un camp d'instruction aux Armées, l'officier du Génie chargé de dresser l'état des lieux, (état qui servira de base aux indemnités à verser ultérieurement aux propriétaires), sera assisté d'un Intendant, qui dressera procès-verbal des constatations faites, de telle sorte qu'elles ne puissent être discutées plus tard.

Il ne faut donc pas voir dans la présence de l'Intendant une exception au principe de l'autonomie des Services ; il est là uniquement en raison de son caractère d'Officier public. (2).

CONCLUSION

En arrivant au terme de ce premier exposé, je m'excuse de son aridité inévitable. Je voudrais qu'il eût pour résultat de vous donner une idée générale aussi précise que possible du Service de l'Intendance. Vous voyez que le rôle qu'il est appelé à jouer est complexe, et que cette complexité a son origine dans l'histoire.

Ce service, après avoir subi une longue période d'évolution délicate, paraît arrivé au terme logique de cette évolution, et avoir atteint avec la loi de 1882 sa forme définitive.

La Loi de 1882 a marqué une séparation profonde entre l'Inten-

(1) De lourdes pénalités sont prévues pour le plaideur qui n'arrive pas à faire la preuve de ce qu'il avance quand il s'est inscrit en faux.

(2) Ne pas confondre le caractère d'Officier public avec les fonctions de Ministère Public, que les membres du corps de l'Intendance exercent dans certains cas à l'intérieur (ils n'ont pas l'occasion de le faire aux Armées), pour requérir l'application de la Loi et s'opposer à toute mesure illégale, dans les tribunaux de pension, dans les Commissions de réforme, etc...

dance de jadis et l'Intendance actuelle. Celle-ci ne songe pas à renier son aînée. Nos devanciers étaient des administrateurs de mérite dont la capacité a été trop souvent méconnue. Ils ont compté dans leurs rangs des esprits puissamment organisateurs. Ils avaient une intégrité sans reproche et un sentiment très élevé du devoir. Ce sont là de belles traditions à garder jalousement. Mais nous avons fait deux parts dans leur héritage et nous avons renoncé définitivement, et sans arrière pensée, à tout ce qui concernait leurs attributions au point de vue du Service de Santé, et surtout, à leur indépendance vis-à-vis du Commandement, car elle a porté pour eux des fruits amers.

L'Intendance considère sa subordination au Commandement comme légitime, comme indispensable. Elle ne voit dans cette subordination aucune servitude. Elle a trop, pour cela, conscience de la nécessité et de la grandeur de la discipline.

II^e CONFÉRENCE (2)

L'INTENDANCE AUX ARMÉES

Le ravitaillement des Troupes

Substances, Habillement et Campement

•

(2) Conférence faite au Centre des Hautes Études Militaires et à l'École Supérieure de Guerre.

MON GÉNÉRAL,

MESSIEURS,

Parmi les attributions du Service de l'Intendance, il est nécessaire de faire une place à part au ravitaillement des troupes en denrées, matières et matériels des subsistances (vivres, fourrages, combustibles), de l'habillement et du campement.

Je crois inutile, devant des officiers ayant votre expérience et votre passé militaires, de souligner l'importance de ces ravitaillements. Ils sont l'objet de l'attention constante des chefs à tous les degrés de la hiérarchie. L'Intendance, qui a la charge de les diriger et de les exécuter sous l'autorité du Commandement, est responsable de leur bon fonctionnement vis-à-vis de ce dernier, et aussi vis-à-vis du combattant et de la Nation tout entière. Elle estime que cette responsabilité met en jeu son honneur professionnel.

Je donnerai à mon étude une forme comparative. Nous venons en effet de subir la dure épreuve de la pratique. Pour dégager les leçons que nous devons en tirer, il importe que je vous indique, d'une part, les principes et les procédés qui avaient servi de base à notre préparation d'avant-guerre, et d'autre part, les modifications qu'ils ont dû subir pendant la campagne 1914-1918. Je commencerai par le Service des Subsistances, en raison de son importance toute spéciale, de la *continuité* et de la *régularité inexorables* que réclame son exécution : l'Armée, dans l'intérêt supérieur de sa santé *physique et morale* doit recevoir son pain quotidien.

J'examinerai ensuite les ravitaillements en habillement et campement.

Cette étude de principes faite, je vous indiquerai, dans la troisième et dernière partie de ma conférence, l'organisation actuellement prévue pour le service de l'Intendance aux Armées.

CHAPITRE PREMIER

Le Service des Subsistances

§ 1. Rappel des données historiques qui avaient servi de base à la préparation à la guerre du Service des Subsistances, de 1870 à 1914

La préparation à la guerre du Service des Subsistances était basée, avant tout, sur l'étude de l'Histoire. Il est donc nécessaire de commencer cette conférence, comme la précédente, par un exposé historique.

a) *Les lignes de communication.* — Les Armées ne peuvent, en règle générale, rester isolées matériellement de leur patrie, sans courir le danger d'être rapidement réduites à l'impuissance par la privation des moyens d'action indispensables.

Même dans un lointain passé, alors que leur outillage était des plus rudimentaires, il leur était nécessaire de recevoir des renforts en hommes pour combler leurs pertes. Avec le développement de la civilisation, les perfectionnements de l'armement, elles ont dû faire appel, de plus en plus largement, aux ressources de leur nation. C'est donc une caractéristique des temps modernes que l'existence, entre les Armées et leur pays, d'un courant à double sens, qui s'appelle, par définition, courant de « ravitaillement », lorsqu'il apporte aux Armées des renforts en hommes, les approvisionnements en denrées, matières et matériels dont elles ont besoin ; courant « d'évacuation » lorsqu'il débarrasse les troupes de tout ce qui pourrait gêner leur liberté de mouvement : malades, blessés, matériels usagés, etc...

Ce double courant exige des voies de terre ou d'eau (dans un avenir prochain, il faudra ajouter : voies aériennes) qui portent le nom de « lignes de communication ».

Jusqu'au XIX^e siècle, l'élément essentiel des lignes de communication était la route (la mer et les voies navigables ne pouvant être utilisées que dans les cas où la configuration géographique du théâtre d'opération s'y prêtait). Sur la route, se déplaçaient des convois à

traction animale (1) à faible vitesse (2) et à faible capacité de transport. Les lignes de communication ne pouvaient donc s'allonger indéfiniment. On était alors amené à constituer, dans une région assez voisine de la zone de l'Armée, ce qu'on a appelé à partir du ^{xvii}e siècle, des « bases d'opération » ou des « bases de ravitaillement » où l'on groupait les approvisionnements voulus. Quand une Armée s'éloignait de sa base à une distance telle que sa ligne de communication devenait trop longue, il fallait déplacer ladite base, opération longue et compliquée.

Au ^{xix}e siècle, l'apparition des chemins de fer est venue faciliter singulièrement la solution du problème. Grâce à ce moyen de transport à grosse capacité, puissant et rapide à la fois — grâce au développement du réseau ferroviaire — grâce aussi à la création de communications télégraphiques ou téléphoniques permettant d'envoyer des ordres presque instantanément à très grande distance — « la nation tout entière a pu devenir en quelque sorte la base de ravitaillement de son Armée » (3). Les lignes de communication ont eu désormais pour points de départ des centres d'expédition organisés à l'intérieur, loin des atteintes de l'ennemi (nous verrons tout à l'heure le principe de fonctionnement de ces centres d'expédition). Elles ont été constituées dans leurs parties essentielles par les voies ferrées, complétées au besoin par les voies maritimes ou fluviales, et terminées en fin de parcours par les routes.

Ces notions essentielles sur les lignes de communication étant rappelées, nous nous trouvons en présence d'une constatation classique.

Il n'y a que deux procédés pour ravitailler une Armée en subsistance : utiliser les ressources de la zone d'opération, ou bien faire appel à des ressources réunies en dehors de cette zone et amenées jusqu'aux troupes par les lignes de communication.

(1) Éventuellement, dans les régions montagneuses, des convois d'animaux de bât.

(2) Une voiture chargée, traînée par des chevaux marchant au pas, a sensiblement la même vitesse qu'un homme à pied. Mais la pratique montre que l'étape quotidienne que l'on peut faire parcourir à une colonne de voitures sur route, est supérieure d'une dizaine de kilomètres environ (35 km. contre 25 km.) à celle d'une colonne de toutes armes. Il faut donc deux à trois jours à un convoi hippomobile pour rattraper une troupe qui a sur elle un jour d'avance. On peut, par des systèmes de relais, augmenter la durée des étapes des convois et accentuer très notablement leur capacité de déplacement quotidienne. Mais il faut alors une telle quantité d'attelages et de voitures que leur maniement devient délicat et aléatoire, nous le verrons à propos de la campagne de Russie.

(3) Intendant général Nony.

Pour employer les expressions consacrées, on peut *vivre sur le pays*, ou *vivre sur l'arrière*.

De ces deux procédés, le premier a l'avantage de simplifier le problème et, par suite, sa solution. Les ressources utilisées étant prises sur place, il suffit de les réunir par achat, réquisition... ou par pillage. Leur transport en vue de la distribution au consommateur ne présente pas de difficultés sérieuses puisqu'on n'a besoin de l'effectuer que dans un rayon de faible étendue. Conséquence très importante au point de vue des opérations militaires : Armée débarrassée de convois encombrants, donc pouvant être mobile et manœuvrière. Mais, comme contre-partie, aléas considérables. S'il se produit entre les ressources locales et les besoins des troupes un déséquilibre trop grand (résultant soit d'une grande concentration de forces, soit d'un long stationnement, soit de la pauvreté ou de la dévastation du pays) ce sont inévitablement les privations et la faim.

Présentant les avantages et les inconvénients contraires, le ravitaillement par l'arrière facilite beaucoup la réunion des ressources, laquelle s'exécute loin de l'ennemi, avec la possibilité d'élargir dans toute la mesure nécessaire le champ d'action des Administrateurs. Par contre, la question de transport se pose dans toute son ampleur. Ce que nous venons de dire des voies de communication montre que, pour les utiliser, il faut créer un lourd cortège d'organes d'arrière. La gêne que l'on s'impose ainsi ne donne pas d'ailleurs une sécurité absolue : les services d'arrière sont d'un maniement délicat, ils sont vulnérables, leur fonctionnement peut être compromis à un moment donné.

En résumé, dans le ravitaillement sur le pays, c'est la réunion des ressources qui est aléatoire ; dans le ravitaillement par l'arrière, c'est le transport.

b) *Période antérieure aux chemins de fer*. — Il est curieux de constater que, suivant les époques, ces deux procédés de ravitaillement ont été appliqués en général à l'exclusion l'un de l'autre. Jusqu'à la fin de la guerre de Trente ans, ce fut le ravitaillement sur le pays qui fut seul employé (1) trop souvent sous la forme d'un pillage éhonté : la guerre nourrissait la guerre. A partir du x^ve siècle, on

(1) Cependant, il faut signaler que les Turcs, obligés de faire la guerre dans des régions pauvres ou dévastées, ont fait suivre leurs Armées de convois de vivres et employé le ravitaillement par l'arrière. Leurs adversaires, les Autrichiens, ont dû les imiter, pour les mêmes motifs.

a cherché, dans l'intérêt de la discipline (beaucoup plus, étant données les idées de l'époque, que par pitié pour les populations des régions envahies), à assurer d'une manière plus régulière l'alimentation du soldat. Je vous ai signalé dans mon dernier entretien que les Rois de France ont commencé à chercher dès cette période à faire intervenir leur administration pour donner satisfaction aux besoins de leurs Armées, au lieu de s'en remettre entièrement de ce soin aux chefs militaires. Mais les résultats ne furent pas très appréciables. Pendant la guerre de Trente Ans, il semble que les excès des Armées de toutes les nations qui avaient pris l'Allemagne pour champ de bataille aient atteint leur paroxysme, sauf l'exception tout à fait remarquable des troupes de Gustave Adolphe. Ce grand chef militaire a le premier fait appel à *la fois* au ravitaillement sur le pays et au ravitaillement par l'arrière, et il a atteint du premier coup une organisation impeccable : exploitation locale sévèrement réglementée, et dont toute exaction était bannie, nourriture chez l'habitant moyennant paiement, magasins fixes pendant les stationnements, magasins mobiles et convois pendant les marches. Ces méthodes furent une des causes qui donnèrent à son armée une force combattive, une cohésion que les contemporains constataient avec une admiration à laquelle se mêlait presque de la stupeur ! En face des bandes de Tilly et de Wallenstein, « l'approche de ce camp irréprochablement austère fut comme une révolution ». (Michelet.)

Les horreurs de la guerre de Trente Ans avaient causé une telle réprobation dans le monde civilisé qu'elles entraînèrent une transformation radicale dont les Français donnèrent l'exemple. Louvois, « le Grand Vivier » *supprima* le ravitaillement sur le pays et organisa des bases d'opération dans les conditions que je viens de rappeler à propos des lignes de communication. Ses contemporains s'empresèrent de l'imiter. Mais, de ce fait, les Armées perdirent toute mobilité. On donna au système un nom qui aurait dû être sa condamnation : ce fut le système dit des « cinq jours de marche », parce qu'il ne permettait pas aux troupes de s'éloigner de plus de cinq ou six étapes de leurs bases d'opération (1).

Malgré cet inconvénient capital, les méthodes de Louvois furent appliquées par toute l'Europe jusqu'à la Révolution, sauf par

(1) Avec ce système compassé d'où la mobilité était à peu près exclue, l'indépendance des Intendants vis-à-vis du Commandement n'a pas amené les déboires militaires qui auraient pu en être la conséquence.

Frédéric II qui, en recourant, comme Gustave Adolphe, au système mixte, conserva une armée manœuvrière et dut ses victoires à la mobilité (1).

Les Armées de la Révolution ont vécu uniquement sur le pays. Une instruction très remarquable de Ventôse An III prévoyait cependant un système de ravitaillement par bases d'opérations successives avec magasins intermédiaires, lequel s'efforçait de concilier le réapprovisionnement par l'arrière avec la mobilité des troupes. Mais les moyens financiers manquèrent totalement pour réaliser cette organisation.

Napoléon commença par employer uniquement en 1805 et en 1806, le ravitaillement sur le pays : il réussit ses éblouissantes manœuvres, mais à quel prix ! En 1805, par exemple, dans sa marche du Rhin au Danube, il perdit avant d'avoir combattu une partie notable de son effectif. Marmont cite des régiments qui étaient tombés à 80 hommes, d'autres qui, animés d'un meilleur esprit, avaient conservé la moitié de leurs soldats. L'Empereur écrivit le 24 octobre 1805 à son Intendant général Petiet :

« Nous avons marché sans magasins, nous y avons été contraints
« par les circonstances. Mais, quoi que nous ayons été constamment
« victorieux, et que nous ayons trouvé des légumes dans les champs,
« nous avons cependant beaucoup souffert. Dans une saison où il
« n'y aurait pas eu de pommes de terre dans les champs, ou si nous
« avions éprouvé quelque revers, le défaut de magasins nous euf
« conduit aux plus grands désastres. »

Aussi, en 1807 et en 1809, Napoléon, sans abandonner l'exploitation des ressources locales, organisa avec le plus grand soin le ravitaillement par l'arrière, conformément aux principes de l'instruction de Nivôse An III avec bases de ravitaillement successives, et il en obtint les meilleurs résultats. Mais remarquons que, dans les deux cas, il avait à sa disposition des voies navigables (Netze, Canal de Bromberg, Vistule en 1807, Danube en 1809), qui lui permirent de déplacer des masses considérables d'approvisionnement parallèlement à son Armée, ou à sa suite sans multiplier les convois hippomobiles.

En 1812, le voilà en face du problème dans toute sa difficulté : 400.000 hommes à ravitailler, ressources locales très insuffisantes par rapport à de pareils effectifs, voies navigables qui ne peuvent

(1) Frédéric II avait notamment organisé des « fours roulants » et des « moulins roulants ».

concourir au ravitaillement. Il fait un effort gigantesque qui porte toute la marque de son puissant génie. Mais un orage terrible suivi d'un froid glacial fait périr en quelques jours 8.000 des chevaux de ses convois, et désorganise tout son service de transport au moment où il dépasse le Niémen. Il aurait fallu qu'il s'arrêtât pour s'organiser à nouveau. Il y songe un instant, annonce que « la campagne de 1812 est finie, que 1813 fera le reste ». Mais l'impatience le gagne, il repart sans convois suffisants, et aboutit au désastre que l'on sait, dans lequel la faim eut une part aussi grande que le froid et les cosaques.

L'Intendant Odier qui avait fait cette campagne, en synthétisait ainsi les résultats devant les élèves de l'Ecole d'État-Major en 1824 : « Jamais on ne vit rien de pareil en fait de préparatifs de guerre, jamais l'administration n'avait fait de si beaux, de si étonnants efforts, jamais elle ne présenta un aussi magnifique aspect. Le Rhin, l'Elbe, l'Oder, le Niémen roulaient en monceaux les produits du sol et de l'industrie de l'Europe méridionale. Les champs, les routes, les canaux, les lacs, les fleuves et les mers, tout avait concouru pendant plus d'une année à approvisionner pour plusieurs hivers la puissante armée des confédérés du midi. Que manqua-t-il dans cet amas de munitions en tous genres ? Hélas ! il lui manqua le mouvement. »

Cette dernière phrase est restée célèbre, car elle pose bien et sous une forme qui fait image, les deux données essentielles du problème du ravitaillement par l'arrière : la réunion des approvisionnements, leur transport jusqu'aux troupes. Ce dernier était singulièrement ardu à organiser avec les seuls convois hippomobiles : la campagne de 1812 en donnait une fois de plus la preuve tragique.

c) *Période postérieure aux chemins de fer.* — Après l'apparition des chemins de fer, les conséquences que tirèrent, de cette modification profonde dans l'outillage des lignes de communication, les Armées européennes, et en particulier l'Armée prussienne et l'Armée française, furent très différentes. L'armée prussienne resta fidèle au principe du ravitaillement mixte et se prépara à mettre simultanément en jeu les ressources de l'arrière et les ressources locales. L'Armée française, au contraire, fit du ravitaillement par l'arrière sa règle unique. Lorsque le conflit de 1870 mit les deux Armées aux prises, la supériorité du système mixte apparut une fois de plus. D'une manière générale, les Armées allemandes furent parfaitement

réapprovisionnées, toutes les fois qu'elles purent utiliser le ravitaillement direct à la voie ferrée. Quand, par suite de destruction ou de manque de matériel, le rail ne put être employé jusqu'au contact immédiat des troupes, les convois hippomobiles entrèrent en jeu avec utilisation intensive des ressources locales et s'il ne fut pas possible d'éviter toujours au soldat les privations et les souffrances, « les écrivains militaires d'outre-Rhin, le Maréchal de Moltke en tête, n'en considérèrent pas moins la campagne comme une de celle où le Service des Subsistances fut le mieux assuré. » (1)

Il n'en fut pas de même du côté des Français. Le fait, d'ailleurs, que nous nous étions préparés à faire appel uniquement aux ressources de l'arrière (2) ne fut pas la seule cause de nos déboires. Il y en eut d'autres, et de plus graves.

Tout d'abord, le ravitaillement par l'arrière suppose des approvisionnements initiaux rassemblés sur une base de ravitaillement avant le commencement des opérations actives. Or, ces approvisionnements n'existaient pas en 1870, les crédits nécessaires pour les constituer n'ayant jamais été accordés. D'autre part, il y avait dans notre organisation générale deux vices profonds signalés déjà dans ma première conférence : on utilisait des entrepreneurs civils comme agents d'exécution pour certains ravitaillements, notamment pour le ravitaillement en viande, en second lieu et surtout, l'Intendance n'était subordonnée au Commandement qu'en temps de guerre : la pratique du temps de paix n'avait pas préparé l'action en liaison de ce service avec l'ensemble de l'Armée.

Les conséquences de ces erreurs d'organisation s'affirmèrent dès les premiers jours comme très graves. On arriva bien, dans une certaine mesure, à parer au défaut d'approvisionnements initiaux. Certains hauts fonctionnaires de l'Intendance firent preuve d'une initiative et d'un esprit d'organisation remarquables, et, grâce à la richesse générale du pays, en improvisant en certains points l'exploitation locale, ils parvinrent à réunir les ressources nécessaires. Mais, tant dans les opérations d'Alsace et de Lorraine que dans les opérations qui précédèrent Sedan, faute d'ordres précis tant aux troupes qu'au Service lui-même, et au milieu des colonnes souvent enchevêtrées ou embouteillées, les approvisionnements n'arrivèrent au soldat qu'avec d'énormes retards, ou n'arrivèrent

(1) Intendant général Nony. L'Intendance en campagne.

(2) L'expérience de la guerre de 1859 aurait pourtant dû montrer que, même avec l'emploi du chemin de fer, le ravitaillement par l'arrière devait être combiné avec l'exploitation des ressources locales.

pas du tout. Fait plus grave, ils tombèrent en quantité considérable aux mains de l'ennemi dont ils facilitèrent la poursuite. L'abandon du service par les entrepreneurs civils au fur et à mesure que le désastre s'accroissait avait aussi contribué à aggraver ce lamentable résultat. Comme en 1812, on avait eu des approvisionnements, mais « leur mouvement » avait fait défaut.

Dans la deuxième partie de la campagne, la scène change. Le personnel d'Intendants est cependant le même. Couverts par la Convention de Genève, parce que chargés à ce moment-là du service de Santé, ils ne furent pas retenus prisonniers par les Allemands. Mais Chanzy, Faïdherbe sont des *chefs*. Leur volonté nettement exprimée et les ordres précis qu'ils donnent à leurs troupes et à leurs Services assurent la *convergence des efforts*. Aussi, malgré les difficultés de toute nature qu'il faut surmonter, les convois de l'Intendance apportent aux troupes, aux points et aux heures fixés par le Commandement, les approvisionnements qui leur sont nécessaires. Ces approvisionnements ne sont pas toujours utilisés comme il le faudrait, car on manque de cadres subalternes expérimentés pour veiller dans l'unité administrative à la préparation des aliments. Mais, dans une Armée improvisée, c'est un cas de force majeure, qui n'a d'ailleurs rien à voir avec le fonctionnement du Service de l'Intendance.

Faïdherbe et Chanzy décernèrent à leurs Intendants de précieux éloges, et Chanzy prit leur défense, quand ils furent attaqués, avec une vigueur qui prouve que les chefs qui savent commander savent aussi apprécier les efforts de leurs subordonnés. L'opinion publique ne fut pas aussi juste et il resta définitivement acquis à ses yeux que l'Intendance avait été au-dessous de sa tâche pendant toute la campagne, alors que, même dans la première partie, les déplorables résultats enregistrés avaient été plutôt dus à un défaut d'organisation générale de l'Armée qu'à un mauvais fonctionnement du Service lui-même (1).

(1) Une enquête très serrée fut effectuée par l'Assemblée Nationale au lendemain de 1870 sur les faits reprochés au Service de l'Intendance. En 1873, le Président de la commission d'enquête, le duc d'Audiffred Pasquier, apportait aux représentants du pays les conclusions suivantes : « Donc, Messieurs, quand vous entendrez parler de l'Intendance, quand on l'attaquera devant vous comme on l'a attaquée depuis trois ans, dites-vous que nous devons au Pays la vérité, et qu'une des premières choses qui doit sortir de cette enquête, c'est la justice à rendre à des fonctionnaires injustement attaqués et dont les mérites sont méconnus. J'ai développé dans les dernières séances l'insuffisance partout constatée dans les préparatifs de la guerre ; mais il faut que nous disions au pays que la faute en a été aux Institutions, non aux Intendants. »

Quoi qu'il en soit, les leçons de la guerre de 1870 étaient bien nettes :

Au point de vue de l'organisation générale de l'Armée, il fallait subordonner l'Intendance au Commandement, sans restriction et dès le temps de paix.

Au point de vue de l'organisation particulière du Service, il fallait faire disparaître les entrepreneurs civils des formations des armées (réforme réalisée, je l'ai dit (1) et je n'y reviendrai pas) et utiliser simultanément le ravitaillement sur le pays et le ravitaillement par l'arrière.

Ces données fondamentales étaient à la base de notre réglementation d'avant guerre. Essayons de dégager les lignes générales de celles-ci, et d'indiquer comment elle a dû être modifiée au cours du conflit pour lui permettre de s'adapter aux nécessités nouvelles auxquelles il a fallu faire face.

§ 2. Principes de l'organisation en vigueur en 1914

Leur adaptation aux nécessités nouvelles qui se sont révélées au cours de la guerre 1914-1918.

A. ROLES RESPECTIFS DU COMMANDEMENT ET DE L'INTENDANCE.

La subordination de l'Intendance au Commandement étant assurée dans les conditions indiquées par ma première conférence, quelles devaient être, dans le ravitaillement en subsistances, les sphères d'action respectives du Commandement et du Service ? Pour mettre en lumière les idées directrices qui servirent à tracer cette délimitation, plaçons-nous successivement au point de vue du ravitaillement par l'arrière et du ravitaillement sur le pays.

a) *Ravitaillement par l'arrière.* — Il s'agit de réunir des approvisionnements et de les transporter jusqu'aux troupes.

L'opération proprement dite de la réunion des approvisionnements est une question technique, nous nous en sommes rendus compte en décomposant en ses différents éléments l'acte administratif (2). Aussi, la réunion des ressources de toute nature nécessaires aux Armées est-elle toujours *dans le cas du ravitaillement par l'arrière* placée dans les attributions du Gouvernement. C'est le Ministre

(1) V. page 33.

(2) Voir première Conférence. Tableau I, page 29.

de la Guerre, éventuellement d'autres Ministres (exemple, pendant la guerre 1914-1918 : Ministre du Ravitaillement) qui ont la charge, en mettant en jeu les services de l'Intérieur, de grouper dans les établissements spéciaux, (qui portaient tous avant la guerre le nom générique de Stations-Magasins), les approvisionnements nécessaires aux Armées. Une fois entrés dans ces établissements, les approvisionnements sont à la disposition complète du Commandant en Chef qui y puise à volonté dans la mesure des besoins de ses troupes. Donc, les services de l'Intendance de l'Intérieur, agissant d'après les ordres du ou des Ministres intéressés reçurent, dans notre organisation d'avant-guerre, la mission de constituer et d'entretenir dans les stations-magasins les approvisionnements du Service des Subsistances.

Passons maintenant à la question du transport.

Je suis obligé de faire encore appel ici à vos connaissances générales sur l'organisation des lignes de communication telle qu'elle avait été conçue avant 1914.

Nous avons rappelé tout à l'heure que la partie essentielle de ces lignes était constituée par les voies ferrées. Pour permettre d'utiliser intensivement celles-ci en temps de guerre pour la défense nationale, les Lois des 3 Juillet 1877 et du 26 Décembre 1888 avaient donné au Ministère de la Guerre le droit de réquisitionner le personnel et le matériel des Compagnies de chemins de fer. A la mobilisation, dans chaque Compagnie, l'action du Conseil d'administration cessait de s'exercer et on formait une commission de réseau comprenant : un officier supérieur de l'État-Major de l'Armée, commissaire militaire ; le Directeur du réseau, membre technique. Au-dessous des commissions de réseau, on créait des commissions subordonnées, comprenant toujours un membre technique et un membre militaire (1) : commissions régulatrices, destinées à régler les courants de transport (transports de « concentration » pour amener les Armées à la frontière, puis transports de « ravitaillements » et d' « évacuation »), commissions de gare substituant leur action à celle des chefs de gare, dans les gares où le service des chemins de fer était appelé à assurer des contacts avec l'élément militaire.

La concentration terminée, le Ministre de la Guerre (2) gardait à

(1) En cas de conflit entre les deux commissaires, l'avis du commissaire militaire est prépondérant.

(2) Pendant la deuxième partie de la guerre 1914-1918, le Ministre des Travaux Publics a remplacé dans ce rôle le Ministre de la Guerre.

sa disposition une partie seulement des chemins de fer, la partie placée à proximité des troupes passant sous les ordres du Commandant en chef des Armées.

Comment celui-ci allait-il exercer son action ?

Une première solution se présentait. C'était d'affecter, à chacune des Armées groupées sous les ordres du Commandant en chef, sa ligne de communication. Celle-ci se serait présentée alors sous la forme suivante : à l'intérieur des stations-magasins disposant d'approvisionnements en rapports avec l'effectif de l'Armée à ravitailler ; à 80 ou 100 kilomètres du front, une gare dite « gare régulatrice », établie en un point de bifurcation important, sur laquelle la Commission régulatrice ferait converger les trains provenant des stations-magasins. Cette même Commission, avisée par le Commandant de l'Armée des emplacements des troupes et des approvisionnements à leur adresser, enverrait ensuite les trains nécessaires sur des *gares de ravitaillement* où les unités intéressées en prendraient livraison. Pour les évacuations, mouvements inverses, les *gares de ravitaillement* devenant *gares d'évacuation*.

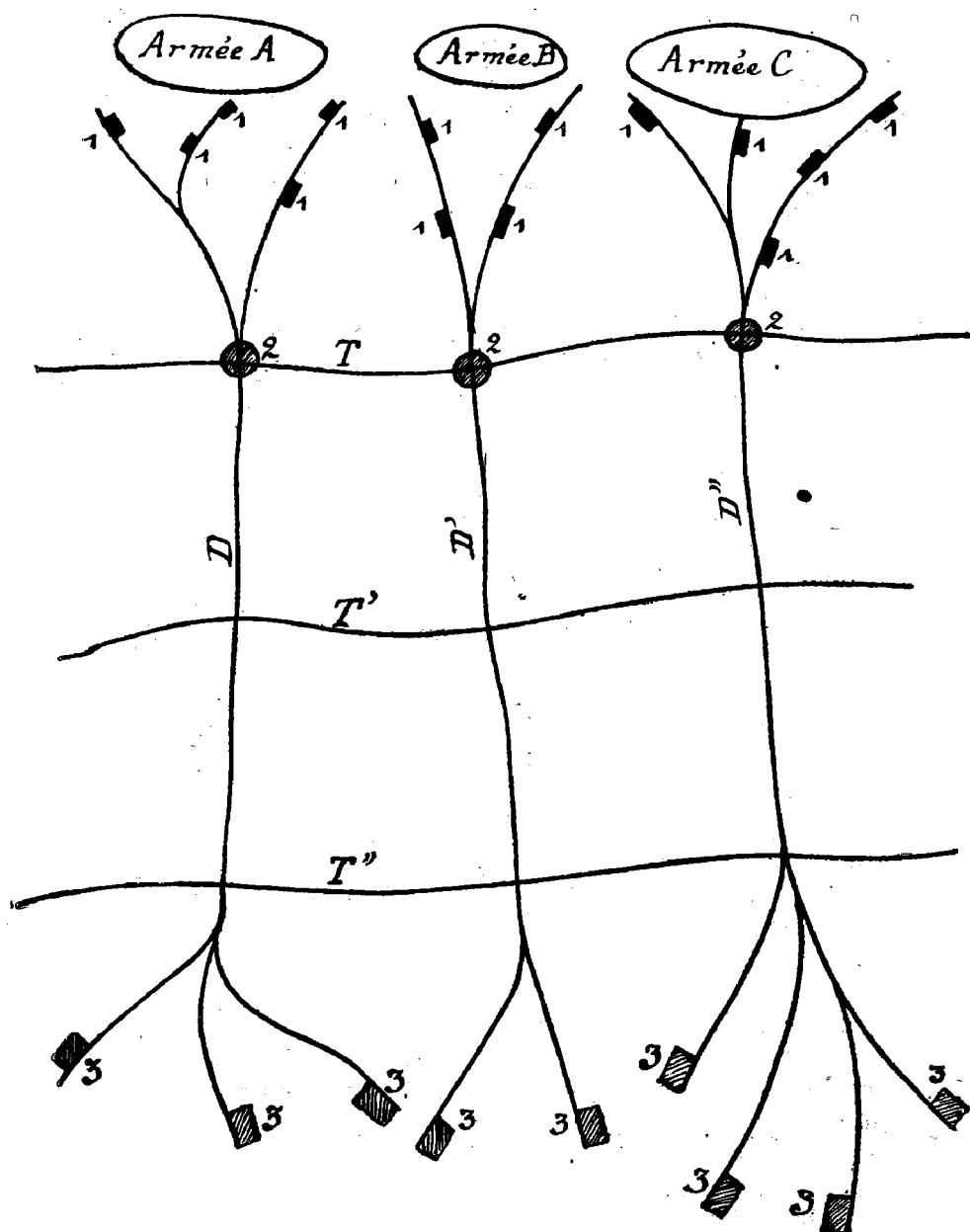
Cette notion de la ligne de communication unique par Armée était simple : elle semblait devoir dégager le Commandant en Chef de tout souci de ravitaillement. Mais elle avait les plus grands inconvénients.

« La ligne de communication unique par Armée (1) ne permet
« d'autres manœuvres au groupe d'Armées que celle de la marche
« en avant ou de la marche en retraite. Elle ne permet pas de déplacer
« soudainement le centre de gravité de l'ensemble, de transporter
« par exemple en quelques jours l'armée C à la droite du dispositif,
« ou bien de doubler ou de tripler l'armée B au détriment des autres.
« Pour adapter le Service militaire des chemins de fer aux exigences
« de la manœuvre, il faut une organisation plus souple que celle de
« la ligne de communication.

« Considérons les voies ferrées transversales T T' et T'' (voir fig. 3)
« qui joignent les différentes lignes de communication D D' D'' et
« le réseau qu'elles y découpent.

« Imaginons que tous nos organes de ravitaillement de l'intérieur
« soient répartis judicieusement sur ce réseau, qu'ils soient réunis
« entre eux non seulement dans le sens de la ligne de communication,
« mais dans le sens des transversales, par des itinéraires de trains

(1) Extrait d'une Conférence faite en Décembre 1915 au Grand Quartier Général.



- 1 Gares de Ravitaillement.
 2 Gares Régulières.
 3 Stations-magasins.

Fig. 3. — Réseau de Communication

« étudiés et connus, nous concevons facilement que nous pouvons faire avec les Armées A, B et C, des déplacements constants de forces et parallèlement une adaptation incessante des ravitaillements aux besoins des Armées à desservir. *Le réseau de communication* permet la manœuvre du groupe d'Armées ».

Ainsi, à la notion "ligne de communication" s'était substituée, dès avant la guerre, la notion "réseau de communication". Pour faciliter sa mise en application, on avait réparti sur le territoire les stations-magasins, au nombre d'une vingtaine, sur une ligne générale allant du Jura à la Manche, en passant par la région d'Orléans, où leur densité était maxima (1). C'était donc un dispositif présentant une masse centrale. De plus, on avait calculé les effectifs de base de ces stations-magasins (c'est-à-dire l'effectif en hommes et en chevaux que chacune d'elles pouvait, en donnant son plein débit, ravitailler en 24 heures) de telle sorte que leur capacité d'expédition totale fut supérieure de 1/5^e environ à l'effectif global des Armées. Grâce à ces dispositions, il était possible, sans imposer au réseau de communication des transports trop obliques (donc gênants) par rapport à la direction générale, de faire converger sur un point quelconque de la ligne de bataille des courants de ravitaillement proportionnels à la densité des troupes. Pour vous donner tout de suite une idée des résultats que ce système du réseau de communication (2) a permis d'obtenir, je mets sous vos yeux le tableau (3) ci-après montrant comment dans une courte période, de Juillet à Septembre 1928, ont varié avec la situation militaire, à la fois les effectifs de la 1^{re} Armée Française et les trains de ravitaillement qu'elle a reçus :

(1) Voir leur liste tableau 5, page 79.

(2) On voit à quel point les Armées modernes ont un intérêt vital à disposer d'un réseau de communication proportionné à leurs besoins. Autrefois, on réduisait l'ennemi à l'impuissance en se plaçant sur sa ligne de communication, en la « coupant ». Il suffit maintenant de « rétrécir » son réseau de communications. C'est le résultat que le Maréchal Foch a obtenu en novembre 1918. Lorsque les Allemands ont été contraints à demander l'armistice et à accepter des conditions qui équivalaient à une capitulation complète, c'est que les voies ferrées dont ils disposaient encore étaient devenues insuffisantes pour les ravitaillements et évacuations de leurs Armées. La forme stratégique de la bataille de France a « étouffé l'Armée allemande sur ses communications » (Général Debeney, Napoléon et la guerre de 1914, *Revue de la Semaine* du 25 février 1921). Nos troupes victorieuses, en trouvant sur les réseaux de la Belgique et des provinces rhénanes des kilomètres de trains embouteillés, ont pu mesurer la portée de leurs succès décisifs.

(3) Remarquons que les trains de l'Intendance sont en nombre sensiblement proportionnel à l'effectif. Pour les autres Services le nombre varie surtout avec la situation militaire.

	MINIMUM	MAXIMUM
	Période de calme	Période d'offensive
	EFFECTIFS	
Hommes	220.000	320.000
Chevaux	60.000	90.000
Voitures hippo	15.000	20.000
— auto	6.000	12.500
	NOMBRE DE TRAINS PAR JOUR (2)	
<i>Ravitaillements</i>		
Artillerie	1 à 4	25
Génie	1 à 2	8
Intendance	7	10
<i>Evacuation:</i>		
Santé	1	15
<i>Troupes de renfort</i>	"	30
	10 à 15	80 à 90

Ainsi l'exécution des transports ferroviaires sur le réseau de communication est intimement lié avec la manœuvre des Armées ; le soin de les diriger doit donc être dans les attributions du Commandement, et même, c'est l'évidence, du Commandant en chef seul. Aussi, les commissions régulatrices relèvent-elles du Grand Quartier Général ; elles sont mises par lui à la disposition d'une Armée déterminée avec mission d'assurer ses ravitaillements et évacuations, mais n'ont pas à recevoir d'ordres de celle-ci pour l'exécution du Service des chemins de fer.

En ce qui concerne les transports automobiles sur route, vous vous rappelez qu'il a été nécessaire de régler ces transports en créant en bien des points de la zone des Armées une organisation analogue à celle des transports par chemins de fer, en constituant des routes gardées (la première en date étant la « Voie Sacrée » de Verdun), des commissions régulatrices, et en formant par suite, un véritable réseau de communication automobile. Ici encore, intervention indispensable du Commandement. Mêmes constatations pour les transports hippomobiles, car il faut faire régner l'ordre sur les routes encombrées, s'efforcer de dérober les déplacements aux vues de l'ennemi, etc.

En résumé, qu'il s'agisse de Subsistances ou de matières ou matériels de toute nature, pour que le mouvement des approvisionnements soit ajusté avec les mouvements des troupes, pour

que les transports des divers services de l'Armée (vivres, munitions, matériel de génie, etc.) soient coordonnés entre eux, il faut connaître la marche des opérations militaires, la situation exacte des troupes, l'urgence des besoins à satisfaire. Seul le Commandement est en possession complète de toutes ces données. Les transports sont donc dans sa sphère propre : on peut le poser en *règle absolue*.

Mais, d'autre part, pendant les transports, il y a de multiples opérations à effectuer. Le courant de ravitaillement, après convergence sur la régulatrice, doit se diviser ensuite par fragmentations successives, de telle sorte que son débit final soit proportionné aux besoins du destinataire. Parfois, il s'arrêtera, nous le verrons dans les réservoirs intermédiaires (magasins de gare régulatrice ou de gares de ravitaillement, convois, etc.) Il faudra donc, en cours de route et au point terminus, effectuer des manutentions, des opérations de pesage, de mesure, parfois de fabrication et de transformation. Il faudra protéger denrées et matières contre les avaries — et contre le vol — tenir une comptabilité. Il faudra organiser des installations, faire constamment les prévisions nécessaires pour disposer en temps opportun de quantités convenables. Il faudra, enfin, entrer en contact avec les Corps de Troupes, déterminer leurs droits, et répartir entre eux les approvisionnements en des points que nous appellerons par définition : *gares de ravitaillement* si nous opérons en gare au contact de la voie ferrée ; *centres de ravitaillement*, si nous sommes obligés de faire appel à un convoi sur route pour porter les approvisionnements à des unités trop éloignées du chemin de fer. Toutes ces opérations sont à caractère essentiellement technique. De leur bonne exécution dépend l'arrivée régulière aux troupes de denrées saines, et en quantité correspondant à leurs besoins. Elles permettent, en définitive, d'obtenir le maximum de rendement des ressources destinées aux Armées. Leur importance est donc indéniable, et elle augmente encore lorsque la guerre prend le caractère d'usure économique qu'a revêtu celle que nous venons de vivre. Nous aurons, en examinant ensemble le dernier conflit à ce point de vue, l'occasion de constater combien nous avons été près du drame du dernier grain de blé, dont le dénouement aurait pu être aussi funeste et « aussi tragique que le drame des dernières cartouches » (1).

Quoi qu'il en soit, et si nous résumons les constatations que nous

(1) Intendant général Nony. *Op. cit.*

venons de faire, nous pouvons conclure que le transport des approvisionnements des Subsistances soulève à la fois des questions de Commandement et des questions techniques, et il apparaît nettement comme une opération à caractère mixte dans laquelle le Commandement doit orienter l'action de l'Intendance par ses ordres.

Il arrivera cependant un moment où le rôle de l'Intendance devra s'arrêter. C'est en principe, le moment où elle aura remis aux points dits de ravitaillement, gares ou centres, les approvisionnements à ceux qui en prennent livraison au nom des corps de troupe. Il n'y a là qu'une application de la règle déjà rappelée (1) : l'échelon corps de troupe reçoit les approvisionnements des Services de l'Etat, et les répartit entre les unités administratives (compagnies, escadrons, batteries). C'est l'unité administrative qui assure ensuite la préparation des aliments et la remise individuelle à chaque soldat de ce qui lui est dû.

Or, et c'est ici une disposition très caractéristique du système adopté après 1870, le corps de troupe fut doté en campagne de véhicules lui appartenant en propre, formant le « train régimentaire », organe ayant à sa tête un officier dit « d'approvisionnement. » Grâce à ce procédé, les vivres allaient, en fin de parcours, dans cette période particulièrement difficile où ils circulent dans le dédale des cantonnements ou au milieu des colonnes, les vivres, dis-je, allaient être confiés aux représentants directs des consommateurs. Ils devaient ainsi avoir le maximum de chances d'arriver à bon port. Le moyen était très ingénieux. Il avait été « inventé » en quelque sorte par les corps de troupes allemands, en septembre 1870, au cours de leur marche sur Paris. Jusque là, dans cette Armée, comme dans toutes les Armées européennes, les véhicules qui apportaient les vivres dans les cantonnements appartenaient aux convois du Service de l'Intendance. Les unités allemandes se créèrent d'office des équipages régimentaires, leur appartenant en propre, soit avec des voitures réquisitionnées, soit avec des voitures de l'Intendance qu'ils conservèrent par devers eux, malgré les protestations véhémentes de cette dernière. Les résultats de ce qui avait été d'abord considéré comme un abus, devinrent rapidement si concluants que le haut Commandement régularisa le procédé. L'Armée française l'adopta à son tour.

(1) Voir I^{re} Conférence, page 48.

Donc, à partir du moment où les approvisionnements des corps de troupe sont chargés sur les trains régimentaires, ils échappent à l'Intendance. Les fonctionnaires du Service continuent à exercer cependant sur eux une certaine surveillance au point de vue de leur entretien, de leur comptabilité, les officiers d'approvisionnements étant placés sous leur contrôle technique.

En résumé, dans le ravitaillement en Subsistances par l'arrière, l'action du Commandement et celle du Service de l'Intendance se combinaient de la manière suivante, aux termes des règles en vigueur en 1914 :

1^o Réunion des Ressources. — Opération à caractère technique, effectuée dans la zone de l'Intérieur, sous l'autorité du Gouvernement, le Service de l'Intendance agissant comme réalisateur dans la plénitude de son initiative, pour atteindre le but fixé par le commandement.

2^o Transport des ressources jusqu'à proximité des corps de troupe, et livraison de ces ressources à leurs trains régimentaires. — (Cette livraison des ressources aux trains régimentaires portant par définition le nom de « Ravitaillement »). — Opération à caractère mixte exigeant l'intervention du Commandement et de l'Intendance, agissant en liaison étroite, le commandement orientant le service par ses ordres.

3^o Livraison des ressources par les trains régimentaires à l'unité administrative. — (Cette livraison portant par définition le nom de « distribution »). — Opération à caractère de Commandement, dans laquelle l'Intendance n'intervient que par quelques mesures de surveillance technique.

b) Ravitaillement sur le Pays. — Le ravitaillement par l'arrière étant ainsi réglé, restait le ravitaillement sur le pays. C'était avant tout une opération de réunion de ressources, donc, et pour les raisons que j'ai indiquées, une opération à caractère technique. Son exécution aurait pu être confiée au seul Service de l'Intendance, agissant uniquement avec les moyens d'action lui appartenant en propre. Mais on estima que les résultats pouvaient être beaucoup plus considérables, si on faisait concourir aussi les officiers d'approvisionnement à l'opération. Ceux-ci agiraient dans la zone de stationnement de leurs corps. Double avantage : multiplication des agents d'acquisition, suppression de tout transport de la denrée

réunie, puisqu'on la recueille à l'endroit où l'on va la consommer. Il suffirait pour que l'opération fut conduite avec les garanties nécessaires, de placer les officiers d'approvisionnement, pour cette exploitation, comme pour les mesures de conservations des denrées transportées, sous la direction technique des fonctionnaires de l'Intendance.

Telle fut la mesure adoptée. Pour éviter toute difficulté on précisa : que le Commandement fixerait les zones à exploiter par les officiers d'approvisionnement d'un côté, par le Service de l'Intendance de l'autre — et aussi que, lorsqu'un officier d'approvisionnement recevrait des ordres contradictoires de son chef de corps et de l'Intendance, il obéirait au premier.

Les règles fondamentales que nous venons de résumer et qui fixaient les rôles respectifs du Commandement et de l'Intendance, dans le ravitaillement en Subsistances, ont maintenant à leur actif la solide expérience de quatre ans de guerre ; il semble bien que leur permanence peut être considérée comme définitivement établie.

B. RAVITAILLEMENT PAR L'EMPLOI SIMULTANÉ DES RESSOURCES LOCALES ET DES RESSOURCES DE L'ARRIÈRE.- MÉCANISME GÉNÉRAL DU RAVITAILLEMENT PAR L'ARRIÈRE.

J'en viens maintenant au deuxième grand principe que l'on pouvait dégager des leçons du passé : organiser un ravitaillement mixte mettant en jeu, simultanément, les ressources du pays et les ressources de l'arrière.

Pendant les premières années qui suivirent la guerre de 1870, et par une réaction excessive qui est bien dans le caractère français, il y eut un véritable engouement pour le ravitaillement sur le pays. Heureusement, on en revint rapidement à des idées plus saines. Travaillant en liaison étroite, le Commandement et l'Intendance serrèrent la question de près et on aboutit au système dont l'Instruction sur l'alimentation en campagne du mois d'Avril 1914 fut la dernière expression officielle.

Tout d'abord, on détermina avec précision le but à atteindre, c'est-à-dire les denrées et matières à fournir aux hommes et aux chevaux.

Pour les hommes, deux considérations principales, et d'ailleurs, souvent contradictoires, dictèrent le choix des denrées :

les habitudes moyennes au point de vue alimentaire du paysan

et de l'ouvrier français, qui allaient former la masse de l'Armée ; les questions de transport qui conduisaient à prendre des denrées présentant de fortes qualités nutritives sous un faible poids et un faible volume. (1)

D'autre part, les quantités à distribuer chaque jour furent arrêtées d'accord avec le Service de Santé d'après la valeur énergétique des aliments (laquelle s'exprime, on le sait, d'une manière à apparence mathématique, sous la forme de « calories »). On fixa deux taux : (2) ration normale, ration forte ; la deuxième devant être allouée dans les périodes de fatigue et de combat.

On obtint ainsi la liste, rappelée dans le tableau comparatif N° 4, liste qui constituait ce qu'on peut appeler les « vivres réglementaires », base normale de l'alimentation de l'homme en campagne, et dont la fourniture incombait au Service de l'Intendance. Ces vivres représentaient incontestablement un minimum comme quantité et un menu bien uniforme. Deux mesures furent prises pour améliorer ce régime. D'abord, on reconnut au Commandement (3) la possibilité d'ordonner des substitutions, c'est-à-dire le remplacement des vivres réglementaires par des denrées de valeur alimentaire analogue. Des barèmes d'équivalence furent dressés à cet effet. D'autre part, on continua à allouer aux fonds de l'« ordinaire » une prime d'alimentation avec laquelle le commandant d'unité administrative restait libre d'acheter tous les suppléments qu'il jugeait utile de se procurer pour varier l'alimentation.

Enfin, on jugea indispensable de créer un type spécial de ration de vivres, dits vivres de réserves, destinés à être portés par l'homme comme suprême en-cas, et remplissant les conditions suivantes : denrées de longue conservation, pour ne pas être obligé de les renouveler trop souvent ; denrées représentant sous le minimum de volume et de poids le maximum de valeur énergétique ; enfin, aliments ne demandant que peu ou pas de préparation culinaire.

La liste et le taux de ration de ces vivres sont également rappelés dans le tableau N° 4.

(1) Les habitudes françaises nous obligent à fournir aux troupes des quantités considérables de pain, denrée de conservation difficile, très encombrante au point de vue du transport. Heureux les japonais, qui peuvent utiliser largement le riz pour ravitailler leurs troupes !

(2) Les officiers, reçoivent des rations de même composition et de même taux que la troupe, mais ils ont le droit de percevoir un nombre de rations croissant avec leur grade.

(3) Commandant d'Armée, de Corps d'Armée et de Division.

TABLEAU IV. — Rations de Vivres en 1914 et 1918

DENRÉES	RATION NORMALE		RATION FORTE		RATION DE RÉSERVE	
	1914	1918	1914	1918	1914	1918
Pain	700 gr.	(1) 700 gr.	700 gr.	(1) 700 gr.		
Vivres- viande	600 gr.	600 gr.	600 gr.	600 gr.	300 gr.	500 gr.
	400 gr.	(2) 400 gr.	500 gr.	(2) 450 gr.	300 gr.	300 gr.
	200 gr.	300 gr.	100 gr.	100 gr.		
	60 gr.	60 gr.	20 gr.	20 gr.		
	20 gr.	20 gr.	32 gr.	48 gr.		
	21 gr.	32 gr.			80 gr.	80 gr.
			24 gr.	36 gr.	36 gr.	36 gr.
	16 gr.	(3) 30 gr.	30 gr.	30 gr.		
	30 gr.					
	50 gr.	50 gr.	50 gr.	50 gr.	50 gr.	50 gr.
	(4) 0 l. 25	0 l. 50	(4) 0 l. 25	0 l. 50		
	(4) 0 l. 50	1 litre.	(4) 0 l. 50	1 litre.		
	(4) 0 l. 625	(4) 0 l. 625	(4) 0 l. 625	(5) 0 l. 625	0 l. 625	0 l. 625

MODIFICATIONS APPORTÉES AU COURS DE LA CAMPAGNE;

1° *Améliorations*..... Pain de guerre, ration de réserve augmentée de 200 gr.
Viande de conserve, ration normale augmentée de 100 gr.
Sucre, ration normale augmentée de 11 gr.
Sucre, ration forte augmentée de 16 gr.
Café, ration normale augmentée de 8 gr.
Café ration forte augmentée de 12 gr.
Chocolat, ration créée (vivres de réserve) 125 gr.
Vin, ration créée, 0 l. 50
Ou bière ou cidre, 1 litre.

2° *Restrictions absolues*... Viande, ration forte diminuée de 50 gr.
Lard, ration normale diminuée de 5 gr. de mai à août.

3° *Restrictions compensées*. Pain, 100 gr. remplacés par indemnité représentative.
Viande, 50 gr. remplacés par indemnité représentative.

(1) Il n'est distribué que 600 gr. en nature ; 100 gr. sont remplacés par une indemnité représentative.

(3) Il n'est distribué en nature que 350 gr. (ration normale) ou 400 gr. (ration forte) ; 50 gr. sont remplacés par une indemnité représentative.

(3) 25 gr. seulement de mai inclus à août inclus.

(4) A titre exceptionnel ou à tout homme bivouaqué.

(5) A tout homme bivouaqué.

SUPPLÉMENTS

En 1914, les Commandants d'Armée peuvent allouer tous les suppléments extraordinaires qu'ils veulent à la ration forte. A titre de simple exemple le règlement indique : 0 l. 25 de vin ou de 1/2 à 1/5 de ration de toutes denrées.

En 1918, seule le Commandant en chef peut allouer des suppléments à la ration forte, sous réserve de compte rendu au Ministre. Le Commandant d'Armée ne peut plus que donner des suppléments à la ration normale ayant pour effet de créer un régime intermédiaire entre la ration normale et la ration forte.

Enfin, pour les chevaux, dispositions moins compliquées. Deux denrées seulement : avoine et foin, à des taux variables, suivant la catégorie du cheval (cavalerie légère, équipages d'infanterie, artillerie de campagne, artillerie lourde, etc.), mais à des taux uniformes par catégorie, sans majoration, comme on l'avait fait pour l'homme pour les jours de fatigue. Cette dernière mesure, absolument logique, dut être écartée, pour des raisons de difficultés de transport.

Vivres réglementaires et fourrages pour les hommes et chevaux, vivres achetés sur les fonds de l'ordinaire, ajoutons paille de couchage et combustibles, tels étaient dans l'ensemble les ravitaillements à fournir aux troupes, donc les besoins à satisfaire. D'autre part, on connaissait la richesse moyenne des régions dans lesquelles on serait appelé à opérer, car la menace d'agression qui a pesé sur la France de 1870 à 1914 fixait géographiquement avec une précision suffisante la limite générale du futur théâtre de guerre. On pouvait donc, *a priori*, arrêter dans les grandes lignes ce que l'on pouvait espérer tirer des ressources locales, en les exploitant à fond, et par différence déterminer ce qu'il était prudent de se tenir toujours prêt à fournir par l'arrière.

On aboutit ainsi aux règles suivantes :

Pour le pain, les petites vivres, le lard et l'avoine, ravitaillement par l'arrière *quotidien et automatique*, c'est-à-dire que *sauf ordre contraire*, les gares régulatrices pousseraient chaque jour par voies ferrées sur les gares de ravitaillement un train, dit train de ravitaillement quotidien, portant un jour complet de ces aliments pour tout l'effectif à desservir. Si les troupes de l'avant avaient pu trouver sur le pays tout ou partie de ces denrées, ou des denrées susceptibles de leur être « substituées », elles ne prendraient pas livraison de la totalité des envois, et tout ce qui ne leur serait pas nécessaire serait ramené à la régulatrice. C'était là théorie du « train de ravitaillement quotidien-bazar » venant offrir ses marchandises à la gare de ravitaillement, et rapportant celles qui n'avaient pas trouvé preneur.

Pour le bétail sur pied, le foin, l'essence, système inverse, l'arrière n'en n'enverrait que sur demande spéciale, c'était le « ravitaillement éventuel ».

Pour les denrées entrant dans la composition des *vivres de réserve*, système mixte : une certaine quantité devait être jointe automatiquement au ravitaillement quotidien. Si l'avant désirait en recevoir

d'avantage, une demande spéciale était nécessaire, au titre du ravitaillement éventuel.

Enfin, *la paille de couchage, le combustible et les vivres d'ordinaire* devaient être demandées uniquement à l'exploitation des ressources locales.

Ainsi, nous nous trouvons bien en présence d'un système mixte, mais dans lequel la part réciproque des deux modes de ravitaillement est en quelque sorte fixée à l'avance. Cependant, ceci est très remarquable, le système ne risque pas d'encourir le reproche de l'idée préconçue, car il reste très souple. Il est souple parce que l'exploitation des ressources locales, que facilite l'exercice du droit de « substitution » conféré au Commandement est prête à être mise en œuvre, les armées étant outillées pour cela. Dans les Divisions et les Éléments non endivisionnés, à côté des officiers d'approvisionnements dont on estime, nous l'avons vu, que le rôle à cet égard doit être très important, nous n'avons, il est vrai, comme formation d'Intendance que des « groupes d'exploitation » (1) trop peu nombreux (une vingtaine d'hommes) pour agir d'une manière bien efficace. Ils sont d'ailleurs occupés une bonne partie de la journée à faire le service à la gare de ravitaillement. Mais, convois administratifs et troupeaux de bétail de corps d'armées et d'armées, formations d'étapes (voir schéma N° 9 page 88, donnant l'organisation du service de l'Intendance aux Armées en 1914), sont en état, dans les zones arrières du théâtre d'opérations (2) (zones où les troupes sont moins denses) de réunir les ressources disponibles au profit de l'avant.

Cette organisation, grâce à sa souplesse, s'est adaptée sans heurt, avec une aisance vraiment remarquable, aux nécessités d'une guerre très différente de celle que l'on avait prévue. Quelles sont les modifications qu'il a été nécessaire d'y apporter ?

Plaçons-nous d'abord au point de vue du but à atteindre, c'est-à-dire des denrées à fournir aux hommes. La longue durée de la guerre, la stabilisation du front, rendent absolument nécessaire

(1) V. page 117, quelques détails sur cette formation.

(2) On sait qu'à partir du moment où les Armées sont concentrées sur la frontière au début d'une guerre le Gouvernement fixe une « zone des Armées », placée sous l'autorité du Commandant en chef — le reste du territoire formant la zone de l'Intérieur. Dans la zone des Armées, le Commandant en chef délimite : une « zone de l'avant » dans laquelle se trouve la majorité des grandes unités combattantes, et une « zone des étapes » où se trouvent surtout des organes des différents Services, et parfois des unités combattantes de passage ou en stationnement de repos.

une amélioration de la nourriture de l'homme. Ce souci d'amélioration se traduit :

1° Par l'adjonction de deux denrées : le vin et le chocolat, à la liste des vivres régimentaires ;

2° Par un souci constant du bon fonctionnement des ordinaires au ravitaillement desquels l'Intendance est appelée à concourir en raison de l'épuisement des ressources des régions occupées. L'Intendance crée tout d'abord pour cela des magasins d'ordinaires, en général organes d'Armée. Puis, lorsque apparaissent, en quelque sorte spontanément, les *coopératives*, cet instrument de *self-défense* de l'armée contre le mercanti, l'Intendance est amenée (1) à prendre à son compte le ravitaillement de ces « Épiceries-bazars » qui deviennent à leur tour fournisseurs des ordinaires. Chaque Armée est dotée, à cet effet, d'un Magasin Central des ordinaires et coopératives à partir de 1918.

Il est vrai qu'à côté de cette préoccupation constante d'amélioration du bien-être du soldat, apparaît dans la deuxième moitié de la campagne une préoccupation nouvelle qui ira toujours en s'accroissant : celle de ménager les ressources alimentaires du pays de plus en plus déficitaires. Elle se traduit (2) par une diminution de la ration forte de viande ramenée de 500 grammes à 450 grammes — par une réglementation nouvelle qui annihile pratiquement les droits du Commandement en matière de substitution, qui les restreint beaucoup en matière d'allocation de la ration forte — par une diminution de la quantité de la ration de pain et de viande *effectivement* distribuée, la partie qui n'est pas distribuée en nature étant remplacée par une prime versée à l'ordinaire et permettant d'acheter d'autres denrées (3).

(1) L'intervention de l'Intendance dans le ravitaillement des coopératives par l'arrière a été nécessaire par la considération suivante : au début les coopératives se ravitaillaient elles-mêmes en envoyant à l'Intérieur une nuée d'acheteurs, plus ou moins expérimentés, et qui, en se concurrençant sur les divers marchés ont influé fâcheusement sur la hausse générale des prix.

(2) Voir le tableau n° 4. On sait, qu'en 1917, on a essayé pendant trois mois de supprimer les distributions à titre gratuit et de les remplacer par des distributions à titre remboursable, de manière à ce que les économies de consommation puissent profiter à l'ordinaire. On a dû renoncer à ce système parce que trop compliqué, mais le principe de cette modification paraît très avantageux et on cherche actuellement à lui donner une forme pratique.

(3) Il y avait à ce procédé un double avantage : la consommation au lieu de porter sur deux denrées de première nécessité, raréfiées par la demande militaire et civile, était en quelque sorte détournée vers d'autres denrées ; d'autre part, pour ces dernières, l'élévation de prix servait de frein alors qu'elle ne pouvait pas jouer pour le pain et la viande, pour lesquels des mesures étatiques avaient artificiellement abaissé les prix.

Malgré ces restrictions, l'amélioration de l'alimentation reste une des caractéristiques de toute la campagne. Il en est résulté une augmentation très nette des envois de l'arrière.

Cette augmentation a été aussi la conséquence naturelle de l'épuisement des ressources locales. Nous venons de voir que cet épuisement a amené l'Intendance à prendre à sa charge le ravitaillement en denrées d'ordinaire. Mais, d'autre part, les anciens ravitaillements éventuels en viande, en foin sont devenus presque quotidiens. Il a fallu fournir la paille de couchage, le combustible dont l'expédition par l'arrière n'avait jamais été prévue. Enfin, notons que la consommation de l'essence a quintuplé.

Pour faire face à ces nécessités nouvelles, on dut multiplier les établissements expéditeurs, et aussi en spécialiser un certain nombre pour des envois particuliers. A côté des stations-magasins on voit apparaître des entrepôts de viande congelée, des centres houillers, des magasins de denrées d'ordinaires, etc. Le tableau V en donne la liste approximative en 1918. Les services de l'Intérieur durent, de ce fait, fournir un puissant effort d'organisation et de réalisation (1). Mais ces changements ne touchèrent pas au mécanisme général qui continua à fonctionner avec une véritable aisance, et comme, d'autre part, l'exploitation locale fut toujours poursuivie dans toute la mesure possible, on peut dire que notre système de ravitaillement a bien gardé pendant toute la campagne son caractère mixte : la part des envois de l'arrière a été simplement augmentée.

Cette augmentation eut cependant un inconvénient qui mérite de retenir l'attention. Elle jeta le trouble dans le fonctionnement des trains régimentaires des corps de troupes. Pour leur permettre de remplir avec facilité leur rôle d'organes de liaison entre l'Intendance et les Corps consommateurs, on leur avait donné la capacité de transport nécessaire pour effectuer leur « jeu de navette » bien connu : quotidiennement, une partie des voitures devait aller se ravitailler en percevant un jour de vivres auprès des organes d'Intendance (c'était la *section de ravitaillement*), tandis que l'autre, chargée la veille d'un jour de vivres, irait les distribuer aux unités administratives (c'était la *section de distribution*).

(1) Voir troisième et quatrième conférences. Le tableau VI fait ressortir l'augmentation des envois de l'arrière.

**TABEAU V. — Etablissements expéditeurs des Services
des Subsistances en 1918.**

1° STATIONS-MAGASINS

RÉGIONS.	STATIONS-MAGASINS.	RÉGIONS.	STATIONS-MAGASINS.	RÉGIONS.	STATIONS-MAGASINS.
Gouvernement militaire de Paris.	Mantes.		Nuits-sous-Ravières.		Ambronay (Ain).
3° Région.	Saint-Cyr.		Orléans-lès-Aubrais.	7° Région.	Besançon.
	Brétigny-sur-Orge.		Sens.		Dôle.
4° Région.	Vernon.	5° Région.	Pithiviers.	8° Région.	Dijon.
	Le Mans.		Salbris.		Chal.-s.-Saône.
			Montereau.	14° Région.	Lyon-Part-Dieu.
			Mignières-Gondreville (Loiret).		
		13° Région.	Moulins.		
		20° Région.	Châtres (Aube).		

2° ENTREPOTS DE VIANDE FRIGORIFIÉE

- a) *Dans les ports.* — Dunkerque, Le Havre, Bordeaux, Marseille, La Pallice ;
b) *A l'intérieur.* — Dijon, Paris (La Villette), Clichy, Belfort, Épinal, Toul.

3° CENTRES HOUILLERS

Bassin du Nord et du Pas-de-Calais ;
Bassin de Saône-et-Loire ;
Centre de Saint-Florentin (Yonne), charbon anglais arrivant par voie fluviale.

4° CENTRES D'ESSENCE

Aubervilliers, Lyon, Rouen.

5° CENTRES DE DENRÉES D'ORDINAIRE ET DE LÉGUMES FRAIS

Paris (Est-Villette), Châtres (Aube), Lyon.

6° ATELIERS DE CONSTRUCTION

Vincennes (fourniture du matériel des subsistances).

TABEAU VI. — Envois mensuels aux Armées en 1918 (Subsistances)

FOURNITURE PRÉVUE AVANT LA GUERRE			FOURNITURE NON PRÉVUE AVANT LA GUERRE		
	Denrées	Quantités		Denrées	Quantités
Ravitaillement quotidien	Farine pour le pain (1)	360.000 quint.		Chocolat	4.000 quint.
	Sucre	38.000 —		Vin	760.000 hectol.
	Café	24.000 —		Pommes de terre	250.000 quint.
	Sel	30.000 —		Paille	450.000 —
	Légumes secs ..	75.000 —		Combust. (bois, charbon)	450.000 —
	Lard ou graisse ..	25.000 —		Vins fins	3.000.000 bout.
	Avoine	1.000.000 —		Confitures	2.884 quint.
Ravitaillement éventuel devenu en fait presque entièrement quotidien.	Pain de guerre ..	10.000 —		Fromages	5.000 —
	Conserves de viande	12.000 —		Légumes frais ..	15.000 —
	Viande (2)	250.000 —		Oufs frais	300 wagons environ.
	Foin	500.000 —		Conserves de légumes	
	Eau-de-vie	18.000 hect.		Cons. de fruits ..	
	Essence, pétrole, huile de graiss. ..	420.000 —		Sardines	
	Tabac	15.000 quint.		Thon, etc.	
	(1) Les stations-magasins envoyaient aux armées soit du pain tout fabriqué (2/3 de la consommation environ), soit de la farine à destination des boulangeries d'Armée (1/3 de la consommation environ). On a exprimé ici en farine l'envoi global (2) Bétail sur pied ou viande frigorifiée.				

Le « jeu de navette » présentait de multiples avantages. Notamment, chaque section pouvant effectuer un déplacement de 30 à 35 kilomètres par jour, les corps étaient en mesure d'atteindre les gares de ravitaillement, sans qu'il fut nécessaire d'interposer trop souvent entre eux et les gares, des convois supplémentaires. Or, les quantités envoyées par l'arrière croissant toujours, le nombre des voitures des trains régimentaires devint insuffisant pour effectuer simultanément un *ravitaillement* et une *distribution*. On l'augmenta bien dans une certaine mesure ; il passa de 13 à 17 pour un régiment d'Infanterie. C'était déjà beaucoup, si l'on tient compte de la nécessité de ne pas augmenter indéfiniment les équipages des corps et aussi de la pénurie des chevaux et de la difficulté de les nourrir qui ont été une des grosses gênes de la campagne. Mais c'était pourtant bien insuffisant car, pendant ce temps, le nombre des wagons arrivant à la gare de ravitaillement pour un même effectif avait doublé (1) et même davantage. La stabilisation du front et la proximité des gares de ravitaillement ont fait que, pendant la guerre, cet inconvénient ne s'est pas trop fait sentir ; mais il y a là une difficulté qui, à mon avis, ne doit pas être perdue de vue dans l'organisation future à donner aux équipages des Corps. Si la dotation des trains régimentaires n'est pas suffisamment augmentée, il faut s'attendre : ou à ne plus pouvoir, en période de mouvement, transporter que les seuls vivres réglementaires pour l'homme et pour les chevaux (2),

(1) Si l'on fait le calcul voiture par voiture pour un régiment d'Infanterie, on constate que son train régimentaire compte 17 voitures, dont 3 portant des vivres de réserve (section de réserve) et 14 formant deux sections identiques de 7 voitures pour la distribution et le ravitaillement. Or, avec 7 voitures on peut enlever seulement les denrées strictement réglementaires pour l'homme (pain, sucre, café, légumes secs, sel, lard et vin) et l'avoine pour les chevaux. Si on veut transporter en outre des légumes verts et des pommes de terre, du vin supplémentaire (1/2 litre au titre de l'ordinaire a été consommé normalement pendant toute la guerre) des denrées d'ordinaire, de la paille, du foin, du combustible, sans compter les colis des corps et les ballots d'effets quand il en arrive, les 14 voitures deviennent nécessaires. Pour obvier en partie à cet inconvénient, on a porté, depuis la guerre, à 20 voitures les trains régimentaires des régiments d'Infanterie. C'est un supplément appréciable, mais encore insuffisant.

(2) M le colonel, actuellement Général, Lemoine dans ses conférences sur les services de l'arrière au Centre des Hautes Etudes Militaires a préconisé la création de « rations de stationnement » et de « rations de marche » calculées sur des poids sensiblement différents.

ou bien à ne plus bénéficier de la capacité de déplacement que donnait le jeu de navette des trains régimentaires, donc à interposer beaucoup plus souvent des convois supplémentaires entre eux et les gares de ravitaillement.

En dehors de la question de trains régimentaires, je crois devoir signaler une modification importante qui s'est produite au cours de la campagne dans nos méthodes du début : c'est la suppression de l'automatisme du ravitaillement quotidien, et l'abandon de la conception du « train de ravitaillement quotidien — bazar » rapportant à la gare régulatrice les approvisionnements dont l'avant n'avait pas voulu. Ces retours amenaient des pertes de denrées (notamment du pain), ils entraînaient une mauvaise utilisation du matériel roulant (en imposant des triages de rames à la gare régulatrice) ; ils compliquaient les comptes. Malgré leurs protestations, on dut imposer aux Services de l'avant l'obligation de prendre livraison de tout ce qui arrivait à la gare de ravitaillement. Ils ne furent plus autorisés à faire des retours de denrées à l'arrière, en dehors de ce qui constitue les « évacuations normales » du service des subsistances, savoir : les déchets et issues inutilisables aux Armées et réutilisables à l'intérieur, et les récipients vides (sacs, tonneaux, bidons d'essence, etc.). (1) Comme conséquence, on remplaça le ravitaillement automatique par un ravitaillement « sur demande ».

Les demandes étaient établies par les Divisions et Corps d'Armée, centralisées à l'échelon Armée, et transmises par l'Armée à la gare régulatrice, qui y donnait satisfaction dans un délai de 48 heures (2).

(1) Ces évacuations ont une très grande importance au point de vue économique. D'autre part, le gaspillage des récipients vides pourrait compromettre l'exécution des ravitaillements ultérieurs.

(2) On ne peut songer à donner satisfaction dans un délai moindre. Les demandes de Corps d'Armée et de Division sont établies après le ravitaillement des trains régimentaires. Elles parviennent vers 17 heures à l'Armée, qui les centralise, et les compare avec les ressources dont elle dispose, et les transmet à la régulatrice, par télégramme entre 20 et 24 heures, en indiquant les gares de ravitaillement sur lesquelles les approvisionnements doivent être dirigés. Le Commissaire régulateur après examen des demandes lui permettant de se rendre compte dans l'ensemble de ce qu'elles représentent au point de vue du transport, passe les télégrammes à l'Intendant qui dicte aux officiers sous ses ordres la répartition des approvisionnements dont il dispose, et la formation des rames commence vers 6 heures, pour se terminer vers 18 heures. Les trains sont ensuite acheminés dans la nuit pour parvenir aux gares de ravitaillement le lendemain matin. (V. page 94 le fonctionnement de la gare régulatrice).

Des conventions arrêtées entre l'Armée et sa gare régulatrice déterminaient la forme à donner à ces demandes qui, en général, s'établissaient de la manière suivante : on dressait une liste de denrées ou matières dites du « ravitaillement quotidien » et il était entendu que sur simple indication d'un effectif, la régulatrice envoyait toutes les denrées ou matières de la liste, en quantité correspondante aux besoins d'un jour à cet effectif (2).

Toutes les denrées ou matières non comprises sur la liste formaient le « ravitaillement éventuel », et devaient faire l'objet d'une demande spéciale et explicite, satisfaite en principe dans le même délai que la demande de « ravitaillement quotidien » formulée le même jour.

Pendant certaines périodes de grandes opérations et pour soulager le service des régulatrices, on employait aussi le système dit des rames types. La composition de ces rames était basée sur un effectif immuable (souvent l'effectif d'une Division) et sur des denrées ou matières arrêtées *ne variatur*. On commandait le ravitaillement en priant d'expédier sur les gares voulues 1, 2, 3 rames types. Avec ce système, les expéditions présentaient des différences souvent considérables avec les besoins des unités de l'avant et il fallait, pour réussir les ravitaillements, avoir des gares outillées dans les conditions que j'indiquerai tout à l'heure.

L'adoption du procédé de la « commande préalable » pour remplacer le « ravitaillement automatique », quelque importante qu'elle soit, n'est qu'une modification de procédé, elle ne touche pas au fond même du système. Il est donc permis de conclure comme nous l'avons déjà fait, au sujet des règles fondamentales délimitant les rôles respectifs du Commandement et de l'Intendance dans le ravitaillement en Subsistances, que le deuxième grand principe de notre préparation à la guerre avant 1914. « Vivre simultanément sur les ressources locales et sur l'arrière » est un principe qui demeure.

C. LES DISPOSITIFS DE SÉCURITÉ

Il nous reste à examiner un troisième principe. Il est fondé sur l'importance du ravitaillement en Subsistances au point de vue

(2) On pouvait d'ailleurs, en faisant suivre l'indication de l'effectif de la mention : « augmenter » ou « diminuer » telle denrée de tant de rations, — obtenir les modifications que l'on jugeait nécessaires à l'envoi global du ravitaillement quotidien.

du moral du soldat. Il faut à tout prix que ce ravitaillement s'exécute dans une atmosphère de sécurité, que la troupe ait confiance. Ce côté moral n'a certainement pas été étranger à la création de l'officier d'approvisionnement. Celui-ci fait partie intégrante du corps de troupe, dont il porte le numéro à son collet ; il y est connu comme débrouillard, comme se dépensant tout entier pour éviter des souffrances et des privations aux camarades ; il ne fait pas partie de l'Administration anonyme, impopulaire par définition, et dont les efforts sont souvent ignorés, donc méconnus.

Mais la confiance que peut inspirer l'officier d'approvisionnement au troupier, n'est qu'un palliatif susceptible de diminuer l'aigreur de ses récriminations si les vivres se font attendre. Il fallait des mesures *administratives* bien étudiées, sinon pour éviter les retards, au moins pour avoir le temps d'y remédier avant que leurs effets se soient faits sentir au troupier.

Ces mesures, on peut les classer sous deux rubriques :

- a) Les vivres du jour ;
- b) Les réserves.

a) *Les vivres du jour.* — La troupe ne doit jamais attendre ses vivres, sinon les hommes mangeront trop tard, la préparation des repas se fera aux dépens de leur sommeil, ou se fera mal, ou ils iront à la maraude. D'où la règle des vivres du jour. L'homme reçoit ses vivres *chaque soir pour toute la journée du lendemain* ; il les porte avec lui. Peu importe par suite que la section de distribution du train régimentaire, obligée souvent de marcher à la queue de longues colonnes, n'arrive au cantonnement que plusieurs heures après les troupes. La soupe du soir sera faite et mangée sans qu'on ait à s'inquiéter de son arrivée qui n'est utile que pour la distribution des vivres destinées à la consommation des jours suivants. Une seule exception à cette règle pour la viande fraîche. Il n'est pas possible de débiter celle-ci par petits morceaux et de la laisser pendant 24 heures dans la musette du troupier, exposée à la chaleur ou à la poussière. La viande sera donc distribuée « à cheval » pour le repas du soir et celui du lendemain matin. Pour lui permettre d'arriver à temps, on la charge sur une voiture spéciale, voiture suspendue, bien attelée, susceptible d'être conduite au trot pour rejoindre son unité, qui a sa place au train de combat, donc qui arrive en même temps que la troupe au cantonnement. D'ailleurs-toujours pour des raisons de conservation, il ne sera pas possi-

ble d'avoir un double jeu de voitures à viande pour exécuter les mouvements de navette de train régimentaire : il faudra donc user à ce point de vue de moyens de ravitaillement spéciaux sur lesquels je reviendrai tout à l'heure.

La règle des vivres du jour est restée appliquée sans changement pendant toute la campagne, avec une seule modification, provenant de l'adoption de la cuisine roulante. Celle-ci a été placée au train de combat, et a permis d'assurer le transport de la viande dans de bonnes conditions de conservation, en la faisant cuire pendant la marche. Comme conséquence, la distribution de la viande « à cheval » sur deux jours ne s'est plus imposée. La voiture à viande est passée du train de combat au train régimentaire, elle est venue avec lui chaque soir distribuer la viande pour toute la journée du lendemain. On pouvait même faire davantage et on l'a fait à maintes reprises : dans le cas où les nécessités militaires faisaient que le repas du milieu de la journée devait être un repas froid, la cuisine roulante étant laissée en arrière, il était possible de créer une avance supplémentaire de viande d'un demi-jour. La cuisine roulante était ainsi en mesure de distribuer chaque soir le repas froid du lendemain matin, et recevait ensuite de la voiture *ad hoc* la viande pour le lendemain soir et le surlendemain matin.

Donc, les vivres du jour ont été augmentés dans certains cas d'un demi-jour de viande.

En dehors des vivres du jour, on a donné aux troupes deux jours de vivres de réserve portés (pour prendre toujours l'Infanterie comme exemple), moitié sur l'homme, moitié sur les voitures à vivres et à bagages. D'autre part, le train régimentaire qui remplit chaque jour une de ses sections pendant qu'il videl'autre, a toujours une section pleine d'avance. En outre, il a sur sa section de réserve un jour de vivres de réserve, sauf le pain de guerre. On obtient ainsi un premier ensemble d'approvisionnements, lequel permet de parer à bien des à-coups.

Le tableau 7, d'autre part, présente cet ensemble d'approvisionnements pour le cas d'un régiment d'Infanterie au début de chaque journée, si la situation est normale. Son examen permet de se rendre compte qu'à toute heure du jour, le plus prochain repas peut être considéré comme assuré et qu'on dispose en outre du suprême en-cas des vivres de réserve.

Au besoin, les approvisionnements portés par les hommes peuvent

TABLEAU VII

LÉGENDE		ÉCHELONNEMENT DES VIVRES ET AVOINE DANS UN RÉGIMENT D'INFANTERIE EN SITUATION NORMALE, A O. H. 1 (1)												
		Pain		Viande		Sucre	Café	Choco- lat	Lé- gumes secs Lard	Vin	Eau- de-vie	Tabac	Avoine	
		biscuité	de guerre	fraîche ou con- gelée	de con- serve									
R — Ration de réserve. F — Ration forte. N — Ration normale.	Vivres de réserve Vivres du jour.		R		R	R	R	R						
			R		R	R	R	R			R		1	
		F		(F/2)						F			1	
				F		F	F		F					
Voiture à viande.	Section de ravitaillement. Section de distribution. Section de réserve.													
TOTAUX (3)		2	2	1 (1/2)	3	5	4	3	2	2	2	1	3	
		4 rations de vivres-pain		4 ou 4 rations 1/2 devivres-viande		5 rat. sucre	4 rat. café	5 rations de légumes secs ou chocolat	4 rations de vin ou eau-de-vie		1 rat. tabac	3 rat. avoine		

(1) Le corps de troupe est supposé recevoir la ration forte en denrées réglementaires sans substitution. Il n'est pas tenu compte des vivres d'ordinaire.

(2) On a totalisé en bloc, sans tenir compte de leur taux, les rations de même denrée ou de denrées jouant un rôle analogue dans l'alimentation, de manière à donner une idée d'ensemble.

(3) La section de réserve doit comprendre, comme sucre, la différence entre la ration forte et la ration de réserve, Cette différence est précisément égale à la ration normale.

(1) Le corps de troupe est supposé recevoir la ration forte en denrées réglementaires sans substitution. Il n'est pas tenu compte des vivres d'ordinaire.

(2) On a totalisé en bloc, sans tenir compte de leur taux, les rations de même denrée ou de denrées jouant un rôle analogue dans l'alimentation, de manière à donner une idée d'ensemble.

(3) La section de réserve doit comprendre, comme sucre, la différence entre la ration forte et la ration de réserve. Cette différence est précisément égale à la ration normale.

être augmentés. C'est ainsi que, au moment d'une attaque, si on craint que les cuisines roulantes ne puissent rejoindre les troupes, on peut doter celles-ci de vivres d'ordinaire ou de vivres de réserve supplémentaires. C'était ce qu'on appelait pendant la campagne les vivres légers ou les vivres d'assaut.

b) *Les réserves.* — Cette première catégorie de mesures, malgré les garanties qu'elle présentait déjà, n'avait pas été considérée comme suffisante. Il était apparu comme indispensable d'avoir des réserves appartenant au Service de l'Intendance, et l'instruction de 1914 les avait prévues nombreuses, et les avait réparties avec soin le long de la ligne de communication (voir schéma N° 8). Mais cette organisation allait subir au cours de la campagne, une très importante évolution, dont il importe de dégager l'économie générale.

Prenons d'abord les Divisions et le Corps d'Armée. En 1914, les réserves sont à l'échelon Corps d'Armée, elles sont constituées pour l'effectif total de cette grande unité. Elles comprennent deux sections de *convoi administratif*, portant chacune un jour de vivres et d'avoine, et un *troupeau de bétail* dont l'importance est fixée par le Commandant de l'Armée, et qui représente un à deux jours de viande sur pied. Dans l'ensemble, deux jours de réserves et de réserves mobiles : celles du troupeau de bétail grâce au moyen de transport automobile dont il est accompagné, et qui peuvent apporter à distance relativement grande la viande abattue, par un mécanisme que j'étudierai à part (voir page 106) ; celles du convoi administratif, parce qu'elles sont constamment sur roues. La constitution de deux sections identiques, portant chacune un jour, permet d'ailleurs, si l'on est trop loin de la voie ferrée, d'organiser un jeu de va-et-vient qui s'ajustera au jeu analogue des trains régimentaires.

Mais, fin 1915, il est nécessaire de modifier cette organisation pour les motifs d'ordre général bien connus (1) qui ont conduit à doter la Division de moyens d'action propres, lui permettant de subsister isolément : troupeaux de bétail et convois administratifs cessent d'être organes de Corps d'Armée pour devenir organes de

(1) Le motif essentiel était que les Divisions par suite du jeu des relèves passaient fréquemment d'un Corps d'Armée dans un autre et que le nombre des Divisions d'un Corps d'Armée au lieu d'être invariablement de deux était porté à chaque instant à trois ou quatre. Il fallait donc que les Divisions soient dotées d'organes de ravitaillement les suivant dans leurs déplacements.

Division ou d'Éléments non endivisionnés. Au cours de cette transformation, le convoi administratif est ramené à un seul jour de vivres. Il faut donc noter une première diminution de nos réserves en vivres autres que la viande. Elle est causée d'ailleurs, non par des raisons techniques, mais par la pénurie de chevaux qui oblige à réduire le nombre des voitures du convoi.

Cette diminution ne sera pas la seule, elle sera suivie d'une seconde en 1918. Mais avant d'examiner cette dernière, il vaut mieux, ce qui nous permettra de suivre la question dans l'ordre chronologique, indiquer au préalable ce qui s'est passé à l'échelon Armée.

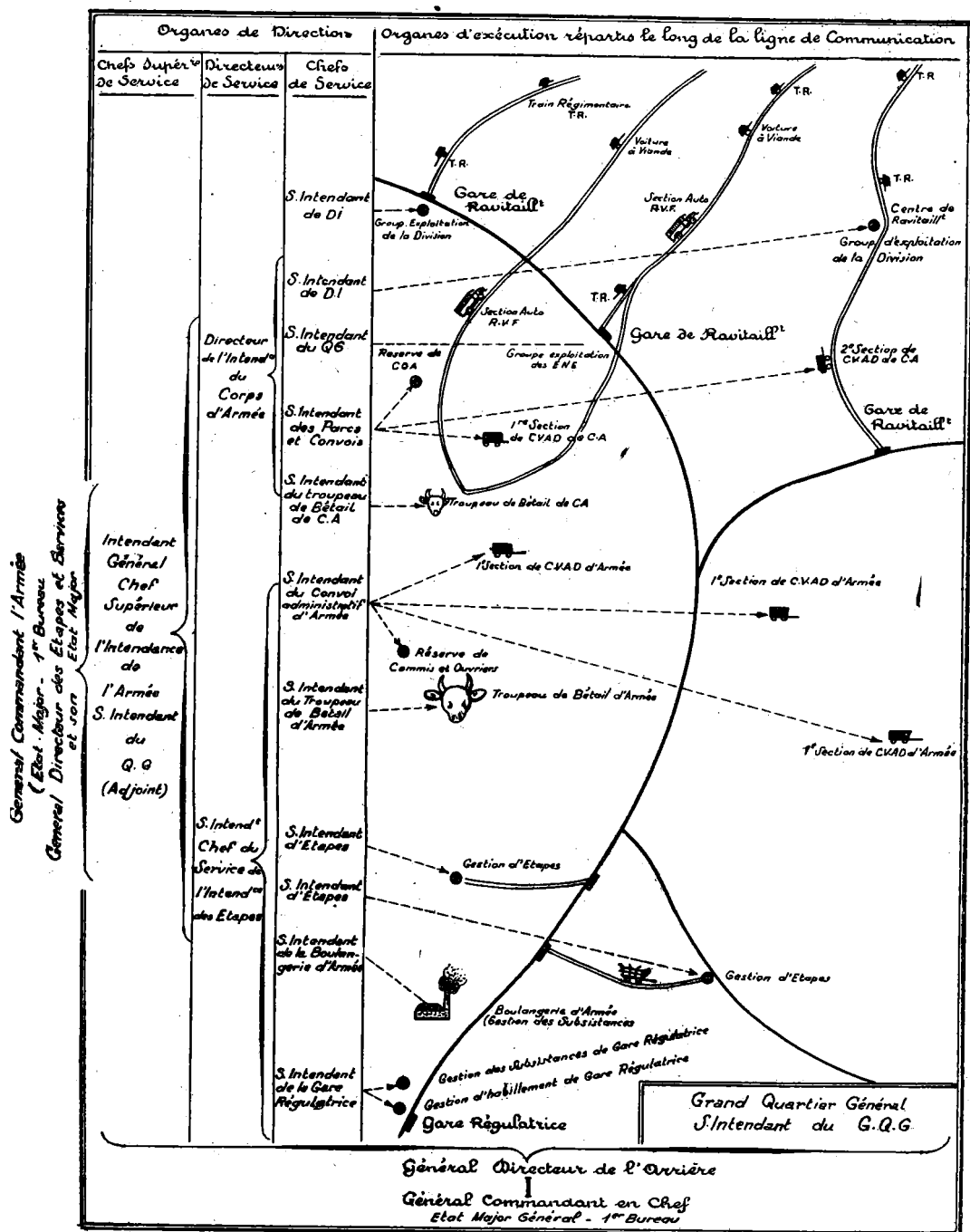
On trouvait à cet échelon, en 1914, les mêmes réserves qu'au Corps d'armée, un troupeau de bétail et des sections de convois administratifs (deux sections d'un jour chacune, par Corps d'armée comptant à l'Armée).

Donc, ici encore, réserves mobiles et possibilité au besoin d'intercaler, à l'aide du convoi administratif d'Armée, un deuxième jeu de va-et-vient, s'ajoutant à celui de convoi administratif de Corps d'Armée pour relier le train régimentaire à une gare éloignée. Or, en 1916, la pénurie des chevaux entraîne la suppression des convois administratifs d'Armée. On les remplace par des *dépôts* de vivres dans les gares de ravitaillement, dépôts qui s'appelleront *magasins de gare* de l'Armée. La quotité de ces approvisionnements sera de un à deux jours de vivres pour l'Armée, comparable, par conséquent, à celle du convoi administratif d'Armée. Mais on remplace un approvisionnement sur roues par un approvisionnement fixe ; on peut compter, il est vrai, qu'avec le développement de la traction automobile, on pourra au besoin charger ce stock sur camion.

La création de magasins de gare entraîne bientôt une conception nouvelle qui s'affirme au début de 1917, c'est de ravitailler toujours les troupes, par principe, à l'aide de magasins, ceux-ci étant complétés par les apports des trains de ravitaillement.

L'établissement de ce régime nouveau n'a pas été sans présenter d'assez notables difficultés, car les installations déjà créées dans les gares de ravitaillement s'y prêtaient souvent assez mal. Les magasins n'ayant pas été placés en bordure des voies ferrées, dont ils étaient séparés par des espaces quelquefois assez vastes, il fallut doter les gares de véhicules et de travailleurs en nombre assez élevé pour effectuer la double manutention et le transport nécessaire des wagons au magasin. A partir de 1917, on tendit à réaliser des installations

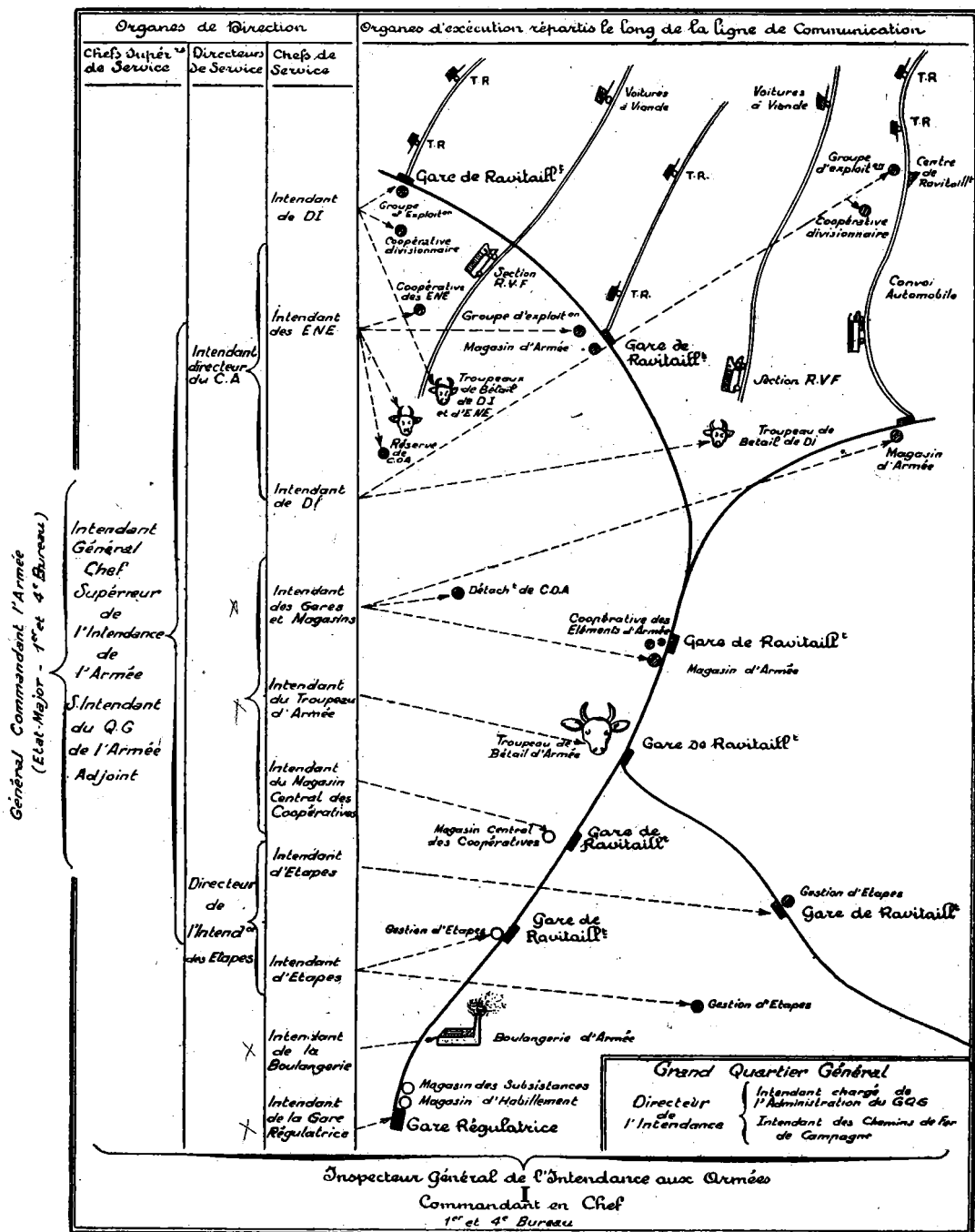
Service de l'Intendance aux Armées (Organisation de 1914)



R.V.F. — Ravitaillement en Viande Fraîche.
 E.N.E. — Eléments non endivisionnés.
 C.O.A. — Commis et Ouvriers d'Administration.
 C.V.A.D. — Convoi d'Administration.

Fig. 8. — Formations de

Service de l'Intendance aux Armées (Organisation actuelle)



CA. Corps d'Armée.
CVAX. — Coteaux auxiliaire
DI. — Division
TR. — Train Régimentaire.
● Intendance aux Armées.

mieux adaptées au but poursuivi. Le schéma N° 9 ci-contre en donne un type assez pratique :

Du côté « ravitaillement des trains régimentaires et des convois » la disposition des magasins bordés, sur leur grand côté par des cours empierrées, permet de charger simultanément un nombre important de véhicules.

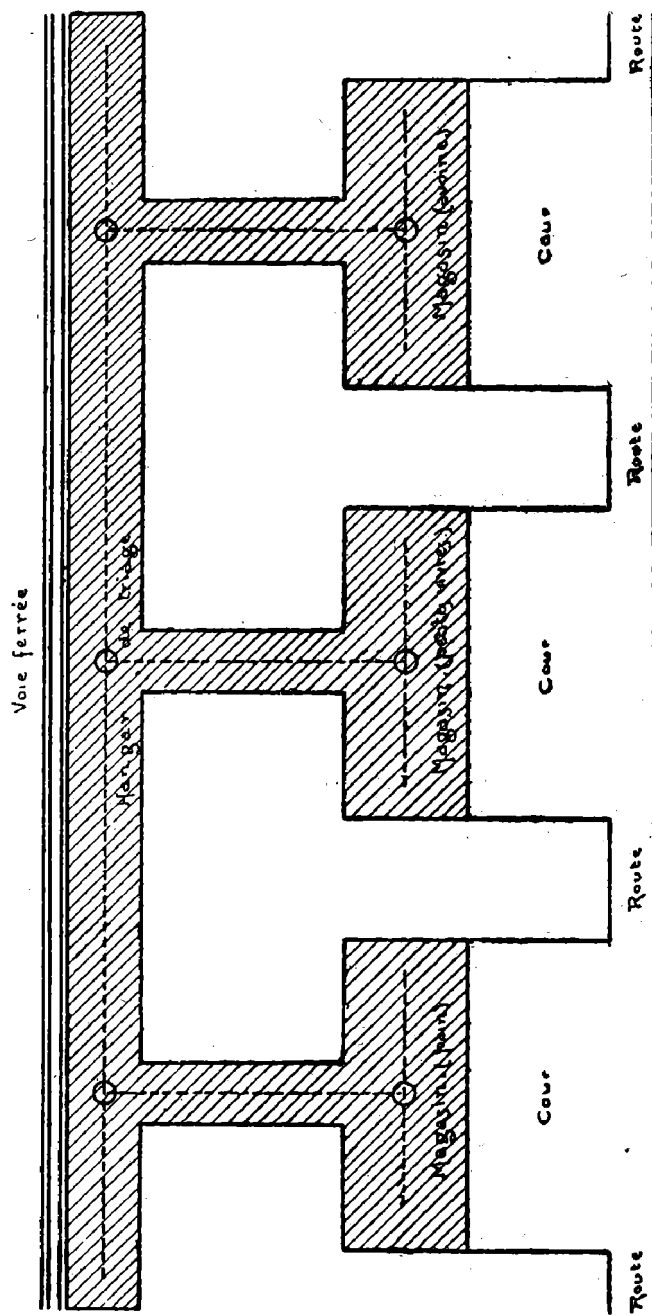
Du côté « déchargement des trains » un hangar de triage desservi par Decauville permet, quelque soit l'ordre d'arrivée des wagons de la gare régulatrice (ordre qui ne peut être toujours conforme au dispositif des magasins des différentes denrées ou matières), de classer les approvisionnements par nature et de les diriger sur leurs docks respectifs avec un minimum de manutentionnaires.

Avec un pareil dispositif on opère à l'abri des intempéries (ce qui est important pour la santé des travailleurs et la conservation des denrées), on peut libérer très rapidement les wagons, et, sous réserve d'avoir un jour d'avance, ravitailler les troupes sans s'inquiéter des heures d'arrivée des trains. De ce fait, l'horaire des ravitaillements est beaucoup plus souple, et leur exécution peut acquérir une très grande régularité. Le procédé complète donc d'une manière très efficace les mesures de sécurité dont on s'est efforcé d'entourer le ravitaillement des troupes.

Est-ce à dire qu'il soit sans inconvénient ? Ce serait beaucoup trop absolu. D'abord, un dispositif de cette nature ne s'improvise pas. Evidemment nous avons des tentes-barraques pratiques et faciles à monter avec lesquelles on peut créer rapidement les magasins au moins dans leurs parties essentielles. Mais l'aménagement du terrain et des voies d'accès demande toujours un certain temps et il est indispensable, sinon les abords des stockages risquent de se transformer rapidement en bourbiers impraticables.

D'autre part, il faut compter avec l'ennemi. Installer de pareils magasins trop près des lignes est imprudent. Et puis, nos gares de ravitaillement ne vont-elles pas devenir de plus en plus l'objectif de bombardements par canons à longue portée ou avions ? Enfin, et ceci n'a que la valeur d'un avis personnel que je crois cependant utile de vous soumettre, n'est-il pas à craindre que l'usage trop exclusif du magasin de gare tel que je l'ai indiqué, n'amène une centralisation trop complète du service à l'échelon Armée ? Les formations de Corps d'Armée et de Division n'ont plus qu'à passer à un

—Schéma de magasin de Gare de Ravitaillement.—



----- Voie Décauville.

guichet de distribution. De ce fait, les services de l'Intendance de ces grandes unités risquent de perdre l'habitude de faire des prévisions serrées, et je crois que le manque de prévisions suffisantes du côté des éléments consommateurs a été un des principaux motifs des à-coups que les stocks de gare ont subi pendant la guerre. A chaque instant, ils s'engorgeaient ou s'épuisaient brusquement ; deux alternatives également fâcheuses (risque d'avaries dans le premier cas, Armée momentanément dépourvue de réserves dans le second) qui ne se seraient peut être pas produites si les grandes unités ravitaillées avaient été directement intéressées à la bonne gestion de ces stocks.

L'inconvénient de toute organisation trop centralisée est que les éléments d'exécution cessent de vivre et d'agir par eux-même et cette conséquence peut devenir grave si les circonstances mettent brusquement ces éléments dans la nécessité de se suffire avec leurs seuls moyens. Or, c'est précisément le cas pour les formations d'Intendance de Corps d'Armée et de Division, si la guerre prend le caractère de guerre de mouvement.

Quelle que soit la valeur de ma dernière objection, ce qu'on peut dire en tous cas, c'est que le système des magasins de Gare est plutôt un système de guerre de stabilisation.

Les commodités qu'il offrait avec cette forme de guerre n'ont certainement pas été étrangères à la mesure, prise en 1918, à laquelle j'ai déjà fait allusion, et dont la cause déterminante a été la pénurie de chevaux. Elle a consisté à supprimer le convoi administratif de Division ou d'Éléments non endivisionnés. A partir de ce moment-là, il n'y a plus eu de réserves roulantes de vivres dans les formations de l'Intendance des Armées. Malheureusement, cette suppression se produisit précisément au moment où la poursuite de l'ennemi commençait à nous éloigner des dépôts fixes de nos gares. En raison de la destruction des voies ferrées dans la zone de poursuite, on organisa des courants de ravitaillement par convois automobiles ; ces convois arrivaient très irrégulièrement par suite de l'état des routes ; les trains régimentaires devaient attendre les livraisons pendant de longues heures, et ne rejoignaient les troupes qu'avec des retards considérables. Si l'on avait disposé des anciens convois administratifs, ceux-ci auraient pu jouer avec leurs approvisionnements un rôle bienfaisant de régulateurs. Ils auraient ravitaillé les trains régimentaires à des heures bien régulières, puis ils auraient attendu tout le temps nécessaire les convois automobiles

dont ils auraient reçu le chargement en vue du ravitaillement du lendemain... et ainsi de suite.

Il fut nettement spécifié à ce moment-là, en présence des difficultés qui se révélaient, que la suppression du convoi administratif n'était que provisoire, mais ce provisoire a pris maintenant un caractère permanent.

Des nécessités d'ordre général imposant cette situation il faut évidemment s'incliner, mais sans se dissimuler que notre Service est placé de ce fait dans une situation délicate et qu'il risquerait de se trouver placé en situation *très critique* s'il était obligé d'agir dans une guerre de mouvement ayant le caractère de celle que nous avons vécu d'Août à Octobre 1914. Que ferait un Intendant de Division arrivant dans une gare de ravitaillement où il n'existe pas de magasin d'Armée, et apprenant que le train de ravitaillement vient de dérailler à une vingtaine de kilomètres de là ? L'Armée seule peut venir à son aide, mais son quartier général sera loin ! Les communications téléphoniques seront-elles possibles ? L'Armée aura-t-elle des camions disponibles immédiatement ? etc. (1)

Même quand il ne se produira pas d'incidents aussi graves, notre Intendant se trouvera en face de difficultés qu'il ne saura comment résoudre. Pour s'en rendre compte, il suffit de faire appel à une notion qui, s'est développée pendant la guerre, celle du « volant de ravitaillement ». Elle a son origine dans la suppression, déjà signalée, du ravitaillement automatique, et son remplacement par un ravitaillement sur demande avec obligation pour les formations de l'avant de prendre livraison de tout ce qu'elles avaient commandé. Les demandes de ravitaillements étant établies 48 heures à l'avance, il était impossible d'obtenir une exactitude absolue. Dans l'intervalle, les troupes subissaient des pertes ou recevaient des renforts — des batteries, des ambulances changeaient brusquement de Division, etc. (Les statistiques établies pendant la campagne font ressortir des différences moyennes de 10 % en plus ou en moins, entre les ravitaillements prévus et les ravitaillements effectifs). Il fallait d'autre part compter avec les erreurs d'expédition commises en régulatrice, les avaries et accidents de route... Pour tous ces motifs, c'était un fait d'expérience constante, il était

(1) Notons aussi qu'un convoi hippomobile rustique et passant à peu près dans tous les terrains peut rendre de bien grands services si on doit progresser après une bataille gagnée avant que la voie ferrée soit rétablie, et que toutes les routes et les ponts soient suffisamment réparés pour permettre aux camions automobiles de progresser.

toujours nécessaire, dans une gare ou dans un centre de ravitaillement, d'avoir sous les mains un magasin ou un convoi pour absorber les excédents ou parer aux déficits, pour jouer le rôle de « volant » régulateur. Ce mot qui faisait image est passé rapidement dans le langage courant et il a été fréquemment employé pendant la guerre, même dans la correspondance officielle. Il y aurait intérêt, semble-t-il, à le rendre définitivement réglementaire.

Ceci dit, et pour en revenir à ce qui nous occupe, on peut affirmer au nom de l'expérience de la guerre, qu'un Intendant de grande unité, arrivant, en guerre de mouvement, sans aucun convoi, dans une gare de ravitaillement où il n'y aura pas de magasin de gare, sera exposé tous les jours ; soit à faire des ravitaillements incomplets ; soit, au contraire, à avoir des excédents qu'il devra ou renvoyer à la gare régulatrice (malgré la défense formelle faite à ce sujet, et malgré tous les inconvénients que présentent ces renvois), ou allotir dans un local voisin de la gare en signalant le fait à l'Armée, qui enverra prendre les approvisionnements... quand elle le pourra.

Je reviendrai tout à l'heure sur les mesures qu'il est possible au Commandement de prendre, avec l'organisation actuelle, pour obvier aux inconvénients d'une importance capitale que représente pour l'Intendance la suppression du convoi administratif.

c) *La gare régulatrice.* — Il me reste avant d'en finir avec cette question si importante des réserves, à indiquer quelles sont celles qui existent en ces points vitaux du réseau de communication que constituent les gares régulatrices.

Pour synthétiser le rôle de ces organes, on avait recours dès avant la guerre à la formule bien connue : la gare régulatrice reçoit des stations-magasins des rames de denrées et les transforme en rames de ravitaillement (ou en rames de grande unité). En effet, l'établissement de gros qu'est la station-magasin envoie en bloc, sans s'inquiéter du destinataire définitif, qu'elle n'a pas à connaître, tant de milliers de rations de pain, vin, avoine, etc. Elle forme des trains à l'aide de rames de wagons contenant chacune des denrées ou matières de même espèce, rames prises successivement sur les voies desservant chacun de ses différents magasins (voir

(1) Le « volant » peut ne pas comprendre un jour complet de Subsistances pour l'effectif à ravitailler. La réserve comprend au contraire un ou plusieurs jours de Subsistances. La réserve peut jouer le rôle de volant, mais la réciproque n'est pas vraie.

la figure 10, reproduisant le dispositif généralement adopté pour une station-magasin).

Tout ce qui ne provient pas des stations-magasins arrive aussi à la régulatrice par trains compèts ou rames de wagons contenant des denrées ou matières de même nature (viande frigorifiée, charbon, etc.).

La gare régulatrice, elle, fait du demi-gros. Elle constitue des rames mixtes comprenant toutes les denrées ou matières nécessaires au ravitaillement d'une grande unité (Division, Eléments non endivisionnés) ou d'un groupe de formation d'étapes; elle réunit ensuite les rames en trains de ravitaillement desservant une même gare ou des gares successives. Il faut donc qu'elle procède au triage des wagons arrivés des établissements expéditeurs — aux manutentions nécessaires pour modifier, s'il y a lieu leur chargement — puis à leur regroupement.

Pour permettre ces différentes opérations, le Commissaire régulateur affecte au service de l'Intendance (fig. 10) :

Un faisceau de voies sur lesquelles après triage sont groupés par catégories, avec une voie spéciale pour chaque denrée (voie du pain, du vin, de l'avoine etc.) les wagons dont le contenu n'est pas à modifier en gare régulatrice.

Un magasin où sont dirigés les wagons dont le contenu est à manutentionner ;

Un quai de débarquement du bétail ;

A côté de ces installations, deux faisceaux de voies permettent, l'un de recevoir et de reconnaître les trains à leur arrivée de l'intérieur, l'autre de former les trains à destination des Armées.

Notons, car c'est très important, qu'on évite en gare régulatrice de modifier le contenu des wagons arrivant de l'intérieur. Cela est possible pour un grand nombre de denrées ou matières. Les wagons n'ayant pas tous la même contenance, on peut, en les combinant judicieusement entre eux, arriver à composer les rames d'une manière correspondant très approximativement aux demandes de grandes unités. (Par exemple, les wagons de pain varient de 6.000 à 10.000 rations ; avec un wagon de 6.500 et un wagon de 8.000, on donne satisfaction à une Division à effectif normal, etc.) En fait, on ne manutentionne que les wagons de vivres de réserve, de petits vivres et de lard, parce qu'un wagon plein d'une seule des denrées comprises sous ces trois rubriques représente des quantités telles qu'il ne peut pratiquement être utilisé en entier

pour un envoi dans une seule gare de ravitaillement. (Un wagon de sucre de 10 tonnes représente 200.000 rations, etc.) Ce sont donc seulement les wagons de cette catégorie de denrées qui sont conduits pour être déchargés au magasin des subsistances de la gare régulatrice, auquel on donne le nom de magasin aux petits vivres (1) et où l'on compose ensuite des wagons mixtes correspondant aux besoins des formations à ravitailler. En résumé, on opère à la gare régulatrice, suivant les denrées ou matières, par wagons complets d'une même denrée non manutentionnés en régulatrice ou par wagons mixtes chargés au magasin aux petits vivres.

Ces données générales rappelées, examinons la question des avances d'approvisionnements que l'on constitue en gare régulatrice. Cette avance correspond à la quantité de Subsistances qui se trouve chaque jour sur le faisceau de triage ou dans le magasin de la gare, *après* le départ des trains de ravitaillement pour le front et *avant* qu'on ait commencé le triage des trains arrivés de l'intérieur dans la journée et provisoirement garés sur le faisceau *ad hoc*.

A combien cette avance doit-elle se monter ? Il était de règle, avant 1914, que la gare régulatrice devait avoir un jour complet d'avance pour l'effectif à desservir ; on prévoyait, en outre, la constitution d'« en-cas mobiles », approvisionnements sur wagons garés à proximité de la régulatrice. Mais la nécessité de ne pas immobiliser de matériel roulant a fait pratiquement renoncer aux en-cas-mobiles (2). Pour les mêmes motifs, on a cherché à réduire l'avance de la gare régulatrice et cela a été reconnu justifié et réalisable. L'avance de la régulatrice a le double but, soit de faire face à une demande très urgente de ravitaillement de l'Armée (à ajouter aux trains de ravitaillements en préparation ou à envoyer par train spécial), soit de parer à un retard des ravitaillements des stations-magasins. Cette avance sera donc variable avec les circonstances. Dans une période calme (Armée au repos à l'arrière ou sans contact étroit avec l'ennemi ou installée sur un front fortifié avec mission défensive), les demandes urgentes seront peu probables, ou pourra réduire l'approvisionnement de la régulatrice ; il en sera de même si on est ravitaillé par trois ou quatre stations-

(1) Cette dénomination est incorrecte, les petits vivres ne comprenant que le sucre, le café, le sel et les légumes secs. Mais elle est consacrée par l'usage, et on l'emploie avec le même sens dans l'organisation des stations-magasins. Il serait préférable, pour éviter les chances de confusion, de prendre une autre expression « Vivres divers » par exemple.

(2) Ils ne devaient être constitués que sur un ordre du Directeur de l'Arrière.

magasins, car les chances de retard dans leurs envois sont fractionnées, donc plus faibles. Au contraire, en période d'actions militaires importantes, ou si on n'est ravitaillé que par une ou deux stations-magasins, il faudra augmenter le stock.

D'autres considérations interviennent aussi. Les denrées, que l'on est obligé de décharger, comme les petits vivres, pourront être sans inconvénients en plus grande quantité, puisque la question du matériel roulant immobilisé ne joue pas. Par contre, il faudra stocker le moins possible de denrées susceptibles de s'avarier, et, à ce point de vue, le pain fera l'objet de mesures spéciales, qui seront examinées plus loin.

En fait, pendant la guerre, l'avance en régulatrice a varié en général de 1/4 aux 3/4 de l'effectif à desservir.

Ainsi, à la gare régulatrice, nous constatons une diminution des réserves de l'Intendance, puisque, à la fin de la guerre, l'avance n'atteignait pour ainsi dire jamais la quotité d'un jour pour l'effectif à ravitailler : ce n'était même plus une réserve, mais un volant de ravitaillement.

En résumé, on peut dire que pendant toute la guerre, il y a eu une tendance marquée à augmenter les réserves de vivres du côté des Corps de Troupe et à les réduire ou à les supprimer du côté des formations de l'Intendance. Il faut d'ailleurs souligner que ces réductions et suppressions ont été dictées non par des raisons techniques, mais pour des raisons de pénurie de moyens de transport, et que, en définitive, au point de vue de notre Service, c'est là un résultat que l'on peut considérer comme des plus regrettables.

*
* *

Subordination de l'Intendance au Commandement, ravitaillement mixte, dispositifs de sécurité, telles étaient les idées maîtresses qui étaient à la base de notre système de ravitaillement en subsistances, en 1914, et dont la guerre n'a fait que confirmer la valeur. On peut donc les considérer comme définitivement acquises.

En les examinant nous avons été amenés à passer en revue dans ses différentes parties tout le fonctionnement du Service des Subsistances. Cette étude a revêtu une forme analytique. Il me paraît utile de la compléter par une synthèse, en vous présentant en un tableau d'ensemble les formations actuelles du Service de l'Intendance. Mais, avant de terminer ainsi mon exposé, il est nécessaire que je vous donne au préalable des indications

sur des ravitaillements qui, en raison de leur nature demandent des dispositions techniques spéciales : le ravitaillement en pain, le ravitaillement en viande et les ravitaillements des Services de l'Habillement et du Campement.

§. 3 Indications complémentaires sur deux ravitaillements présentant des difficultés techniques spéciales

Pour compléter l'examen des principes fondamentaux du Service des subsistances en campagne, il n'est pas inutile de donner, je crois, quelques indications particulières sur les difficultés techniques que comporte le ravitaillement pour deux denrées spéciales : le pain et la viande.

A. LE PAIN

a) *Les données techniques du problème.* — Le pain est une denrée de conservation difficile, non pas seulement parce qu'il se dessèche (ce qui, en somme, n'a que l'inconvénient de le rendre moins agréable à manger) que parce qu'il peut être attaqué par les moisissures qui le rendent répugnant et nocif. On ne peut empêcher les germes de moisissures d'arriver sur le pain, étant donnée leur abondance dans l'atmosphère, mais il faut s'efforcer d'empêcher leur développement à la surface ou dans l'intérieur de cette denrée. D'où la fabrication d'un pain spécial, dit pain *biscuité*. Il diffère du pain ordinaire parce qu'il est moins hydraté : l'humidité étant favorable aux moisissures, on met moins d'eau dans la pâte, on la fait cuire davantage. De plus, on dispose les pâtons dans le four, de telle sorte qu'ils ne se touchent pas, car la croûte ne se formerait pas aux points de contact; on aurait des « baisures ». Un bon pain biscuité doit se présenter avec une croûte de 2 cm. d'épaisseur environ, sans solution de continuité, qui constitue pour lui une véritable armure contre les moisissures, car elle a été stérilisée et deshydratée sous l'action de la température du four (environ 300°).

Le pain ainsi fabriqué doit être mis sur étagères dans des locaux secs et bien aérés, de manière à « ressuer » pendant 36 heures ; ces précautions prises, on peut compter sur une durée de conservation de 10 et 12 jours. Au delà de cette durée des avaries sont à craindre.

Or, combien de temps du pain fabriqué dans une station-magasin met-il pour parvenir au soldat ? Le calcul est classique :

Station	Fabrication Ressuage	1 jour 1 jour	
Magasin	Fin du ressuage Chargement sur wagon . . Transport à la gare régul.	1 jour	
Gare	Séjour à la gare régulatrice (approvisionnements d'avance)	0 à 1 j.	période
Régulatrice	Formation des trains de ravitaillement Départ pour la gare de ravitaillement	1 jour	réductible
Train régimentaire	Arrivée à la gare de ravitaillement Chargement sur les trains régimentaires (section de ravitaillement.) Transport par les trains régimentaires jusqu'aux troupes (section de distribution)	1 jour 1 jour	
Porté par l'homme (consommation)		1 jour	
Total		7 à 8 jours.	

Ce chiffre est un minimum. Si on constitue des réserves, sur convoi ou en magasin, il augmente immédiatement. Supposons, par exemple, que l'Armée ait constitué des magasins de gare avec un jour de vivres, que les Divisions disposent d'une réserve de un jour sur voitures, l'ancienneté du pain atteindra 9 à 10 jours. Nous serons tout près de la limite extrême de conservation.

Remarquons que nous nous sommes placés dans un cas où le service marche sans à-coups. Mais supposons, par exemple, que par suite de défaut de prévisions des grandes unités de l'avant, ou du départ

inattendu de certaines d'entre elles pour un autre point du front, ou d'une opération inopinée dans laquelle les troupes au combat consomment du pain de guerre, les quantités de pain arrivant aux gares de ravitaillement se trouvent brusquement supérieures aux besoins. L'Armée demande immédiatement à la gare régulatrice de diminuer les envois. Mais, à ce moment là :

1 jour de pain est en route sur la gare régulatrice, ou y arrive,
2 jours de pain sont déjà fabriqués à la station-magasin,
et ces trois jours de pain représentent un nombre de rations calculé d'après les besoins antérieurs. On ne peut d'ailleurs arrêter net la fabrication de la station-magasin qui a des levains déjà préparés. Il y a donc un brusque engorgement tout le long de la ligne de communication. L'ancienneté du pain dépasse immédiatement pendant plusieurs jours la limite de conservation. Si la fabrication n'a pas été très soignée, si la température est défavorable, les avaries peuvent être considérables. On voit, par cet exemple, la nécessité de prévisions serrées à établir par tous les fonctionnaires de l'Intendance à tous les échelons, depuis l'avant jusqu'à l'arrière. Mais, l'imprévu étant de règle à la guerre, n'y a-t-il pas des procédés permettant de réduire l'ancienneté normale de consommation, de telle sorte que le moindre à-coup n'entraîne pas le dépassement de la limite de conservation. Nous avons indiqué sur notre tableau qu'il y a, en effet, une période réductible ; c'est celle qui est consacrée au transport depuis la station-magasin jusqu'à la gare de ravitaillement, y compris le séjour éventuel en régulatrice. Pour la réduire ou la supprimer, on est amené à rapprocher des troupes le point de fabrication du pain. C'est à ce besoin que répondent principalement les boulangeries d'Armée.

b) Organisation générale et rendement possible des boulangeries d'Armée. — En principe, les boulangeries d'Armée sont composées de boulangeries de campagne, de 32 fours chacune, à raison théoriquement d'une boulangerie de campagne par Corps d'Armée. Au début de la guerre, les boulangeries de campagne étaient constituées par des fours roulants trainés par des chevaux, matériel ingénieusement conçu qui a rendu de bons services, mais qui était coûteux, à faible rendement, et exigeait une consommation de combustible élevée. Aussi, a-t-il disparu pendant la campagne pour céder définitivement la place à son vieux rival, le four démontable système Godelle. Celui-ci nécessite pour chaque déplacement

des opérations de montage et de démontage que permet d'éviter le four roulant, mais il donne la possibilité, si on le charge sur camions, de faire avancer la boulangerie par bonds de grande amplitude, donc de la déplacer moins souvent et plus rapidement qu'avec le four roulant à traction hippomobile ; ce qui fait, qu'en définitive, une boulangerie de fours démontables arrive à donner un meilleur rendement en période de déplacements successifs, qu'une boulangerie de fours roulants. En période de stabilisation prolongée, l'avantage est encore plus net.

Une boulangerie de campagne de 32 Godelle peut *théoriquement* suivre par bonds de 100 km., tous les quatre jours, un Corps d'Armée se déplaçant à 25 km. par jour ; elle fabriquera trois jours sur quatre et pourra donner 160.000 rations pendant cette période, soit quatre fois 40.000 rations, sensiblement de quoi ravitailler le Corps d'Armée. J'ai bien dit : *théoriquement*. En fait, on ne peut espérer que le personnel de la formation supporterait longtemps le régime éreintant que représentent trois jours de fabrication à plein rendement et un jour de déplacement avec démontage et remontage de l'installation. Il faut aussi tenir compte des avaries du matériel. Si une boulangerie de campagne arrivait dans les conditions que je viens d'indiquer à fournir 60 % du pain nécessaire au Corps d'Armée, ce serait déjà un très beau résultat (1).

c) *Où placer les boulangeries d'Armée ?* — Comment utiliser la boulangerie d'Armée pour réduire l'ancienneté de fabrication du pain destiné aux troupes ? L'instruction sur l'alimentation en campagne du 2 Avril 1914 prévoyait que la boulangerie d'Armée serait poussée assez en avant pour pouvoir ravitailler en pain les trains régimentaires ou les convois administratifs aux points de contact assignés par le Commandement. Elles étaient dotées d'un « convoi de boulangerie » leur permettant de transporter leur pain jusqu'aux points de contact désignés. Pendant la guerre 14-18 les boulangeries se sont naturellement immobilisées en arrière du front stabilisé, on a raccordé leurs emplacements à la voie ferrée, et c'est par chemin de fer et non par convois de boulangerie que leur pain est parvenu aux troupes. On a, d'autre part, estimé que pour faire jouer leur production concurremment avec celle des stations-magasins, il était nécessaire de mettre cette production

(1) On ne peut donner d'indications précises, basées sur l'expérience de la guerre, car on n'a jamais eu à utiliser des boulangeries d'Armée avec four Godelle en période de mouvement.

à la disposition du Commissaire régulateur. Les boulangeries d'Armée n'ont plus été rattachées par suite à l'Armée que d'une façon de plus en plus ténue. Puis elles ont été mises au nombre des organes relevant directement du Commandant en chef. D'une façon générale, les boulangeries d'Armée ont été placées ou bien à proximité des gares régulatrices, ou bien entre la gare régulatrice et la gare de ravitaillement. Dans le premier cas, le pain qui en provenait était incorporé dans les trains de ravitaillement pendant leur formation à la régulatrice. Dans le second cas, il y était incorporé en cours de route. Quel était, dans ces conditions, l'avantage que l'on tirait de l'appel à la boulangerie d'Armée au point de vue de l'ancienneté de fabrication du pain ?

Dans le premier cas, si les wagons pouvaient arriver à la régulatrice le jour de leur chargement, et suffisamment à temps pour être accrochés immédiatement au train de ravitaillement, le gain était de un jour d'ancienneté de la denrée par rapport aux expéditions de la station-magasin. Si les wagons ne pouvaient être accrochés qu'au train de ravitaillement du lendemain, le gain était nul. Dans le second cas, les wagons pouvaient toujours, dans la nuit suivant leur chargement, être attachés au passage au train de ravitaillement ; d'autre part, ce pain ne séjournait jamais en régulatrice ; le gain net était donc de deux jours. Il en résultait un bénéfice appréciable en service normal, et aussi en période d'à-coups. En effet, l'Intendant de la gare régulatrice avait la possibilité (sauf bien entendu difficultés provenant des transports ferroviaires et empêchant le Commissaire régulateur d'accepter la combinaison) de laisser les stations-magasins à débit constant, et de faire porter les augmentations ou diminutions sur la boulangerie d'Armée dont les produits lui offraient une marge de 48 heures de plus avant d'atteindre leur limite extrême de conservation.

La seconde combinaison apparaît donc comme de beaucoup la plus judicieuse au point de vue technique du Service de l'Intendance. Par contre, le Service des Chemins de fer lui est beaucoup moins favorable, parce qu'il y voit l'obligation d'arrêter et de faire manœuvrer en cours de route les trains de ravitaillement. De plus, il devient difficile de faire rayonner les envois de pain dans plusieurs directions. Si donc, après avoir ainsi poussé dans une direction donnée une boulangerie d'Armée d'importance correspondant à un effectif donné, cet effectif vient à diminuer, il faudra déplacer tout ou partie de la boulangerie.

Il y a aussi une troisième combinaison, c'est de revenir au système prévu par l'instruction sur l'alimentation en campagne de 1914, et de porter les boulangeries d'Armée à hauteur des gares de ravitaillement, de telle sorte que les trains régimentaires puissent venir s'y ravitailler; on gagnera alors trois jours. (1) C'est une solution très réalisable en arrière d'un front stabilisé. Elle avait été employée au début de 1918; une boulangerie d'Armée avait été installée à quelques kilomètres au sud de Fismes. Mais, à côté de ses avantages certains, la combinaison présente des inconvénients. D'abord, la densité des troupes en un point donné étant variable, il faut s'attendre à être obligé de déplacer fréquemment les boulangeries en se conformant aux exigences de la manœuvre des grandes unités en arrière du front; d'autre part, la formation devient vulnérable. Facile à repérer, en raison de la lueur des fours et de l'éclairage indispensable pendant le travail de nuit, elle attire les bombardements d'avions et des pièces à longue portée. Enfin, elle peut tomber entre les mains de l'ennemi en cas de rupture brusque du front. Tel a été le cas pour la boulangerie installée au sud de Fismes qui a dû être incendiée au moment où les Allemands allaient s'en emparer après notre échec du chemin des Dames. Cette question de vulnérabilité n'est évidemment pas une raison suffisante pour que l'on évite de pousser en avant des boulangeries d'Armée. Il est bien entendu que le Service de l'Intendance ne fait pas entrer

(1) En dehors de la question d'ancienneté du pain, y-a-t-il avantage ou inconvénient à employer des boulangeries d'Armée ?

Au point de vue du transport, l'utilisation de ces organes donne un avantage important que font ressortir les chiffres suivants : pour transporter 20.000 rations de pain fabriqué, 3 wagons de 10 tonnes sont nécessaires. Or, la fabrication de ces 20.000 rations demande seulement 1 wagon de farine et 1 wagon de bois.

Au point de vue *bonne utilisation de la main d'œuvre*, il est certain que les boulangeries d'Armée se prêtent mal à l'industrialisation du Service : le nombre de boulangers nécessaires pour fabriquer du pain passe environ de 3 pour 1.000 rations dans une station-magasin, à 4 pour 1.000 rations dans une boulangerie d'Armée, si celle-ci reste sur place. Si la boulangerie fait de fréquents mouvements, il faut encore prélever sur la fabrication le temps nécessaire pour le montage et démontage, l'installation et les transports.

Enfin, les matières premières, la farine et surtout le bois sont utilisées en général d'une manière moins économique, dans une boulangerie d'Armée que dans une station-magasin bien industrialisée.

La question de l'opportunité de la mise en action d'une boulangerie d'Armée, doit donc toujours être l'objet d'une étude approfondie permettant de dresser le bilan des avantages et des inconvénients de la décision à prendre. A notre avis on pourrait chercher à réaliser un système souple permettant d'avoir dans les stations-magasins le moyen de faire travailler les boulangers des boulangeries d'Armée, quand on ne pousse pas ces organes dans la zone des Armées; on obtiendrait ainsi le maximum de rendement de ce personnel spécial.

en ligne de compte les risques que peut courir son personnel en allant opérer en tel ou tel point ; les commis et ouvriers de la station magasin de Dunkerque ont, pendant de longs mois, fait d'excellent pain sous le bombardement. Encore faut-il que ce bombardement n'ait pas une intensité telle que le travail devienne impossible, soit par suite des pertes en hommes et des destructions de matériel, soit par suite de la contamination des approvisionnements de farine par les gaz toxiques.

Quoi qu'il en soit, la discussion qui précède nous a permis de passer en revue les combinaisons possibles au point de vue de l'emplacement à choisir pour les boulangeries d'Armée. Chacune a ses inconvénients et ses avantages. C'est au Commandement de décider.

B. VIANDE

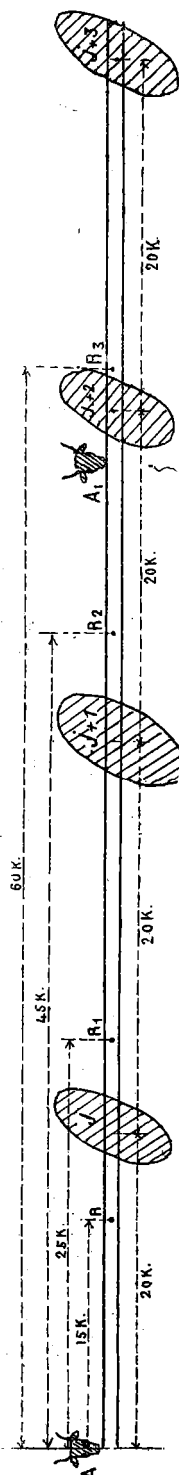
Le deuxième ravitaillement qui soulève des difficultés techniques est celui de la viande.

J'indiquerai dans mes conférences sur la mobilisation économique pourquoi, malgré tout son désir contraire, le Service de l'Intendance avait été obligé avant la guerre d'utiliser uniquement le ravitaillement en viande fraîche, à l'exclusion du ravitaillement en viande frigorifiée. La viande fraîche étant une denrée très périssable, sa distribution aux troupes dans de bonnes conditions était un problème préoccupant. On ne pouvait pas organiser, comme pour les autres denrées portées par le train régimentaire, la « navette » des voitures à viande et on était obligé, par suite, de placer les points de ravitaillement tout près des troupes.

Autrefois, et tant qu'on n'a pas disposé de moyens de transport automobiles, le problème était, dans les périodes de mouvement, des plus difficiles à résoudre. On constituait des troupeaux de bétail qui suivaient les colonnes, et que l'on faisait avancer le plus près possible des cantonnements en fin d'étape. On abattait immédiatement. Les voitures à viande venaient se ravitailler au « centre d'abat » dans les premières heures de la journée, parfois avant le jour, de manière à pouvoir reprendre leur place dans la colonne avec le train de combat. Les inconvénients de ce système étaient évidents : surmenage du personnel (1) boucher, et du

(1) L'adoption de la cuisine roulante aurait apporté une amélioration sensible à ce régime, mais cette adoption n'a été généralisée que postérieurement à la mise en pratique des transports automobiles.

Fig. II — Schéma du ravitaillement en viande par transports automobiles.



personnel et des attelages de voitures à viande ; dépérissement rapide des troupeaux, par suite de la marche ; distribution aux troupes de viande provenant d'animaux fatigués, contrairement aux règles d'une bonne hygiène.

L'usage de l'automobile a supprimé ces inconvénients en permettant de ravitailler les troupes à une distance des centres d'abat, pouvant aller jusqu'à 50 ou 60 km., par suite de donner une certaine fixité à ces centres.

Soit, en effet, (schéma N° 11) une troupe se déplaçant à la vitesse de 20 km. par jour dans une direction donnée, J la zone de ces cantonnements le jour J ; A, l'emplacement du centre d'abat chargé de la ravitailler. Les voitures automobiles viendront au contact des voitures à viande en R, puis reviendront en A. Le lendemain, les troupes cantonneront en J + 1 ; le centre d'abat ne bougera pas. Le ravitaillement se fera en R1. Il en sera de même pour J + 2, le ravitaillement se fera en R2. Le parcours imposé aux automobiles approchant de la limite maxima (120 km. par jour), on préparera en AI un nouveau groupement de bétail (par exploitation des ressources locales ou envoi de l'arrière par voie ferrée). La viande nécessaire pour le ravitaillement de J + 3 pourra être encore abattue en A ; mais, après abat, le personnel et le matériel du centre sera embarqué en auto et transporté en AI, et c'est ce point que rallieront, d'autre part, les automobiles après avoir ravitaillé en R + 3 (1). On voit d'ailleurs que l'on peut déplacer le centre d'abat 24 heures plus tôt, que le système est souple et permet de faire coïncider — à condition de pouvoir faire

(1) L'importance du troupeau à entretenir est fixée par les ordres du Commandant de l'Armée. Lorsqu'on épuise le bétail du centre d'abat que l'on va quitter, on constitue en même temps, dans le nouveau centre, un troupeau correspondant précisément à la quotité fixée.

les prévisions nécessaires — l'abat complet du troupeau, et le déplacement du centre. Celui-ci avance par bonds successifs, et l'on évite de traîner du bétail à la suite des troupes. Ce système a donné toute satisfaction en 1914 dans les mois de véritable guerre de mouvement et plus tard *à fortiori* dans les périodes de guerre de stabilisation où les envois de viande frigorifiée qui ont remplacé en notable partie la viande fraîche ont naturellement beaucoup facilité ce service spécial. La viande frigorifiée arrivait en wagons isolants aux gares de ravitaillement, et était chargée sur une partie des automobiles de la section de ravitaillement ; l'autre partie était chargée de viande fraîche.

Dans l'avenir, les mêmes procédés paraissent devoir être conservés.

CHAPITRE II

LE SERVICE DE L'HABILLEMENT ET DU CAMPEMENT

A) PHYSIONOMIE GÉNÉRALE DU SERVICE.

Une première question se pose.

Est-il possible d'adopter, pour ce Service, les mêmes règles que pour le Service des Subsistances. Pour peu qu'on y réfléchisse, on aperçoit immédiatement entre les deux Services des différences très notables (1). Le ravitaillement en Substance doit subvenir à des exigences quotidiennes et impérieuses, mais si ces exigences ne souffrent pas de retard, elles sont, d'autre part, faciles à prévoir et à calculer (quelques multiplications du taux de ration par les effectifs à nourrir suffisent) ; d'autre part, si les quantités de chaque denrée à fournir sont considérables, le nombre des denrées essentielles est relativement restreint (2). De plus, elles sont sensiblement les mêmes que celles que consomme la population civile. Enfin, pour une même denrée, les rations sont interchangeables.

Dans le domaine de l'Habillement et du Campement, au contraire, on se trouve en face de besoins dont la satisfaction peut supporter, en général, un certain délai, mais qui sont essentiellement variables,

(1) Nous indiquerons ici ces différences en nous plaçant uniquement dans le cadre de cette conférence, c'est-à-dire au point de vue du fonctionnement du service entre les établissements expéditeurs et les troupes. Nous aurons l'occasion d'en signaler d'autres, dans les troisième et quatrième conférences, en nous plaçant au point de vue de la réunion des approvisionnements.

(2) Les denrées non essentielles, les vivres d'ordinares, varient au contraire à l'infini.

car ils sont fonction de l'usure des effets, laquelle dépend elle-même dans chaque cas particulier d'un grand nombre de facteurs : qualité des effets, soins apportés à leur entretien, service effectué par les hommes, intempéries, etc. De plus, les effets à fournir comportent un nombre considérable de types, et ceux-ci comprennent souvent des pointures différentes, de telle sorte que, dans la plupart des cas, il n'y a pas interchangeabilité entre les effets de même type comme entre les rations d'une même denrée. Notons, en dernier lieu, que beaucoup de ces effets ne sont pas semblables à ceux qu'emploie la population civile.

Quelles conséquences vont amener les différences que nous venons de signaler sur les procédés de ravitaillement des deux Services ?

Tout d'abord, il est évident que pour l'Habillement, il ne saurait être question d'automatisme dans le sens où l'on prenait cette expression dès le début de la campagne, ni de ravitaillement périodique ou éventuel sur simple indication de l'effectif. Il faudra toujours opérer sur demande préalable du corps de troupe. La demande sera produite quand le besoin s'en fera sentir, elle fera ressortir les pointures toutes les fois que cela sera nécessaire et elle sera satisfaite par expédition adressée par le magasin expéditeur au corps de troupe intéressé. La satisfaction du besoin est, pourrait-on dire, « individualisée » par corps de troupe. La nécessité de la demande préalable diminue la rapidité du ravitaillement, mais cela n'a pas grand inconvénient étant donné qu'il y a rarement extrême urgence.

D'autre part, on ne pourra compter sur l'exploitation des ressources locales que dans une proportion beaucoup plus faible que pour les Subsistances.

Enfin, la constitution de réserves à la suite des Armées sera plus difficile parce qu'une réserve de cette nature devra, pour pouvoir rendre des services appréciables, comprendre des effets d'un grand nombre de types et de pointures, donc devra être très encombrante.

B. SYSTÈME EN VIGUEUR EN 1914.

Pendant la période qui va de 1870 à 1914, autant le mécanisme du ravitaillement en Subsistances fut en France l'objet des préoccupations constantes du Commandement et de l'Intendance, autant celui de l'Habillement fut, en quelque sorte, laissé dans l'ombre. Tout l'effort se porta vers la constitution d'approvisionnements initiaux, formant la réserve de guerre et permettant aux Armées

d'entrer en campagne avec des effets neufs ou très bons (1). Quant aux besoins qui se manifesteraient au cours de la campagne, on avait prévu qu'ils seraient satisfaits à l'aide de demandes adressées par les corps, soit à leurs dépôts, soit aux stations-magasins qui devaient jouer le rôle de magasins expéditeurs, pour tous les ravitaillements du Service de l'Intendance. Les Armées ne disposaient d'aucune réserve pour parer aux besoins urgents, car ces réserves avaient été jugées trop encombrantes. Cette question avait été discutée à maintes reprises. Pendant certaines périodes, il avait été prévu quelques voitures d'effets dans les convois des corps de troupe ou des grandes unités. Mais elles avaient été supprimées dans l'organisation en vigueur en 1914.

Il est à peine besoin de rappeler à quel point ces prévisions ont été déjouées par les événements. Il a donc fallu, en pleine guerre, organiser entièrement les ravitaillements du Service de l'Habillement.

La difficulté primordiale fut de réunir à l'intérieur les ressources nécessaires. Nous examinerons en étudiant la mobilisation économique comment la question a été résolue. Il a fallu naturellement pour cela un certain délai pendant lequel la situation du Service aux Armées fut des plus délicates. On s'efforça d'y parer en faisant appel aux ressources de la zone des Armées ; on obtint quelques résultats appréciables : achat de brodequins de marche, de culottes et pantalons de velours, etc. A partir du moment où les envois par l'arrière purent fonctionner avec régularité, où des magasins expéditeurs spécialisés, « *les entrepôts d'effets* » (2) furent munis de ressources nécessaires pour faire face aux demandes des Armées, l'exploitation des ressources locales, à rendement insuffisant et onéreux, devint inutile et fut abandonnée.

C. MÉCANISME DU RAVITAILLEMENT AU COURS DE LA GUERRE

Les ravitaillements du Service de l'Habillement sont donc par essence des ravitaillements sur demandes établies par les corps de troupes intéressés. Sur quels droits sont basées ces demandes ? Ils ne sont pas (pour les motifs déjà indiqués) établis avec la même précision que les droits aux rations de vivres. Ils ont à leur base la liste de tous les effets de la tenue de campagne (liste variable suivant la saison) complétée par celle des effets de campement

(1) Voir troisième conférence, page 153.

(2) Entrepôts de Lyon, Dijon, Vierzon, Orléans, Tours et Meziidon.

et de couchage ainsi que les effets dits spéciaux (1), dont le Commandant en chef juge utile de munir les troupes, et dont il obtient que des approvisionnements soient constitués et mis à sa disposition par le Ministre de la Guerre.

Aucune durée n'est imposée pour un effet donné, mais un effet neuf ne doit être délivré, en règle générale, que contre remise de l'effet usagé qu'il est destiné à remplacer (2).

Ceci posé, les corps de troupe ou unités analogues ont toute initiative pour commander les effets qui leur sont nécessaires. La demande est établie à l'aide d'un imprimé *ad hoc* sur lequel figure la liste de tous les effets qui peuvent être fournis par l'entrepôt ; il suffit d'y porter le nombre d'effets demandés, et, s'il y a lieu leurs pointures. Les demandes sont adressées aux Intendants des Divisions ou des Eléments non endivisionnés, et remises par eux directement à l'Intendance d'Armée (l'échelon Corps d'Armée est sauté pour gagner du temps) qui les fait parvenir à l'entrepôt.

Celui-ci assure l'expédition par l'intermédiaire de la gare régulatrice et adresse au destinataire un avis d'expédition. Il y a évidemment intérêt à ce que l'entrepôt puisse opérer par wagons complets, pouvant être dirigés sur les gares de ravitaillement sans qu'il soit nécessaire de les ouvrir à la gare régulatrice. Pour obtenir ce résultat, on avait adopté le système suivant : chaque Division ou chaque Corps d'Armée pour ses Eléments non endivisionnés devait produire à dates fixes, en général deux fois par mois, les demandes de ses corps de troupe. Ces dates étaient d'ailleurs échelonnées sur tout le mois par les soins de l'Intendant de l'Armée. L'entrepôt d'effets était ainsi maintenu à débit aussi constant que possible. Il formait des wagons complets pour chaque Division

(1) Ce terme est une innovation de la campagne. Il sert à désigner les bottes de tranchées, les chapes en peau de mouton, les effets imperméabilisés contre les gaz, etc...

(2) Il faut ajouter que les officiers et adjudants s'habillant à leurs frais n'ont pas droit, en principe, au ravitaillement en effets d'habillement, sauf certaines exceptions, par exemple pour nombre d'effets spéciaux.

Le fait que les « droits » à l'habillement ne sont pas déterminés avec précision entraîne comme conséquence la nécessité d'une surveillance évitant les abus et le gaspillage. C'est aux fonctionnaires de l'Intendance de suivre avec soin les demandes qui leur sont adressées par les corps et de signaler immédiatement au Commandement les excès qu'ils pourraient être amenés à constater. Il avait été question un moment pendant la guerre de rechercher l'économie en intéressant, par un système de masse individuelle, les consommateurs à obtenir une meilleure utilisation des effets qui leur sont distribués. Mais on a renoncé à mettre ce système en vigueur en raison des complications pratiques qu'il entraînait.

ou pour chaque groupe d'Eléments non endivisionnés — et les wagons étaient ajoutés aux rames de Subsistance de chacune de ces grandes unités. Leur contenu était distribué aux corps en même temps que les vivres et chargé sur les trains régimentaires. (Ceux-ci, dont nous avons déjà constaté l'insuffisance comme capacité de transport, ont donc, du fait de l'Habillement, une charge supplémentaire).

En échange des effets et objets reçus à la gare de ravitaillement, les corps destinataires devaient remettre au service de l'Intendance de leur grande unité, et dans le plus bref délai, les effets et objets remplacés. Ceux-ci étaient réexpédiés par les trains de ravitaillement en retour sur l'entrepôt d'effets pour être « récupérés » (1).

TABLEAU 13

Opérations du service de l'habillement pendant la campagne

1914-1918 (2)

DÉSIGNATION DES EFFETS	NOMBRE d'effets envoyés au front (3)	EFFETS usagés renvoyés à l'arrière	EFFETS RÉCUPÉRÉS pour l'usage :	
			du front	des dépôts
Capotes	15,5	6,7	1,8	1,9
Manteaux	1,5	0,6	0,07	0,17
Pantalons et culottes	31	13	0,8	3
Vareuses	21,5	9	0,9	1,6
Brodequins de marche	41	15	1,2	6
Brodequins de repos	9	0,9	0,15	1,1
Chemises	63	9	0,7	1
Caleçons	58	8	2,9	0,9
Chaussettes	78	6,7	2,1	0,3
Couvertures	23	7	3,5	1
Jerseys, tricot, chandails	19	2,1	0,9	0,5
Chapes	7	1,9	0,7	0,14
Tentes individuelles	14	1	0,07	0,18
Gamelles individuelles	13	1,9	1,06	0,08
Bidons	16	2	0,05	0,3
Bretelles (de fusils	9,5	1,8	1,2	0,15
(de suspension	8,3	1,9	1,4	0,20
Ceinturons	9,8	1,9	1,10	0,16
Cartouchières	24	6,5	3,5	0,60
Havresacs	8,5	3,4	2	0,35

(1) Cette règle doit être appliquée de la manière la plus stricte, en raison du parti que l'on peut tirer à l'intérieur des effets renvoyés à l'arrière. (Le tableau 13 le montre d'une manière frappante).

(2) L'unité employée dans ce tableau est le million d'effets. Capotes 15,5 veut donc dire : 15.500.000 capotes. On a calculé que le nombre de mètres de drap employés, 120 millions, représentait trois fois le tour de la terre, et le nombre de mètre de toile de coton, 1 milliard, 25 fois le tour de la terre, — que le poids des clous à chaussures utilisés était égal au poids de 1.000 canons de 75...

(3) Effets envoyés directement par les entrepôts aux Armées ou employés par les dépôts, pour habiller ou équiper les hommes de renfort.

Tel était le mécanisme général du ravitaillement en effets d'Habillement et campement, etc. Il a, dans ses grandes lignes, donné satisfaction. Il est simple et permet à un corps de recevoir ses commandes dans un délai de dix à quinze jours.

Seules, les petites unités qui ne font pas partie organiquement des grandes unités, et qui se déplacent constamment (batteries de réserve d'artillerie, formations d'aviation) sont placées dans une situation assez difficile. Si leurs demandes sont incorporées dans celles de la Division ou des Éléments non endivisionnés auxquels elles sont momentanément rattachées, elles peuvent bien n'être plus là quand les ballots d'effets arrivent. Il faut alors renvoyer ces effets à la gare régulatrice qui tâche de les faire parvenir aux destinataires, en les expédiant sur leur nouvelle gare de ravitaillement. Mais celle-ci peut avoir encore changé dans l'intervalle... Trop souvent, pendant la guerre, on a vu des ballots d'effets courir ainsi après leurs destinataires trop mobiles, et finalement se perdre.

Si les demandes des petites unités « nomades » ne sont pas incorporées dans celle d'une grande unité, il faut que l'entrepôt leur fasse une expédition directe non comprise dans un wagon complet, et qui met beaucoup plus de temps à parvenir. Pour obvier à cette difficulté, on peut faire appel au magasin d'Armée, dont il nous reste à indiquer le rôle.

D. LES RÉSERVES

Le délai moyen de dix à quinze jours entre une demande d'effets et le moment où elle reçoit satisfaction est très acceptable quand il s'agit de besoins normaux. Mais il peut se produire des cas où l'on se trouve en présence d'exigences à satisfaire immédiatement (chaussures brûlées, vêtements mis en loques à la traversée d'un réseau de fil de fer, etc.) Pour parer à des besoins urgents, des réserves sont nécessaires. A quels échelons, corps de troupe, Division, Corps d'Armée, etc. faut-il les constituer ?

Pendant toute la campagne, on a estimé qu'il ne pouvait être constitué de réserves d'habillement qu'à l'échelon Armée et on a créé en général deux magasins : l'un à la gare régulatrice, l'autre dans la zone de l'Armée ; ce dernier était le magasin d'Armée proprement dit.

Le magasin d'Armée était, en général, installé près d'une gare de ravitaillement située vers le centre de la zone de l'Armée. Il était donc à portée pour donner satisfaction à tous les besoins

urgents. De plus, il pouvait très bien assurer le ravitaillement des petites unités isolées et nomades dont j'ai indiqué la situation défavorisée. Conséquences : gros avantage pour ces dernières et simplification appréciable pour l'entrepôt et pour la régulatrice, puisque la multitude de colis des petites unités était remplacée par des wagons complets adressés au magasin d'Armée.

Le magasin de gare régulatrice, quand il existait un magasin d'Armée à l'avant, bornait son rôle à réhabiliter et rééquiper les isolés rejoignant le front sans passer par leurs dépôts.

Vers la fin de la guerre, dans une instruction encore actuellement en vigueur, il a été prescrit qu'il n'y aurait plus à l'avenir qu'un seul magasin d'Armée placé à la gare régulatrice. Cette mesure a été prise évidemment pour éviter de multiplier les magasins dans la zone des Armées. Comme il faut toujours un magasin à la gare régulatrice pour les isolés, c'est en ce point qu'on a été amené à concentrer la réserve d'Habillement.

Ainsi ramené à la gare régulatrice, le magasin d'Armée pourra-t-il jouer le double rôle indiqué plus haut ? En ce qui concerne les petites unités nomades, on peut répondre affirmativement dans la plupart des cas, puisqu'il suffit, en somme, d'un délai de 48 heures pour qu'une commande adressée à la gare régulatrice reçoive satisfaction.

Mais en ce qui concerne la satisfaction des besoins très urgents de corps de troupe, il n'en va pas de même. Si on se reporte à l'expérience de la campagne, que constate-t-on ? C'est que, malgré les instructions formelles et répétées du Commandant en chef et des Commandants d'Armée, en dehors des magasins d'Armée, seuls réglementaires, il a existé un très grand nombre de réserves clandestines d'effets à tous les échelons : Corps d'Armée, Division, corps de troupe. Des approvisionnements considérables se trouvaient ainsi immobilisés (au détriment de l'intérêt général pendant la période de pénurie de 1918) ; des pertes et du gaspillage se produisaient. Il y a donc eu *abus*, mais la *persistance* de cet abus n'indique-t-il pas qu'il répondait à une nécessité ? La seule manière de le faire disparaître eut été de donner à tous les échelons inférieurs la certitude que, sur simple demande, ils pouvaient dans chaque *cas urgent* recevoir le jour même les effets qui leur devenaient inopinément indispensables. Il est évident que ce résultat ne peut être obtenu qu'à l'aide d'un magasin d'Armée placé suffisamment près des troupes pour pouvoir leur faire des envois, dans leurs

cantonnements, par camion automobile, et il a été obtenu dans certaines Armées pendant la campagne.

Je me permets donc de souhaiter le rétablissement d'une magasin d'Armée distinct de celui de la gare régulatrice, à portée des grandes unités de l'avant et pouvant disposer instantanément de quelques camions (cinq ou six peuvent suffire).

CHAPITRE III

ORGANISATION ACTUELLE

DU SERVICE DE L'INTENDANCE AUX ARMÉES

A. SYNTHÈSE DES RÈGLES ESSENTIELLES DE FONCTIONNEMENT DES RAVITAILLEMENTS.

De l'étude à laquelle je viens de procéder, on peut, semble-t-il, dégager les données suivantes au sujet des règles essentielles du fonctionnement des Services de ravitaillement de l'Intendance en campagne.

a) *Subsistances*. — Le but à atteindre est de faire parvenir à l'unité administrative, où sont assurées la préparation des aliments et la remise à chaque ayant-droit (homme ou animal) de ce qui lui revient, tout ce que le Service des Subsistances doit fournir comme denrées ou matières réglementaires. Il faut, en outre, faciliter aux ordinaires l'achat de suppléments pour varier et compléter l'alimentation.

Pour obtenir le résultat cherché :

- 1° On réunira les ressources nécessaires ;
- 2° On les transportera, si elles ne s'y trouvent déjà, à proximité des troupes ;
- 3° On « ravitaillera » (1) les trains régimentaires qui iront faire ensuite les « distributions » voulues aux unités administratives.

D'une façon générale, on utilisera au maximum pour atteindre ce but, les ressources locales, mais ces ressources étant insuffisantes, il faudra organiser quotidiennement un grand courant de ravitaillement venant de l'intérieur du pays, ayant son origine dans des stations-magasins ou établissements analogues, convergeant sur les gares régulatrices et s'épanouissant sur les gares de ravitaillement.

(1) Nous rappelons la signification exacte de ces deux termes déjà définis : *ravitaillement*, opération ayant pour but de faire parvenir et de remettre aux corps de troupe tout ce qui leur est nécessaire ;

distribution, opération intérieure de corps de troupe consistant dans la répartition entre les unités administratives et les consommateurs des denrées ou des matières du service des Subsistances.

L'organisation et la réception de ce courant nécessiteront chaque jour :

1^o Des prévisions établies par les grandes unités intéressées, de manière à permettre l'envoi à la gare régulatrice de « commandes » correspondant aux besoins à satisfaire ;

2^o La détermination de gares de ravitaillement convenablement choisies, et, dans certains cas, l'organisation dans ces gares de magasins contenant des réserves d'approvisionnements ;

3^o Toutes les fois que les gares de ravitaillement seront trop loin pour que les trains régimentaires puissent les atteindre sans ruiner leurs attelages, la création d'un courant routier prolongeant le courant ferroviaire pour porter les Subsistances nécessaires jusqu'à un centre de ravitaillement ;

4^o La fixation d'un horaire pour permettre aux formations intéressées (formations de l'Intendance et trains régimentaires) d'entrer en contact au moment voulu dans les gares ou centres de ravitaillement.

Enfin, pour parer aux difficultés possibles et éviter sinon que des à-coups se produisent, tout au moins que ces à-coups ne gênent la satisfaction régulière des besoins des troupes ;

1^o Celles-ci devront toujours disposer d'une avance pour leur consommation journalière normale (vivres du jour) ;

2^o Des réserves seront toujours échelonnées en profondeur entre les troupes et les stations-magasins depuis l'homme (vivres de réserve) jusqu'à la gare régulatrice ;

3^o A défaut de réserves, l'Intendance devra disposer tout au moins d'un « volant » aux points où elle entrera en contact avec les trains régimentaires.

Comment se répartiront les rôles pour l'exécution de ces différentes opérations ?

Tout d'abord, les corps de troupe et les formations de l'Intendance des Corps d'armée et Divisions exploiteront au mieux les ressources locales.

Ceci fait, Corps d'armée et Divisions n'étant pas, de par leurs attributions organiques, en mesure d'entrer en communication avec l'arrière, se borneront :

à établir des prévisions ;

à faire connaître leurs besoins à l'Armée par des demandes de ravitaillement établies 48 heures à l'avance ;

à prendre livraison du courant de ravitaillement quand il arrivera à le répartir entre les ayants-droit ;

L'Armée aura un rôle beaucoup plus étendu :

elle fixera les droits des parties prenantes en arrêtant le taux des rations à percevoir ;

elle provoquera l'arrivée du courant de ravitaillement par des demandes adressées à la gare régulatrice qui la dessert ;

elle fera exploiter les ressources de sa zone et étapes, et les utilisera soit pour les troupes et formations stationnées dans cette zone, soit pour les troupes de l'avant, en organisant le transport vers celle-ci des approvisionnements réunis ;

elle « équipera », si elle le juge utile, avec son service des gares et magasins, les gares terminus du courant de ravitaillement ;

elle organisera au besoin un courant automobile pour prolonger le transport par voie ferrée, si les gares terminus sont trop loin des troupes, de manière à créer des centres de ravitaillement ;

elle dira en quels points (gares ou centres de ravitaillement) et à quelles heures, les Corps d'Armée et Divisions devront prendre livraison des arrivages de l'arrière.

Si nous ajoutons que l'Armée prescrira les mesures nécessaires pour assurer le ravitaillement des Éléments d'Armée, qu'elle fixera l'importance des approvisionnements à entretenir par le Service des gares et magasins de ravitaillement, par les troupeaux de bétail de Division, d'Éléments non endivisionnés et d'Armée, nous sommes amenés à conclure que c'est à juste titre qu'on l'a nommée « l'unité de vie », et qu'elle joue un rôle capital dans le ravitaillement en Subsistances.

Au-dessus de l'Armée, le Commandant en chef aura pour rôle principal — et essentiel — de répartir les établissements expéditeurs de l'intérieur entre les gares régulatrices, pour que celles-ci aient à leur disposition des ressources correspondant aux effectifs à desservir par chacune d'elle. Il tiendra d'autre part le Ministre au courant de ses besoins futurs, de telle sorte que les services de l'Intendance du territoire puissent être orientés dans leur tâche de réunion des ressources et que le réapprovisionnement des établissements expéditeurs de l'intérieur (stations-magasins, etc.), soit régulièrement assuré.

b) *Habillement*. — En ce qui concerne l'*habillement*, le but est de fournir à l'unité administrative les effets de pointures appropriées

qui lui sont nécessaires au fur et à mesure des besoins qu'elle signale. Pour cela les corps de troupe établiront, en principe deux fois par mois, les demandes voulues. Ces demandes seront transmises à des « entrepôts d'effets » situés à l'intérieur et désignés par le Commandant en chef, d'après les emplacements et les effectifs des Armées. Ils effectueront les envois nécessaires, lesquels sont incorporés à partir de la gare régulatrice dans le courant de ravitaillement des Subsistances. Une réserve constituée par l'Armée permettra de satisfaire aux besoins urgents.

c) *Évacuations.* — Pour les services des Subsistances et de l'Habillement, il faudra en outre organiser, à côté du courant de ravitaillement, un contre-courant d'évacuation, ramenant vers l'arrière les matériels usagés encore utilisables, les issues, les récipients vides, etc. Ces évacuations se feront par les trains de ravitaillement en retour sur la gare régulatrice qui les dirigera sur les établissements de l'intérieur désignés pour les recevoir.

Quelle est l'organisation qui a été donnée actuellement au Service de l'Intendance aux armées pour lui permettre d'appliquer les règles de fonctionnement que nous venons de résumer (1) ?

B. CORPS D'ARMÉE ET DIVISION.

Les Services de l'Intendance des Divisions ou des Éléments non endivisionnés des Corps d'Armée comprennent chacun : un Intendant militaire chef de service ayant sous ses ordres un organe de gestion, le groupe d'exploitation, avec une annexe, le troupeau de bétail doté d'un organe de transport automobile spécialisé. Dans chaque Corps d'Armée un Intendant général (ou militaire) est Directeur de l'Intendance, et coordonne l'exécution technique du service dans le Corps d'Armée, mais ne dispose comme moyen d'action lui permettant de renforcer les Divisions que d'une petite réserve de commis et ouvriers.

Quelques mots sur chacune de ces formations.

Groupe d'exploitation. — Il comprend deux officiers d'administration et une cinquantaine de commis et ouvriers. Il est muni d'un outillage spécial permettant de faire des répartitions de denrées aux points de ravitaillement, c'est-à-dire d'instruments de pesage, de mesure, etc. Les opérations de ravitaillement lui prendront la majorité de son temps. Il procédera aussi, dans la mesure du pos-

(1) Voir schéma n° 8.

sible, à l'exploitation des ressources locales. Mais pour obtenir des résultats appréciables à cet égard, il est par trop dépourvu de moyens d'action en raison de sa faiblesse numérique, et du fait qu'il ne dispose d'aucun moyen de transport.

A *fortiori*, le groupe d'exploitation est incapable de remédier à l'interruption des envois de l'arrière. Ceci est la fâcheuse conséquence, nous l'avons déjà dit, de la suppression du convoi administratif. Notons, cependant, que les Commandants de Corps d'armée ou de la Division ont la possibilité de rétablir momentanément celui-ci en chargeant de vivres la compagnie de transports hippomobiles qui fait partie de chaque division et des éléments non endivisionnés. C'est un organe de transport non spécialisé, comprenant une soixantaine de voitures. Si on les charge en totalité de vivres et avoine, on peut transporter les quantités nécessaires pour ravitailler pendant un jour les hommes et les chevaux de la Division ou des Éléments non endivisionnés. Je suis persuadé que le Commandement usera très fréquemment de la possibilité qui lui est offerte de reconstituer la « réserve » dont je me suis efforcé de montrer la nécessité.

Si des raisons majeures l'empêchent de mettre la *totalité* de la compagnie de transports hippomobiles à la disposition de l'Intendance, elle devra, toutes les fois que des magasins ne seront pas constitués dans les gares de ravitaillement, lui réserver tout au moins une partie de ses véhicules pour lui permettre de loger sur roues un volant de ravitaillement, sinon on souffrira incontestablement de tous les inconvénients que j'ai déjà signalés (1).

(1) Voir plus haut, page 95. En résumé, le Commandement a la possibilité de pallier la suppression du convoi administratif. Ce n'est pas une raison pour notre service de ne pas regretter ce dernier. Jetons en effet un coup d'œil sur le passé. Les convois administratifs de 1914 étaient constitués mi-partie en voitures réglementaires (fourgons, chariots de parc, fourragères) mi-partie en voitures réquisitionnées de modèles divers. Pour former le convoi, on choisissait les voitures d'après l'usage auquel on les destinait. On affectait par exemple les fourgons au transport du pain. Des voitures de réquisition, type « voiture de livraison des grands magasins » susceptibles d'être fermées à clef, étaient employées pour le transport des denrées qui tentent particulièrement les chapardeurs, sucre, café, eau-de-vie, etc. Les voitures étaient numérotées et formaient comme les compartiments d'un magasin dont l'inventaire était constamment tenu à jour. Conducteurs d'une part, ouvriers de l'Intendance de l'autre, affectés toujours aux mêmes véhicules se connaissaient, formaient équipe, étaient responsables du chargement. L'Intendant chef de la formation avait ainsi bien en mains son personnel de conducteurs et son personnel de gestion. Avec un outil de cette nature, l'exécution des ravitaillements était singulièrement plus aisée et les erreurs beaucoup plus faciles à éviter. Pour s'en rendre complètement compte, il faudrait avoir eu l'occasion d'alerter un convoi au cantonnement ou au bivouac par une nuit noire et pluvieuse, afin d'envoyer d'urgence un ravitaillement composé d'un nombre donné de rations de toutes natures de vivres et fourrages.

Troupeau de bétail. — Tel est le nom de l'organe de ravitaillement en viande. Il comprend un officier et 45 hommes environ (bouchers pour abattre les animaux, découper et distribuer la viande, toucheurs pour conduire et garder le bétail).

Il y a d'ailleurs intérêt, pour la bonne exécution du service, à grouper les différents troupeaux du Corps d'Armée (Divisions et Éléments non endivisionnés) en un organe unique et à le placer sous la direction d'un des Intendants, en général celui des Éléments non endivisionnés.

Au troupeau de bétail est affecté une section de voitures automobiles aménagées pour le transport de la viande (1).

Coopératives. — Je cite ici les coopératives, bien qu'elles soient par définition des organes à caractère commercial, dont les approvisionnements et les deniers ont un caractère « privé » et n'appartiennent pas à l'État. Elles ont pour but essentiel de fournir aux troupes (unités administratives et militaires isolés) des denrées et des objets divers, en supprimant les bénéfices des intermédiaires. Elles fonctionnent en fait sous le contrôle et la direction de l'Intendance, qui assure leur réapprovisionnement de telle sorte qu'elles soient en mesure de ravitailler les ordinaires. En principe, elles comprennent un magasin de gros pour les unités administratives, et un ou plusieurs magasins de détail pour les isolés. Ce dispositif est facile à réaliser en période de stationnement. Mais comment pourra-t-on opérer en période de mouvement ? Il est vraisemblable, comme aucun véhicule spécial n'est prévu, que dans ce cas la coopérative sera réduite à un minimum d'approvisionnements transporté sur quelques voitures ou camions, péniblement prélevés sur les faibles ressources des éléments de transport non spécialisés du Corps d'Armée et des Divisions.

C. ARMÉE.

Si le Corps d'armée et la Division sont faiblement dotés comme réserves, l'Armée est au contraire beaucoup mieux pourvue. Elle dispose en effet d'un service des gares et magasins, d'un troupeau de bétail avec section de ravitaillement en viande fraîche, d'un magasin central des ordinaires et coopératives, d'un détachement principal de commis et ouvriers.

J'ai déjà eu l'occasion de parler de ces différents organes. Chacun

(1) En 1914, les voitures étaient les autobus parisiens ingénieusement transformés en garde-mangers roulants.

d'eux est placé sous la direction d'un Intendant militaire disposant d'un gestionnaire secondé par un ou plusieurs officiers, de manière, à pouvoir créer les gérances d'annexes nécessaires. Leur outillage, leurs effectifs (1) sont variables avec le nombre des grandes unités qui composent l'Armée. L'Intendant général, Intendant d'Armée, exerce son action sur cet ensemble. Il est assisté d'un Intendant militaire qui lui sert d'adjoint et qui est en même temps chargé de l'administration du Quartier Général de l'Armée.

En outre, un Intendant militaire fait partie du 4^e bureau de l'État-Major de l'Armée.

Étant donnée l'importance des attributions de l'Armée « unité de vie », étant donné aussi, Messieurs, le cadre de votre programme d'études, il n'est pas inutile que nous examinions comment un Intendant d'Armée va utiliser les éléments dont il dispose pour assurer le ravitaillement de son Armée. Comment « mettra-t-il en place » son système de ravitaillement ?

Rappelons une fois de plus qu'il opère dans un ensemble et que l'Intendance n'est que l'un des éléments du problème d'ordre général que doit résoudre le Commandant de l'Armée. Celle-ci ne doit pas recevoir seulement des subsistances, mais aussi des munitions, du matériel de génie, du macadam, etc. Il faut aussi qu'elle évacue ses blessés et malades. D'autre part ses besoins (et c'est une des grandes causes de la complexité du problème) sont variables avec ses effectifs et avec sa situation militaire.

La base du ravitaillement, c'est la voie ferrée. L'Armée doit recevoir un certain nombre de trains, et en réexpédier d'autres. Il lui faut, pour les décharger ou les charger, des gares en quantités suffisantes : gares ordinaires du trafic commercial, qu'on utilisera au mieux, telles qu'elles sont ; ou bien gares qu'il faudra créer, « équiper » avec chantiers spécialisés pour des ravitaillements ou évacuations déterminées.

Ceci rappelé, considérons d'abord une Armée se dirigeant vers un ennemi avec lequel elle n'a pas encore pris contact. Il ne peut être question de faire des organisations permanentes. On vit au jour le jour avec les gares ordinaires. D'ailleurs, celles-ci peuvent suffire : les envois de l'arrière se bornent à peu de choses près aux Subsistances. On ne consomme ni munitions ni matériel du génie, il n'y a pour ainsi dire pas d'évacuations du Service de santé. Pour

(1) Toutes les fois que cela est nécessaire, le détachement principal d'Armée est renforcé par des compagnies de Commis et ouvriers.

les Subsistances, on aura à recevoir de 6 à 10 trains (1) suivant les effectifs de l'Armée ; une dizaine de gares au maximum seront nécessaires. Si ces dernières ne sont pas toutes assez près des troupes pour être atteintes par le jeu normal des trains régimentaires, il n'y aura qu'à faire appel aux convois automobiles et créer des centres de ravitaillement. Dans ces conditions, comment se fera la mise en place du système ? Le 4^e bureau de l'État-Major sera renseigné par le 3^e bureau sur les mouvements à prévoir et sur l'emplacement exact des grandes unités et des éléments d'Armée. Ceux-ci seront rattachés à des Corps d'Armée ou à des Divisions pour leur ravitaillement, ou bien on décidera d'organiser pour eux des gares ou des centres spéciaux. D'autre part, le 4^e bureau centralisera les propositions des services intéressés : il se mettra en communication téléphonique avec la gare régulatrice, examinera avec la commission quelles sont les stations qui peuvent être affectées au ravitaillement, se fera indiquer les heures d'arrivée des trains ; le chef du service automobile de l'Armée et, s'il y a lieu, le commissaire régulateur automobile chargé de la desservir, feront connaître leurs possibilités au point de vue de la création des centres de ravitaillement (nombre de camions disponibles, heures auxquelles ils pourront commencer leur chargement, etc.). Quelles seront les différentes catégories de mesures que proposera de son côté l'Intendant de l'Armée ?

Il se préoccupera tout d'abord de la manière dont les formations de l'Intendance de l'Armée auront à intervenir dans le ravitaillement. Dans l'hypothèse que nous envisageons d'une Armée se déplaçant rapidement, le rôle du troupeau de l'Armée sera en général restreint. Cela résulte du mécanisme même du ravitaillement en viande que nous avons décrit. Le magasin central des ordinaires et coopératives, avec des approvisionnements réduits au strict minimum pour rester mobile, pourra par exemple être placé dans une gare de ravitaillement aussi centrale que possible : il y restera quelques jours en répartissant, à l'aide de camions, les approvisionnements que lui apportera la voie ferrée, puis on le transportera par camion ou voie ferrée sur une autre gare ou sur un autre point central, et ainsi de suite. Le service des gares et magasins de ravitaillement aura une mission plus complexe. Il sera vraisemblablement

(1) Chaque train comprenant 2 ou 3 rames de Division, d'Éléments non endivisionnés, ou d'Éléments d'Armée. V. le tableau page 68.

blement appelé à assurer le ravitaillement des éléments d'Armée non rattachés à des Corps d'Armée ou Division, en jouant vis-à-vis d'eux, dans une ou plusieurs gares ou centres de ravitaillement, un rôle analogue à celui d'un service d'Intendance d'Éléments non endivisionnés. Quand il sera créé des centres de ravitaillement, il assurera dans les gares indiquées le chargement des convois automobiles. Il pourra aussi être appelé à seconder les Corps d'Armée et Divisions en les renforçant dans les gares de ravitaillement, en allant prendre livraison des approvisionnements en excédent que les grandes unités peuvent être obligées de laisser sur place, etc. Enfin, il sera naturellement amené à intervenir s'il est créé des magasins dans les gares. Y a-t-il lieu d'en créer ? C'est ici toute la question des réserves qui se pose. L'Intendant de l'Armée aura à l'examiner ainsi que celle des « volants ».

Il le fera tout d'abord pour la seule réserve mobile qui ait été maintenue organiquement dans les formations d'Intendance en campagne, c'est-à-dire pour les troupeaux de bétail, à entretenir aussi bien par l'Armée que par les Corps d'Armée et Divisions. Il devra aussi être constamment préoccupé par la situation que crée à notre service la suppression des convois administratifs, situation toujours délicate, en particulier pendant les périodes de déplacement. Il se tiendra au courant des mesures que les grandes unités subordonnées auront été amenées à prendre à cet égard, de manière à provoquer au besoin des ordres du Commandant de l'Armée pour les faire compléter ou modifier. Il examinera enfin s'il n'y a pas intérêt à créer des réserves de vivres et fourrages à l'échelon Armée. A cet échelon, ces réserves sont en principe constituées par des magasins de gare, elles sont donc fixes et paraissent assez peu indiquées en guerre de mouvement. Il est cependant des cas où il sera commode d'y recourir. On peut être amené à prévoir, par exemple, l'utilisation pendant plusieurs jours consécutifs d'une station comme gare de ravitaillement, les grandes unités par suite de leur échelonnement en profondeur étant appelées à s'y présenter successivement ; dans ce cas, une réserve ou même simplement un « volant », géré par le service des gares et magasins pourra beaucoup faciliter les ravitaillements. De même, si l'on est amené à créer des centres de ravitaillement, il sera avantageux d'avoir un jour de Subsistances d'avance dans les gares où se chargeront les convois, de manière à rendre les mouvements de ceux-ci indépendants des heures d'arrivée des trains. Le jour où une gare cesse d'être uti-

lisée, on peut, à condition d'être prévenu 24 ou 48 heures à l'avance (et ce délai de prévision est très réalisable à l'échelon Armée), s'arranger de manière à épuiser le stock soit en supprimant le train de ravitaillement, soit en envoyant ce dernier dans une autre gare il est nécessaire d'organiser un nouveau magasin.

En résumé, quand l'Armée est en marche loin de l'ennemi, les propositions de l'Intendant de l'Armée viseront, au point de vue de la mise en place du système de ravitaillement, la mise en œuvre des formations d'Armée et la question des « volants » et réserves.

Ces propositions, ainsi que les renseignements et propositions du 3^e bureau de l'État-Major, du service des Chemins de fer et du service Automobile, ayant été centralisées au 4^e bureau, il ne restera plus, après décision du Général, qu'à établir la deuxième partie de l'ordre d'opérations. Elle fixera : les mesures spéciales au ravitaillement des éléments d'Armée, les gares, centres et heures de ravitaillement, la participation des formations de l'Intendance d'Armée aux ravitaillements, les mesures relatives aux « volants » et aux réserves.

Supposons maintenant que l'Armée commence à entrer en contact avec l'ennemi, et que le Commandement envisage une bataille plus ou moins prochaine. Il faut alors prévoir les besoins formidables auxquels on devra faire face dès que l'action s'engagera, se mettra en mesure de recevoir ou d'expédier un nombre de trains pouvant aller, nous le savons, jusqu'à 90 par jour(1). Pour cela, les gares du trafic commercial ne suffisent pas, il faudra envisager ou leur amélioration, ou la création de gares nouvelles avec chantiers. Alors se poseront au Commandement des questions d'une importance capitale. Où et quand s'installer, pour le faire à bonne portée de l'adversaire ? Comment s'installer, c'est-à-dire d'une façon sommaire mais rapide, ou d'une manière plus complète, mais plus longue ? Les solutions les plus diverses sont possibles, depuis l'installation de fortune, réalisée en quelques jours, jusqu'à l'installation perfectionnée telle que nous l'avons connue pendant la période de stabilisation de la dernière guerre. On ne saurait se borner d'ailleurs à faire des organisations du service des chemins de fer : pour répartir, conformément aux besoins, tout ce qu'apporte celui-ci, il faudra utiliser à fond le réseau routier (donc veiller à

(1) V. tableau page 68.

son entretien, y régler une circulation intense) et, s'il y a lieu, recourir à la voie de 0 m. 60. On devra songer en même temps aux magasins, dépôts, stockages de toute nature, aux hôpitaux et formations sanitaires diverses. Les propositions de tous les Services afflueront donc au 4^e bureau de l'État-Major de l'Armée.

En ce qui le concerne, l'Intendant de l'Armée recherchera un emplacement convenable pour son troupeau de bétail (de manière à ce qu'il soit assez près des troupeaux de bétail des Divisions pour les ravitailler par la route). Mais surtout, il s'occupera de l'installation de ses magasins (magasins de gare et magasin central des ordinaires). Cette question sera liée à celle de l'organisation d'ensemble des gares nécessaires à l'Armée.

Pendant la dernière guerre, l'installation d'une gare « équipée » donnait lieu à des reconnaissances préalables, auxquelles assistaient des officiers du 4^e bureau de l'Armée, le commissaire régulateur, le commandant des sapeurs de chemins de fer, les chefs de Service intéressés et souvent un représentant de la Direction de l'arrière. L'Armée établissait ensuite un plan d'ensemble que se réservait d'approuver la Direction de l'arrière, puisque le service des chemins de fer, organe du Grand Quartier Général, était en cause. Cette procédure donnait toutes garanties, elle avait le défaut d'être un peu longue. Il est des cas où on sera conduit à l'abréger, mais on ne pourra songer à la supprimer ; les erreurs initiales d'organisation, qu'entraînerait fatalement une étude, préalable insuffisamment approfondie, seraient trop lourdes de conséquences graves.

Les gares ou chantiers à attribuer au service des Subsistances, devront se prêter facilement, comme tous ceux de l'Armée, au déchargement des trains et au chargement des convois hippomobiles ou automobiles. Nous avons indiqué les conditions générales à remplir par nos magasins pour qu'ils se prêtent commodément à cette double opération (1). Elles sont assez faciles à réaliser. Toutefois, une organisation bien complète, sous baraque de bois, avec Decauville, chemins d'accès et cours bien établis par le service routier, demande une quinzaine de jours. En se contentant de dresser quelques tentes-barques pour mettre simplement à l'abri les denrées les plus périssables, on peut être prêt en deux jours. C'est cette dernière installation que l'on réalisera en général pour commencer, puis on la perfectionnera progressivement conformément au principe

(1) Voir figure 9.

que nous avons déjà préconisé. L'organisation de ces magasins sera poursuivie (en dehors, bien entendu, de la construction des baraques en bois qu'assurera le Génie et des travaux du Service Routier) par le Service des gares et magasins de ravitaillement. Celui-ci occupera donc en principe toutes les gares de ravitaillement en subsistances avec la mission de recevoir les trains, de faire les livraisons aux parties prenantes se ravitaillant en gare ou de charger les convois automobiles.

La répartition des gares et chantiers entre les différents services est une question de Commandement. On cherchera en général à avoir un système de gares échelonnées en profondeur sur deux lignes. Il nous faudra des gares de ravitaillement en Subsistances sur les deux lignes, les unes pour ravitailler les grandes unités engagées, les autres pour ravitailler les éléments d'Armée laissés en arrière, les grandes unités momentanément retirées du front, ou en cours d'embarquement ou de débarquement. Signalons aussi que dans l'ensemble de ce dispositif il y aura intérêt à placer toujours les gares de Subsistances le plus près possible des unités à ravitailler, de manière à réduire au minimum les centres de ravitaillement. L'avantage est double. Avantage pour la bonne exécution de notre Service : on évite les transbordements. Avantage d'ordre général : avec les ravitaillements de l'Intendance, peu denses et encombrants, la capacité de transport des convois et de la voie de 0 m. 60 est moins bien utilisée.

Enfin, dernier point à envisager par l'Intendant de l'Armée : pour quelle quantité d'approvisionnements faut-il préparer nos magasins ? C'est à nouveau la question des réserves à entretenir qui se pose. Il nous faudra au moins un jour de Subsistances pour l'ensemble des effectifs à ravitailler, si nous voulons, et c'est toujours un résultat très désirable, rendre les ravitaillements indépendants des heures d'arrivée des trains. Proposerons-nous une quotité plus forte au Commandement ? Plus un stock est important, plus il est vulnérable au bombardement, plus il est difficile à liquider en cas de déplacement, plus il est exposé aux avaries de denrées, mais par contre plus il donne de sécurité pour parer à un à-coup provenant du mauvais fonctionnement de la voie ferrée ou de toute autre cause. Pendant la guerre, on se contentait dans les périodes de calme d'un jour de Subsistances. Dans les périodes de bataille, lorsqu'on procédait à des « offensives » contre le front ennemi, les approvisionnements des magasins étaient le plus souvent portés à deux jours.

Cette quotité a été rarement dépassée et paraissait suffisante, étant donné que nos ravitaillements ont fonctionné avec une régularité remarquable depuis les établissements de l'intérieur jusqu'aux gares de ravitaillement. Le fait que l'on peut compter ou non sur cette régularité est une des principales données du problème. Nous sommes donc amenés à nouveau à souligner ici le rôle capital de l'Intendant de l'Armée qui, de par ses attributions, peut suivre le courant de ravitaillement depuis son origine, est en mesure de savoir si les stations magasins et organes analogues sont susceptibles de se prêter avec souplesse à des variations brusques de débit, etc. C'est donc à ce haut fonctionnaire qu'il appartient d'étudier le problème, et de préparer une solution en s'inspirant au mieux des circonstances. Ajoutons que le choix de la quantité et de la nature des approvisionnements à entretenir est aussi beaucoup une question de savoir-faire et de « tempérament » personnel. Savoir manier des stocks d'une manière judicieusement adaptée aux nécessités des ravitaillements, n'avoir ni *trop*, ni *trop peu* malgré la variation constante des besoins est un art véritable, et pour y passer maître il faut une solide base de connaissances professionnelles et d'expérience. Quoi qu'il en soit, l'Intendant de l'Armée devra prendre ses responsabilités et soumettre ses propositions à son Chef.

En résumé, pour la prise de contact et pour la bataille, la mise en place du système de ravitaillement en Subsistances par l'arrière nous apparaît comme une opération délicate, qu'il faut exécuter au point et au moment opportuns, dans les conditions d'installation les plus pratiques et les plus rationnelles. Au demeurant, et dans la deuxième partie de l'ordre de l'Armée, elle se traduira toujours par les mêmes indications que dans le premier cas envisagé : mesures relatives aux éléments d'Armée, points et heures de ravitaillement, utilisation des formations d'Intendance d'Armée, constitution de volants et réserves.

Ce qu'il importe tout particulièrement de retenir de qui précède, c'est la coordination complète qui doit exister entre la mise en place du système et l'ensemble des opérations de l'Armée. Comment cette coordination pourra-t-elle être assurée ?

« La meilleure manière (1) pour le Commandement de s'assurer que tous les services fonctionnent dans des conditions satisfaisantes, c'est de faire périodiquement un rapport général des Ser-

(1) Colonel, actuellement Général, Lemoine. Conférence au centre des Hautes Etudes Militaires.

vices. Chaque Directeur y expose brièvement sa situation, ce qu'il a fait depuis la dernière réunion, ses difficultés, ses besoins. En une ou deux heures, le Chef s'est renseigné, chaque Service s'est trouvé pour un moment replacé dans l'ensemble et s'est rendu compte de ce qu'ont fait ses voisins, beaucoup de questions ont pu être sinon résolues, du moins remises dans la bonne voie ; enfin, le Chef a pu donner simultanément à tous les quelques directives qu'il considère comme essentielles. Il y a là une méthode de commandement et de coordination incomparable et qui a fait ses preuves. Permettez-moi d'invoquer à ce sujet l'autorité du Général Debeney. Voici en effet ce qu'il a écrit dans son rapport sur les opérations de 1918 :

« Tous les samedis, le Général commandant la 1^{re} Armée faisait lui-même un grand rapport auquel assistait tous les Chefs de Service. La situation de tous les Services y était exposée, et le Général faisait connaître ses intentions stratégiques ou tactiques. Aussi, bien que le programme d'offensive, qui a abouti à la manœuvre du 8 août, n'ait jamais fait l'objet de directives écrites données au Services, il a eu néanmoins, et depuis le mois de mai, une influence constante sur l'organisation des communications. »

Grâce à la méthode qui vient d'être préconisée, la coordination d'ensemble est assurée. Elle résulte de l'action personnelle du chef sur ses directeurs de service. Quant aux détails pratiques d'exécution, ils doivent être traités dans une atmosphère de liaison étroite entre le 4^e bureau de l'Etat-Major et l'Intendance d'Armée, conformément à la méthode générale que nous ne cesserons de recommander.

Les agents tout désignés pour assurer cette liaison, sont l'Intendant du 4^e bureau et l'Intendant adjoint à l'Intendant de l'Armée. Le rôle du premier doit retenir particulièrement notre attention. Il a un double aspect. C'est tout d'abord un rôle d'officier d'Etat-Major spécialisé. A ce titre, ce fonctionnaire est chargé dans son bureau de tout ce qui concerne l'Intendance. Il prépare de ce fait la rédaction des ordres relatifs à son emploi, il est prêt à renseigner à tout instant le chef du bureau, le chef ou le sous-chef d'Etat-Major ou le Général, sur le fonctionnement de notre Service, son activité, ses possibilités, ses besoins. D'autre part, il doit tenir l'In-

(1) Il est bien entendu que les renseignements à fournir par l'Intendant du 4^e bureau à l'Intendant de l'Armée peuvent être limités, dans certains cas, par le secret professionnel qui s'impose à tout officier d'Etat-Major. Les cas sont assez rares, l'Intendant de l'Armée, étant donnée sa haute situation, pouvant être, en général, mis au courant personnellement de tout ce que sait l'Intendant du 4^e bureau. Celui-ci, d'ailleurs, quand il y aura doute dans son esprit sur ce qu'il peut dire ou ne pas dire, n'aura qu'à poser la question à son chef de bureau.

tendant de l'Armée constamment au courant de tout (1) ce qui peut lui permettre de prévoir, donc de mener à bien sa lourde tâche. La mission de l'Intendant du 4^e bureau nécessite de la part de celui-ci de très sérieuses qualités techniques et une connaissance étendue de l'organisation générale de l'Armée, Services d'avant et Services d'arrière. Elle exige également que son titulaire ait beaucoup de tact, de savoir faire, et aussi, nous le disons nettement, qu'il se garde comme d'un danger de substituer son action à celle de l'Intendant de l'Armée dans la direction général du Service. Ce haut fonctionnaire est responsable vis à vis du Commandant de l'Armée de l'exécution de son Service. Comme conséquence de cette responsabilité, il doit pouvoir développer librement son initiative agissante, sous réserve de se conformer aux lois et règlements et à la volonté de son Chef (1).

En dehors de l'action d'ensemble que je viens de caractériser, l'Intendant de l'Armée aura également à mettre en œuvre sa boulangerie d'Armée, si une formation de cette nature est mise à sa disposition. Il devra aussi organiser l'exploitation de la zone des étapes.

Cette exploitation prendra toute son ampleur en période de stationnement, elle constituera alors un travail régulier, de longue haleine, et elle pourra se compléter par une organisation de production des ressources : elle se transformera alors en « administration économique (2) ». Dans ce cas, elle devra viser à ce résultat fécond en heureuses conséquences d'instituer un véritable régime d'association entre les paysans et l'administration militaire. *Do ut des !* c'est la formule du contrat toujours supérieur dans ses résultats à la

(1) Je me permets ici (en m'en excusant) d'indiquer ce que je disais à propos de l'Intendant du 4^e bureau à mes auditeurs de l'Ecole Supérieure de l'Intendance : « Quand on étudiera les mesures propres à faire face à une situation donnée, il arrivera fréquemment à l'Intendant de l'Armée de procéder à cette étude avec l'Intendant du 4^e bureau et de lui demander son avis. Cet avis devra toujours être donné, et s'il y a lieu défendu à ce moment là avec la netteté franche et respectueuse qui est de règle dans les rapports d'inférieur à supérieur. Mais la décision de l'Intendant de l'Armée une fois prise, nous n'hésitons pas à affirmer que l'Intendant du 4^e bureau doit oublier ses préférences personnelles, et que s'il cherchait à les faire triompher ensuite auprès du Commandement, il manquerait à son devoir. Qu'on ne dise pas qu'en essayant de faire aboutir une solution qui lui paraît techniquement plus avantageuse il agirait pour le bien du service. Nous estimons, en ce qui nous concerne, qu'il est essentiel avant tout, de respecter les règles fondamentales de toute organisation militaire. Les violer c'est aboutir, en dernière analyse, à substituer l'intrigue à la discipline, c'est créer la confusion des pouvoirs, et finalement le désordre. Toute action oblique de l'Intendant du 4^e bureau, ne pourrait avoir pour résultat que de transformer un agent de liaison en agent de conflit.

(2) Intendant général Nony. *Op. cit.*

contrainte. L'armée aidera le cultivateur à produire en lui facilitant l'arrivée de ses semences, de ses engrais, en lui prêtant au besoin de la main-d'œuvre et des chevaux fournis par des troupes au repos : elle demandera en échange au producteur de prélever une part raisonnable sur sa récolte à un prix équitable.

Les denrées réunies seront groupées sous la direction de l'Intendant directeur des Etapes par des gestions et gérance d'annexes réparties sur toute l'étendue de la zone. Les approvisionnements ainsi constitués serviront, soit à la subsistance des formations d'Etapes, soit au ravitaillement des troupes de l'avant. Dans ce cas il sera fait appel, soit aux chemins de fer, soit à des convois automobiles ou hippomobiles.

D. — GRAND QUARTIER GÉNÉRAL

Le Grand Quartier Général est doté pour son administration propre et ses ravitaillements, ainsi que pour l'administration des troupes et formations du Service des chemins de fer — lesquels relèvent, nous le savons, directement du Commandant en chef — d'une Direction d'Intendance et de deux intendances administratives, dont je me borne à vous signaler l'existence.

Il est, par contre, indispensable que nous examinions plus attentivement le rôle dévolu à l'Intendant général, assisté de deux Intendants militaires comme adjoints, qui porte le titre d'Inspecteur général de l'Intendance aux Armées. Cette Inspection est destinée à centraliser, sous l'autorité du Commandant en chef, toutes les questions concernant le fonctionnement du Service de l'Intendance aux Armées. Comment, à défaut d'indications précises qui n'ont pas encore été données à ce sujet ou qui revêtent un caractère confidentiel, concevoir le rôle de cette Inspection générale ? Elle devra, à mon avis, laisser une très large initiative aux Intendants d'Armée, car dans un domaine aussi vaste, tout excès de centralisation présenterait un grave danger. Le principe de l'Armée « unité de vie » que nous avons cité à plusieurs reprises doit être considéré comme un principe fondamental et fécond. Mais une certaine surveillance et un certain nombre de directives générales sont cependant nécessaires, sinon il risque de se produire entre les Armées des différences de méthodes trop marquées. Ces différences ne présenteraient pas d'inconvénients sérieux si la composition des Armées ne changeait pas ou changeait peu ; mais l'expérience a prouvé qu'au contraire les variations dans l'ordre de bataille sont extrêmement

fréquentes. Il faut éviter par suite que les Corps d'Armée et Divisions soient appelés à modifier leurs procédés et leurs habitudes administratives d'une façon trop complète toutes les fois qu'ils passent d'une Armée à une autre. Il faut éviter aussi, si on procède à une exploitation méthodique des zones d'Etapes, que les procédés d'« administration économique » présentent des divergences marquées, susceptibles souvent de susciter du trouble et du mécontentement de la part des populations. L'Inspecteur général aura, en outre, une action technique à exercer sur le service de l'Intendance des gares régulatrices et également sur le fonctionnement des boulangeries d'Armée, si celles-ci ne sont pas mises à la disposition des Intendants d'Armée.

L'Inspecteur général aura encore et surtout à jouer en ce qui concerne notre Service un rôle de répartition de ressources et de prévisions à échéance lointaine. La répartition des ressources venant de l'intérieur s'opère, nous le savons, en répartissant les établissements expéditeurs entre les gares régulatrices. L'Inspecteur général adressera à cet effet au Commandant en chef ses propositions basées sur la situation des établissements expéditeurs (quotité et ancienneté des approvisionnements, — facilité de fonctionnement technique, etc.). Ces propositions combinées avec celles du Service de chemins de fer concernant les transports, fourniront au Commandant en chef les éléments de sa décision.

Les prévisions à échéance lointaine auront pour but d'aviser en temps voulu le Gouvernement (Ministre de la guerre ou Ministres chargés du ravitaillement des Armées) des besoins à satisfaire pour permettre la réunion des ressources correspondantes. Certains de ces besoins sont faciles à évaluer : il suffit, pour les vivres réglementaires, de multiplier les rations par les effectifs. Mais certaines circonstances peuvent rendre nécessaire par exemple un changement du tarif des rations ou bien l'introduction dans le ravitaillement de denrées nouvelles. Des modifications de cette nature nécessitent des études qui ont besoin d'être menées avec tout le soin et la compétence désirables. Il y a aussi les denrées et matières des ravitaillements éventuels qui présentent une très grande variété. Il y a enfin les modifications à apporter à la tenue et à l'équipement.

A portée immédiate du Commandant en chef pour recevoir ses directives sur ces sujets différents, l'Inspecteur général sera bien orienté sur ses intentions. D'autre part, il sera tenu au courant par l'Etat-Major général de tous les changements et améliorations signalés comme désirables par les Commandants de grandes unités.

Il recevra enfin par la voie technique toutes les indications que les Intendants pourront recueillir tant par suite de leur contact avec les corps de troupe et les officiers d'approvisionnement, que de leur pratique quotidienne des opérations de ravitaillement.

Renseigné ainsi sur les perfectionnements souhaitables, l'Inspecteur général aura à étudier s'ils sont réalisables tant au point de vue technique (facilités de fabrication) qu'au point de vue économique (abondance plus ou moins grande de ressources, facilités d'importation, etc.). Il trouvera sur cet aspect du problème tous les éléments d'information, tant auprès du Ministère de la guerre que des Inspections générales des Subsistances et de l'Habillement avec lesquelles il sera toujours en contact étroit. Il est infiniment probable que les projets et propositions à l'élaboration desquels il procédera en se basant sur une documentation aussi sérieusement établie, auront les plus grandes chances, d'abord d'être approuvées par le Commandant en chef, puis de recueillir l'adhésion du Ministre intéressé et de faciliter un accord rapide.

Ainsi sera assuré *par le haut*, conformément aux ordres du Commandant en chef le contact entre le Service de l'Intendance de l'Armée et le Service de l'Intendance de l'Intérieur, contact qui nous le savons se fait par *le bas* dans les établissements expéditeurs.

*
* *

Telle est l'organisation actuelle du Service de l'Intendance aux Armées. Elle nous apparaît comme basée sur les principes que je me suis efforcé de mettre en lumière dès le début de cet entretien et sur l'expérience de la dernière guerre. Elle est donc de nature à nous donner confiance (sauf cependant la réserve que j'ai été amené à faire au sujet du convoi administratif). Mais nous devons éviter de nous endormir dans une trompeuse sécurité.

Ne perdons pas de vue, tout d'abord, qu'étant donnés les progrès de la civilisation, les besoins de nos soldats habitués de plus en plus à une vie large et facile ne feront que s'accroître, d'où une première cause de difficultés nouvelles. — N'oublions pas non plus que pendant la dernière guerre, notre tâche a été facilitée par la stabilisation du front et le fonctionnement très régulier du service des chemins de fer. Il ne faudrait pas que ces facilités nous fassent oublier tous les aléas que soulève la guerre de mouvement dans l'exécution des ravitaillements. — Ne perdons pas de vue enfin qu'avec le développement de certains engins de lutte, les transports de l'arrière risquent de

devenir de plus en plus vulnérables et de ne pas conserver toujours les facilités que nous avons connues. — Gardons précieusement les enseignements du dernier conflit, mais restons éclectiques. Cherchons toujours, comme nous le faisons avant la guerre de 1914, des méthodes et une organisation susceptibles de s'adapter à toutes les circonstances de guerre. Que les magasins de gare, par exemple, ne nous fassent pas renoncer trop facilement aux réserves mobiles ! C'est en procédant toujours par prévisions larges et complètes, c'est en se plaçant toujours par la pensée dans la situation la plus désavantageuse, c'est en se préparant toujours à surmonter la difficulté maxima, qu'un Service comme celui de l'Intendance peut rester à hauteur de sa mission.

III^e CONFÉRENCE

MOBILISATION ÉCONOMIQUE ⁽¹⁾

Les enseignements de la guerre 1914-1918

MESURES PRISES :

- a) *Avant la guerre ;*
 - b) *Pendant la première partie de la guerre (1914-1916).*
-

*Conférence au Centre des Hautes Études Militaires et au Centre des
Hautes Études Navales.*

(1) Les conférences sur la mobilisation économique font partie, au Centre des Hautes Études Militaires, du cours de Stratégie. Celui-ci comprend les grandes divisions ci-après :

I. *Le Chef.* — II. *Les éléments positifs de la guerre* (organisation générale de la nation en temps de guerre, mobilisation économique, transports, organisation des frontières). — III. *Commandement et conduite des opérations.*

MON GÉNÉRAL,

AMIRAL,

MESSIEURS,

Lorsqu'une Nation moderne, arrivée au stade de civilisation et d'organisation qui est le nôtre, s'engage dans un conflit armé, il en résulte pour elle, — pendant la période même des hostilités, et quels que soient leurs résultats, — une crise économique certaine (1).

Cette crise économique a pour cause essentielle une *rupture d'équilibre entre la production et la consommation* du pays. D'une part, en effet, la force productrice de la collectivité nationale est diminuée, puisque des travailleurs doivent quitter leur tâche et se transformer en soldats, uniquement occupés à consommer et à détruire. D'autre part, une partie de la puissance productrice du pays, ainsi réduite, doit être détournée de sa destination du temps de paix au profit des fabrications spéciales aux Armées.

(1) On peut citer, dans le passé, quelques exceptions à cette règle.

Exemple : au xiv^e siècle, pendant une période d'accalmie de la Guerre de Cent Ans, les « Grandes Compagnies » inactives ravagent la France. Charles V les envoie combattre en Castille ; elles vivent sur le pays ennemi. Pendant ce temps la France est débarrassée de ces dangereux parasites ; ses artisans et ses cultivateurs peuvent travailler dans une sécurité beaucoup plus grande. Il y a donc amélioration immédiate de la situation économique.

Autre exemple : Tout au début du xvii^e siècle, dans une lettre que l'ambassadeur d'Angleterre à Paris adressait à son Gouvernement, on relève cette phrase : « Le Roi de France m'a déclaré qu'il pouvait lever 50.000 cavaliers et 200.000 hommes de pied sans arrêter une charrue ou un artisan de son travail ». Que valait cette assertion d'Henri IV ? Nous savons que son armée ne dépassait pas 50.000 hommes en temps de paix. Nous savons aussi que le Béarnais n'en était pas à une gasconnade près quand il cherchait à impressionner les représentants d'une puissance étrangère. Mais, en l'espèce, si ses paroles étaient exagérées, elles n'en contenaient pas moins une grande part de vérité. La France venait de traverser une longue période de luttes armées. La paix, enfin rétablie, faisait des loisirs à de nombreux soldats licenciés qui, en attendant qu'un nouveau conflit vint leur procurer des occupations, tiraient le plus clair de leur subsistance du brigandage. C'est sur eux qu'Henri IV comptait pour renforcer au besoin ses effectifs. Il était donc en droit d'affirmer que, lorsqu'il rappellerait ces guerriers sous les bannières royales, l'agriculture et l'industrie ne verraient pas leur main d'œuvre diminuer.

Mais il s'agit dans les deux exemples ci-dessus, de cas spéciaux, de mœurs militaires disparues ; ce sont des exceptions qui confirment la règle.

Le déséquilibre s'accroît avec l'augmentation des effectifs et le perfectionnement des engins de lutte. Il tend vers son maximum si on applique le système de la Nation armée, tel que l'organisaient nos lois de recrutement entre 1875 et 1914, et lorsque la guerre prend le caractère d'une guerre de matériel. L'invasion d'une partie du territoire, la longue durée du conflit, peuvent aggraver encore la situation.

A côté de ce déséquilibre entre la production et la consommation, cause fondamentale de la crise économique (et souvent en étroite dépendance avec lui), on voit apparaître d'autres « *éléments perturbateurs* ».

Pour ne citer que les plus importants, notons, tout d'abord, le trouble que subissent les *organismes de transport* obligés d'assurer des mouvements de troupes, de déplacer des matières et des matériels de nature souvent différente de ceux du temps de paix, et cela dans des directions inaccoutumées.

Signalons aussi les difficultés qui se révèlent dans le *domaine commercial*. Sur les marchés intérieurs, où les marchandises se raréfient, la demande se trouve mise en posture défavorable par rapport à l'offre. D'autre part, l'État se présente acheteur aux besoins formidables et urgents. Il est redoutable pour les consommateurs ordinaires qui craignent de se trouver réduits à la portion congrue. Il risque, par contre, d'être lui-même une proie facile pour trop de fournisseurs de guerre peu scrupuleux. Manœuvres de spéculation ou d'accaparement, multiplication abusive des intermédiaires, enrichissement scandaleux des mercantis et des « *munitionnaires* » comme on disait jadis, ont trop souvent, à toutes les époques, marqué les périodes de guerre.

Ces mêmes caractéristiques se retrouvent, d'ailleurs, sur les marchés situés en dehors des frontières et où le belligérant est amené à effectuer des achats. De plus, au point de vue du commerce extérieur, surgit un autre danger : toute nation frappée dans sa capacité de production, est frappée *ipso facto* dans sa capacité d'échange ; la balance des comptes devient défavorable, les paiements à l'étranger sont rendus précaires.

Indiquons enfin que l'État, pour faire face aux dépenses supplémentaires qui lui incombent, est obligé d'*effectuer sur les fortunes privées un prélèvement considérable et dans un temps très court*. L'opération, déjà délicate en elle-même, est rendue encore plus ardue, par suite des conditions économiques spéciales créées par la guerre :

celle-ci amène, en général, une crise de confiance ; elle restreint la matière imposable, puisqu'elle réduit la production ; elle nécessite, nous venons de le dire, une modification de l'outillage industriel pour faire face aux fabrications spéciales aux Armées, et cette modification absorbe et immobilise forcément une partie des capitaux disponibles.

Ces différents éléments perturbateurs, comme le déséquilibre de la production et de la consommation, sont, d'une manière évidente, d'autant plus nocifs que la Guerre revêt davantage le double caractère déjà défini : nation armée, lutte de matériel.

Ceci posé, si nous concentrons notre attention sur le cas actuel de la France, sur la forme de conflit qu'elle a l'impérieux devoir d'envisager pour être en mesure de *se défendre*, nous sommes amenés à conclure que la Guerre risque d'entraîner pour nous une crise économique intense et redoutable, — crise qui pourrait entraver la satisfaction des besoins des Armées et de ceux de la population civile, et, par suite, compromettre la victoire. Nous avons donc un intérêt vital à en atténuer, si possible, l'acuité par une organisation adéquate. D'où l'idée de la *mobilisation économique*.

Cette expression — qui a pris place désormais dans la terminologie militaire et, ajoutons-le tout de suite, gouvernementale — caractérise avec une précision significative une intervention des pouvoirs publics, corrélative à la mobilisation militaire, et se produisant dans tous les domaines, agricoles, industriels, commerciaux, financiers, etc..., etc..., de manière à utiliser au maximum, en vue de la défense nationale, les ressources économiques du pays (forces productrices laissées disponibles par la mobilisation militaire — et réserves antérieurement constituées).

Mais, si l'idée de la mobilisation économique nous apparaît comme précise, est-elle susceptible de réalisation pratique ?

La réponse à cette question est très variable, suivant les économistes auxquels elle est posée. Si les partisans des doctrines plus ou moins interventionnistes accueillent cette conception sans défaveur, par contre, ne doit-elle pas être repoussée, *à priori*, par ceux qui estiment que les lois de l'économie politique ne se plient guère à la contrainte étatiste. Ne faut-il pas se méfier de toute intervention à forme coercitive de la puissance publique dans le domaine économique ? Ne doit-on pas redouter les dégâts, parfois irréparables, que peut causer la main de l'État en touchant à ce mécanisme délicat, fait, comme l'a dit Bastiat, d'harmonies qui se croisent ?

Cette grosse main maladroite ne va-t-elle pas briser le moteur de la production, sous l'ambitieux prétexte d'agir sur son rendement ?

L'objection donne à réfléchir. Mais, d'autre part, faut-il admettre qu'un Gouvernement ayant la responsabilité du ravitaillement des Armées et du salut de la Patrie n'ait d'autre devoir que de se cantonner dans un philosophique « laissez faire, laissez passer ? »

Émettre une pareille conclusion serait vouloir caricaturer les doctrines de l'École libérale. Un de ses maîtres éminents, M. Colson, a nettement reconnu ici même (1), qu'en temps de guerre l'État était obligé d'accentuer son action dans le domaine économique. Seulement, il résulte de son enseignement tout entier, des preuves décisives à mon sens qu'il vous a apportées, que cette intervention doit être singulièrement prudente, qu'elle doit tenir le plus grand compte de l'expérience, parfois si dure, du passé, et, tout spécialement, de celle de la guerre 1914-1918.

Entièrement convaincu de la sagesse de ces avertissements, j'ai été conduit à adopter la méthode positive, et à vous présenter, avant tout, une étude de faits, en essayant de mettre en lumière les enseignements du dernier conflit. Je ne me dissimule pas, d'ailleurs, les lacunes et les imperfections de la documentation que j'ai pu recueillir. Ces lacunes et ces imperfections, s'ajoutant au sentiment profond que j'ai de la difficulté de ma tâche, m'imposeront le devoir d'éviter les appréciations imprudentes sur le passé, et encore plus, les conclusions prématurées sur les organisations à réaliser dans l'avenir. Conformément aux directives que j'ai reçues, j'essaierai surtout de poser le problème et d'en préciser les données.

Après avoir ainsi défini la méthode de mon exposé, je voudrais en tracer les limites et le plan.

La *mobilisation économique*, en prenant cette expression dans le sens complet que je viens de lui donner, embrasse un domaine immense.

Pour classer les multiples questions qu'elle soulève, on a été conduit, dans l'élaboration du programme des conférences de stratégie, à adopter une méthode basée sur la *nature* des besoins à satisfaire en cas de conflit. On a distingué : d'une part, les besoins en *matériel de lutte*, qui sont *spéciaux* aux Armées ; d'autre part, les

(1) Le programme du Centre des Hautes Etudes Militaires comporte 10 conférences d'Économie Politique faites par M. Colson,

besoins en *matériel d'entretien* qui sont *communs* à la population civile et aux Armées.

Le même programme a réservé tout ce qui concerne le matériel de lutte à un autre conférencier qui traitera devant vous, sous le titre « Mobilisation Industrielle » les problèmes qui touchent à la production de ce matériel. Il y rattachera, en raison du rôle important qu'elles jouent dans ce domaine, les questions de charbon et de main-d'œuvre en usine.

Quant à mon exposé, il aura pour objet les questions qui touchent à la satisfaction des besoins en matériel d'entretien, c'est-à-dire essentiellement : la production agricole et les industries de l'alimentation et du vêtement (je réserve comme échappant à ma compétence ce qui touche au Service de Santé).

Mais, en étudiant ces questions, et précisément parce qu'elles intéressent à la fois l'Armée et la population civile, nous serons immédiatement mis en face des conséquences du déséquilibre entre la production et la consommation. Nous verrons jouer les éléments perturbateurs qui agissent dans le domaine des transports, dans le domaine commercial, dans le domaine financier. Nous serons donc conduits à examiner les mesures d'ordre général susceptibles de remédier aux principales difficultés économiques de Guerre : ainsi s'explique le titre extensif de « Mobilisation économique » donné à mes exposés.

Dans les limites que je viens de définir, je vais m'efforcer d'étudier tout d'abord ce qui, dans notre organisation d'avant-guerre pouvait avoir le caractère de mobilisation économique. J'indiquerai ensuite comment cette organisation a évolué pendant quatre longues années de lutte sous la pression des événements. Enfin, je tâcherai de conclure.

PREMIERE PARTIE

MESURES D'AVANT-GUERRE

au point de vue

DE LA MOBILISATION ÉCONOMIQUE

Bien que l'expression ne fut pas encore en usage, il est incontestable qu'il existait en France, avant 1914, un certain nombre de mesures de Mobilisation économique. On ne saurait refuser ce caractère aux préparatifs qui avaient été faits pour que le Pays puisse disposer, en cas de conflit, des approvisionnements de toute nature nécessaires à la Défense nationale.

Dans l'élaboration de ces préparatifs, deux grandes catégories de procédés avaient été employés. Les uns visaient à la constitution, dès le temps de paix, de stocks de denrées, matières ou matériels, à utiliser au moment de la Guerre. Les autres consistaient essentiellement à organiser à l'avance un système permettant de réunir en temps opportun les ressources voulues.

De ces deux méthodes, la première était plus sûre, mais imposait aux budgets du *temps de paix* une lourde charge ; la seconde présentait les avantages et les inconvénients inversés. Examinons comment on les avait appliquées pour le Service des Subsistances et pour le Service de l'Habillement.

CHAPITRE PREMIER

LE SERVICE DES SUBSISTANCES

§ 1. Les approvisionnements initiaux

Étant donnée la rapidité avec laquelle le haut commandement désirait mobiliser et concentrer les Armées, la nécessité s'imposait d'avoir toujours sous la main les ressources voulues pour donner aux troupes et aux grandes unités tout ce qui leur était nécessaire en vue de leur entrée en campagne immédiate : vivres de réserve, vivres des trains régimentaires, vivres des convois administratifs de Corps d'Armée et d'Armée, vivres de chemin de fer et de débarquement.

En outre, il fallait être en mesure, dès que les Armées seraient concentrées, de leur expédier par l'Arrière un ravitaillement quotidien

et automatique: (1) il était donc apparu comme indispensable de constituer, dès le temps de paix, des stocks dans les stations-magasins.

L'ensemble de ces approvisionnements représentait une masse considérable et il en résultait une lourde charge pour les finances de l'État (capitaux immobilisés, loyers des magasins, frais de transport, d'entretien, de renouvellement, etc...); on s'était donc efforcé, particulièrement dans les dix dernières années avant la Guerre, de réduire ces stocks au strict minimum. En 1914, la situation était sensiblement la suivante : les approvisionnements immédiatement nécessaires aux troupes et aux grandes unités étaient intégralement constitués, sauf le pain de guerre des convois administratifs d'Armée (2). Quant aux stations-magasins, elles contenaient :

Farine	20	} jours pour l'effectif de base (3) de la station-magasin.
Petits vivres sauf café	20	
Avoine	20	
Café vert ou en tablettes	22	
Lard	15	
Pain de guerre	2	
Conserve de viande et potage salé	3	

soit 20 jours, en moyenne, pour les denrées du ravitaillement quotidien, 2 à 3 jours pour le pain de guerre, la viande de conserve et le potage salé.

En définitive, c'était surtout sur le pain de guerre et la viande de conserve qu'avaient porté les diminutions. Ces deux denrées coûtaient cher (une ration de conserve par exemple coûtait deux fois plus qu'une ration de viande fraîche). La diminution des approvisionnements entretenus réduisait à la fois les capitaux immobilisés, et les quantités à faire consommer annuellement par l'effectif de paix, pour assurer le renouvellement des stocks (4).

Fixés aux chiffres que je viens de donner, nos approvisionnements de temps de paix ne permettaient de suffire aux besoins des Armées mobilisées que pendant une très courte période. Il fallait donc être en mesure de diriger vers nos stations-magasins, dès le début de la mobilisation, un courant de réapprovisionnement régulier et intense.

(1) Voir II^e Conférence, page 75.

(2) Deux jours pour l'ensemble de l'effectif.

(3) C'est-à-dire l'effectif maximum que la station-magasin pouvait être appelée à ravitailler en 24 heures. Voir II^e Conférence page 67.

(4) Autre avantage, le soldat voyait moins fréquemment apparaître dans ses menus des denrées qu'il n'appréciait guère.

§ 2. Mesures prévues pour le Ravitaillement des Stations-Magasins

Le Ravitaillement National. — L'Importation

A. LE RAVITAILLEMENT NATIONAL

a) *Les données du problème.* — Le système de réunion de ressources, qui avait été préparé pour alimenter nos stations-magasins, consistait en un véritable drainage effectué sur tout le territoire, des Subsistances nécessaires aux Armées. Il portait le titre de Ravitaillement National.

Pour en saisir les idées maîtresses, il n'est pas inutile de se reporter à l'époque où il a été conçu par le chef (1) de la section de mobilisation de la Direction de l'Intendance au Ministère de la Guerre, c'est-à-dire entre 1885 et 1890.

A ce moment là, l'Entente Cordiale n'existait pas, et la France ne pouvait compter avec certitude sur la liberté de la mer, dans le cas où elle aurait à se défendre contre l'agression venant de l'Est, dont la menace pesait sur elle. Elle devait donc chercher à se suffire à elle-même. Tel était le problème posé à l'Intendance par le Haut Commandement.

Ce problème comportait-il une solution réalisable ?

Les ressources à réunir formaient une liste limitative qui correspondait aux expéditions à faire au titre du ravitaillement par l'arrière, tel qu'on le concevait avant 1914 : du pain (donc du blé), de la viande fraîche et de conserve, du riz, des haricots, du café, du sucre, du lard, du sel, de l'eau-de-vie, de l'avoine, du foin. Deux de ces denrées, le café et le riz, n'étaient pas produites par le sol national. Mais on savait qu'il y avait toujours dans nos grands ports, et surtout au Havre, des stocks considérables de café. Il en était de même pour le riz, que l'on pouvait d'ailleurs remplacer au besoin par d'autres légumes secs. Toutes les autres denrées pouvaient être demandées à la production française, laquelle en année normale, était à peu près suffisante pour la population toute entière.

Comme la mobilisation ne devait pas augmenter le nombre des

(1) Intendant militaire, depuis Intendant général Ducuing. Voir « Le Ravitaillement National. Ses origines. Ses règles générales » par M. Audibert, Contrôleur général de l'Administration de l'Armée. Chez Lavauzelle, 1924. — Voir aussi l'annexe à la fin du volume.

consommateurs (1), mais seulement les déplacer, il était théoriquement possible, et sauf le cas de mauvaise récolte, de ravitailler les Armées avec les seules ressources du pays. Mais ces ressources étaient réparties sur tout l'ensemble du territoire ; il s'agissait presque uniquement de denrées se trouvant dans toutes nos campagnes ; elles arrivaient en temps normal jusqu'au consommateur par le jeu de l'offre et de la demande. Que substituer à ce mécanisme naturel pour les diriger vers les stations-magasins ? Toute la difficulté était là.

S'adresser au commerce privé ? Quels étaient les commerçants sérieux qui allaient consentir à s'outiller pour être prêts à exécuter en tout temps, dès l'arrivée du télégramme de mobilisation, une opération aussi délicate et de pareille envergure ? On s'exposait à ne trouver que des gens aventureux et peu sûrs, rentrant dans la catégorie de ces entrepreneurs au sujet desquels Napoléon prononçait le jugement sévère que nous avons déjà rappelé (2). On risquait d'introduire sur les marchés intérieurs un de ces « éléments perturbateurs » que j'ai signalés en commençant comme particulièrement dangereux pour l'État et pour les simples consommateurs.

D'autre part, que pouvait-on présumer des tendances du paysan à la mobilisation ? On le savait avisé et prudent jusqu'à la méfiance. Il allait se rendre compte que, les plus solides travailleurs et les meilleurs attelages étant partis pour l'Armée, la production allait diminuer et les prix augmenter, donc qu'il était sage et avantageux (dans l'incertitude de ce que serait « la saison nouvelle »), de garder des réserves.

Si on envoyait vers lui des acheteurs militaires (dont les effectifs et les moyens d'action en véhicules et manutentionnaires devraient être considérables), on s'exposait à voir les greniers se fermer jalousement à leur approche. User de la réquisition ? Le remède risquait d'être pire que le mal.

Il importait, à ce point de vue, de ne pas oublier les leçons de l'histoire. Au début de la Révolution, la France avait été attaquée sur toutes ses frontières et privée de la liberté de la mer. Le ravitaillement des armées et de la population civile s'était heurté aux

(1) Notons cependant que la mobilisation devait avoir pour effet, au moins pour certaines denrées telles que la viande, d'augmenter la « ration journalière » de la majorité des hommes mobilisés. Il y avait donc augmentation de la consommation.

(2) 1^{re} conférence, page 33.

difficultés les plus graves. La Convention avait essayé de les surmonter par des mesures de contrainte économique et, malgré sa farouche énergie, n'avait abouti qu'à des résultats désastreux. « Les cultivateurs refusèrent de porter les denrées au marché. Ils préférèrent subir la prison et beaucoup de champs restèrent incultes »

(1). A la fin du printemps de 1794, la disette devenait de plus en plus tragique. Heureusement, un convoi de 116 navires chargés de blé d'Amérique put arriver à Brest le 8 Juin, échappant aux croisières anglaises grâce à l'héroïsme de l'Amiral Villaret-Joyeuse et de ses marins, qui sauvèrent le pays au prix de glorieux sacrifices symbolisés dans la reconnaissance nationale par le souvenir du *Vengeur*.

S'inspirant des considérations essentielles que nous venons de rappeler, le « créateur du Ravitaillement National » prépara et fit adopter par ses chefs techniques et par le haut Commandement le système dont nous allons donner les grandes lignes.

b) Les caractéristiques essentielles du système.

Il fallait tout d'abord dresser des statistiques aussi exactes que possible des ressources existant en France et suivre la variation de ces ressources, sous l'influence de la circulation et de la consommation, d'une récolte à l'autre, la période précédant la nouvelle récolte constituant la période critique de la « soudure ». On confia ce soin dans chaque département, à un « Comité de Ravitaillement Départemental », présidé par le Préfet, et composé des compétences nécessaires : directeurs des services agricoles et professeurs d'agriculture pour la production — fonctionnaires des finances, agents du fisc, représentant des entreprises de transport pour la circulation et la consommation — auxquels on joignit un officier supérieur breveté et l'Intendant militaire chargé des Subsistances dans le département.

Les statistiques étaient dressées, en partant des renseignements établis commune par commune. Elles faisaient ressortir par denrées, sous forme de courbes, les variations des ressources suivant les différentes époques de l'année, et indiquaient à la « soudure », ce qu'on appelait les « stocks minima ».

Tous ces documents étaient centralisés au Ministère de la Guerre par la Direction de l'Intendance. Celle-ci prenait pour base de ses évaluations les stocks minima, déduction faite de ce qui paraissait

(1) Contrôleur général Audibert. *Op. cit.*

nécessaire à l'alimentation sur place de la population civile. Elle recevait, d'autre part, du 4^e bureau de l'État-Major de l'Armée, des données nécessaires au point de vue de l'organisation des transports. Ainsi renseignée, elle répartissait les départements par rapport aux stations-magasins et aux places fortes à ravitailler, et leur fixait un programme d'expéditions quotidiennes à effectuer à la mobilisation. C'était le « plan de ravitaillement ».

Le Ministère de la Guerre envoyait un extrait du plan de ravitaillement à chaque département. Ici, nouveau travail du Comité départemental. Il consistait tout d'abord à diviser le département en « circonscriptions de groupement ». Une circonscription de groupement comprenait un certain nombre de communes et avait « un centre de réception ». Celui-ci était choisi autant que possible dans un lieu habituel de foire ou de marché, en un point desservi par voie ferrée ou fluviale, et à distance de transport hippomobile des diverses communes de la circonscription. La division du département en circonscriptions était arrêtée une fois pour toutes (sauf rectifications de détails reconnues nécessaires). Par contre, annuellement, le comité de ravitaillement répartissait les contingents à réunir, et les expéditions à faire, suivant un programme journalier, par les circonscriptions du groupement. Il procédait, enfin, à une sous-répartition du contingent entre les communes d'une même circonscription.

Tout ce travail de statistique et de répartition une fois établi, le problème était résolu sur le papier. Le centre de réception de X devait réunir le n^{e} jour de la mobilisation tant de quintaux d'avoine à recevoir des communes A. B. C. D., puis expédier ce contingent le $(n + 1)^{\text{e}}$ jour sur telle station-magasin ou telle place forte. En somme, on avait consciencieusement aligné colonnes, chiffres, dates. Restait à faire vivre le système, à trouver l'agent d'exécution qui, au moment du besoin, transformerait les prévisions et les calculs en réalité.

On s'adressa pour jouer ce rôle capital à un organe de modeste apparence, la « commission de réception » qui fut créée dans chaque circonscription de groupement.

La commission comprenait :

un président, choisi parmi les personnes dégagées de toute obligation militaire, honorablement connues, ayant de l'influence dans la région ; il était nommé par le Préfet ;

un membre adjoint choisi et nommé dans les mêmes conditions ;

un secrétaire comptable, qui était en général le receveur de l'enregistrement du canton le plus voisin. Celui-là, de par ses fonctions spéciales, restait à son poste civil à la mobilisation (1); de plus, on le savait lui aussi, bien connu du paysan, lequel est fréquemment en contact avec ce fonctionnaire pour les questions, si importantes aux yeux de nos cultivateurs, de succession, de vente d'immeubles, etc.

A côté de la commission, on plaça des experts pour apprécier la qualité des denrées, et le percepteur avec sa caisse. Celle-ci est bien connue aussi du paysan qui la sait garnie d'argent de bon aloi, venu tout droit du bas de laine.

Cette énumération seule montre bien quelles idées, on pourrait même dire quels sentiments — avaient présidé à l'élaboration de cette partie, essentielle nous n'hésitons pas à le répéter, de tout le système. Si on savait le paysan français défiant, on le savait aussi très susceptible de subir l'influence des gens qui remplissent la double condition d'être connus de lui et de représenter à ses yeux l'autorité.

Le rôle du Président, en particulier, était considéré comme capital. On prenait un notable et un notable nommé par le Préfet. On comptait qu'il bénéficierait du réseau d'influence qui rayonne de la Préfecture jusqu'au fond des campagnes, en passant par les mairies. D'autre part, son influence personnelle lui permettait d'éviter les mouvements de résistance, et d'être entendu quand il parlerait, dans les termes voulus, de dévouement et de patriotisme.

Ainsi le Ravitaillement National présentait, depuis les organes de préparation jusqu'aux organes de réalisation, un aspect civil. Il ne faut pas s'y tromper, derrière cette façade, c'était l'Intendant militaire qui agissait.

Dès le temps de paix, il préparait à leur rôle les Présidents des Commissions de réception. Il s'assurait que ceux-ci connaissaient à fond leur circonscription, commune par commune, (puisque la commune devait être la cellule originelle de la réunion du contingent). C'était l'Intendant, cheville ouvrière du Comité départemental, qui établissait pour chaque circonscription de groupement

(1) Les receveurs de l'enregistrement étaient inscrits sur le tableau C de la loi de recrutement.

un véritable journal de mobilisation (1) dans lequel étaient prévus les jours de réception, les quantités à recevoir, les expéditions à faire, l'organisation des convois pour aller de chaque commune au centre de réception, sans oublier les sacs nécessaires au transport du blé et de l'avoine, etc. Mais le fonctionnaire militaire n'entrait pas en contact direct avec le cultivateur. Il y avait un véritable camouflage, et cela dans l'intention bien arrêtée de créer une atmosphère de confiance.

Ce fut dans la même intention que l'on choisit comme mode d'acquisition des denrées à réunir l'« achat à caisse ouverte ». Il consiste, on le sait, à faire connaître à l'avance par publications, affiches, etc., le prix qui sera payé pour chaque denrée livrable en un point donné : le paiement se fait au comptant ; c'est en quelque sorte renverser l'ordre des facteurs dans l'opération de la vente : on offre de l'argent pour avoir de la marchandise. On décida que les prix d'achat à caisse ouverte seraient arrêtés en cas de mobilisation par le Ministre de la Guerre, sur la proposition de la « commission d'évaluation des réquisitions » dont la composition en personnalités compétentes donnait toute garantie. Ces prix seraient fixés d'après les cours normaux du commerce, pour la qualité loyale et marchande de la denrée.

Cependant, il fallait prévoir des cas de résistance. Pour permettre au président de la commission de réception de les surmonter, on l'investit du droit de réquisition. On ne désirait pas du tout qu'il fasse usage de cette arme, mais on préférerait qu'au su de tout le monde, il fut armé.

En résumé, une statistique dressée par département permettait au Ministre de la Guerre de déterminer chaque année le contingent que l'on pourrait demander au pays en cas de mobilisation, pour ravitailler les stations-magasins et les places fortes, en se basant sur l'époque la plus défavorable : ce contingent était réparti par départements, puis par circonscriptions de groupement, et enfin par communes. La réunion des approvisionnements et leur expédition étaient

(1) Réglementairement, c'était le préfet qui était chargé de réunir les contingents destinés à la population civile des places fortes. Pour éviter toute dualité dans la préparation ou l'exécution de toutes ces mesures, l'Intendant militaire devait travailler en liaison étroite avec le fonctionnaire de la Préfecture employé à ce service. En somme, on voit que l'Intendant devait faire preuve de beaucoup de savoir faire, de compétence et de tact pour obtenir, sans être investi d'une autorité propre, une action efficace et convergente d'un grand nombre de personnalités différentes.

ensuite confiées à des commissions de réception, opérant dans chaque circonscription de groupement par achat à caisse ouverte ou par réquisition.

c) Les Dispositions complémentaires.

Ajoutons que l'organisation dont nous venons de donner les grandes lignes avait été complétée par un certain nombre de dispositions.

Mesures de mobilisation industrielle. — Tout d'abord, et bien que dans cette préparation on s'adressât surtout à l'Agriculture, dont les produits sont pour la plupart directement utilisables, il était nécessaire de faire appel à certains établissements de transformation (moulins, usines de pain de guerre et de conserves, etc.). Des mesures ayant le caractère de « mobilisation industrielle » avaient donc été prises.

Pour les moulins qui devaient continuer à fonctionner avec le même outillage, on s'était contenté de prévoir des mises en sursis pour le personnel indispensable à leur bonne marche. Les commissions de réception étaient chargées d'alimenter ces établissements en grain et de faire expédier la farine sur les points voulus.

Pour la fabrication de la conserve de la viande et du pain de guerre (qu'il fallait être prêt à lancer avec le délai minimum de « mise en route » puisque les stocks d'approvisionnements initiaux étaient très réduits pour les motifs indiqués plus haut) les mesures étaient plus complètes. On avait soigneusement reconnu des établissements privés à production similaire, — on avait passé avec eux des contrats éventuels de fabrication ou prévu leur réquisition ; — on y avait entreposé le matériel nécessaire pour passer de la fabrication habituelle à la fabrication type réglementaire ; — on avait organisé leur ravitaillement en matières premières. Pour le pain de guerre, la farine était même emmagasinée à proximité des biscuiteries. Enfin, au point de vue du personnel, le commandement avait accordé les mises en sursis nécessaires.

Ravitaillement de l'armée de mer. — Il faut signaler aussi, et c'est tout particulièrement important — que le Ravitaillement National ne bornait pas son action aux seules Armées de Terre.

A la suite d'une entente réalisée entre les Ministères de la Guerre et de la Marine, il avait aussi la charge de fournir en temps de guerre aux magasins des Subsistances de la Flotte, les approvisionnements qui leur seraient nécessaires, et notamment de leur envoyer, comme

première mise, 90 jours de Subsistances pour l'effectif des marins embarqués à la mobilisation. Le Ravitaillement National était donc le fournisseur de gros de nos Armées de Terre et de Mer.

Ravitaillement de la population civile. — Il était loin, d'autre part, de rester complètement étranger au ravitaillement de la population civile. Pour celle-ci, il faut d'ailleurs distinguer :

En ce qui concerne les habitants des places fortes, l'administration militaire était formellement chargée par la loi du 5 Mai 1890 de pourvoir à leur subsistance en cas d'investissement. Elle devait constituer à cet effet des approvisionnements de siège, dont la fourniture, nous l'avons vu, était préparée par le plan de Ravitaillement.

Mais, pour le reste du territoire, et même pour les places fortes en dehors du cas d'investissement, aucun texte légal ou réglementaire ne chargeait les Services du Ministère de la Guerre de s'occuper du ravitaillement des personnes étrangères à l'Armée. Le Commandement et l'Intendance ne s'étaient pas pour cela désintéressés de la question ; ils avaient pris les précautions nécessaires dans le but, parfaitement défini par une note de la 5^e Direction, datée de 1910 « non pas d'éviter aux populations toute privation, mais d'empêcher des disettes qui entraîneraient des souffrances exagérées. »

A cet effet, les contingents imposés à chaque département au titre de Ravitaillement National avaient été calculés, je l'ai dit, en réservant les quantités nécessaires à la population civile. D'autre part, comme on savait que pendant les 20 jours de concentration tous les transports commerciaux seraient arrêtés, on avait recherché les régions qui n'étaient pas en mesure de se suffire à elles-mêmes avec les ressources qu'elles avaient sur place. Tel était le cas, en ce qui concerne le blé, pour un certain nombre de départements du Midi qui ne sont pas producteurs de cette céréale (Ardèche, Aude, Cantal, Corrèze, Gard, Hérault, Lozère, Pyrénées-Orientales) et surtout Paris.

Pour les premiers, on comptait faire appel aux ressources du port de Marseille, toujours très largement approvisionné en blé russe (en raison de la fabrication des pâtes alimentaires qui est très développée dans la vallée du Rhône). Un certain nombre de marches de trains avaient été réservés par l'État-Major de l'Armée entre le grand port méditerranéen et les régions de consommation. On comptait, au moment voulu, aviser les négociants intéressés de l'existence de ces trains. Ceux-ci auraient ainsi la possibilité de continuer leur commerce et de ravitailler les populations.

Pour la capitale, aucune mesure n'avait, pendant longtemps, été prévue. Les statistiques montraient que ses « Magasins généraux » contenaient, en tout temps, des stocks commerciaux considérables de blé et surtout de farine, représentant plusieurs mois de consommation pour la population entière. Mais, entre 1905 et 1910, par suite de modifications aux conditions générales du commerce des grains, sur lesquelles il serait trop long d'insister, les stocks des magasins généraux commencèrent à fléchir, puis tombèrent à presque rien. Le Directeur de l'Intendance du Gouvernement militaire de Paris (1) s'étant rendu compte du danger, demanda à constituer immédiatement des stocks de précaution. Ses propositions avaient été énergiquement appuyées par le Gouverneur. Malheureusement les crédits nécessaires avaient été si tardivement accordés (Juin 1914) que les stocks n'avaient pu être constitués quand la guerre éclata. Il en résulta des difficultés sur lesquelles nous reviendrons tout à l'heure.

Telles étaient les grandes lignes du « Ravitaillement National ». Il avait en définitive, deux caractéristiques essentielles, répondant bien aux intentions de celui qu'on peut, à bon droit, appeler le « créateur » de cette organisation.

Ce système, d'une part, tenait le plus grand compte des enseignements de l'économie politique libérale et de la mentalité du paysan français. D'autre part, il s'articulait d'une manière harmonieuse avec l'ensemble de notre organisation militaire et gouvernementale.

Au point de vue militaire, en effet, nous avons vu que c'était le Commandement qui, par ses ordres, fixait le but à atteindre, c'est-à-dire la nature et la quantité des approvisionnements à réunir, les lieux et les jours où ils devaient être mis à la disposition du Commandant en Chef. C'est aussi le Commandement qui, par l'intermédiaire de l'État-Major de l'Armée, réglait les transports par voie ferrée ou fluviale.

Au point de vue gouvernemental — et puisqu'il était nécessaire, dans chaque département, de permettre à un service militaire d'exercer son action sur la population, tout en tenant compte de renseignements qui devaient lui être fournis par différentes administrations civiles — c'était le Préfet qui intervenait pour exercer une coordination d'ensemble, en présidant le comité de Ravitaillement départemental.

(1) C'était précisément le fonctionnaire qui avait eu l'idée première du Ravitaillement National.

Dans ce cadre de Gouvernement et de Commandement, le service de l'Intendance pouvait développer — sous son entière responsabilité — son initiative agissante.

B. L'IMPORTATION.

La mise au point du Ravitaillement National avait été poursuivie avec une activité persévérante et un soin minutieux. Mais, quel que fût le « fini » de sa préparation, ce système ne donnait, au problème de réapprovisionnement de nos stations-magasins en temps de guerre, qu'une *probabilité de solution*. Car, même en supposant qu'il n'y eut pas de déboires dans le fonctionnement de l'organisation prévue, il fallait envisager la possibilité d'une mauvaise récolte réduisant dans de fortes proportions les ressources normales du pays.

Pour ne pas rester à la merci complète d'un pareil aléa, le fonctionnaire qui avait eu l'idée première du système, avait proposé de le compléter par la mesure suivante. Il avait préparé un projet de loi disant en substance ceci : « En cas de guerre avec une puissance européenne, la France suspendra les droits de douane pendant les quinze premiers jours de la mobilisation pour telles ou telles matières ou denrées, le blé notamment. » Le but cherché apparaît immédiatement : on veut faire savoir *urbi et orbi* que la barrière douanière s'abaissera automatiquement du fait du commencement des hostilités, et pour une période très courte. On offre ainsi aux importateurs une « bonne affaire », qui présentera le maximum de profit pour ceux qui introduiront les premiers leurs marchandises en France, avant que la suppression des droits de douane ait fait effondrer les cours. Les commerçants sont donc incités à faire affluer leurs denrées vers nos frontières et à les placer en « entrepôts de douane » (1) pendant la période de tension politique (2). On espérait voir se constituer ainsi des stocks précieux, faciles à acquérir par l'État le moment venu, et qui pourraient ser-

(1) On sait que l'on entend par « entrepôts » des magasins, placés sous la surveillance de la douane, où l'importateur peut placer ses marchandises sans payer de droits en attendant d'avoir pris la décision de leur faire franchir définitivement le cordon douanier ou de les réexpédier sur d'autres pays.

(2) Cette prévision n'avait rien d'une hypothèse en l'air. L'examen des statistiques avait permis de faire la remarque suivante : toutes les fois que se manifestaient, dans le gouvernement, des tendances antiprotectionnistes permettant de faire supposer la suppression prochaine d'un droit de douane, on voyait les entrepôts de douane se garnir des marchandises visées par les projets de suppression.

vir : soit à durer plus longtemps, si les communications par mer étaient barrées, — soit à parer à un insuccès du Ravitaillement National, — soit à faciliter le jeu de ce dernier système en jetant des masses de denrées sur le marché pour empêcher une hausse considérable des prix, laquelle aurait rendu très onéreux les achats à caisse ouverte.

Le moyen était ingénieux. Il pouvait ne pas réussir, mais il semble qu'il n'y avait pas d'inconvénients à l'adopter. Le projet de loi fut donc déposé, mais le parti protectionniste y fit obstacle. De discussions en discussions, on finit par aboutir à la loi de 1906 qui autorisait purement et simplement le Gouvernement « à lever si besoin était les droits de douane en cas de guerre ». On le voit, le projet primitif était entièrement déformé : la levée des droits de douane ne résultait plus automatiquement de la déclaration de guerre ; les importateurs, n'ayant plus la certitude que cette mesure serait prise, étaient beaucoup moins incités à constituer des stocks en entrepôts de douane pendant la tension politique. Malgré ces imperfections, la loi de 1906 devait rendre les plus utiles services en 1914.

On chercha encore d'autres moyens. On étendit en particulier l'organisation du Ravitaillement National à nos possessions de l'Afrique du Nord, avec lesquelles on espérait pouvoir maintenir nos communications maritimes. D'ailleurs, les récoltes de l'Afrique du Nord étant toujours en avance sur celles de la France, il était de toute façon indiqué de faire appel à ces ressources pour faciliter la soudure, si la mobilisation se produisait à l'époque de l'année la plus défavorable.

La création et le développement de l'Entente Cordiale vinrent apporter une grosse simplification au problème. Désormais, on pouvait compter sur la liberté de la mer en cas de conflit. Pour être prêt à en user si le besoin s'en faisait sentir, une commission d'études, placée sous la Présidence du Directeur de l'Intendance au Ministère de la Guerre, et composée d'un grand nombre de personnalités compétentes appartenant à diverses administrations centrales, aux Chambres de commerce, à la Faculté de Droit, etc., avait examiné le problème de l'importation des denrées alimentaires en temps de guerre. Les principaux éléments de cette question complexe : choix des régions d'achat, transports maritimes, contrebande de guerre, avaient été nettement mis en lumière et l'Intendance, dûment éclairée, avait pu élaborer une organisation qui se

caractérisait par deux sortes de mesures. On avait passé des conventions avec un certain nombre de négociants qui s'engageaient à acheter à l'étranger des quantités données de denrées quand l'administration militaire le leur demanderait; d'où le nom de « conventions éventuelles » donné à ces contrats. On avait aussi envoyé à nos agents diplomatiques et consulaires des instructions très complètes (1) aux termes desquelles ils devaient établir les statistiques des ressources disponibles dans leur région de résidence et être prêts à réaliser le plus secrètement possible les quantités qui leur seraient demandées. Ils devaient tenir un journal de ravitaillement relatant les mesures qu'ils avaient prévues à cet égard (négociants choisis comme commissionnaires, dispositions préparées en vue des affrètements ou des expéditions par voie ferrée, moyens de paiement envisagés, avec indication des banques dans lesquelles le Ministre des Finances devrait faire ouvrir des crédits, etc.).

C. CONCLUSION

En résumé, pour le Service des Subsistances, nous avons des approvisionnements nous permettant de faire face aux premiers besoins et nous sommes prêts, pour maintenir les approvisionnements de nos stations-magasins au niveau nécessaire, à faire appel aux ressources de la France à l'aide du Ravitaillement National. Si celui-ci est insuffisant, nous sommes également préparés à recourir aux importations provenant soit de l'Afrique du Nord, soit de l'étranger.

C'est donc un système complet. Mais il importe cependant de bien souligner :

1^o Qu'il ne s'applique qu'à un nombre restreint de denrées et de matières ;

2^o Qu'il ne constitue qu'un procédé d'exploitation de ressources déjà existantes dans le pays ; rien n'a été préparé pour produire des ressources nouvelles. D'une façon générale, et malgré les réserves que faisaient à ce sujet quelques esprits prudents, on n'envisageait pas comme possible que la guerre put durer pendant plusieurs récoltes.

(1) Ces instructions portaient la triple signature des Ministres de la Guerre, des Finances et des Affaires Etrangères. C'est notre connaissance une des rares mesures « interministérielles » prises avant la guerre en vue de la mobilisation.

CHAPITRE II

LE SERVICE DE L'HABILLEMENT

Si nous quittons le Service des Subsistances pour passer à celui de l'Habillement, nous nous trouvons en face d'une préparation à caractère tout différent.

Pour ce service aussi, nous disposions d'approvisionnements initiaux ; on avait, en effet, posé le principe que les Armées devaient partir pour la frontière habillées à neuf. Les collections nécessaires avaient été constituées et formaient la réserve de guerre. Etait-ce suffisant ? Fallait-il avoir des approvisionnements plus considérables ? Fallait-il aussi se préparer à mettre en marche, dès les premiers jours de la guerre, une fabrication intensive pour faire face à l'entretien des Armées ?

Remarquons qu'avec l'hypothèse à peu près universellement admise de la guerre courte, l'urgence d'adopter l'une ou l'autre de ces deux solutions n'apparaissait pas comme évidente et elles présentaient, d'autre part, des inconvénients sérieux.

La première soulevait, comme pour les Subsistances, la question budgétaire ; elle entraînait une grosse mise de fonds initiale et une grosse dépense d'entretien (1) : le Parlement, hésitait à accorder les crédits nécessaires. La seconde solution nécessitait la concession de très nombreux sursis que le Commandement, soucieux de ne pas laisser fléchir l'effectif des troupes combattantes dans un pays à natalité stationnaire, n'était pas disposé à accorder.

Finalement, on s'était arrêté aux mesures suivantes : on avait majoré de 10 % environ les approvisionnements d'effets neufs destinés aux formations mobilisées (2) ; on avait constitué ainsi une

(1) L'entretien des effets en magasin est une source de dépenses beaucoup plus considérables qu'on ne se l'imagine généralement. En raison de la différence qui existe, avec le système de la nation armée, entre l'effectif de paix et l'effectif de guerre, le renouvellement des approvisionnements par le jeu de la consommation se fait très lentement : d'où multiplication des causes d'avaries. On était même obligé, avant 1914 de ne pas user complètement certains effets en service, pour éviter que la réserve de guerre ne devienne absolument inutilisable en magasin. C'était notamment le cas pour le harnachement du modèle de l'artillerie et du train des équipages, ainsi que pour les brodequins (En ce qui concerne ces derniers, on interdisait au Commandant d'unités de dépenser plus de 0,02 par homme et par jour pour les réparations des chaussures, afin que celles-ci n'aient pas une trop longue durée).

(2) Cette majoration donnait d'autre part, une majoration d'essayage, indispensable dans tout approvisionnement d'habillement où la question des pointures joue un très grand rôle.

première avance à laquelle devaient venir s'ajouter les effets usagés que laisseraient les hommes de l'active, après avoir revêtu une tenue neuve à leur départ pour le front.

D'autre part, le Service de l'Intendance avait envisagé, très sérieusement, le problème de la continuation des fabrications à la mobilisation. A cet effet, il n'avait pas oublié qu'en 1870, son unique entrepreneur, la Maison Godillot, avait été enfermée dans Paris assiégé, et il avait pris la précaution de répartir le territoire en quatorze régions dites de fournitures, et d'obliger les fournisseurs d'une région à avoir sur place leurs usines ou leurs ateliers. Ceux-ci avaient, d'autre part, leur « journal de mobilisation », fixant les fabrications à exécuter en temps de guerre. La mise en sursis du personnel avait été obtenue du Commandement, dans toute la mesure où les règlements, très stricts en la matière, l'avaient permis.

Enfin, en dehors de ses titulaires du marché, l'Intendance avait essayé de déterminer dans toute la France la puissance de rendement des usines, qui forment la base essentielle de l'industrie de l'Habillement : filatures, tissages et tanneries. Elle s'était aussi efforcée de connaître l'importance des stocks d'effets civils utilisables pour l'Armée en cas de besoin : brodequins, chemises, caleçons, etc. Elle avait tenté de préparer le « Ravitaillement National » dans le domaine de l'Habillement comme dans celui des Subsistances, mais avec des résultats forcément très différents et qui tenaient à la nature même des choses. C'est ainsi que l'on savait très bien que les stocks commerciaux dont on avait constaté l'existence étaient infiniment plus variables que les stocks agricoles (1). Quant aux usines dont on avait déterminé la puissance de rendement dans la mesure où leurs propriétaires avaient bien voulu renseigner l'administration (car aucune prescription légale ou réglementaire ne les obligeait à le faire) on ne se dissimulait pas que leur production serait immédiatement désorganisée du fait de la mobilisation. Il ne pouvait être question d'éviter cette désorganisation par des concessions de sursis, puisque même pour nos fournisseurs du temps de paix, nous n'avions pu obtenir tous les sursis qui nous étaient nécessaires.

(1) Par exemple, on trouvait sur la place de Paris, en Juillet, Août, Septembre des approvisionnements importants de gros brodequins de pêche et de chasse, susceptibles de faire de bonnes chaussures de marche. Mais cette période de l'année une fois passée, ces approvisionnements tombaient à presque rien.

En résumé, dans les années qui ont précédé 1914, la situation du Service de l'Habillement se présentait de la manière suivante en cas de mobilisation :

1^o des approvisionnements dits « réserve de guerre » nous permettaient d'habiller entièrement à neuf l'Armée mobilisée, et de conserver, après le départ de celle-ci pour la frontière, une avance constituée également en effets neufs, et s'élevant à 10 % environ de l'effectif mobilisé, avance à laquelle s'ajouteraient les effets usagés laissés par les hommes de l'active dans les dépôts au moment de leur envoi sur le front ;

2^o nous pouvions compter en gros sur la production de nos fournisseurs du temps de paix ;

3^o nous avions des données générales sur la capacité de production de l'industrie française du vêtement, et sur les stocks commerciaux d'habillement utilisables au besoin pour l'Armée.

Aucune mesure n'était prévue pour faire appel à l'importation.

Cette situation, déjà assez précaire, s'aggrava brusquement dès le début de 1914. Par suite de l'adoption de la loi de 3 ans, le nombre des formations mobilisées était notablement augmenté et on constata que leur habillement absorberait le cas échéant presque toute la majoration d'effets neufs de la réserve de guerre. La nécessité d'obtenir l'augmentation de cette réserve apparut immédiatement. La Direction de l'Intendance au Ministère de la Guerre, en complet accord avec l'État-Major de l'Armée, demanda les ressources budgétaires nécessaires. Cette demande fut englobée dans les cahiers de crédits soumis au Parlement pour reconstituer notre outillage militaire, en vue de nous prémunir contre une agression qui apparaissait de plus en plus menaçante aux esprits avertis. Les crédits furent votés le 14 Juillet 1914. Il était trop tard !

Dès les premiers jours d'Août 1914, nos Armées une fois parties pour la frontière, il ne resta à peu de choses près comme approvisionnements que les effets usagés laissés par les hommes de l'active dans les dépôts. Nous étions donc démunis de réserves.

CHAPITRE III

MESURES ÉCONOMIQUES D'ENSEMBLE

Les mesures que je viens d'exposer, et qui constituaient notre mobilisation économique d'avant-guerre pour les Subsistances et

l'Habillement, supposaient évidemment que les Services, chargés de mettre en action l'organisation préparée, disposeraient au moment du besoin de moyens de transport et de moyens financiers.

La mise en œuvre en temps de guerre de ces deux grands moyens d'action, indispensables dans tous les domaines de l'activité économique, avait été, elle aussi, l'objet de mesures préparatoires.

Moyens de transport. — Celles qui étaient relatives aux transports intérieurs (voies ferrées et navigables) avaient été assurées dans les conditions qui sont résumées au début de la II^e conférence. Quant aux transports maritimes (en dehors bien entendu des mesures spéciales à la marine de guerre), étant donné que l'importation ne semblait devoir jouer qu'un rôle secondaire, on se réservait de se procurer le frêt nécessaire au moment du besoin.

Mesures financières. — Les mesures financières étaient évidemment dans les attributions du Ministre des Finances. Elles consistaient essentiellement dans des conventions secrètes passées entre l'État et la Banque de France. Aux termes de ces conventions, dont la dernière en date était du 11 Novembre 1911, la Banque devait consentir au Gouvernement en cas de mobilisation générale des avances pouvant s'élever jusqu'à 2 milliards 900 millions, contre remise d'un montant égal de Bons du Trésor. Le Gouvernement s'engageait, de son côté, à faire voter, dès la déclaration de guerre, une loi élevant la limite de circulation des billets d'une somme égale à l'avance consentie et à établir le cours forcé.

Ainsi l'État pourrait disposer des ressources nécessaires pour faire face aux premières dépenses. Il aurait le temps de laisser à l'opinion publique, forcément agitée par le début d'une guerre, le temps de se ressaisir.

Quant aux moyens de prélever, sur la fortune nationale, les ressources qui seraient nécessaires pour peu que la guerre se prolongeât, ils n'avaient pas été envisagés, du moins à ma connaissance. Du fait de la mobilisation, d'ailleurs, et faute de mises en sursis suffisantes, nos administrations financières devaient être bien désorganisées, ainsi que nos établissements de crédit. Cela créait une situation nettement défavorable, si l'on voulait tenter un puissant effort fiscal ou lancer des emprunts à long ou court terme.

Rien n'avait été fait non plus pour soutenir au besoin nos établissements de crédit, dans le cas où il se produirait une panique précipitant vers leurs guichets le public réclamant ses dépôts.

Dans le domaine financier, notre préparation apparaissait donc comme assez sommaire. Notons cependant que depuis 1905, la Banque de France, préoccupée des obligations qui lui incombait en temps de guerre, avait pris la sage précaution de grossir progressivement son en-caisse. Notons aussi que depuis 1911, époque où la crise d'Agadir avait mis les finances allemandes en grave posture, la Reichsbank en faisait autant (1). Nos futurs adversaires avaient d'ailleurs préparé, dès cette époque, une mobilisation du crédit privé dont l'examen sortirait des limites de mon étude. Je me contente de la signaler au passage comme un exemple de l'esprit méthodique avec laquelle nos adversaires avaient préparé l'agression dont nous avons été victimes.

CONCLUSION

Malgré les restrictions que je viens de faire au sujet de notre mobilisation financière, on doit reconnaître que, dans les limites auxquelles je borne mon étude, nous disposions avant la guerre d'un système de mobilisation économique, et que ce système concordait bien avec l'idée de la guerre *courte* qui avait dominé, dans tous les domaines, notre préparation à la lutte.

En somme, pour donner à nos Armées le maximum d'effectifs, nous renoncions à peu près complètement à maintenir la production nationale ; nous nous préparions à vivre sur des ressources existant au début des hostilités sur notre propre sol (approvisionnements constitués dès le temps de paix ou à réunir au moment du besoin). L'appel aux ressources étrangères ne devait intervenir qu'à titre accessoire.

Pour caractériser le système, on pourrait dire que c'était un *système à base protectionniste, visant à peu près uniquement à conduire la guerre avec les réserves du territoire national.*

(1) Chiffres de l'encaisse or, en millions de francs (chiffres arrondis)

	1905	1910	1912	1913	1914
Banque de France.....	2.800	3.200	3.200	3.400	3.800
Reichsbank	700	800	1.000	1.400	1.700
Banque Angleterre	750	800	800	800	900

DEUXIÈME PARTIE

MESURES PRISES PENDANT LA GUERRE

CHAPITRE PREMIER

LA CRISE INITIALE

Comment l'organisation, dont je viens d'exposer les lignes générales, s'est-elle comportée lorsqu'elle a dû supporter la redoutable épreuve de la pratique ?

§ 1. Les Subsistances

Il faut d'abord souligner le succès complet du « Ravitaillement National ». Nos populations agricoles répondent sans hésitation à l'appel des présidents des commissions de réception, comme l'avait escompté l'inventeur du système. Dans chaque commune, au jour et à l'heure dits, s'organisent par les soins des maires secondés par les non-mobilisés, des convois qui se dirigent vers les centres de réception ; les prix d'achat à caisse ouverte fixés conformément aux cours normaux, sans aucune exagération onéreuse pour l'État, sont acceptés sans discussion ; les voies ferrées ou fluviales collectent les ressources qui sortent de toutes les granges, des fermes les plus reculées ; les courants nourriciers convergent avec régularité vers nos stations-magasins. Il est permis de dire que cette mobilisation des vivres s'est exécutée avec une perfection comparable à celle de la mobilisation générale de l'Armée.

Malgré cela, il faut faire face à de très grosses difficultés. Prenons à titre d'exemple le cas du *blé*.

Nous sommes attaqués à l'époque la plus défavorable de l'année, puisque nous sommes en pleine soudure, soudure délicate parce que la récolte de 1913 a été un peu au-dessous de la moyenne, que la moisson retardée en Juillet par la pluie est entravée en Août par la mobilisation. Pour surmonter la difficulté, on fait jouer immédiatement le moyen de secours prévu en cas de soudure difficile, c'est-à-dire l'appel aux ressources de l'Afrique du Nord. Malheureusement, quand ce blé arrive dans nos ports méditerranéens, on est obligé de le détourner sur les départements du Sud-Est menacés de la famine, car le blé russe sur lequel on comptait

pour les ravitailler, ne peut franchir le Bosphore en raison de la présence des fameux croiseurs allemands le « Gœben » et le « Breslau ».

Il faut également, pendant toute la période de concentration, envoyer quotidiennement du blé à Paris pour nourrir la population civile, puisque les stocks qui auraient dû être constitués à cet effet n'existent pas. Etant donnée l'importance de l'agglomération, ces envois sont sensiblement égaux à ceux qui sont nécessaires pour l'ensemble des Armées.

Ce n'est pas tout. En raison de la rapidité de l'avance ennemie et la violation de la neutralité belge, il faut anticiper sur l'exécution du plan de ravitaillement, pour constituer immédiatement les approvisionnements de siège des places fortes, qui ne devaient recevoir leurs vivres qu'en deuxième urgence. Maubeuge est de ce nombre, et surtout Paris. Pour la capitale, les approvisionnements de siège avaient été fixés à six mois pour 2.500.000 hommes et 80.000 chevaux. Ils devaient être constitués, d'après les prévisions, du 20^e au 60^e jour de la mobilisation. On fait le tour de force de les réaliser pour la veille de la bataille de la Marne.

Ajoutons enfin que l'invasion du Nord-Est nous prive immédiatement de grosses ressources.

Dans ces circonstances critiques, le Ravitaillement National donne beaucoup plus qu'on ne pensait lui demander. Mais il faut aussi recourir largement à l'importation, et, à cet effet, le Gouvernement, usant des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi de 1906, lève les droits de douane sur un grand nombre de denrées ou matières nécessaires aux Armées. Malheureusement, les négociants qui étaient titulaires des conventions éventuelles se dérobent presque tous, en raison des fluctuations déconcertantes des cours qui se produisent sur les marchés extérieurs : donc échec du procédé purement commercial. Par contre, nos agents consulaires, en particulier aux États-Unis, obtiennent des résultats remarquables : donc, succès de la méthode administrative.

Il y a aussi heureusement, en Juillet et Août 1914, sur l'Atlantique, pas mal de « flottant » (1) qu'on peut acheter largement. Finalement, la situation est dominée.

(1) On désigne ainsi les cargaisons de blé qui sont expédiées par mer d'Amérique vers l'Europe, avant d'avoir trouvé acquéreur. Les bateaux qui les transportent viennent croiser vers les côtes anglaises ; ils sont « à ordre ». Les Commissionnaires chargés de les placer leur envoient par sans fil leur destination définitive dès que la vente est conclue.

Mais ce qu'il importe de faire ressortir, c'est que notre mobilisation économique des Subsistances, basée avant tout sur l'exploitation du territoire, prend dès l'origine du conflit, une *orientation très nette vers l'importation*.

§ 2. L'Habillement

Passons à l'Habillement. La situation initiale de ce service est déjà très précaire : tout contribue à l'aggraver. Il y a augmentation formidable des besoins. L'usure des vêtements se révèle comme dépassant, de beaucoup, les prévisions les plus pessimistes. Mais, avant même que ce facteur ne joue, les pertes si graves des premières batailles obligent à envoyer aux Armées un courant intense de renforts qui auraient dû être habillés à neuf.

En face de ces « nécessaires » considérables, la production de nos fournisseurs se révèle infime ainsi que l'indique le tableau ci-après :

PRODUCTION JOURNALIERE		
	Avant la mobilisation	Nécessaire pendant la guerre
Drap de troupe	4.000 mètres	80.000 mètres
Effets de drap	4.500 effets	46.000 effets
Chaussures	3.250 paires	46.000 paires
Grand équipement	300 collections	15.000 collectons
Ustensiles de campement	200 collections	30.000 collections

D'ailleurs, dans 2 régions de fourniture sur 14 — soit à Reims et à Lille — leurs ateliers et usines deviennent inutilisables.

En dehors de nos fournisseurs, l'industrie civile du vêtement est non seulement désorganisée par la mobilisation, mais aussi frappée au cœur par l'invasion ; nous sommes brusquement privés de 81 % de notre production lainière, et de 30 % de notre production cotonnière.

La nécessité de recourir à l'importation est donc inéluctable : des missions d'achat sont lancées en Angleterre, en Espagne, en Italie, aux États-Unis, au Brésil, en République Argentine, etc.

Pour vous donner une idée de ce qu'a été cette période, je me bornerai à quelques exemples.

Et d'abord les effets de draps.

Une question préalable se posait à leur sujet : quelle couleur adopter ? Cette question était pendante depuis de longues années. Elle traînait de commissions en enquêtes ou expériences (1). Cependant, un ou deux mois avant la mobilisation, le fameux drap tricolore (2) avait été à peu près définitivement choisi et sa fabrication était en préparation; mais elle se révélait comme techniquement difficile, et les industriels faisaient remarquer qu'elle se prêtait mal à une production intensive. D'autre part, elle exigeait l'emploi d'une quantité importante de bleu et de rouge, et on craignait de manquer de colorants (3). Alors, le travail en commission n'étant plus de saison, le Directeur de l'Intendance au Ministère de la guerre apporte au Ministre, personnellement, dans son cabinet, un certain nombre d'échantillons de drap répondant, autant que possible, à la triple condition : peu de visibilité, fabrication facile, emploi de peu de matières colorantes. Le Ministre choisit le bleu horizon. Ce n'était pas le moment d'établir un prototype, et de l'envoyer, muni des cachets réglementaires, au « dépôt des modèles » chargé de fabriquer les modèles-types à adresser aux différents fournisseurs. Cette solennelle cérémonie, on y procédera au mois de Mars 1915, lorsqu'une bonne partie de l'Armée française sera déjà revêtue du nouvel uniforme ! Le 17 Août 1914, des modèles établis d'urgence par la maison Balsan, à Châteauroux, sont envoyés, portés par des convoyeurs sûrs employant les moyens de transport les plus rapides, sur les différentes régions d'industrie lainière (4). Utilisant les données des reconnaissances d'usine faites dès le temps de paix, on s'adresse à tous les fabricants, on les aide par tous les moyens à réorganiser leur fabrication avec le personnel disponible. Aussi, dès les tous premiers jours de Septembre, la fabrication atteint déjà 24.000 mètres par jour, et on compte arriver bientôt à 50.000 mètres, lorsque l'invasion du Nord nous paralyse à moitié. Cependant, fin Décembre, on arrive à 80.000 mètres. Comme, d'autre part,

(1) On sait que le service de l'Intendance n'a pas qualité pour fixer le type des effets ou leur couleur. C'est au Ministre de la Guerre qu'il appartient de prendre une décision de cette nature après avis du Commandement et s'il y a lieu du Parlement.

(2) Ce drap était obtenu en mélangeant *avant filature* de la laine bleue, de la laine rouge et de la laine blanche, par quantités égales. Dans le drap bleu horizon on effectuait le même mélange mais en remplaçant la laine rouge par de la laine bleue pâle.

(3) Voir plus loin page 220.

(4) Le convoyeur qui portait de Châteauroux les échantillons destinés aux industriels de la région Lyon-Vienne a été transporté en automobile, les communications par voie ferrée entre les deux régions demandant, à ce moment-là, plusieurs jours.

9.000.000 de mètres ont été commandés en Angleterre et ont commencé à être livrés, on peut considérer pour le drap la partie comme gagnée.

La confection des effets avait été poussée parallèlement avec la même activité. De nouveaux types d'effets avaient été arrêtés, avec les mêmes procédés de décision rapide que pour la couleur bleu horizon. Ils avaient été conçus avec la double préoccupation d'employer le moins de drap possible : capote à un seul rang de boutons, et d'être plus pratiques : vareuse à poches, remplaçant l'ancienne veste. Un modèle unique avait été adopté pour toutes les armes, ce qui simplifiait considérablement la réalisation. Tous les moyens de confection furent mis en œuvre : anciens et nouveaux entrepreneurs, ouvriers qui se constituaient un peu partout pour donner de l'ouvrage aux femmes des mobilisés et aux réfugiés des régions occupées. On développa largement les ateliers des maîtres-ouvriers des corps de troupe : ils fournirent un concours sérieux. Aussi l'opération de changement d'uniforme put-elle être entreprise dès le mois de Novembre 1914 pour une Armée, et dès le mois de Février 1915 pour toutes les autres.

Mais, avant d'arriver à ce résultat, il avait fallu vraiment faire flèche de tout bois. L'automne de 1914 a été l'époque (car c'était surtout les pantalons qui faisaient défaut) des culottes en velours d'Amiens, des pantalons civils recouverts de salopettes bleues, l'époque de la réquisition des uniformes de tous les pompiers de France !

Pour les brodequins, mêmes difficultés : 3.200.000 paires sont demandées à l'importation ; tout ce qui peut faire figure de brodequin de marche dans toute la France est réquisitionné ou acheté. Mais cela ne suffit pas. Il faut réunir des cuirs et monter une fabrication intensive. Je vous ai déjà indiqué que les tanneries avaient été reconnues dès le temps de paix. Mais on savait aussi que les tanneurs escomptaient une hausse considérable des prix du fait de la guerre ; ils l'évaluaient à 30 % pour quelques mois d'hostilités seulement, ils tenaient donc à conserver leurs cuirs. User de coercition était peu pratique : les tanneries présentent bien des recoins obscurs dans lesquels il est facile de dissimuler de la marchandise. Le problème avait été étudié quelques mois auparavant, et l'on avait envisagé la possibilité d'un sacrifice pour faire « sortir », si c'était nécessaire, les stocks de peaux. C'est cette mesure qui a été appliquée le 13 Août 1914 ; la majoration accordée a été de 12 %.

Elle peut paraître, à première vue, onéreuse pour l'État, mais nous verrons plus loin qu'il n'en a rien été. En tout cas, on a eu rapidement tout le cuir qui était nécessaire pour mettre en action un grand nombre de fabriques de chaussures.

Pour les effets de toile, pour l'équipement, mêmes procédés généraux d'achats ou de réquisition dans toutes les régions françaises ou d'achats à l'étranger.

Voici pour la satisfaction des besoins normaux.

Parmi les besoins nouveaux, le premier en date se manifeste par une demande du Général en Chef portant sur 2.500.000 tentes individuelles. On achète 3.000.000 de mètres de toile en Angleterre, on organise l'imperméabilisation, la confection. Celle-ci, bien que simple, ne marche pas aussi vite qu'on le voudrait ; tout manque : fil, boutons, machines à coudre. De Rouen, on envoie chercher en auto dans la région de Beauvais des ouvrières et des machines spéciales pour poser rapidement les boutons. Les grands et les petits piquets, les cordeaux représentent un autre problème. Les toiles de tente purent cependant être fournies en deux mois.

Quelque temps après, c'est une demande de tentes coniques. Or, ces tentes ne peuvent être fabriquées qu'avec une toile de lin dite toile-trois-fils, qui est une spécialité du Nord (région d'Armentières). Il y a nettement impossibilité à s'en procurer. Le service de l'Intendance offre, pour remplacer les tentes coniques, la baraque Adrian.

Puis ce sont les effets chauds. Il n'en avait jamais été prévu que pour les garnisons des quatre grandes places fortes de l'Est. En doter tout l'effectif représente un effort considérable. On s'emploie à fond pour surmonter la difficulté. Celle-ci est partout : l'industrie de la bonneterie manque d'aiguilles spéciales pour ses machines, elle manque de fil de laine ainsi que les nombreuses tricoteuses de bonne volonté qui, de toutes parts, demandent à travailler pour le poilu. Cependant, des résultats très importants ont obtenus, tant par confection que par réquisition d'effets confectionnés dans toute la France ou par importation. Si, dès le premier hiver, le soldat n'a pas reçu tout ce qui lui était nécessaire à ce point de vue là, il faut en accuser surtout les difficultés de distribution.

L'expédition des effets sur les Armées est, nous l'avons vu, une opération très délicate, en raison de la question des pointures. Ni les stations-magasins, ni les magasins régionaux d'habillement, ni les dépôts des corps n'apparaissent bientôt comme susceptibles

de la mener à bien. Il faut donc créer les établissements spéciaux que l'on monte en faisant appel à l'expérience des spécialistes, chefs de rayon, contremaîtres et employés de nos grands magasins (type « BelleJardinière »). Ce sont les « entrepôts d'effets » qui vont commencer à fonctionner à partir du mois de Décembre 1914.

§ 3. Caractéristiques essentielles de la Période initiale.

Des rapides indications que je viens de donner, il résulte que pour le Service de l'Habillement, et alors que le recours à l'importation n'avait fait l'objet d'aucune prévision en temps de paix, l'appel aux ressources étrangères avait joué un rôle plus important encore peut-être que pour le Service des Subsistances.

Cependant, si, pour l'un comme pour l'autre de ces Services, on s'était tourné sans hésiter vers l'extérieur, on avait aussi, je l'ai dit, exploité le plus possible la production nationale. Il faut d'ailleurs souligner ici que, pour faciliter cette exploitation, pour éviter d'ailleurs que nos ressources n'aillent ravitailler l'adversaire par l'intermédiaire des neutres, le Gouvernement usant des pouvoirs que lui conférait une vieille loi du 17 Décembre 1817, avait prononcé des prohibitions générales (1) d'exportation pour un grand nombre de produits.

Si on approche ces mesures des levées de droits de douane prononcées en vertu de la loi de 1906, on dégage la caractéristique essentielle de notre organisation économique pendant les trois premiers mois de la guerre : COMME MUS PAR UNE SORTE DE REFLEXE, NOUS FERMONS NOS FRONTIÈRES A LA SORTIE ET NOUS LES OUVRONS LARGEMENT A L'ENTRÉE.

Mais cette situation peut-elle se prolonger ? Les besoins de l'Armée croissent avec rapidité ; la guerre de matériel commencée, ainsi que la guerre longue et la guerre de tranchées, qui vont nécessiter une amélioration de l'alimentation et de l'habillement des troupes. Va-t-on continuer à faire ainsi, sans compter, appel aux ressources de l'extérieur ?

(1) Quand un produit donné était frappé par la prohibition générale, ceux qui en étaient détenteurs ne pouvaient plus l'exporter qu'en obtenant des autorisations particulières données chaque fois pour une quantité déterminée. Les autorisations étaient accordées par le service des « dérogations d'exportation » rattaché au Ministère des Finances.

Remarquons que cette solution peut apparaître comme un système de mobilisation économique. Un peuple, attaqué par des agresseurs plus nombreux que lui, mais ayant accumulé pendant une longue paix d'immenses richesses, pouvant communiquer facilement avec le monde entier, car il s'appuie sur la mer libre, a-t-il besoin de s'inquiéter d'un déséquilibre passager entre sa production et sa consommation ? Va-t-il se résoudre à réduire l'effectif de ses Armées pour rétablir au moins partiellement la production nationale, alors que l'importation lui offre précisément le moyen simple et radical de combler l'inévitable déficit ? La solution sera onéreuse, mais qu'importe ! N'est-ce pas le moment de rappeler ici la formule célèbre : « EN TEMPS DE PAIX, LA PREMIÈRE LOI EST L'ÉCONOMIE. EN CAMPAGNE, ELLE N'EST PLUS QUE LA DERNIÈRE. MALGRÉ TOUTES LES PRODIGALITÉS IMAGINABLES, ON EST TOUJOURS RICHE APRÈS LA VICTOIRE, TANDIS QUE LES ÉPARGNES ET LA PARCIMONIE NE SERVENT, APRES LA DÉFAITE, QU'À SATISFAIRE LA CUPIDITÉ DU VAINQUEUR ». Et il faut souligner que cette formule est due à un homme d'expérience qui avait fait des guerres du I^{er} Empire, à un homme ménager par profession des intérêts de l'État, à un administrateur de haute envergure, l'Intendant Militaire Odier (1).

Que valent cette argumentation et la solution qu'elle s'efforce de justifier ?

Pour répondre à cette question, essentielle au point de vue de la suite de notre étude, il faut plus que jamais avoir recours à la méthode positive que je me suis efforcé de mettre à la base de mon exposé. Examinons comment ont joué pendant le dernier conflit, à côté du déséquilibre de la production et de la consommation, un certain nombre des éléments perturbateurs dont je vous ai parlé en commençant.

(1) Je vais être amené, dans ce qui va suivre, à prendre nettement position contre la formule de M. l'Intendant Odier, à montrer que c'est une formule vieillie, qui a pu être vraie dans le passé mais qui ne cadre plus avec les nécessités économiques de la nouvelle forme de guerre que nous étudions ici. Mais les critiques que je vais me permettre de formuler ne m'empêchent pas de proclamer, comme je l'ai fait dans une conférence précédente, que M. l'Intendant Odier reste en matière d'administration militaire, et notamment d'administration en campagne, un maître aux leçons duquel il est toujours précieux de se reporter.

CHAPITRE II

LES ÉLÉMENTS PERTURBATEURS

LEUR INFLUENCE SUR

NOTRE ORGANISATION ÉCONOMIQUE DE GUERRE

Parmi les éléments perturbateurs, j'envisagerai ici, comme devant retenir spécialement notre attention, ceux qui ont fait sentir leur action dans le domaine financier et dans le domaine des transports. Je n'essaierai pas de vous en présenter une étude complète, ce qui serait au-dessus de ma modeste compétence. Je viens d'ailleurs ici, après plusieurs conférenciers qui, avec infiniment plus d'autorité que moi, ont abordé devant vous ces difficiles questions. Je me bornerai à les examiner à mon tour, comme peut les examiner un administrateur d'un Service d'État, que le Gouvernement ou le Commandement ont mis en face du but à atteindre et qui passe en revue ses moyens d'action, tout en mesurant les obstacles qui se dressent devant lui.

§ 1. Le Prélèvement des Ressources financières

sur la fortune nationale

A. ÉVALUATION DES DÉPENSES.

Et d'abord, puisque le but à atteindre pour un administrateur d'État se ramène, dans les cas les plus nombreux, à l'acquisition au nom de l'État de denrées, de matières premières ou d'objets manufacturés — comment s'est présenté en France le problème budgétaire pendant la guerre 1914-1918 ? Quelles ont été les conséquences économiques des solutions données à ce problème ?

Un document officiel, émanant du Ministre des Finances, « l'Exposé des motifs du budget de 1923 », donne à ce sujet des chiffres qui m'ont permis d'établir le graphique N° 13. J'indique tout de suite que, pour des raisons sur lesquelles il serait trop long d'insister, ces chiffres n'ont pu être établis encore avec une précision rigou-

reuse ; « le chiffre des dépenses, déclare le Ministre, est probablement supérieur, et le chiffre des recettes, inférieur à la réalité ». Ainsi s'explique entre les traits du graphique indiquant les dépenses et ceux indiquant les recettes, un « hiatus » qu'il m'a fallu garnir par des points d'interrogation. Je me borne à signaler cette imprécision qui ne peut nous gêner beaucoup dans l'étude que nous poursuivons.

Donc, les dépenses se sont élevées pendant la guerre à :

10 milliards en 1914 ;

24 milliards en 1915 ;

35 à 37 milliards en 1916 ;

42 à 45 milliards en 1917 ;

45 à 55 milliards en 1918.

Au total entre 155 et 170 milliards.

Il faut, bien entendu, observer quand on énonce ces chiffres, que la valeur du franc est allée en diminuant d'année en année. Ils n'en représentent pas moins, même si on les affecte des coefficients de correction voulus pour tenir compte de cette décroissance, un total redoutable.

En décomposant ce total en ses parties essentielles, on constate que :

12 % des dépenses représentent les arrérages des emprunts que nous étions obligés de contracter ;

13 % des dépenses représentent des dépenses des Services civils ;

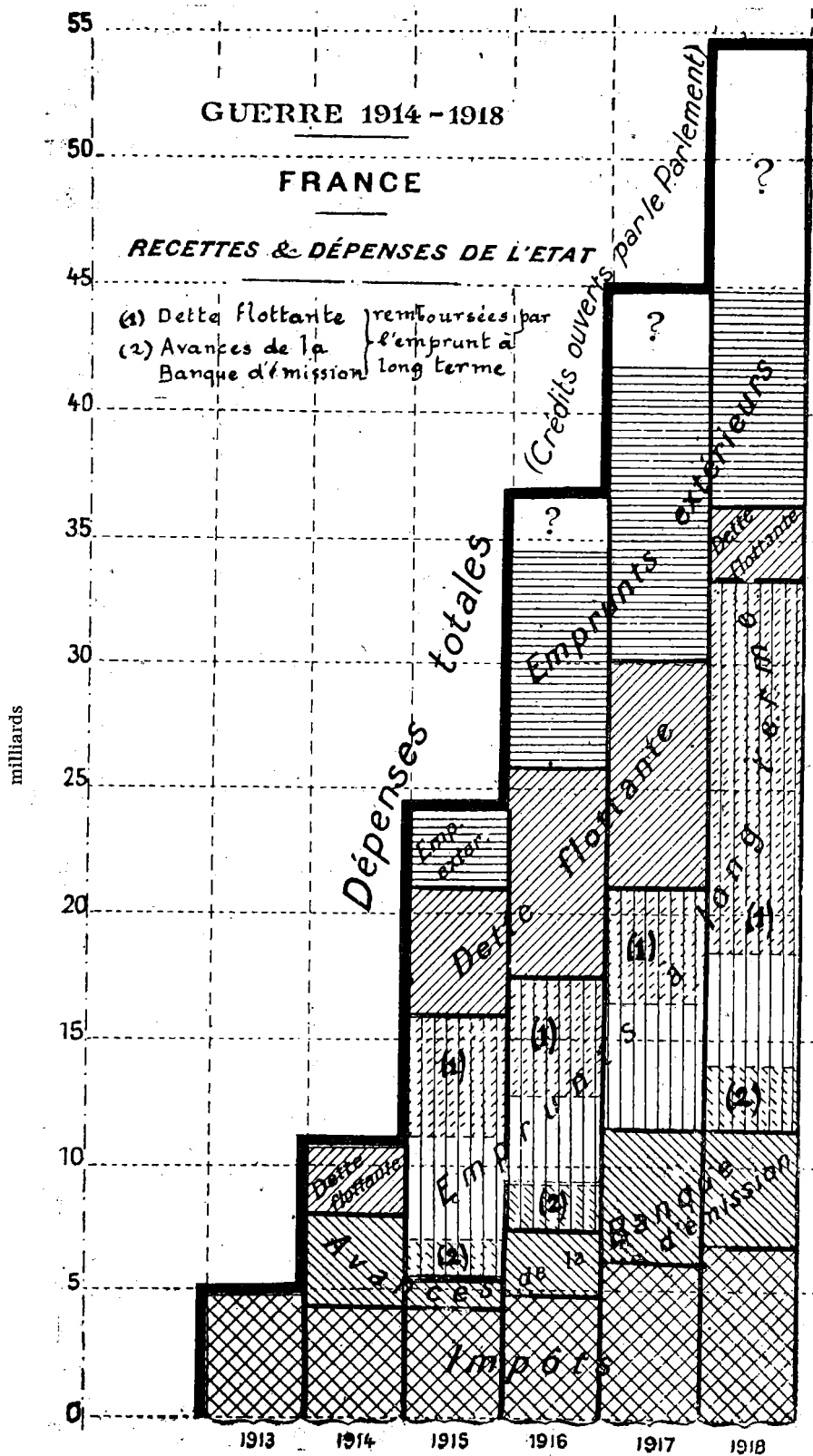
75 % des dépenses représentent des dépenses des Services militaires.

Ici, une question vient tout naturellement à l'esprit : ces dernières dépenses étaient-elles toutes indispensables, et ne voyons-nous pas jouer ici l'élément perturbateur « bénéfice exagéré des fournisseurs de guerre » ?

« L'examen des chiffres, répond M. Germain Martin, dans un mémoire très remarquable sur les finances de guerre (1) de la France et de ses Alliés, nous autorise à affirmer que l'on aurait pu comprimer nombre de chapitres sans nuire à la défense du pays, et que le gaspillage et le défaut de contrôle ont pesé lourdement

(1) Ce mémoire est malheureusement inédit. Il a été présenté à l'Académie des Sciences morales et politiques et a obtenu le prix Rossi. Il a été ensuite versé, par son auteur, dans les archives du secrétariat général du Conseil supérieur de la Défense Nationale.

M. Germain Martin, fait chaque année, des conférences d'Economie Sociale au centre des Hautes Etudes Militaires.



dans la balance. » Le même auteur fait d'ailleurs ressortir que non seulement ces abus ont lourdement pesé sur les finances de l'État, mais qu'en outre, ils ont eu pour l'économie générale du pays les conséquences les plus funestes. Industriels et commerçants, réalisant des bénéfices énormes, ont dépensé sans compter. Pour se procurer les matières premières ou la main-d'œuvre raréfiées, ils n'ont pas hésité devant les surenchères entraînant la hausse très rapide des prix et des salaires. L'accroissement de ces derniers a augmenté considérablement la capacité d'achat de l'ouvrier, qui a consommé davantage et contribué ainsi à son tour à raréfier les produits en à faire monter les prix : la hausse des salaires a souvent précédé la hausse des prix au lieu de la suivre. Etant donnée la situation ainsi créée, le métier d'intermédiaire est devenu si lucratif qu'un nombre considérable de gens se sont improvisés commerçants. A côté des négociants sérieux ayant des traditions d'honorabilité et l'expérience des affaires, « les champignons de guerre » ont véritablement pullulé. La nation tout entière a été prise dans un terrible engrenage de hausse et de consommations exagérées alors qu'elle traversait une crise de sous-production.

Il faut noter aussi que, pour le pain, le Gouvernement pendant la seconde partie de la guerre (c'est une question qui sera examinée dans ma dernière conférence) mettra à la charge du budget une partie de la fourniture de cette denrée à la population civile : l'opération fut naturellement des plus onéreuses pour les finances publiques.

Je signale, en outre, que ce phénomène de hausse des prix et de consommations exagérées fut encore aggravé par les distributions excessives d'allocations aux familles des mobilisés. Pour ne citer que deux chiffres : le nombre des bénéficiaires desdites allocations passa de 1.100.000 en Août 1914 à 3.250.000 en Juin 1915 (1).

(1) Il ne saurait être question de contester la légitimité du principe de l'allocation aux familles des mobilisés. Mais à notre avis, ces allocations doivent être strictement réservées à ceux qui ont vraiment besoin d'être aidés. Or, pendant la guerre, et ainsi que l'a fait remarquer M. Louis Marin, dans son rapport sur le budget ordinaire des services civils de l'exercice 1918, cette allocation « qui avait à l'origine un caractère de secours alimentaire a perdu ce caractère pour apporter aux familles un supplément appréciable de ressources et constituer une sorte de « compensation ».

« L'opportunité de cette transformation n'était pas évidente, répond M. Germain Martin dans le mémoire déjà cité. Autant il eut été bienfaisant d'augmenter

(Voir suite de la note page 170).

Quoiqu'il en soit, de cet examen rapide de nos dépenses totales, on peut retenir que l'exagération de ces dépenses était un facteur de perturbation particulièrement redoutable. Cette première constatation nous prouve que la formule de l'Intendant Odier, *appliquée au cas d'une guerre longue, se poursuivant avec le système de la nation armée et revêtant le caractère d'une lutte de matériel*, peut être d'une application dangereuse. Mais, dira-t-on, malgré ses dangers, c'est la formule de la nécessité. Il est facile de critiquer les hauts prix payés aux « fournisseurs de guerre » ! Ces hauts prix n'ont-ils pas eu pour effet de galvaniser la production qui, privée de ce stimulant, affaiblie par le départ des mobilisés pour les Armées, aurait été impuissante à faire face aux exigences de la lutte. Nous examinerons plus loin la valeur de l'objection. Pour le moment, et après avoir totalisé les dépenses, achevons notre bilan budgétaire en nous tournant vers les recettes.

B. RÉALISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES

D'après M. Colson, la richesse totale de la France en 1913 s'élevait à 300 milliards environ. Si l'on déduit de ce total les 30 ou 40 milliards représentant, au minimum, les richesses de la zone envahie, on arrive à placer 260 milliards de francs-or en face de 160 milliards de francs plus ou moins dépréciés qui représentent, nous l'avons vu, le total de nos dépenses de guerre. La simple juxtaposition de ces deux chiffres, même en réduisant le second à sa valeur or, montre toute la difficulté que présentait, pour le gouvernement, un pareil prélèvement sur la fortune nationale. Et ceci est une nouvelle preuve, notons-le encore, des dangers qu'engendre la prodigalité en temps de guerre, et l'application de la formule de l'Intendant Odier.

La tâche très lourde qui incombait à nos Ministres des Finances, du fait du chiffre énorme des ressources financières à réunir, a été encore compliquée par un certain nombre de circonstances.

ces tarifs des allocations dans les cas légitimement prévus, tels qu'accouchements ou maladies, autant il fut imprudent, il ne faut pas craindre de l'affirmer, de donner aux intéressés ce supplément appréciable de ressources qui, dans la très grande majorité des cas, n'a servi qu'à augmenter les dépenses de consommation des familles et à diminuer (en réduisant l'excitation au travail) la capacité productive du pays. Les sommes ainsi perçues et immédiatement versées dans la circulation ont eu les conséquences les plus fâcheuses au point de vue de l'inflation des signes monétaires et de la hausse des prix. »

Au moment où la guerre a été déclarée, la France était en pleines difficultés budgétaires. Bien que le contribuable français fut un des plus chargés des contribuables européens, depuis 7 ou 8 ans, le déficit s'était installé dans nos budgets. Pour y remédier, on avait envisagé une mesure d'ordre fiscal — l'impôt sur le revenu, qui venait d'être adopté en Juillet 1914 — et on avait émis, en Juin 1914, un emprunt de 800 millions qui, couvert 40 fois d'après les communiqués officiels, n'avait été placé, en grande partie, qu'entre les mains de spéculateurs. Ceux-ci avaient engagé leurs titres dans des opérations à terme, et, de fait, la liquidation en Bourse de la fin Juillet 1914 apparaissait, en dehors de toute question extérieure, comme devant être assez délicate. Enfin, la situation d'une de nos grandes sociétés de crédit, la Société Générale, avait été très ébranlée par une campagne, d'origine allemande on l'a su depuis, et tous nos établissements de crédit avaient ressenti le contre-coup de cet ébranlement.

La tension politique, puis l'ouverture des hostilités, survenant dans ces circonstances défavorables, amenèrent en Bourse d'abord, puis dans le monde commercial une panique telle, qu'après des péripéties que je n'ai pas le temps d'exposer, on n'eut d'autres ressources que d'édicter un moratorium général. Le crédit en fut très lourdement atteint. Comme conséquence, nous commençons la guerre avec un système fiscal en pleine transformation, — une administration des Finances dont le personnel était en grande partie mobilisé, — des établissements financiers désorganisés, eux aussi, par le départ de leurs employés et ébranlés dans leur situation, — un public plein de méfiance. Nous étions donc dans l'impossibilité quasi absolue de faire appel soit à l'impôt soit à l'emprunt à long ou à court terme.

Le Gouvernement n'eut d'autres ressources que de s'adresser à la Banque de France. Au mois de Septembre, l'avance de 3 milliards, prévue par la convention de 1911, étant épuisée, il fallut en stipuler une deuxième de même somme. La situation devenait donc immédiatement des plus inquiétantes. C'est alors qu'un certain nombre d'économistes, spécialistes en matières financières, MM. Arnaune, Liesse, etc., suggérèrent à M. Ribot l'idée d'un emprunt à très court terme, sous la forme des bons de la Défense Nationale.

Ces bons plurent à l'épargnant français, et eurent immédiatement un succès qui alla toujours en grandissant. Ils nous permirent d'arri-

ver au terme de l'année 1914 en réduisant l'appel aux avances de la Banque.

Les années suivantes, et malgré les efforts assez marqués tentés dans ce sens à partir de 1916, on n'arriva pas à augmenter sensiblement nos recettes d'ordre fiscal. Celles-ci ne dépassèrent pas 15 à 16 % de nos recettes totales. Le reste fût fourni par l'emprunt — emprunt à l'étranger dont je reparlerai tout à l'heure — et emprunt intérieur. Celui-ci continua à se pratiquer sous la forme d'avances de la Banque de France, de Bons de la Défense Nationale ; puis (le souvenir de la panique financière d'Août 1914 s'effaçant progressivement), d'abord d'obligations de la Défense Nationale à 5 et 10 ans, enfin, à partir de la fin de 1915, d'emprunts perpétuels.

L'emploi de chacun de ces modes d'emprunt s'est combiné chaque année d'une manière analogue.

Pendant les trois premiers trimestres, on vivait sur la dette flottante et les avances de la Banque. Puis, au cours du 4^e trimestre, on lançait un emprunt perpétuel qui procurait de l'argent frais et permettait, en partie, de rembourser la Banque de France et de consolider la dette flottante. J'ai figuré en pointillé dans le graphique n° 13, la partie des avances de la Banque et des Bons de la Défense ainsi résorbée chaque année grâce à l'emprunt perpétuel.

Plus la guerre avançait, plus la situation empirait. Dans le courant de 1918, les avances de la Banque, et surtout, l'émission des Bons de la Défense, prenaient un essor vertigineux et qui nous conduisait à une situation pleine de périls. Heureusement, l'emprunt lancé au lendemain de l'armistice avait un merveilleux résultat (graphique 13) — et, finalement, grâce à la victoire, nous échappions, — pour la période de guerre — au danger financier immédiat, (1). Je dis danger, et je sais que ce mot a été justifié devant vous par les conférences de M. Colson (2), qui nous a montré le péril grave de ce système de dette flottante à très court terme combiné avec l'inflation.

Je ne reviens pas sur ce qu'il vous a dit, et je note simplement,

(1) Mais il restait à conjurer le danger financier d'après guerre. La caractéristique de toute politique d'emprunt est d'apporter pour le présent un secours momentané en engageant l'avenir. L'avenir, en 1918, était incontestablement gros de menaces au point de vue de nos finances. Mais ce serait sortir du cadre de cette étude d'envisager ici ce qui s'est passé à ce point de vue après l'armistice.

(2) Conférences d'économie politique déjà citées.

pour conclure, que la manière dont le problème budgétaire a été posé par l'exagération des dépenses et résolu par l'emprunt sous toutes ses formes et les plus dangereuses, (emprunts à court terme et inflation), a eu des conséquences fâcheuses pour ne pas dire néfastes sur notre économie intérieure. Les effets de cet « élément perturbateur » ne sont malheureusement pas localisés à l'intérieur de nos frontières. Les défauts de nos procédés financiers, la faiblesse de notre effort fiscal, allaient produire une regrettable impression à l'étranger (1) et influencer défavorablement sur le règlement de nos achats à l'extérieur.

§ 2. Le Problème du Crédit extérieur

Les conditions dans lesquelles ce règlement s'est effectué, méritent de retenir tout spécialement votre attention.

La question est complexe et je ne puis l'examiner qu'au prix d'une parenthèse un peu longue.

Je vais tâcher de fixer la situation initiale des principales puissances qui vont prendre part à l'action : France et Puissances alliées ou neutres ; puis, je suivrai chronologiquement les événements.

A. SITUATION INITIALE DES DIVERS PAYS

a) *Situation d'ensemble.* — En 1913, la France se trouve au point de vue de ses relations économiques avec l'extérieur dans une situation que l'on peut résumer sous la forme du bilan simplifié ci-après :

ACTIF	PASSIF
Exportations.	Importations (<i>supérieures de 1 milliard aux exportations</i>).
Revenus des placements à l'étranger (<i>40 milliards de capitaux, 2 milliards de revenus</i>).	Frêts payés à l'étranger.
Tourisme. (<i>800 millions environ</i>).	

(1) Si les critiques qui nous furent adressées étaient fondées, elles furent aussi, il faut l'ajouter, souvent malveillantes et exagérées. Elles ne tenaient pas un compte suffisant de la situation tragique dans laquelle nous nous débattions. Nous n'avons demandé à l'impôt que 16 % de nos ressources financières c'est vrai, mais l'Angleterre dont le territoire était intact, dont les organisations fiscales et bancaires, l'industrie, le commerce, n'avaient pas subi à l'origine la brusque désorganisation de la mobilisation générale, n'a pu obtenir de l'impôt que 28 % de ses recettes budgétaires. Même proportion aux Etats-Unis, placés dans des conditions encore plus favorables, et malgré les déclarations du Président Wilson qui avait annoncé qu'il demanderait à l'impôt 50 % des ressources financières de guerre.

La balance de l'actif et du passif est largement créditrice. Nous équilibrons notre bilan en prêtant à l'étranger 2 milliards en moyenne par an. D'autre part, et conformément au mécanisme qui vous est connu, l'or monnayé afflue vers l'intérieur de nos frontières ; étant donnée notre tendance à la thésaurisation et à l'épargne, il y forme une masse sans cesse grandissante. A la veille de la guerre, on estime que sur les 30 milliards d'or monnayé existant dans le monde, 8 à 10 milliards se trouvent chez nous, dont près de 4 milliards dans l'encaisse de la Banque de France.

A nos côtés se place l'Angleterre, dont la situation au point de vue des échanges extérieurs est encore plus brillante que la nôtre. A l'actif de son bilan, elle ajoute aux exportations de sa puissante industrie, plusieurs milliards de frêt que lui paie l'étranger. Son portefeuille bancaire extérieur est évalué à 80 milliards. De plus, son organisation bancaire domine le monde entier ; la traite en livres sterling est un instrument de crédit universel, Londres est la chambre de compensation des cinq continents. L'encaisse or de la Banque d'Angleterre n'atteint, il est vrai, que 900 millions de francs, mais, par contre, Londres est le grand marché de l'or et la production du précieux métal jaune dans le Transvaal et les autres Dominions représente 60 % de la production mondiale.

A vues humaines, l'Angleterre et la France uissant leurs forces financières semblent donc, en ce qui concerne leur crédit extérieur, pouvoir défier les événements.

Les autres alliés sont dans une situation bien différente. La Russie et l'Italie sont des puissances qui sont fréquemment vis-à-vis de l'extérieur en position débitrice. Elles ont, toutefois, des encaisses or (Russie : 4 Milliards — Italie : 1 milliard) qui représentent des ressources appréciables. Malgré cela, la France et l'Angleterre doivent les soutenir pécuniairement, ainsi que la Belgique, la Serbie, et, d'une façon générale, les autres États qui viendront se ranger à leurs côtés (à l'exception du Japon qui, financièrement, comme militairement, ne jouera pas de rôle important dans la lutte) — et, bien entendu, des États-Unis.

En résumé, et tant que ces derniers resteront neutres, de la résistance financière de la France et de l'Angleterre dépendra la situation financière extérieure de la coalition contre les Empires Centraux.

Quant aux États-Unis, (dont il importe, dès maintenant, et bien que leur entrée en guerre ne se soit produite que plus tard, de définir

la situation financière au début du conflit), quant aux États-Unis, dis-je, ils apparaissent, en 1914, comme un grand pays en pleine période de croissance économique, qui développe son outillage, qui emprunte pour cela des capitaux, surtout à l'Angleterre et qui se trouve, par suite, en situation débitrice. De plus, la grande République d'outre-Atlantique a un régime bancaire mal adapté aux échanges internationaux. Consciente de cette infériorité, elle vient de procéder à des réformes profondes par une loi de Décembre 1913. A la base de la nouvelle organisation se trouvent 12 « Banques de réserve » réparties sur l'ensemble de l'Union. Elles sont chargées de détenir l'encaisse or nécessaire à soutenir l'émission des billets et de régulariser cette émission ainsi que le taux de l'escompte. Leur action est coordonnée par un « Bureau Central des Banques de Réserve » fonctionnant sous la présidence du Ministre du Trésor Américain. Mais cette nouvelle organisation commence à peine à fonctionner et c'est une grosse gêne pour les États-Unis, au début de la guerre, d'être ainsi pris en pleine période de réorganisation bancaire.

b) *Situation fin Juillet 1914.* — Telle est la situation d'ensemble des principales puissances en causes au point de vue de leurs finances extérieures. Quant à leur situation particulière, fin juillet 1914, elle s'établit de la façon suivante. La France est en situation presque uniquement créditrice. Elle dispose de 400 millions de francs de créances sur l'étranger, réparties, d'ailleurs, entre les mains des particuliers. — L'Angleterre, de par ses relations mondiales, est à la fois créditrice et débitrice ; ses créances sont très supérieures à ses dettes, mais quelques unes des premières sont mal placées : ce sont, notamment, ses créances sur l'Allemagne. — La Russie est lourdement débitrice. Cette situation est normale pour elle à cette époque de l'année : elle se libère d'habitude vis-à-vis de l'étranger pendant le deuxième semestre, grâce à ses grandes exportations de céréales. — Les États-Unis sont exactement dans le même cas ; ils doivent plusieurs milliards de francs, dont plus de 2 milliards à la seule Angleterre, et ils comptent se libérer d'Août à Décembre par des envois de coton, de céréales, etc...

c) *La crise de la fin de 1914.* — Or, voici que la période de tension politique déchaîne une crise de confiance universelle et brutale.

Le 27 Juillet, Londres cesse ses opérations d'acceptation et d'escompte des papiers étrangers. Dès lors, dans le monde entier, les débiteurs ne trouvent plus de moyens de paiement pour régler leurs dettes et les créanciers à leur tour, faute de recouvrements atten-

du, doivent laisser leurs propres dettes en souffrance. Il se produit donc une perturbation d'une intensité inouïe dont les effets sont, d'ailleurs, très variables, suivant les pays.

En France, les porteurs de traites sur l'étranger sont très gênés, et cette gêne accroît la crise intérieure dont j'ai parlé tout à l'heure. Mais la Banque de France intervient, prend ces traites à l'escompte et se constitue ainsi une précieuse réserve de change. — Notons aussi que, dans les mois qui suivent, nos banques qui ont des fonds à l'étranger réclament leur rapatriement. D'autre part, si les prohibitions de sortie édictées par le gouvernement, comme, d'ailleurs, la désorganisation de notre industrie, et surtout de notre industrie de luxe, arrêtent nos exportations (1), nos importations se sont aussi beaucoup ralenties (malgré les achats des Services publics et, notamment de l'Intendance), par suite de l'arrêt presque absolu des importations privées. Sous ces différentes influences (et sauf une exception, dont je n'ai pu discerner la cause, pour le florin hollandais) notre franc fait prime dans les derniers mois de 1914 sur toutes les monnaies du monde (voir fig. N° 14 et 15). Nos règlements financiers s'effectuent donc très aisément (2).

Les Anglais, de leur côté, se ressaisissent rapidement. Ils cherchent à recouvrer leurs créances, et très visiblement, car ils se rendent compte que leur encaisse or n'est pas suffisante pour une guerre qu'ils prévoient longue, ils s'efforcent de profiter de l'occasion pour augmenter leurs réserves de métal jaune. La Russie, isolée par la fermeture des Dardanelles qui arrête ses exportations, très gênée en raison de sa situation débitrice, a grand besoin, en outre, de munitions et d'équipements à faire fabriquer par l'industrie britannique : Londres lui ouvre un crédit de 300 millions de francs, mais se fait envoyer, en échange, 200 millions d'or. En ce qui

(1) La France avant la guerre, importait surtout des matières premières et exportait surtout des objets fabriqués :

	Importations	Exportations
Produits alimentaires	18.4 %	10.2 %
Matières premières	53.6 %	23 %
Objets manufacturés	12.2 %	66.2 %
Divers	15.8 %	

(2) Les variations que marquent ces courbes sont infimes si on les compare à celles que nous avons connues après la guerre. De 1914 à 1918 elles produisirent une impression considérable, car on en avait perdu l'habitude depuis de longues années.

concerne l'Allemagne, l'Angleterre laisse pendant plusieurs mois les banques ennemies fonctionner sur son territoire et provoque les paiements en or. Cet or arrive en traversant les pays scandinaves. Il vient tout droit de la Tour Julius. C'est de l'or français versé après 1871 comme indemnité de guerre : détail curieux, ce sont les mêmes sacs qui ont servi pour les deux transports.

Restent les États-Unis : l'alarme y est très vive. Aux mois d'Août et de Septembre, en dehors de l'Intendance française, ils ne trouvent pas d'acquéreurs pour leur blé. Leur récolte de coton menace, elle aussi, de rester invendue. Ils craignent à la fois de subir une crise agricole intense et de voir, à l'extérieur, leur signature protestée. Ils voudraient bien envoyer de l'or, pour faire honneur à leurs engagements, mais les Compagnies d'Assurances Maritimes refusent leur concours. Ils proposent alors d'envoyer leur métal jaune au Canada. L'Angleterre accepte immédiatement, et crée à Ottawa une succursale de la Banque d'Angleterre qui, de Septembre à Décembre 1914, reçoit 500 millions d'or américain. A partir de ce moment ces envois s'arrêtent car, pendant la même période, et contrairement aux sombres pronostics d'Août 1914, les États-Unis ont vu leurs exportations reprendre progressivement un tel essor qu'ils ont pu équilibrer leur situation.

Ainsi, fin 1914 :

la France a maintenu sa situation créditrice, elle a même pu légèrement augmenter son encaisse or qui dépasse 4 milliards ;

l'Angleterre, qui a, d'ailleurs, conservé son territoire, son industrie intacts et qui continue à encaisser des frêts fructueux est également en situation créditrice, et son encaisse-or est passée, grâce aux envois russes, américains et allemands de 900 millions à plus de 2 milliards ;

enfin, les États-Unis ont conjuré la crise qui les menaçait.

d) *L'Organisation Franco-Anglaise de Crédit Extérieur.* — Au début de 1915 l'Angleterre, tenace dans ses buts, et très clairvoyante au sujet des questions financières, fait en France une démarche significative. Son Chancelier de l'Échiquier, M. Lloyd George, vient à Paris trouver notre Ministre des Finances, M. Ribot, et lui soumet une double proposition :

la France et l'Angleterre participeront par moitié aux avances faites ou à faire à la Russie et à la Belgique.

la France, l'Angleterre et la Russie constitueront en une masse unique leur encaisse or.

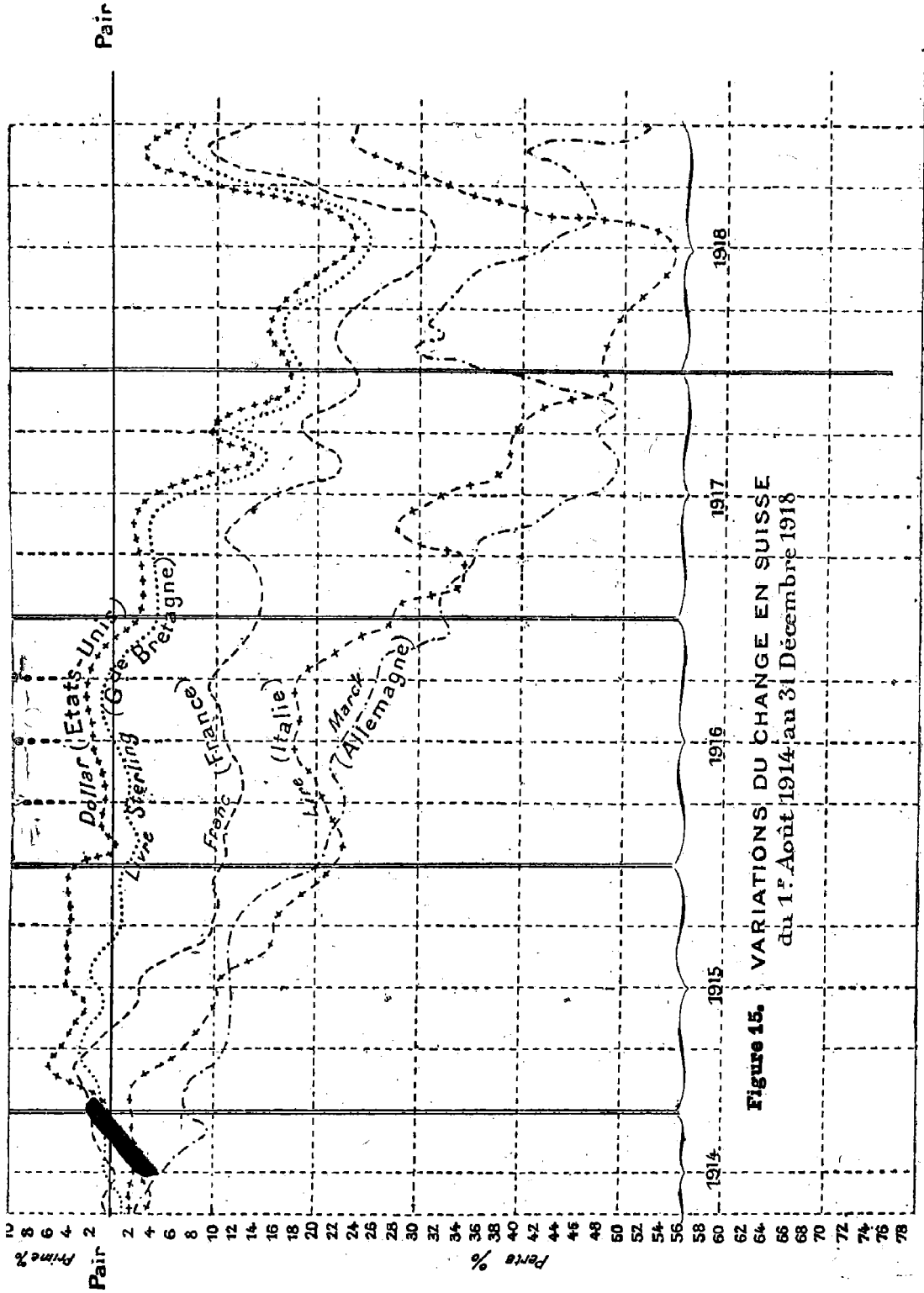


Figure 15. VARIATIONS DU CHANGE EN SUISSE
du 1^{er} Août 1914 au 31 Décembre 1918

M. Ribot accepte la première proposition, et élude la seconde, tout en suggérant à M. Lloyd George d'émettre conjointement un grand emprunt international : il voit à son tour son offre déclinée. L'entrevue se termine par un communiqué officiel proclamant solennellement la solidarité financière interalliée !

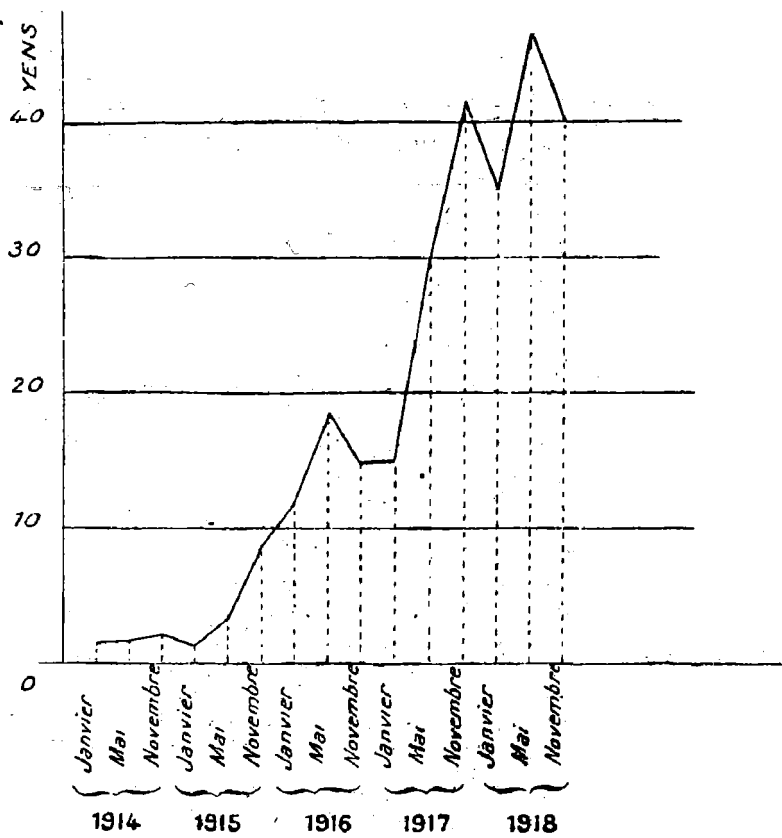
Mais les événements n'allaient pas tarder à prouver qu'il fallait faire sortir cette solidarité du domaine des phrases pour la faire entrer dans le domaine des faits.

C'est la France qui allait en sentir, la première, la nécessité. En effet, son change commence à fléchir (ce qui ne s'était pas vu depuis quarante ans), en Février, par rapport au dollar, en Mars, par rapport à la livre. Il ne pouvait en être autrement.

Si nous reprenons notre bilan simplifié, nous constatons que, si du côté de l'« actif », les recettes provenant du tourisme sont remplacées, dans une certaine mesure, par celles provenant de la présence sur notre sol du corps expéditionnaire britannique, par contre nos exportations restent affaissées et plus de la moitié de nos revenus étrangers (fonds placés en Russie, en Roumanie ou chez l'ennemi), ne rentrent plus.

Soulignons, d'ailleurs, à cette occasion, les conséquences funestes, au point de vue économique (et aussi bien à d'autres points de vue) de l'entrée de la Turquie dans la coalition des Empires centraux. Elle a coupé nos communications avec la Russie où nous aurions trouvé (notamment, comme céréales et comme carburants) des ressources considérables, tout en ménageant notre crédit extérieur : cette nation étant notre débitrice se serait, grâce aux marchandises qu'elle nous aurait livrées, libérée dans une proportion importante de ses dettes vis-à-vis de nous.

Du côté « passif » de notre bilan, nos importations prennent un essor considérable, car, non seulement les achats des services de l'État se développent, mais ceux des particuliers reprennent brusquement avec une extraordinaire intensité. Or, ces importations se font à des prix qui croissent très rapidement. Les marchés étrangers sont le théâtre d'une intense concurrence entre les agents des états belligérants et les acheteurs privés. Parmi ceux-ci, on voit se multiplier, comme sur les marchés intérieurs, le néfaste mercanti dont on pourrait dire, en reprenant la formule mordante de M. Charles Benoit : « n'importe qui, allant n'importe où, acheter n'importe quoi, à n'importe quel prix ». D'autre part, les frêts vont en augmentant avec une rapidité impressionnante (fig. 17).



AFFRÈTEMENTS DE NAVIRES (NAVIRES JAPONAIS)
Prix de la tonne en yens

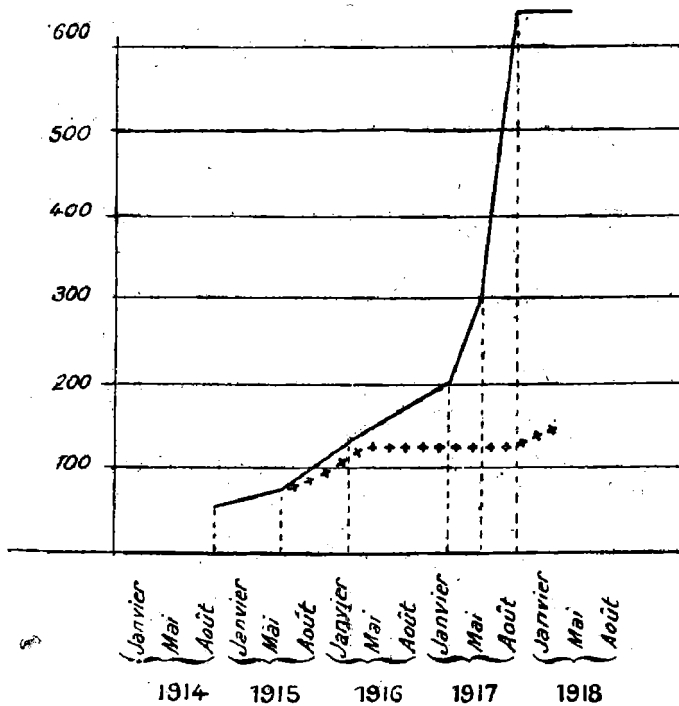


Figure 16.

FFRÈTEMENTS À LA TONNE MÉTRIQUE

— de Shanghai à Marseille

Étant donné ces causes profondes de déséquilibre dans la balance de nos comptes, le moyen classique des envois d'or ne pouvait rétablir la situation. En Mars-Avril 1915, la Banque de France sacrifiera en vain 150 à 200 millions de son encaisse : elle les expédiera à Londres et à New-York sans obtenir de résultats sensibles.

Dès lors quelle solution adopter ? Remarquons que, sur l'ensemble de nos importations, 13 % venaient de nos colonies et leur paiement ne souffrait pas de difficultés. La grosse masse était en provenance des États-Unis (42 %) et de l'Angleterre (22 %) (1). Il était évident que c'était vis-à-vis de ces deux puissances qu'il nous fallait avant tout trouver des moyens de règlement. Remarquons, d'autre part, que l'Angleterre recevait au même moment des États-Unis 50 % de ses importations. Remarquons, enfin, qu'il eût été impossible à la France et à l'Angleterre de trouver dans d'autres régions la majeure partie des denrées, matières et matériels qu'elles faisaient venir des États-Unis et que, si leur crédit eût été ruiné à New-York, il l'eût été immédiatement dans le monde entier.

Ainsi s'explique pourquoi, de Mars-Avril 1915 jusqu'à Avril 1917, la question financière de guerre va se ramener à une partie à trois, jouée entre les États-Unis, d'une part, la France et l'Angleterre, d'autre part.

Conscient de la nécessité de trouver les bases d'une entente équitable et solide avec notre alliée, M. Ribot se rend à Londres. Il y négocie un accord signé en Avril, aux termes duquel :

le Gouvernement anglais nous ouvrira, sans nous demander d'or, les crédits dont nous aurons besoin pour payer les dépenses faites en Angleterre pour le compte du Gouvernement Français ;

il nous ouvrira également des crédits pour faire des achats aux États-Unis, mais, pour cette deuxième catégorie, nous enverrons de l'or à la Banque d'Angleterre, les crédits ouverts devant représenter une somme *triple* de la valeur de l'or envoyé.

J'indique tout de suite que cet accord, valable pour six mois, sera renouvelé ultérieurement, sensiblement avec les mêmes clauses (2), avec cette seule différence que, à partir de Mai 1916, l'or français envoyé à Londres ne sera plus cédé, mais seulement prêté (ceci,

(1) Voir tableau 17 ci-contre.

(2) Voir page 250.

TABLEAU 17. — Renseignements sur le commerce extérieur
de la France pendant la guerre 1914-1918

1° — VALEUR DES IMPORTATIONS ET EXPORTATIONS
(en millions de francs)

	Importations	Exportations	Déficit
1913	8.421	6.880	1.541
1913	6.402	4.869	1.533
1915	11.036	3.937	7.099
1916	20.640	6.215	14.425
1917	27.554	6.013	21.541
1918	22.306	4.723	17.583

2° — POURCENTAGE DES IMPORTATIONS
PAR PROVENANCE

	1915	1916	1917	1918
	%	%	%	%
Colonies françaises ...	13	14	14	13
Angleterre	24	26	25	29
Etats-Unis	27	31	36	35
Espagne	5	4	4	2,5
Algérie	5	4	3	2
Italie	4	4	4	4
République Argentine	4	5	4	5
Suisse	2	3	2	2
Pays divers	16	10	8	8

3° — VALEUR DES PRINCIPALES IMPORTATIONS ET PRINCIPAUX PAYS FOURNISSEURS

	1915	1916	1917	1918	Principaux PAYS fournisseurs							
	Valeur en Millions de fr.											
<i>Objets d'alimentat.</i>												
Viande	350	450	477	500	E. U.	A	R. A.	"	"	"	C.F.	
Céréales	1.100	1.900	2.400	2.100	E. U.	A	R. A.	"	"	"	C.F.	
Riz	79	96	405	320	"	A	"	"	"	"	C.F.	
Sucre	400	490	486	180	E. U.	A	"	"	"	"	C.F.	
Café	260	295	438	400	"	"	"	"	"	B	"	
Vin	343	438	741	420	"	"	"	E	I	"	"	
Eau-de-vie	71	392	590	315	"	"	"	"	"	"	C.F.	
<i>Matières nécessaires à l'Industrie.</i>												
Peaux	81	161	351	180	"	"	R. A.	"	"	"	C.F.	
Laine	231	429	487	350	"	A	R. A.	"	"	"	C.F.	
Soie	202	333	480	580	"	"	"	"	"	"	"	
Graines oléagineuses	333	500	657	290	"	A	"	"	"	"	C.F.	
Caoutchouc	87	145	193	190	"	A	"	"	"	"	C.F.	
Coton	378	607	1.334	715	E. U.	"	"	"	"	"	"	1
Pâte cellulosé	790	207	145	226	"	"	"	"	"	"	"	
Soufre	34	88	91	80	"	"	"	"	I	"	"	
Huile	1.095	2.158	2.201	2.179	"	A	"	"	"	"	"	
Huiles minérales	196	434	684	280	E. U.	"	"	"	"	"	"	
Fonte, Fer, Acier ..	553	1.953	2.191	1.700	E. U.	A	"	"	"	"	"	
Cuivre	247	624	981	500	E. U.	"	"	"	"	"	"	
Plomb	39	61	89	80	"	"	"	E	"	"	"	
Etain	66	83	56	40	"	"	"	"	"	"	"	
Zinc	130	183	180	69	"	"	"	E	"	"	"	
Nitrate de soude ...	300	408	405	87	"	"	"	"	"	CH	"	
<i>Objets fabriqués.</i>												
Produits chimiques .	285	529	794	630	E. U.	A	"	"	"	"	"	
Teintures prép.	11	67	170	201	E. U.	"	"	"	"	"	"	
Fils	220	427	637	701	"	A	"	"	"	"	"	
Tissus de coton	382	365	324	590	"	A	"	"	"	"	"	
Tissus de laine	499	811	609	520	"	A	"	"	"	"	"	
Papier	94	327	224	225	"	"	"	"	"	"	"	
Machines	334	732	973	680	E. U.	A	"	"	"	"	"	
Outils	184	509	1.074	674	E. U.	A	"	"	"	"	"	
Armes, Poudres, Munitions	184	742	2.164	1.700	E. U.	A	"	"	"	"	"	
Voitures automobile	136	276	344	200	E. U.	A	"	"	"	"	"	
Ouvr. en caoutch ..	27	69	121	110	E. U.	A	"	"	"	"	"	

E. U. Etats-Unis. — A. Angleterre et ses Dominions — E. Espagne — I. Italie — C. Chine — J. Japon — R. A. République Argentine — B. Brésil — CH. Chili — C.F. Colonies Françaises.

pour permettre à la Banque de France de faire apparaître dans ses bilans une encaisse aussi forte que possible).

Donc, à partir d'Avril 1915, et comme l'a dit M. Descamps, dans son livre remarquable sur « Les changes étrangers », l'Angleterre devient le banquier de l'Entente vis-à-vis des États-Unis. Elle va mener la bataille financière avec une vigueur et une décision dignes de la réputation de la « vieille Cité ».

Les Britanniques considèrent que, plus le change sera défavorable, plus les importations seront onéreuses : ils veulent donc, avant tout, éviter de s'engager dans ce cycle dangereux. Pour maintenir leur devise — et la nôtre qui a, maintenant, partie liée avec la livre sterling, — ils emploient tous les moyens dont ils peuvent disposer ; ils vont contracter des emprunts ; ils vont rechercher des ouvertures de crédit sous les formes les plus diverses ; ils vont utiliser leur portefeuille de valeurs américaines, ainsi que les autres titres de leur portefeuille étranger, soit en les vendant, soit en les mettant en gage ; enfin, ils vont envoyer de l'or.

Pour effectuer des envois de métal jaune, l'Angleterre dispose d'une masse de manœuvre imposante, comprenant son encaisse propre, grossie des envois de la Banque de France, lesquels s'élèveront dans l'ensemble à 2 milliards 800 millions. Elle obtient également des envois d'or de la Russie et de l'Italie, pour une valeur de 1 milliard environ. Elle accapare toute la production du Transvaal, représentant une moyenne de 1 milliard par an. De plus, pour avoir cette masse de manœuvre à pied d'œuvre, sans risquer d'être gênée à un moment donné par l'insécurité de la mer, elle la concentre le plus possible à Ottawa, où, notamment, on enverra par la voie du Pacifique toute l'extraction du Transvaal. Ainsi, par un singulier revirement, cette succursale d'Ottawa, créée pour recevoir l'or américain en octobre 1914, devient dès 1915 le réservoir-origine d'un courant d'or formidable qui va refluer sur les États-Unis.

Je me réserve de reparler dans mon prochain exposé des péripéties de la lutte financière menée par l'Angleterre. Je me contente pour aujourd'hui de vous signaler cette lutte en indiquant que, pendant les deux années 1915-1916 nous nous sommes heurtés à des difficultés grandissantes pour payer nos importations. Plus tard, ces difficultés se transformeront en dangers, mais je ne veux pas anticiper sur les événements et je me cantonne dans la période 1915-1916 à laquelle se limite mon exposé de ce jour.

TABLEAU 18

Renseignements sur l'exploitation de nos ports maritimes

Poids des marchandises débarquées

de 1913 à 1918

(Y compris le trafic militaire des alliés.)

A. Ensemble des quarante principaux ports.

(Tous les poids sont exprimés en millions de tonnes.)

ANNEES	DÉBARQUÉ	EVACUÉ			
		VOIE FERRE	navigation intérieure	CABOTAGE	TOTAL
1913.....	31.8				
1915.....	27.2				
1915.....	40.1				
1916.....	51.5				
1917.....	45.9	21.0	6.8	1.8	29.6
1918.....	48.9	27.0	6.8	1.8	35.7

Pas de renseignements précis.

B. Détail du trafic de quelques ports.

(Tous les poids sont exprimés en millions de tonnes.)

MERS	NOMS DES PORTS	1913	1914	1915	1916	1917	1918
Manche	Dunkerque	2.8	2.0	1.4	3.8	3	2
	Calais	1	0.6	1.1	1.9	2.5	2.6
	Boulogne.....	0.7	0.6	1.3	1.9	2.2	1.8
	Dieppe	0.4	0.4	0.7	1.1	1.6	1.6
	Le Havre	2.7	1.9	4.5	5.9	5.1	5.7
	Rouen	5.1	4.8	8	9.4	9.5	10
	Cherbourg.....	0.17	0.15	0.2	0.3	0.5	0.7
	TOTAUX partiels ..	12.87	10.45	17.2	24.4	24.3	24.4
Atlantique	Brest	0.3	0.3	0.4	0.5	0.6	0.9
	Saint-Nazaire.....	1.4	1.2	2.1	2.6	2.3	3.4
	Nantes	1.6	1.5	2.4	2.7	1.6	2.1
	La Rochelle-La Pall	0.4	0.4	0.9	1.1	1.0	1.3
	Bordeaux	3.1	2.9	3.6	4.4	3.3	5
	TOTAUX partiels ..	6.8	6.3	9.4	1.3	8.8	12.7
Méditerranée	Cette	0.8	0.6	1.1	1.6	1.4	0.9
	Marseille	5.8	5.3	6	6.3	4.4	5.3
	TOTAUX partiels ..	6.6	5.9	7.1	7.9	5.8	6.2
	TOTAUX GÉNÉRAUX..	26.27	22.65	33.7	43.6	38.9	43.3

§ 3. Les Questions de Transport

Des conférences spéciales étant consacrées, dans le cours de stratégie même, aux transports en temps de guerre, je serai bref à leur sujet.

Au point de vue des transports intérieurs, j'ajouterai à ce qui sera dit sur la crise ferroviaire que cette crise a été néfaste au point de vue économique. Elle a gêné la *production*, en empêchant l'arrivée en temps utile aux points où ils étaient nécessaires des matières premières, des produits semi-ouvrés, des semences, des engrais. Au point de vue de la *consommation*, elle a amené des disettes locales. Il n'est pas inutile de faire remarquer d'ailleurs, à cette occasion, que les crises d'approvisionnements et les crises de transport ont les unes sur les autres une fâcheuse influence réciproque. Une disette locale, causée par la non arrivée en temps utile d'envois attendus, nécessite souvent, pour y remédier, un transport supplémentaire et urgent, qui vient aggraver encore la crise des transports, entraîner de nouvelles disettes locales, et ainsi de suite.

D'autre part, l'organisation de nos réseaux ferrés (malgré la mainmise de l'autorité militaire) n'a pu empêcher la spéculation sur les wagons. Les mercantis ont employé pour se les procurer les moyens les plus divers et les plus blâmables, qui leur ont trop souvent permis de se créer un régime de faveur, même vis-à-vis des Services de l'État.

Au point de vue des transports maritimes, je rappellerai en quelques mots les difficultés qui, dans ce domaine, vont très rapidement gêner nos importations. Les premières difficultés se sont manifestées surtout dans nos ports. Ceux-ci se sont révélés insuffisants pour recevoir les courants brusquement accrus qui y convergeaient : insuffisance de places à quai, insuffisance de moyens de débarquement. De plus, par suite de la crise des transports intérieurs, les voies ferrées et navigables étaient insuffisantes à évacuer vers l'intérieur, les denrées, matières ou matériel débarqués : le tableau n° 18 est significatif. Un très gros effort, dont il vous sera parlé ailleurs, fut fait pour remédier à la situation. En particulier, l'Intendance militaire fut chargée d'organiser de toutes pièces un service de transit maritime ayant pour mission de recevoir les cargaisons et de les réexpédier vers l'intérieur.

Enfin, dernière difficulté, malgré l'alliance de l'Angleterre, la liberté de la mer ne tarda pas à être de moins en moins assurée et la guerre sous-marine commença à faire sentir ses effets. C'est un fait

sur lequel je reviendrai dans ma prochaine conférence. Aujourd'hui je m'arrêterai, pour les torpillages comme pour les questions de crédit extérieur, à la période où ces torpillages créent des difficultés, mais ne sont pas encore assez nombreux pour constituer un danger pour l'arrivée de nos importations. Par une symétrie fortuite, cette période correspond, pour ces deux grandes catégories de difficultés, aux deux années 1915 et 1916.

§ 4. Conclusion

LES ÉLÉMENTS PERTURBATEURS ONT-ILS INFLUÉ SUR NOTRE ORGANISATION ÉCONOMIQUE DE GUERRE ?

J'ai abordé l'étude des « éléments perturbateurs » pour y chercher une réponse à la question que je posais à la fin du chapitre précédent : les solutions adoptées au début de la guerre, pour faire face aux difficultés de la crise initiale, et qui avaient consisté à se procurer coûte que coûte les ressources nécessaires, sans trop se soucier de la question des prix et en recourant largement aux importations, ces solutions, dis-je, pouvaient-elles être appliquées intégralement jusqu'à la fin des hostilités ?

Les renseignements que je vous ai apportés jusqu'ici ne m'ont donné qu'une partie de la réponse cherchée ; j'ai constaté que les procédés employés soulevaient des difficultés qui devaient prendre progressivement le caractère de dangers ; il me reste à établir si, la guerre se prolongeant, on pouvait en employer d'autres.

Pour le déterminer, restons fidèles à la méthode positive et examinons l'organisation que, la crise initiale une fois conjurée, on a été amené à adopter.

Je dois signaler, en premier lieu, une mesure d'ensemble : le Ministre des Finances, inquiet de la situation de notre change et des difficultés de crédit que nous venons d'étudier, s'efforce de résister au flot grandissant des importations ; mais il *n'agit dans ce sens que pour les seuls Services publics*, en créant un service interministériel des dépenses à l'étranger (1).

(1) Voir 4^e conférence page 281.

Je rappelle également que, parmi les organisations de guerre, il en est toute une catégorie que je n'ai pas à examiner ici, car elles sortent du cadre de cet exposé et échappent à ma compétence : ce sont celles qui visent le matériel de lutte. Je voudrais pourtant vous indiquer très brièvement les conséquences qu'à mon avis on peut tirer de leur étude au point de vue de la lutte possible contre les éléments perturbateurs. J'indiquerai, tout d'abord, que les merveilleux résultats obtenus prouvent nettement la possibilité de maintenir une partie importante de la production nationale, tout en conservant aux Armées des effectifs élevés. On peut donc, par les procédés employés, réduire les importations aux seules matières premières et produits semi-ouvrés que le sol national est, de par la nature même de ses ressources, incapable de fournir. Mais, si les exemples tirés des fabrications de matériel de lutte sont positifs quant à la réduction des importations, on peut dire, je crois, qu'ils sont négatifs quant à la possibilité de maintenir dans les limites raisonnables les prix payés aux fournisseurs de guerre. Pour dire sans ambages toute ma pensée, on a beaucoup trop appliqué dans ce domaine la formule de l'Intendant Odier et l'on s'est exposé aux vives critiques de M. Germain Martin que je citais tout à l'heure.

Mais je reviens au matériel d'entretien.

Pour poursuivre mon étude, il faut que je tienne compte de cette particularité que les Subsistances et l'Habillement sont nécessaires à la fois aux Armées et à la population civile. J'ai déjà signalé ce fait et indiqué, dans l'organisation préparée avant 1914, certaines mesures prévues, pour cette population, par l'Intendance militaire. Mais ces mesures étaient temporaires. D'ailleurs, il était naturel qu'elles soient continuées, la guerre se prolongeant, par un Service civil : celui-ci fut créé au Ministère du Commerce. D'autre part, la production agricole, pour laquelle rien n'avait été prévu, (puisque, je l'ai dit, on ne croyait pas que la lutte armée put durer pendant plusieurs récoltes) devait obligatoirement prendre une place importante dans les préoccupations des pouvoirs publics : d'où une action nécessaire du Ministère de l'Agriculture. Ainsi, constatation d'une grande importance, la mobilisation économique concernant le matériel d'entretien sort de la sphère exclusivement militaire pour intéresser plusieurs départements ministériels : elle devient une *question de Gouvernement*.

Ceci dit, mon exposé portera sur les points suivants et pour les années 1915-1916 :

Organisation du Service de l'Intendance militaire pour le ravitaillement des Armées.

Organisation du Ministère de l'Agriculture pour la production agricole.

Organisation du Ministère du Commerce pour le ravitaillement civil.

CHAPITRE III

LA MOBILISATION ÉCONOMIQUE

au

MINISTÈRE DE LA GUERRE

Le Service des Subsistances

§ 1. Organisation générale du Service de l'Intendance pendant la guerre 1914-1918

Dans le Ministère de la Guerre, c'est le Service de l'Intendance qui, tant pour le Service des Subsistances que pour celui de l'Habillement, conserve la charge de poursuivre la mobilisation économique.

Deux mots d'abord sur l'organisation d'ensemble pendant cette période. La Direction supérieure reste à l'Administration centrale de la Guerre, mais celle-ci subit des modifications. L'importance des questions à traiter est telle qu'elle entraîne, dans la deuxième moitié de 1915, la création d'un sous-secrétariat d'État de l'Intendance et du Ravitaillement, et de deux grandes Inspections générales : Ravitaillement et Habillement, correspondant aux deux grandes branches de nos services de ravitaillement. Ceci est conforme à une division judicieuse du travail.

Sur le territoire, on conserve, comme avant la guerre, des Directions régionales, des Sous-Intendances et des Gestions, quitte à multiplier ces derniers organes suivant les missions à remplir.

Dans l'ensemble ainsi défini, la répartition du personnel est l'objet d'une attention toute spéciale. Au début, on avait envoyé la quasi totalité du personnel de l'active aux Armées et, en Août 1914, il ne restait à l'intérieur que 45 fonctionnaires du cadre actif sur un effectif total de 320 (1). Le ministre prononça les mutations voulues,

(1) Voir le tableau page 45.

d'accord avec le Commandant en chef, pour remédier à cette situation ; on ramena à l'intérieur un nombre important de fonctionnaires et d'officiers du cadre actif que remplaça aux Armées du personnel appartenant aux réserves (cadre auxiliaire). De plus, on rechercha avec le plus grand soin parmi nos mobilisés des spécialistes de toute nature : ils furent placés, suivant leur compétence, dans tous les services importants. Ainsi, les fonctionnaires occupant des situations techniques délicates furent doublés de conseillers susceptibles de leur donner des avis éclairés. Mais — et ceci est d'une importance capitale — ces conseillers, commerçants ou industriels, hommes d'affaires, se trouvaient, en général, du fait de leur mobilisation dans une situation de subordination hiérarchique vis-à-vis des fonctionnaires ou officiers auxquels ils étaient adjoints. *Le pouvoir de décision restait donc toujours à l'administrateur de carrière.*

Il est résulté de l'organisation d'ensemble ainsi réalisée une double conséquence.

En premier lieu, le Service de l'Intendance a bénéficié des avantages que lui donne son organisation de paix. avantages considérables : grâce à ses échelons de *Direction* (5^e Direction et Inspections Générales au Ministère de la Guerre, Directions de l'Intendance des régions de Corps d'Armée, Sous-Intendances départementales), ce Service peut avoir des vues d'ensemble et, en même temps, exercer une action régionale, et locale. Grâce à ses organes de *Gestion*, répartis sur tout l'ensemble du territoire, il peut recevoir, emmagasiner, répartir les ressources.

En second lieu, le Corps de l'Intendance a conservé intégralement ses attributions de « Corps de Direction », telles qu'elles sont prévues par la loi de 1882 sur l'Administration de l'Armée. Il a donc eu la possibilité d'agir en toute initiative, tout en restant bien entendu dans le cadre que lui traçaient les prescriptions légales et réglementaires, les décisions et les ordres du Gouvernement et du Commandement.

Or, je crois pouvoir affirmer que les hauts fonctionnaires qui ont assumé, à cette époque critique, la lourde tâche de diriger notre action, ont eu, dès le début de la guerre, la vision très clairvoyante des dangers que présentaient l'exagération des dépenses et l'abus des importations. Tout en considérant que l'honneur professionnel de l'Intendance était engagé à assurer coûte que coûte le ravitaillement des Armées (et ce sentiment créa une chaîne de volontés tenaces allant de l'intérieur du territoire jusqu'aux Armées), ils

ont mis aussi à la base de leurs directives la nécessité de défendre les intérêts de l'État, et de recourir avant tout à l'exploitation des ressources produites par le pays ou par ses colonies.

Ces directives ont-elles pu être suivies ? Ont-elles permis d'atteindre le résultat cherché, savoir : restreindre les importations et défendre les intérêts de l'État tout en assurant le ravitaillement des Armées ? C'est ce que nous allons examiner d'abord pour les Subsistances, puis, dans un chapitre suivant, pour l'Habillement.

§ 2. Le Ravitaillement National

Le Service des Subsistances disposait, pour l'exploitation du territoire, de cet outil précieux que constituait le système du Ravitaillement National.

Celui-ci resta la cheville ouvrière de notre organisation. Mais il faut le souligner, son fonctionnement ne conserva pas la facilité des premiers mois. Les transactions commerciales suspendues au début par la mobilisation, ayant repris leur cours, l'État fut mis en concurrence par les acheteurs privés, y compris les néfastes mercantis. Nos prix d'achat à caisse ouverte furent couverts par les surenchères.

Dès lors, quelle attitude adopter ?

La tendance toute naturelle du cultivateur était de vendre au plus offrant. Comment lutter contre cette tendance ? Se lancer dans la bataille des surenchères successives était contraire aux principes d'action que nous venons d'énoncer, et le Service de l'Intendance, soutenu par la commission centrale des réquisitions (chargée, nous l'avons dit, de fixer les prix d'achat à caisse ouverte) ne voulait payer les denrées qu'à leur prix « loyal et marchand ».

Malheureusement, il n'avait pas, dans la zone de l'Intérieur, les moyens d'action dont il disposait dans la zone arrière des Armées. Dans celle-ci, il lui a été possible d'obtenir très souvent de bons résultats en créant, comme nous l'avons indiqué, un véritable régime d'association entre les populations agricoles et l'administration militaire (1).

A l'intérieur, la question de production agricole relevait uniquement du Ministère de l'Agriculture, dans des conditions qui seront

(1) Voir plus haut page 128.

exposées plus loin. Or, celui-ci, se considérant comme le défenseur des intérêts agricoles, avait une tendance très nette à appuyer les revendications des cultivateurs contre ce qu'on appelait les exigences injustifiées de l'Intendance (1). Les représentants élus des populations manifestaient une tendance analogue, et les influences rayonnant de la préfecture ne se sont plus exercées toujours en faveur du Ravitaillement National.

Enfin, quand il s'agissait de faire expédier les denrées réunies sur les stations-magasins, c'étaient trop souvent les mercantis qui arrivaient à se procurer des wagons avant le service de l'Intendance, malgré ses ordres de priorité (2).

La tâche des Intendants départementaux devint donc très difficile. Ils durent engager une lutte très âpre et se dépenser sans compter pour soutenir l'action de leurs présidents de commissions de réception. Ceux-ci, dans leur très grande majorité, se sont montrés de très précieux auxiliaires, et ils y ont eu un singulier mérite. C'étaient des hommes âgés ; ils sont restés pendant cinq ans sur la brèche, sans autre rétribution que des indemnités à peine suffisantes pour couvrir leurs frais ; ils ont même souvent sacrifié, et c'est particulièrement méritoire, pour assurer le ravitaillement de l'Armée, leur influence et leur petite popularité locales.

Malgré ces difficultés, en tempérant, par la persuasion, les rigueurs de la réquisition, les contingents demandés au Ravitaillement National ont toujours pu être réunis, ce qui prouve, encore plus que son succès initial, la solidité de ce réseau d'exploitation de ressources que nous avons jeté comme un filet sur l'ensemble du territoire.

Mais il a fallu, bien entendu, tenir compte du taux des récoltes, et demander à l'importation de combler les déficits. La manière dont on a combiné l'appel aux ressources nationales et à celles de l'extérieur a évidemment varié avec les denrées. Pour vous donner une idée des mesures prises, il faut donc que j'examine devant vous, à titre d'exemples, quelques cas d'espèces.

(1) Certains des reproches du Ministère de l'Agriculture contre notre parçimonie n'étaient peut-être pas dénués de tout fondement (V. ci-après, page 236.).

(2) Certains Intendants essayèrent de réquisitionner les wagons en gare. Mais on leur fit observer que les chemins de fer et leur matériel étaient déjà frappés de réquisition générale et que « réquisition sur réquisition ne vaut ». Ils reçurent des observations et aucune mesure efficace ne vint mettre un terme aux pratiques plus que blâmables de certains employés ou commerçants.

§ 3. Le Blé

Revenons au blé. J'ai indiqué tout à l'heure comment on avait conjuré les difficultés de la crise initiale par des achats de « flottant »^t ainsi que par des achats outre-mer, notamment aux Etats Unis⁸. Pour se mettre à l'abri de nouveaux a-coups, on décida de créer d'importantes réserves. Elles furent constituées dans la première moitié de 1915, de telle sorte qu'à la « soudure », nos approvisionnements représentaient une avance d'environ trois mois de la consommation des Armées. Nos stations-magasins ne pouvant contenir de pareilles quantités, il avait été nécessaire de créer de nouveaux établissements, dits : réserves de stations-magasins.

La récolte de 1915 se présentait avec un gros déficit. Un programme de réalisation pour la campagne 1915-1916 fut établi, présentant en chiffres ronds :

2 millions de quintaux à demander à la France.	
2 — — — — —	l'Afrique du Nord.
12 — — — — —	à importer.

Mais ce programme rencontra une opposition absolue du Ministre des Finances en raison de nos difficultés de crédit extérieur. L'Administration de la Guerre maintint énergiquement son point de vue et la discussion s'éternisa, aucun arbitre qualifié (c'est un point à noter, j'y reviendrai dans mon quatrième entretien) n'étant là pour trancher le différend en toute connaissance de cause. Le département des Finances ne céda qu'en janvier 1916. Il ne restait plus que six mois pour réaliser, avant la « soudure » prochaine, des opérations d'achat et de transport qui auraient dû être réparties sur une période de douze mois. Il n'y avait plus une minute à perdre. Heureusement, on était prêt à agir. L'Inspection générale du Ravitaillement avait organisé à Londres un bureau spécial d'achat de céréales⁽¹⁾. Elle avait engagé des tractations pour se procurer le frêt nécessaire. Le 4^e bureau de l'Etat-Major de l'Armée, qui avait été tenu constamment au courant de la situation, fit au point de vue des transports un effort remarquable en liaison étroite et quotidienne avec l'Inspection générale. Pour éviter l'embouteillage qui sévissait dans nos grands ports, on n'hésita pas à recourir aux petits ports ; là on était plus au large, et si l'on n'avait souvent d'autres moyens de débarquement que

(1) Voir page 282.

ceux du bord, les voies ferrées en arrière étaient peu encombrées. Le succès répondit à ces efforts judicieusement ordonnés ; le retard initial fut largement rattrapé (1) et, en août 1916, nous avions à nouveau nos trois mois d'avance. Nous aurons à constater, en étudiant la crise de 1917, que cette avance fut providentielle.

§ 4. La Viande

Le réapprovisionnement en blé nous a mis en présence d'une denrée qui se récolte à une époque déterminée de l'année, et qui, lorsque la production nationale est devenue insuffisante, a pu être complétée par une denrée identique dont l'importation ne demandait aucune installation spéciale. Avec le ravitaillement en viande que nous allons maintenant examiner, nous allons nous trouver en face de données toutes différentes. Essayons de les mettre en lumière.

1° *Ravitaillement en viande fraîche.* — La France avait, en 1914, un beau cheptel bovin de 14 millions de têtes. C'était une précieuse réserve, mais, pour en apprécier la valeur au point de vue du ravitaillement, il faut faire intervenir une notion importante : celle du rendement en viande comestible d'un animal abattu pour la boucherie. Ce rendement peut passer de 60 % à 40 % seulement du poids total, suivant que l'animal est ou non « en état ». Or, le moment de l'année où l'on prépare le bétail pour la boucherie varie avec les régions. Il y a des régions où l'on engraisse les bêtes au pâturage : régions de « bœufs d'herbe » ou « bœufs d'embouche » ; il y en a d'autres où on les engraisse à l'étable : régions de « bœufs d'étable ». Ce qu'on pourrait appeler la récolte de la viande se répartit donc pour les bovins sur l'ensemble de l'année d'après le cycle résumé suivant. D'abord, les « bœufs d'herbe » : fin juin, ce sont les normands et les flamands qui sortent de riches et précoces herbages ; puis viennent, dans le courant de l'été, les manceaux, les charolais et les parthenais ; en automne les salers (plateau central) et les montbéliards descendent des pâturages de la montagne et arrivent à leur tour sur le marché. En hiver, ce sont les « bœufs d'étable » : en premier lieu les limousins et les garonnais,

(1) Mais notons que ce résultat fut obtenu en imposant à nos réseaux ferrés un effort supplémentaire, bien inopportun dans la période de crise qu'ils traversaient et que si nos stocks de blé furent réunis, ce fut au détriment d'autres transports qui, sans présenter la même urgence, eurent été cependant bien utiles :

et enfin, fermant le cycle et permettant, au printemps, de faire la soudure, les « sucriers », beaux animaux de travail que l'on engraisse après les semailles d'automne avec des pulpes de betteraves (résidus de l'industrie sucrière (1) principalement dans l'Aisne, les Ardennes et la Marne.

Ceci posé, si l'Intendance avait pu se placer uniquement au point de vue du commerce de la boucherie, elle aurait préparé avant la guerre son plan de ravitaillement en bétail des stations-magasins, en prévoyant le nombre de « variantes » nécessaires pour s'adapter aux saisons. Mais la préparation des transports par voie ferrée, surtout pendant la concentration, était une chose trop compliquée pour qu'une pareille solution put être envisagée ; on avait donc opéré pour le bétail comme pour les autres denrées, et réparti les régions de ravitaillement entre les stations-magasins, *ne varietur*, en se basant uniquement sur l'orientation des courants de circulation ferroviaire.

Au commencement de la campagne, et comme on l'avait prévu (puisque le ravitaillement en bétail ne devait être qu'un « éventuel ») (2) les Armées consommèrent le bétail qu'elles trouvèrent sur place, puis firent appel aux stations-magasins. On utilisa les animaux susceptibles de donner une viande saine, sans s'inquiéter de savoir s'ils étaient « en état » pour la boucherie, et on en abattit de ce fait un nombre trop grand. D'autre part, le Commandant en Chef, étant donné les efforts constants demandés aux troupes, leur alloua d'une manière uniforme la ration forte (à cette période là 500 grammes par jour). Quelques Commandants d'Armée donnèrent des suppléments qui portèrent à certains moments la consommation de leurs unités à 1 kilogramme par jour. Enfin, les opérations à large envergure des deux premiers mois amenèrent de grosses pertes de bétail, dans les régions envahies, et, le front une fois stabilisé, les beaux « sucriers » restèrent du côté allemand des tranchées.

Toutes ces causes réunies firent qu'à la fin de 1914, on constata que notre cheptel bovin était passé de 14 à 12 millions de têtes. Des reproches véhéments furent adressés à ce sujet à l'Intendance, dans certains milieux agricoles. Les explications que je viens de vous soumettre vous permettent de vous rendre compte dans

(1) D'où leur nom. On utilise aussi pour leur engraissement les « drèches » des brasseries, résidus de l'orge fermentée.

(2) V. page 75.

quelle mesure notre responsabilité était engagée. En tous cas, très conscients de la gravité de la situation, nous nous sommes efforcés d'y porter remède.

D'abord, puisque les grands transports des premiers mois étaient terminés, le réseau ferroviaire devenait, de ce fait, beaucoup plus disponible. Aussi, à partir de ce moment, nous avons pu organiser le ravitaillement de nos stations-magasins en tenant compte de l'état d'engraissement du bétail dans chaque région. Malgré cette précaution, la réunion des contingents a été particulièrement difficile. La consommation de la viande avait considérablement augmenté dans la population civile, et nos présidents de Commission de réception trouvaient de redoutables concurrents dans les négociants en bestiaux ; ils durent faire fréquemment appel à la réquisition. Il y eut même des scènes tragiques ; un officier d'Administration qui assistait comme simple expert à une commission de réception, a été tué net d'un coup de fusil par un paysan furieux de la réquisition de sa vache. (Ceci prouve, remarquons-le en passant, combien le créateur du Ravitaillement National avait vu juste lorsqu'il avait voulu éviter à tout prix de faire procéder aux opérations d'achat dans les campagnes par des militaires.)

On essaya aussi d'importer du bétail sur pied, notamment, des bœufs canadiens ; on ne le fit que dans une faible mesure, car les animaux vivants constituent un frêt encombrant et dépérissent en mer.

Le vrai moyen de remédier à la situation déficitaire de notre cheptel, et notamment d'assurer la soudure rendue très difficile (1) par la disparition des « sucriers », était de recourir aux importations de viande congelée.

2° *Ravitaillement en viande congelée.* — Le Service de l'Intendance avait étudié depuis fort longtemps l'emploi de la viande congelée pour le ravitaillement des Armées. Il avait poussé de toute son énergie à la création du frigorifique de la Villette, construit à frais communs en 1894 par l'Etat et la Ville de Paris. Il avait organisé lui-même des établissements analogues dans les quatre grandes places fortes de l'Etat (Belfort, Epinal, Toul et Verdun). Mais ces établissements étaient à but militaire bien défini (appro-

(1) Cette difficulté se traduisait, à chaque printemps, pendant la campagne, par des distributions aux Armées, en proportion trop forte, de salaisons, poissons fumés, morue, etc... A la même époque, la population civile voyait revenir les jours sans viande.

visionnements des places fortes) et, d'ailleurs leur capacité n'aurait pas permis, et de beaucoup, de ravitailler les Armées mobilisées.

Pour préparer dès le temps de paix le ravitaillement des Armées en viande congelée, il aurait fallu pouvoir s'appuyer sur une industrie frigorifique développée ; or, cette industrie, — en ce qui concerne la viande — était à peine naissante en France avant 1914. Il faut dire d'ailleurs que son développement paraissait de nature, pour le commerce de la boucherie, à léser de gros intérêts (1).

Quoiqu'il en soit, les droits de douane sur la viande congelée ayant été suspendus le 2 août 1914, l'Intendance, ayant enfin les mains libres, aborda résolument la question. L'importation étant inexistante en temps de paix par suite de tarifs protecteurs, nous nous trouvions un peu devant l'inconnu. Madagascar pouvait nous fournir un petit appoint ; il y existait deux établissements frigorifiques et du bétail en quantité notable (nous l'avons d'ailleurs presque trop durement exploité, tant sous la forme de frigorifiée que de conserve). Au Sénégal, il y avait aussi un établissement frigorifique, mais de production réduite et la peste bovine ne devait permettre de l'utiliser que dans une très faible proportion. Il fallait donc s'adresser aux pays gros producteurs, Etats-Unis, Argentine, Australie. Des contrats furent passés, et, en décembre 1914, nous nous étions assurés une fourniture de 20.000 tonnes par mois jusqu'au 1^{er} juillet 1915. C'est alors que l'Angleterre intervint. Ces 20.000 tonnes, nous les avions, en somme, détournées du courant qui la ravitaillait, car elle était à ce moment-là le gros consommateur mondial de viande congelée. On négocia. Nous avions nos contrats, mais elle détenait la presque totalité des navires frigorifiques. Un accord s'établit sur les bases suivantes : nous cédions nos marchés à l'Angleterre, qui s'engageait à assurer à frais commun notre ravitaillement en viande congelée, transport compris, en nous garantissant de 15.000 à 20.000 tonnes par mois. Ultérieurement, elle nous fournira même les bateaux nécessaires pour apporter la viande congelée produite par Madagascar. Nous gardions, d'ailleurs, l'entière liberté (sous réserve d'assurer nos transports par nos propres moyens) de nous adresser à des pays autres que l'Argentine et l'Australie qui sont les fournisseurs

(1) Signalons un simple fait. Lorsque la construction du frigorifique de la Villette a été achevée en 1894, il a été interdit, sous l'action de certaines influences, d'y entreposer de la viande en temps de paix pour la consommation de la population civile.

habituels des Iles Britanniques. Nous avions donc un bon minimum assuré et dans les meilleures conditions, tant au point de vue du crédit, (puisque nous allions être en compte avec notre alliée dans les conditions indiquées plus haut) que du fret, (puisque les transports étaient assurés par les puissants moyens anglais).

Pour augmenter ce minimum, il aurait fallu, d'après les termes de l'accord franco-britannique que nous eussions une flotte frigorifique. Or, la flotte frigorifique française se réduisait à cinq petites unités qui effectuaient en temps de paix des transports pour l'Angleterre. Malgré l'arrêt à peu près absolu de nos chantiers maritimes, on arriva à construire sept nouveaux bateaux. Mais, cette augmentation et les quelques importations supplémentaires qu'elle permit, ne compensa pas les pertes par sous-marins de l'ensemble des bateaux frigorifiques franco-britanniques, pertes d'autant plus sensibles qu'il s'agissait d'un fret spécialisé. Pendant toute la guerre, nous n'avons pu arriver à dépasser une moyenne d'importation de 17.000 tonnes par mois.

Mais il ne suffisait pas de faire arriver dans nos ports de la viande frigorifiée, il fallait encore être en mesure de l'y recevoir. Pour cela, des entrepôts frigorifiques étaient nécessaires : ceux qui existaient, et il n'en existait pas beaucoup, n'étaient pas aménagés pour ce service spécial. On dut ou créer ou améliorer. L'industrie privée se montra timide et peu expérimentée ; pendant quelques mois, on en fut réduit à employer des moyens de fortune, comme d'immobiliser dans certains ports des bateaux frigorifiques pour les utiliser comme entrepôts. Puis, on arriva à réaliser à Marseille, Bordeaux, Le Havre, Dunkerque, les installations nécessaires ; elles jouèrent le rôle de véritables stations-magasins de congelée d'où les expéditions se firent directement sur les gares régulatrices.

On avait besoin aussi de wagons spéciaux pour les transports par voie ferrée. On adopta un système à parois isolantes, liège et tourbe, qui donna d'excellents résultats (1). Quatre trains avec appareils refroidisseurs, véritables établissements frigorifiques roulants, furent également créés, avec l'idée de les utiliser si la guerre de mouvement recommençait. Un de ces trains était en arrière du front de Champagne, le 25 septembre 1915, prêt à suivre le mouvement des Armées si la percée tant attendue réussissait...

(1) Les Anglais s'empressèrent de l'adopter à leur tour.

Mais, on s'aperçut bientôt que l'emploi de cette organisation ne s'imposait pas, nos wagons simplement isolants permettant, même en été, de conserver la viande congelée sans altération pendant une vingtaine de jours. On démontra donc les machines frigorifiques des quatre trains, et on les utilisa pour monter un entrepôt frigorifique à Salonique.

Contrats d'importation, flotte frigorifique, entrepôts des ports, wagons spécialement aménagés, tels étaient les éléments essentiels de notre organisation de ravitaillement des Armées en viande congelée. Pour la compléter, il parut opportun de chercher à créer à l'intérieur du pays des frigorifiques pour constituer des approvisionnements d'avance, soit en emmagasinant de la viande importée, soit en frigorifiant du bétail indigène sur place aux époques favorables. Mais, l'industrie privée se montra aussi peu agissante que pour les établissements des ports. Un frigorifique fut cependant construit à Clichy, d'autres à Marseille, Alger et Chasseneuil (Vienne). L'administration créa de son côté, à Dijon, un nouveau frigorifique avec abattoir. Nous pouvions ainsi arriver à loger — en utilisant nos cinq établissements d'avant-guerre — une avance représentant la consommation des Armées du Nord-Est, pendant une vingtaine de jours. C'était peu, mais, étant donné le taux de nos arrivages que limitait, nous l'avons vu, la question du fret, nous n'aurions pu, même avec de nombreux établissements, faire davantage. Avec une avance aussi faible, tous les à-coups n'ont pu être complètement évités : quelques torpillages malheureux de navires impatientement attendus ont créé plusieurs fois des situations assez précaires, auxquelles on est arrivé à parer avec de la viande fraîche sans que les troupes aient eu à en souffrir.

§ 5. Le Vin

Prenons maintenant une denrée pour laquelle la question de l'importation n'a pas eu à intervenir, au moins d'une manière très appréciable, et sauf bien entendu les apports de l'Algérie : j'ai nommé le vin. Le réapprovisionnement des stations-magasins pour cette denrée n'a pas été, pour cela, exempt de difficultés.

Au début de la campagne, le vin était distribué seulement comme denrée d'ordinaire et fourni uniquement par exploitation des ressources locales. Mais il devint rapidement nécessaire de le demander de plus en plus au ravitaillement par l'arrière. Dès la fin

de 1914, les stations-magasins commencèrent à en expédier une certaine quantité à titre remboursable provenant soit de l'Algérie, soit du Midi, où sa réunion par les commissions de réception ne s'était pas faite sans difficultés : les méridionaux avaient généreusement envoyé au front 150.000 hectolitres de vin à titre de *don*, mais ils supportaient difficilement l'*obligation* de fournir davantage, fut-ce contre paiement ; ils voulaient rester maîtres de choisir l'époque favorable pour vendre leur récolte.

Lorsqu'en 1915, on décida d'allouer un quart de litre de vin comme *ration réglementaire gratuite*, on calcula que, y compris les envois complémentaires à faire pour livrer aux ordinaires du vin à titre de *supplément* remboursable, une quantité annuelle de 5 millions d'hectolitres était nécessaire. Ce chiffre parut formidable aux spécialistes qui furent consultés ; ils déclarèrent que les maisons les mieux outillées arrivaient à peine à manier en un an 200.000 hectolitres ; qu'il était au-dessus des forces humaines de *loger* et de *soigner* des quantités plus considérables ; que l'on aurait de grosses avaries au mois d'avril, qui est, on le sait, le mois critique pour la conservation du vin.

Le Service de l'Intendance estima que le Commandement avait fixé le but à atteindre, qu'il s'agissait d'apporter au poilu un réconfort, et que dans ces conditions là, il ne fallait admettre les « impossibilités » que sous bénéfice d'inventaire. Il tenta donc ce que dans certains milieux compétents, on appela à ce moment là « l'aventure de la réquisition des vins ». La situation se compliquait du fait que la récolte de 1915 était déficitaire ; on la frappa de réquisition générale *pour un quart* dans les 15^e, 16^e, 17^e et 18^e régions. Cette forme de réquisition était réalisable, chaque propriétaire étant tenu de déclarer le montant de sa production aux Contributions Indirectes (1).

Nous voilà en face de l'emploi de la réquisition sous une forme très étendue et d'apparence draconienne. Mais, notons que cette mesure avait été tempérée dans son application. On s'était mis d'accord au préalable, avec la confédération générale des vignerons, en faisant ressortir auprès de celle-ci le caractère égalitaire du procédé ; tout le monde était frappé pour un quart de la récolte, et pouvait ensuite disposer à son gré des trois autres

(1) Cette déclaration est obligatoirement sincère car le viticulteur ne peut obtenir l'acquit pour la circulation de son vin que jusqu'à concurrence des quantités déclarées au moment de la récolte.

quarts. D'autre part, les propriétaires pouvaient faire transformer la réquisition en achat s'ils acceptaient le prix fixé par l'Administration, d'après un barème établi au degré alcoolique. En fait, près de 98 % d'entre eux usèrent de cette faculté.

L'Intendance se réservait le droit, moyennant une prime de conservation, de laisser provisoirement le vin réquisitionné chez les propriétaires qui devaient le conserver sous leur responsabilité en « bons pères de famille ».

La quantité de vin nécessaire étant ainsi assurée, il fallait encore une véritable organisation à caractère industriel pour être en mesure de l'envoyer au front avec le minimum de risques d'avaries. Cette organisation devait comprendre d'abord, dans les régions de production, des entrepôts où le vin était envoyé après avoir été retiré des chais des producteurs qui l'avaient conservé en dépôt : opération de « la retraison », néologisme consacré maintenant par l'usage. On loua ou on réquisitionna à cet effet des entrepôts déjà existants, en choisissant les mieux outillés et on assura leur fonctionnement avec des spécialistes militaires ou civils soigneusement recrutés. A l'entrepôt, le vin était examiné à la réception, filtré, égalisé comme goût et comme degré alcoolique par des coupages appropriés.

On dut aussi mettre nos stations-magasins en mesure de loger un approvisionnement d'avance — en principe, quatre jours d'avance pour l'effectif desservi — approvisionnement qui est allé toujours en augmentant, puisque les envois au front ont atteint par la suite un litre par homme et par jour. On les dota à cet effet de cuves en ciment ou de foudres avec pompes électriques, robinetterie permettant de remplir simultanément un grand nombre de futailles, etc.

Enfin, il était nécessaire de régler la question du transport et celle des récipients, qui y était intimement liée. On reconnut rapidement qu'il fallait spécialiser avec soin les récipients suivant les transports à effectuer. Tout d'abord, pour les transports par mer du vin provenant d'Algérie, il était indispensable de conserver ce qu'on appelle les demi-muids transports, solides pièces de 600 litres susceptibles de supporter les engerbements en cale sur plusieurs rangs. Ces demi-muids constituent une véritable richesse commerciale collective qui circule d'une rive à l'autre de la Méditerranée et qui aurait été très difficile à remplacer, car ces tonneaux demandent, pour être construits, un bois spécial venant spécialement

d'Amérique, le bois merrain, dont l'importation était arrêtée par la guerre. Donc, il fut interdit de laisser les demi-muids transports dépasser les entrepôts où le vin d'Algérie était traité avant d'être envoyé au front.

Des entrepôts aux stations-magasins, on utilisa des wagons réservoirs, réquisitionnés ou loués, et suivis dans leur rotation par un Service spécial, le Service des wagons réservoirs, à Montpellier. Interdiction de laisser ces wagons-réservoirs aller jusqu'aux gares de ravitaillement où ils se prêtaient mal à une distribution rapide et d'où ils revenaient en général privés de tous les accessoires : pompes, robinetterie, etc.

Enfin, des stations-magasins aux gares de ravitaillement, on employa de la futaille de tous modèles, la plus commode étant le baril de 225 litres. L'entretien de cette futaille a été un de nos gros soucis. Connaissant l'influence de la « publicité », nous avons fait apposer des étiquettes sur nos futs. « Si vous voulez recevoir régulièrement du pinard, soyez bons pour les tonneaux ! » Hélas, l'objurgation ne fut guère efficace, et les ateliers de tonnellerie de nos stations-magasins, malgré toutes les améliorations qu'on ne cessait d'y apporter pour accroître leur rendement, n'arrivaient pas à la maintenir en état ; il a fallu bien des efforts insoupçonnés pour éviter que, de ce fait, le ravitaillement en vin des Armées ne fut compromis.

Grâce à l'organisation dont je viens de donner les grandes lignes, qui apparaît comme simple dans son principe, mais dont la mise en œuvre a été des plus délicates, le problème du vin a pu être résolu. L'exploitation de la France et de l'Algérie a permis d'obtenir toutes les quantités nécessaires, en étendant la réquisition générale à toute la métropole avec les tempéraments voulus pour les régions des vins de luxe. La quantité de la récolte sur laquelle a porté la réquisition générale a varié du 1/4 au 1/6. On n'a été obligé de recourir à l'importation qu'en 1915, la récolte ayant été très déficitaire. Cette année là, 600.000 hectolitres ont dû être demandés à l'Espagne et au Portugal. Nous avons aussi employé un expédient ; nous avons monté à la même époque à Saint-Louis des Aygalades, en nous cachant quelque peu dans cette petite localité des Bouches-du-Rhône, une fabrique de vin de raisins secs. Ce vin, était ma foi, très réussi ; le Ministre et le Commandant en chef l'avaient admis à leur table et l'avaient trouvé fort bon ; le Service de Santé l'avait déclaré parfaitement hygiénique ; 150.000

hectolitres avaient déjà été envoyés au front, quand une interpellation foudroyante des représentants de nos populations viticoles amena la fermeture de notre usine.

En résumé, nous avons toujours pu fournir la « quantité », j'entends au départ des entrepôts de la région de production, car les envois sur les stations-magasins ont bien souvent été gênés par la crise des transports intérieurs. Au moment de l'armistice, une quantité considérable des wagons-réservoirs pleins, près de 600, étaient embouteillés sur les différents parcours. Quant à la « qualité », il était inévitable qu'elle ait laissé dans certains cas à désirer. Nous ne pouvions pas pour des quantités pareilles, fournir du « grand ordinaire », mais seulement du « pinard ». D'ailleurs, nous avons envoyé, en dehors de cela, du vin fin en quantité sans cesse croissante : trois millions de bouteilles (1) pendant le seul mois d'octobre 1918 !

§ 6. Autres Vivres

Il ne peut être question, sous peine de dépasser les limites possibles de cet exposé, de continuer à indiquer, denrées par denrées, toutes les difficultés éprouvées par le Service de l'Intendance pour se procurer chacune d'elles. Il n'en est aucune qui n'ait représenté un problème délicat à résoudre. — Le manque de fret empêchait le riz d'arriver d'Indochine. — Privés pour les *haricots* de ressources de la région danubienne et de l'Asie Mineure, nous interdisant d'utiliser ceux de l'Inde qui peuvent contenir de l'acide cyanhydrique, nous avons eu recours à ceux du Japon ; puis, les Anglais étant venus nous concurrencer sur ce marché, nous avons dû nous rabattre, à notre corps défendant, sur les haricots du Brésil ; d'où ennuis prévus, ces légumes ayant une peau très dure et étant infestés d'un insecte qui les détruit en approvisionnement, le charançon. — Grosse crise pour le *sucre*, la production de la France, par suite de l'invasion, étant réduite de 6/7 (2). — L'*eau-de-vie* étant entièrement réquisitionnée, comme tous les alcools, par le Service des poudres, il a fallu revenir au traditionnel tafia de nos vieilles Armées et organiser la réquisition du rhum aux Antilles. — La fabrication de la *viande de conserve* a pris un développement considé-

(1) Voir tableau 6, page 79.

(2) Voir ci-après page 239.

nable (1) : les usines françaises n'ont pas suffi ; on a dû s'adresser à Madagascar et à la République Argentine, sous réserve d'une surveillance très serrée exercée sur place. Le dernier conflit paraît bien avoir consacré la réhabilitation de notre « singe », objet avant la guerre d'une défaveur imméritée de la part du troupier ; il est certainement très supérieur au corned-beef américain, lequel est toujours préparé avec des déchets de viande et dont le goût salé lasse très rapidement le consommateur ; nos prisonniers de guerre en Allemagne ont toujours réclamé avec beaucoup d'insistance la conserve française, de préférence à toute autre. — Pour ces mêmes prisonniers, nos établissements ont fabriqué 1.200.000 quintaux de *pain de guerre*, en dehors de 200.000 quintaux par an pour les besoins des Armées. Cette fabrication a été très améliorée ; grâce à des modifications techniques d'ailleurs très délicates, on a obtenu les nouvelles petites galettes que vous connaissez, qui sont beaucoup plus faciles à manger et qui sont susceptibles de se « tremper » comme du pain ordinaire. — A côté des fabrications réglementaires du temps de paix, on en a créé de toutes nouvelles, comme celles des *confitures* notamment, en remettant en marche une usine allemande installée à Lyon.

Le Service de l'Intendance français n'a jamais eu recours à l'« ersatz ». Notre troupier l'aurait probablement assez mal accueilli si l'on en juge par sa répugnance à manger du cheval. Il n'a consenti à absorber ce dernier que sous forme de saucisson, et c'est une des raisons qui nous ont incités, avec la nécessité d'utiliser certaines issues de nos centres d'abat, à développer nos installations de charcuterie.

Toutes les issues non comestibles de ces centres ont été, aussi, rationnellement employées : un grand centre de récupération avait été organisé à cet effet à Ablis Paray, en Seine-et-Oise, sur lequel tous les suifs, cornes, onglons non utilisés sur place étaient renvoyés par les trains de ravitaillement en retour. A un autre point de vue, on a fait quelques essais intéressants, en raison de la pénurie grandissante des matières grasses, pour extraire de l'huile des pépins de raisin, de tomates, etc.

Je passe sur la création de centres de denrées d'ordinaire, de centres de légumes verts, avec achats directs aux halles, sur la réquisition générale du gruyère, sur la question du chocolat, etc.

(1) Un million de quintaux environ.

§ 7. Les Denrées fourragères

Les denrées fourragères comprennent essentiellement l'avoine et le foin.

Pendant les deux premières années de la guerre, le ravitaillement en avoine, partie avec les ressources du territoire, partie avec celles de l'extérieur, a été assuré sans incidents notables avec des péripéties analogues à celles que j'ai indiquées pour le blé.

Il faut reconnaître que nos pauvres coursiers ont été un peu les sacrifiés, au point de vue alimentation au cours de la guerre. En dehors de l'avoine, il a toujours été impossible de leur donner leur ration complète de foin. Cette impossibilité a résulté d'une question de transport, le foin étant très encombrant. Pour y parer, on s'est efforcé de le presser afin de lui donner une densité de plus en plus forte, mais les presses manquaient. A la mobilisation, l'Etat possédait 75 presses Withman qui paraissaient suffisantes pour ce ravitaillement « éventuel ; » à la fin de la guerre, leur nombre a dépassé 500. Toutes les presses disponibles en France avaient été achetées, louées ou réquisitionnées ; 250 environ avaient été importées d'Amérique, avec les plus grandes difficultés en raison du manque de fret. J'ajoute, en sortant un peu des limites chronologiques que je me suis fixé pour aujourd'hui, qu'en 1918 on se procura des presses hydrauliques qui permettaient d'obtenir une densité des balles pressées allant jusqu'à 500 ou 600 kilogrammes au mètre cube, au lieu de 300 kilogrammes avec les presses Withman. Mais ces presses hydrauliques avaient le grand défaut de n'être pas mobiles comme les Withman, qui peuvent circuler de village en village ; d'où nécessité d'un transport supplémentaire et perte d'une bonne partie, sinon de la totalité, du bénéfice de l'augmentation de densité.

§ 8. Les Combustibles

Deux mots du ravitaillement en combustibles.

En ce qui concerne le charbon je serai très bref, puisque cette question sera traitée par un autre conférencier. Celui-ci vous indiquera comment fut constitué au Ministère de l'Armement un bureau national des charbons, chargé de contrôler la production nationale de ce combustible, d'assurer l'importation du complément nécessaire, puis de répartir l'ensemble des ressources (qu'elles viennent du sous-sol français ou de l'extérieur) de manière à faire

face à tous les besoins du pays. Parmi les « parties prenantes » qui réclamaient la satisfaction de leurs besoins au bureau national des charbons, se trouvait l'Intendance militaire qui avait à faire valoir les droits de l'ensemble de l'Armée au point de vue cuisson des aliments et chauffage d'hiver (1) et qui était chargée d'effectuer la sous-répartition entre ses « clients » des ressources qui étaient mises à sa disposition. Telle était l'économie générale du système.

Nous y voyons l'application d'un procédé que je vous signale au passage et sur lequel j'aurai maintes fois à revenir dans la suite de mon exposé : pour éviter que plusieurs Services de l'Etat ne se gênent dans la réunion et la répartition d'une ressource déterminée, en quantité limitée, c'est l'un d'eux qui se fait le fournisseur de tous les autres.

Quoi qu'il en soit, et dans le cadre ainsi défini :

Le charbon a été fourni aux Armées de gauche par prélèvement sur les mines françaises du Nord et du Pas-de-Calais, épargnées par l'invasion. Pour éviter les transports inutiles, on faisait des expéditions directement aux Armées par trains complets, en conservant simplement dans les stations-magasins un stock de précaution. Les Armées de droite étaient ravitaillées par charbon anglais arrivant par Rouen et transporté par voie d'eau à Saint-Flôrentin dans l'Yonne, où avait été organisé un centre houiller. Pour le coke, le bureau national des charbons mettait la production d'un certain nombre d'usines à gaz à la disposition du Service de l'Intendance.

La fourniture du bois a nécessité une organisation considérable, car, en raison de l'élévation considérable des prix, il a fallu monter de toutes pièces l'exploitation d'un certain nombre de forêts domaniales.

L'alcool solidifié a été d'abord fourni par le commerce, qui demandait un prix élevé et dont les produits comprenaient 25 % de matière inerte (soude et stéarine) non combustible. Pour obvier à ce double inconvénient, on a créé une usine à Aubervilliers dans laquelle on a fabriqué, en gestion directe, un produit ne contenant que 5 % de matière inerte. La production a atteint 200 quintaux par jour, au début par boîtes de 10 kilogrammes, puis à la fin,

(1) L'Intendance faisait aussi valoir les droits en charbon des industriels qui travaillaient pour ses fabrications. Voir page 216.

bien qu'il fut très difficile de se procurer de la tôle (1), par boîtes de 250 grammes.

Parmi les combustibles, il en est un, l'essence, qui mérite de retenir davantage notre attention, en raison du rôle très important qu'il a joué dans les opérations militaires.

Le réapprovisionnement en essence avait naturellement été prévu avant la guerre ; mais l'organisation, préparée sous la forme générale du Ravitaillement National, a été reconnue presque immédiatement comme défectueuse. Elle avait le grave défaut de ne pas tenir compte de l'organisation générale du commerce de l'essence et du pétrole en France.

Ce commerce, était, avant la guerre, centralisé entre les mains de quelques grosses maisons portant le nom de « raffineries », expression devenue quelques années avant 1914 assez peu exacte, les opérations de distillation étant effectuées presque toujours dans les lieux de production. Les envois d'essence par voie de mer les seuls qu'il ait été possible d'effectuer pendant la campagne, puisque l'Amérique et l'Asie nous restaient seules ouvertes comme régions de production, s'effectuent par bateaux-citernes « bateaux tanks ». Ces navires sont vidés dans les réservoirs installés dans certains ports : Dunkerque, Calais, Le Havre, Rouen, La Pallice, Bordeaux, Sète et Marseille. L'essence est transportée ensuite « en vrac », c'est-à-dire par wagons-citernes ou par péniches-citernes, jusque dans un certain nombre d'entrepôts, ou « dépôts de vrac », qui servent de centre de répartition dans l'intérieur du pays. L'entrepôt comprend :

des réservoirs à grande capacité ;

des appareils pour l'épuration éventuelle des produits ;

des ateliers d'embidonage, où se fait le remplissage des bidons pour les livraisons aux détaillants.

On a fait de ces entrepôts la base de notre système de ravitaillement. Des marchés ont été passés avec les raffineurs, qui se sont engagés à fournir à l'Armée, *par priorité* sur toutes les autres demandes, toutes les quantités nécessaires, emballages, c'est-à-dire bidons compris. Ils s'engageaient, en outre, à avoir toujours un stock minimum fixé par le marché : dès que ce minimum était atteint, ils devaient cesser toutes livraisons à la population civile.

(1) Cette difficulté a été très grande pour tous les « boftages » conserves, vivres de réserves, etc..;

Pour assurer l'exécution de ces marchés, des circonscriptions, ou « centres d'essences » furent créés, comprenant chacun un certain nombre d'entrepôts. Un Intendant fut placé à la tête de chaque centre avec des Gestionnaires ou gérants d'annexe dans chaque entrepôt, pour assurer la prise en charge et les expéditions.

Ainsi on captait en quelque sorte l'essence à la source, et on était en mesure d'en régler la consommation dans tout le pays en sauvegardant avant tout le ravitaillement de l'Armée. C'était indispensable, en raison des besoins sans cesse grandissants de l'industrie et du commerce privé, qui cherchaient à remédier à la crise du transport ferroviaire par le développement de la traction automobile. Les systèmes de réglementation de la consommation de l'essence civile ont varié avec les périodes (bons de priorité, carte d'essence) ; ils ont permis d'agir sur elle avec l'intensité voulue quand le besoin s'en est fait sentir.

Tel a été le principe. Au point de vue de l'exécution du service je vous signalerai les points suivants.

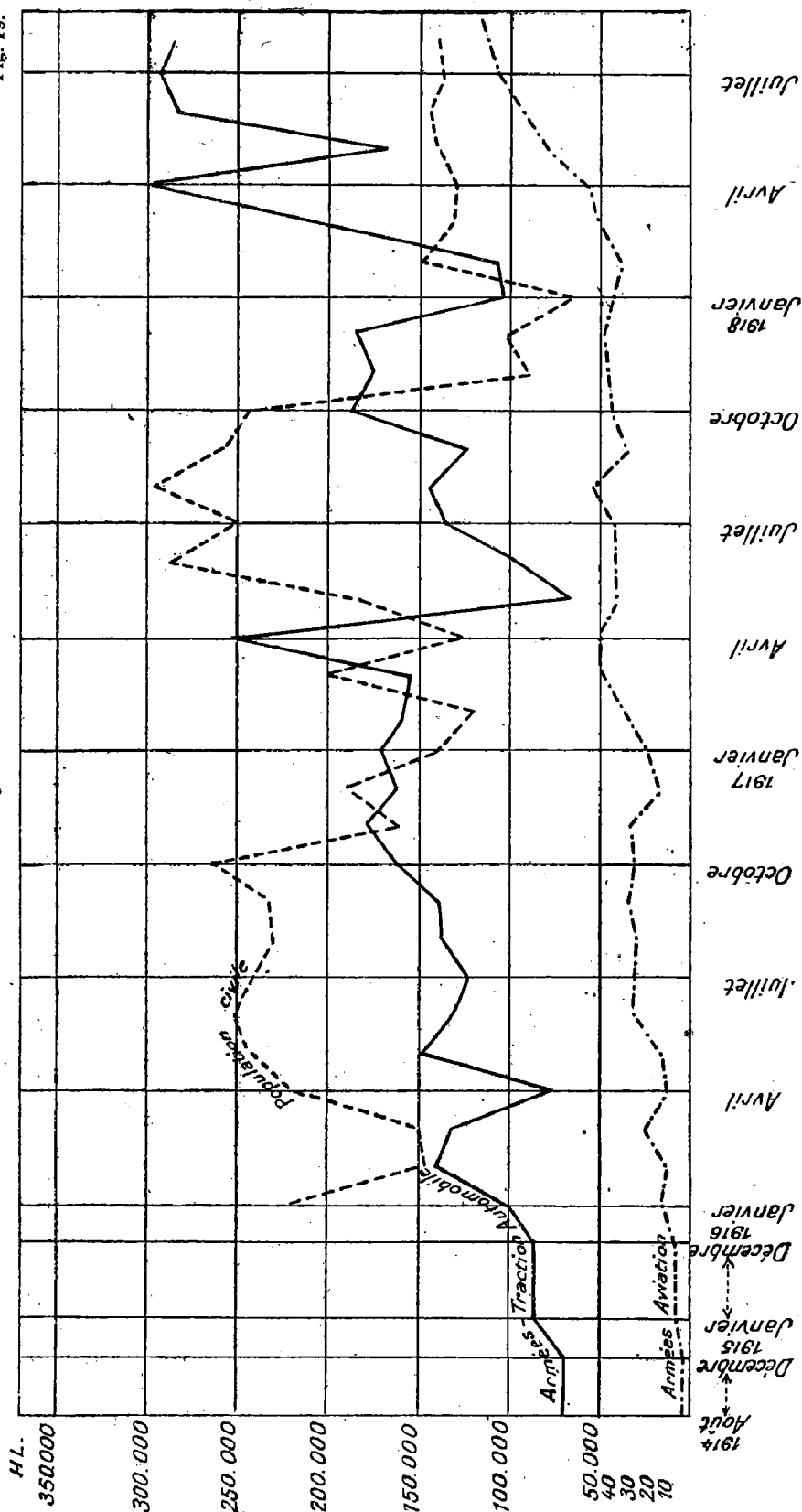
Nous avons dû demander à nos raffineurs deux très importantes opérations de raffinage ; la première pour faire extraire et passer au Service des poudres le benzène, le toluène et le xylène dont, à la fin de 1914, on a découvert par un hasard providentiel la présence dans les essences de Bornéo ; la seconde pour fournir à l'aviation l'essence dite du type « extra », indispensable pour donner à nos avions le maximum de puissance.

La question des bidons a été plus délicate et plus difficile encore que celle des tonneaux pour le vin ; il n'existait en France, avant la guerre, qu'un nombre de bidons à peine suffisant pour faire face aux besoins et, dès le temps de paix, l'on évitait de constituer des approvisionnements importants d'essence « conditionnée », c'est-à-dire en bidons. Pendant la guerre, la pénurie de tôle et de moyens de fabrication n'a pas permis d'augmenter ce nombre, qui ne représentait plus, à la fin, que dix jours environ de la consommation du pays si considérablement accrue. On voit à quel point il était nécessaire d'éviter de détériorer les emballages d'essence et d'assurer leur rotation rapide : une note du Commandant en chef (direction de l'arrière), en rappelant à tous cette obligation, pouvait donc dire, sans exagération, qu'immobiliser sans nécessité des bidons ou les détruire, c'était porter atteinte à la défense nationale.

La courbe, (figure 19), indiquant la consommation d'essence pendant la guerre, me paraît être le meilleur commentaire aux rapides

CONSOMMATION D'ESSENCE pendant la Guerre 1914-1918

Fig. 19.



indications que je viens de vous donner. Elle fait ressortir cette consommation séparément pour le service automobile, pour l'aviation et pour la population civile. Pour l'aviation, la progression est continue et régulière. La courbe de la consommation automobile, tout en indiquant une progression aussi accentuée dans l'ensemble, marque par ses brusques variations toutes les grandes opérations militaires à partir du moment où elle est établie par mois (Janvier 1916). La consommation civile varie en raison inverse de la consommation militaire ; on voit combien notre organisation nous permettait d'agir puissamment et rapidement sur elle.

J'ajoute, en terminant, que le ravitaillement en essence n'a plus pour le service de l'Intendance qu'un intérêt historique. En 1920, une décision ministérielle a placé ce ravitaillement dans les attributions du Service des Poudres, pour des motifs que suffisent à faire comprendre les indications données plus haut au sujet de certaines opérations de raffinage effectuées au cours de la campagne.

* * *

Telles sont les indications essentielles qu'il m'a paru indispensable de vous donner pour caractériser l'organisation réalisée par l'Intendance militaire au point de vue du Service des Subsistances pendant les années 1915-1916. Le schéma 20 donne une idée de cette organisation.

Avant de tirer de cette partie de mon étude les conclusions qu'elle me paraît comporter, je crois préférable de vous exposer comment a été organisé le Service de l'Habillement. Nous serons je crois plus à même, après avoir vu comment a fonctionné ce dernier Service, d'émettre une opinion motivée sur les résultats obtenus.

CHAPITRE IV

LA MOBILISATION ÉCONOMIQUE

au

MINISTÈRE DE LA GUERRE (suite)

LE SERVICE DE L'HABILLEMENT

Avec le Service de l'Habillement, nous entrons dans la partie industrielle de la mobilisation économique relative au matériel d'entretien. De ce fait, la physionomie du ravitaillement se modifie

profondément. La réunion des ressources devient plus compliquée car il faut assurer, avant d'arriver au ravitaillement final, une série de ravitaillements successifs (1) : que l'un d'eux vienne à manquer, tout le reste est compromis. A ce point de vue, cette partie de Services de l'Intendance militaire se rapproche, comme aspect général, de la production du matériel de lutte. Elle s'en rapproche aussi au point de vue de la main-d'œuvre ; que celle-ci soit employée dans une fonderie ou dans un tissage, elle pose les mêmes problèmes, notamment les problèmes de salaires (questions qui seront traitées, je le rappelle au passage, par d'autres conférenciers).

Mais à côté de ces ressemblances, il y a des différences profondes. Sans parler des questions techniques proprement dites, qui exigent des spécialisations tout à fait distinctes, il faut signaler que l'industrie du vêtement se prête, sans transformation importante de l'outillage, à la satisfaction des besoins civils et des besoins militaires ; il en résulte à la fois un avantage et une difficulté :

avantage : l'adaptation d'une usine ordinaire aux fabrications spéciales aux Armées est relativement aisée.

difficulté : il y a concurrence directe dans la même usine entre l'Administration militaire et la population civile.

Ces remarques essentielles faites, examinons les différentes organisations réalisées.

§ 1. Les Effets de drap

Examinons tout d'abord la production des effets de drap.

J'ai indiqué comment nous étions arrivés à surmonter la crise initiale en faisant appel dans toute la mesure du possible à la production nationale et en faisant venir d'Angleterre neuf millions de mètres de drap. Ce dernier était d'un prix élevé. De plus, comme sa fabrication n'avait pu être contrôlée, il nous avait occasionné des déboires par son manque de qualité. Ici, les raisons techniques s'ajoutaient aux raisons économiques pour nous inciter à réduire au maximum l'importation.

Mais, d'autre part, il apparaissait comme bien malaisé d'atteindre ce but, car la satisfaction des besoins de l'Armée nécessitait l'emploi de 4/5 au moins de la puissance de production des filatures et tissages respectés par l'invasion : qu'allaient penser de cette mesure de véritable accaparement les fabricants intéressés ?

(1) Le schéma n° 20 cherche à faire ressortir cette différence.

Au début du conflit ils avaient, comme nous l'avons vu, répondu avec élan à l'appel de l'Intendance et lancé une fabrication intensive. Mais cet élan n'allait-il pas se ralentir ? Il ne fallait pas perdre de vue, en effet, que les résultats obtenus avaient été facilités parce que les prix payés avaient été très avantageux : c'étaient ceux de nos marchés de temps de paix, alors que la qualité du drap bleu horizon était nettement inférieure (1) à celle de nos draps d'avant-guerre. Mais étant donnée la hausse qui s'accroissait dans tous les domaines, les bénéfices des fabricants étaient en diminution constante ; d'autre part, pendant la période initiale des hostilités, les besoins de la population avaient été momentanément réduits, mais, avec la prolongation de la guerre, ils se manifestaient à nouveau et d'une façon de plus en plus pressante. Travailler pour la clientèle civile allait offrir aux industriels des perspectives alléchantes. Dans ces conditions, si nous cherchions à rester avec eux sous le régime initial qui était celui du temps de paix, c'est-à-dire du contrat après appel à la concurrence, nous risquions de ne voir se présenter à nos adjudications ou concours que des candidats en nombre restreint et à prétentions élevées.

D'autre part, l'Intendance ne voulait, nous le savons, faire appel à la réquisition des usines qu'en cas de nécessité absolue : elle a donc cherché une solution intermédiaire entre le contrat et la contrainte. Cette recherche lui a été d'ailleurs, il faut le souligner, facilitée par la collaboration compétente et patriotique qu'elle a trouvée auprès des représentants qualifiés de l'industrie lainière, et notamment des chambres de Commerce intéressées. Finalement et après quelques tâtonnements, on adopta le système dont nous allons indiquer les grandes lignes. Il a eu cette caractéristique essentielle de *placer les producteurs dans une situation telle qu'ils eussent intérêt à travailler pour l'État*.

Pour le mettre en vigueur, il était nécessaire que l'Intendance ne fut pas gênée par l'action concurrente des autres services d'État ayant besoin de tissus de laine. Elle recourut, pour réaliser cette

(1) En temps de guerre, surtout avec la guerre de tranchées, il est absolument inutile d'avoir des effets ayant les qualités de solidité qu'on exige en temps de paix. Étant donné qu'ils se salissent énormément, il y a intérêt à pouvoir les renouveler souvent : la considération « quantité » l'emporte de beaucoup sur la considération « qualité ». Seulement, il faut bien entendu prendre ses mesures pour ne payer l'effet qu'à un prix correspondant à sa qualité (Voir les articles de M. l'Intendant Général Lefier dans la revue de l'Intendance 1923, n° 245 et 246).

condition préalable, au procédé que j'ai déjà signalé au sujet de la création du Bureau National des Charbons. Elle se constitua le fournisseur des autres services intéressés : Intendance Maritime pour son drap, Service de Santé pour ses couvertures.

Ceci fait, elle plaça à la base de son système la main-mise sur la matière première. A cet effet, elle procéda à la réquisition générale de la laine en France.

Mesure de contrainte, dira-t-on ? Oui, mais on y mit la manière.

On s'adressa aux acheteurs ou collecteurs qui, d'habitude, se mettent directement en relation avec les propriétaires des troupeaux et recueillent la laine pour la livrer aux filateurs. Ces collecteurs furent chargés, moyennant une prime de collecte analogue à celle qu'ils recevaient d'ordinaire, de réunir la laine pour l'État, en opérant dans les régions qu'ils connaissaient. Ils réquisitionnaient les toisons, offraient un prix, suivant qualité dans la limite d'un maximum fixé par le Ministre (1) et, en cas d'acceptation, transformaient immédiatement la réquisition en achat au comptant ; l'acceptation était le cas général.

La réquisition de toutes les toisons des moutons, tant en France que dans l'Afrique du Nord, ne représentait que du 1/3 au 1/4 des besoins de l'Armée. On forma un Comité lainier, composé d'industriels des régions envahies, qui acheta le complément nécessaire, soit en Australie et en Nouvelle-Zélande (une entente préalable ayant été réalisée avec l'Angleterre), soit en Argentine sous la surveillance d'une mission d'achat que dirigeait un Intendant.

Le service de l'Intendance s'étant ainsi procuré la matière première dont il avait besoin, a offert à tous les représentants de l'industrie lainière de passer avec eux des marchés de fabrication, l'État fournissant la laine qui restait sa propriété (2). Je dis : *tous* les représentants. On ne voulut pas, en effet, adopter la solution qui aurait consistée à faire travailler uniquement pour l'Armée 4/5 des usines (puisque c'était la proportion sensiblement néces-

(1) Le maximum était déterminé sur la proposition d'une commission régionale dans laquelle les industriels lainiers et les éleveurs de moutons étaient représentés. Malgré cette précaution, le Ministère de l'Agriculture a cependant reproché à l'Intendance de compromettre l'élevage ovin parce que la laine n'était pas payée à son prix. C'est le même reproché que j'ai déjà signalé au sujet du Ravitaillement National. J'aurai l'occasion d'y revenir.

(2) Dans bien des cas la filature et le tissage sont effectués dans des ateliers appartenant au même propriétaire. Dans le cas où ces deux opérations étaient faites par des industriels différents, il fallait évidemment que l'Intendance suivit le ravitaillement en fil des tissages par les filatures.

saire) un cinquième étant laissé libre de travailler uniquement pour la population civile. Ce dernier cinquième aurait été placé dans une situation singulièrement avantageuse au point de vue des bénéfices à réaliser. Donc, on décida de faire travailler toutes les usines de la catégorie en cause pour les fabrications de l'Armée, en leur donnant des commandes calculées proportionnellement à leur production totale.

Les fabricants ont accepté l'offre que leur faisait l'Administration et qui comportait pour eux des avantages considérables (1).

L'Intendance ne se contentait pas de leur apporter la laine que la réquisition et les difficultés de l'importation ne leur permettaient plus de se procurer que d'une manière aussi aléatoire que difficile. Elle leur offrait en outre son intervention pour faciliter et même au besoin pour assurer l'arrivée à l'usine de toutes les fournitures (2) nécessaires pour la fabrication, y compris le combustible (3), aide singulièrement précieuse dans la période de pénurie que l'on traversait et dont on appréciera tous les avantages, si l'on remarque que dans un établissement industriel le manque d'une fourniture en apparence secondaire peut tout arrêter.

L'intermédiaire de l'Administration était également indispensable pour obtenir des mises en sursis pour le personnel ou des facilités de transport par voie ferrée.

En somme, l'État offrait au fabricant la matière première, les fournitures nécessaires à la fabrication, un concours efficace pour se procurer du personnel et des moyens de transport.

C'était la certitude à peu près absolue pour l'industriel de main-

(1) Le nombre de fabricants qu'il a fallu menacer de la réquisition a été insignifiant.

(2) Parmi ces diverses fournitures accessoires (oléine, fécule, sulfate de zinc, carbonate de soude, etc.) il faut citer la matière colorante, l'indigo. On sait qu'avant la guerre l'indigo synthétique, qui avait entièrement remplacé l'indigo naturel n'était fabriqué que par deux maisons allemandes, détenant de ce fait un véritable monopole mondial. L'une de ces maisons avait une usine à Creil, et lui envoyait un produit intermédiaire la phénylglycine qui était transformée sur place en indigo. L'Intendant chargé de résoudre la « question de l'indigo » retrouva le directeur de l'usine de Creil, qui, heureusement, était français et qui avait été mobilisé comme « garde » voies de communication — Ce directeur connaissait les procédés pour transformer la phénylglycine en indigo, mais ignorait la fabrication de la phénylglycine. Grâce à M. Behal, Directeur de l'effice des produits chimiques, le secret de cette dernière fabrication put être découvert et elle fut réalisée par une usine d'Ivry. Ainsi l'usine de Creil put reprendre sa fabrication sous le contrôle de l'Intendance et fournir tout l'indigo nécessaire aux besoins de l'Armée.

(3) Les besoins des usines en charbon étaient compris dans les demandes que l'Intendance adressait au bureau national des charbons. V. page 206.

tenir son usine en marche, certitude précieuse en temps de guerre. Déjà, dans les circonstances normales, bien des industriels acceptent très volontiers de grosses commandes, qui sans leur procurer d'importants bénéfices, leur garantissent un travail soutenu sans mort-saison. Ce fond de production solidement assuré leur donne toute liberté d'action pour chercher des affaires supplémentaires avantageuses. Cette tendance ne pouvait que s'accroître beaucoup pendant la période de crise créée par les hostilités ; elle les portait tout naturellement à accepter les propositions de l'Intendance.

Mais celle-ci a, de son côté, exigé une contre-partie, c'était l'obligation de donner un gros effort de production, et de le donner sous le contrôle de l'État.

On sait que l'industrie lainière n'existe que dans certaines régions, où l'on trouve côte à côte ou même réunis dans un même établissement, les filatures et les tissages. Chaque région fut organisée en centre de drap ayant à sa tête un Intendant Militaire (1).

Cet Intendant avait un droit de contrôle sur tous les établissements ; il s'assurait que la matière première fournie par l'État était employée uniquement pour la fourniture militaire, qu'il n'y avait pas de fraude de fabrication et enfin, il devait se tenir continuellement au courant des conditions économiques de la production. Cette dernière attribution était essentielle, car c'étaient les renseignements donnés à ce sujet à l'Inspection Générale de l'Habillement et à la 5^e Direction, qui servaient de base aux prix des marchés. Or, il était indispensable que ces prix, sans être onéreux pour l'État, soient suffisamment rémunérateurs pour que les industriels aient intérêt à fabriquer.

De la réalisation de cette condition dépendait le bon fonctionnement du système.

Le rôle de l'Intendant directeur d'un centre de drap avait donc une importance capitale. Il fallait qu'il se spécialisât techniquement (et cela était relativement facile, étant donnée sa préparation professionnelle antérieure ainsi que les facilités que lui apportaient la présence d'experts auprès de lui et un champ d'expérience étendu).

(1) Centres de drap d'Elbeuf (Seine-Inférieure), Vienne (Isère), Castres (Tarn), et Lavelanet (Ariège). Pour des centres de moindre importance (Hautes-Pyrénées, Dordogne, Haute-Vienne, Indre, Loiret), la fabrication était dirigée par l'Intendant chargé de l'Habillement au chef-lieu de la région.

[illegible]

PORT - TRANSIT

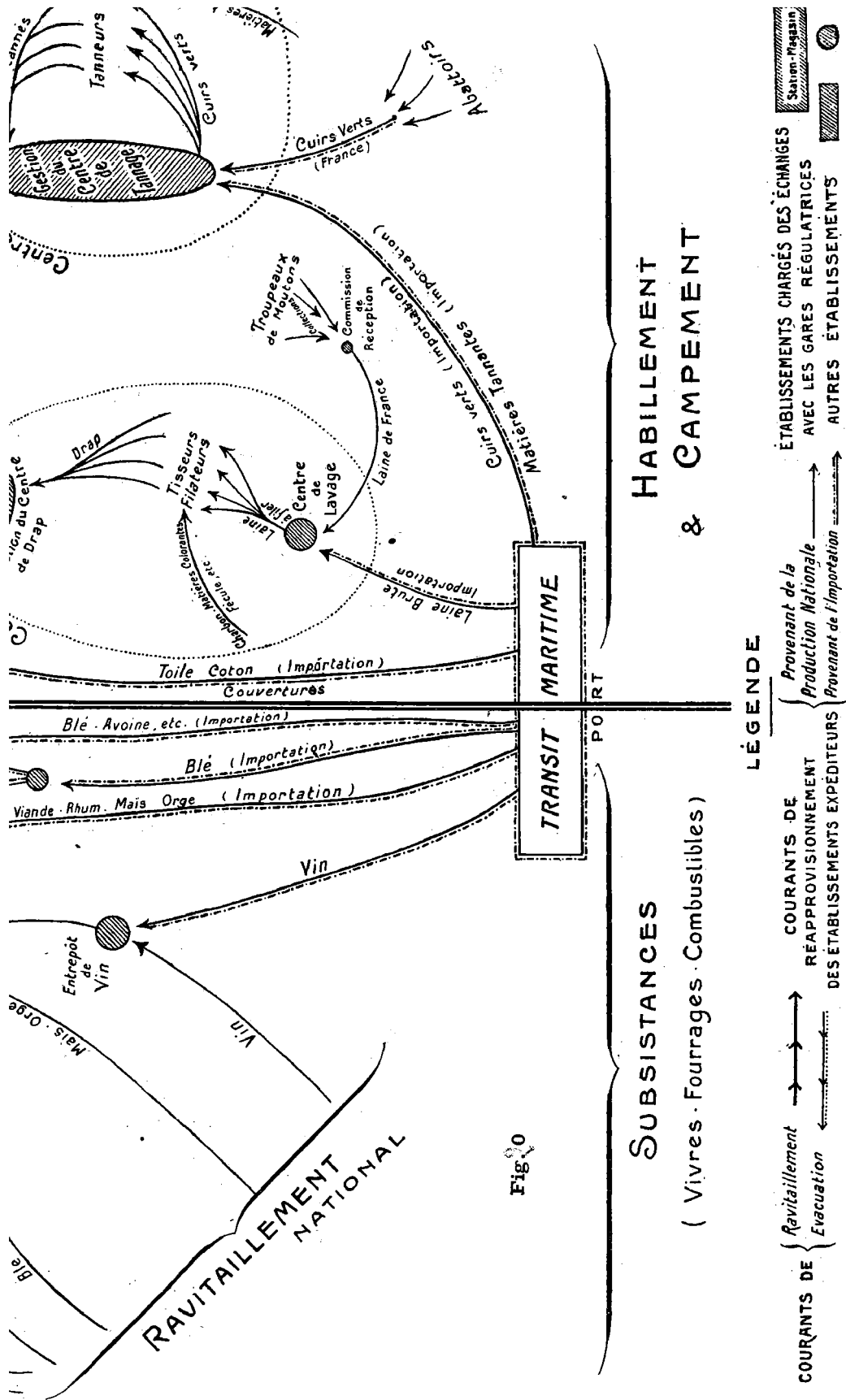


Fig. 10

Il fallait qu'il fut capable d'imposer, sans heurt, son contrôle et sa surveillance à des chefs de maison ayant l'indépendance que donne à un homme d'affaires sérieux une situation solidement établie. Il fallait qu'il tienne la balance égale entre les intérêts bien compris de l'État et ceux des industriels. Les fonctionnaires employés à ces services ont dû, par suite, être choisis avec un soin particulier.

L'Intendant directeur du Centre avait sous ses ordres les organes de gestion nécessaires pour recevoir la laine achetée par les collecteurs, la prendre en charge, participer au contrôle technique des usines, recevoir le drap terminé et l'expédier ensuite vers les régions où, comme je vais l'indiquer, on procédait à la confection des effets.

Ajoutons, pour être complets, que les « centres de drap » avaient le caractère « d'établissements spéciaux » tel que ce terme est défini par la loi sur l'organisation de l'Armée, c'est-à-dire qu'ils ne relevaient de la région de Corps d'Armée que pour la discipline générale. C'était le Ministre qui avait seul le droit de disposer de la production du centre de drap. Cela se conçoit, puisque cette production, concentrée sur quelques points du territoire, devait satisfaire à des besoins d'ensemble.

En résumé, le système de mobilisation de l'industrie de la laine présentait les caractéristiques suivantes : centralisation de toutes les fournitures ressortissant à cette industrie entre les mains d'un seul Service, l'Intendance, chargée de réapprovisionner non seulement l'ensemble de l'Armée, mais aussi la Marine ; centralisation de la direction d'ensemble au Ministère de la Guerre, et à l'Inspection générale de l'Habillement, avec large initiative laissée aux organes réalisateurs de chaque centre de drap ; appel à des conseillers techniques placés à côté de chacun des échelons hiérarchiques du Service, mais laissés en sous-ordre, le pouvoir de décision restant aux fonctionnaires, représentants de l'État ; direction de la production obtenue en touchant le moins possible au cadre économique normal, en usant de la réquisition au minimum et en obtenant des industriels un concours agissant, parce que leur patriotisme et leur intérêt étaient d'accord pour les inciter à donner leur effort maximum.

La valeur du système peut se juger à ses résultats.

Nous avons mis en œuvre pour les besoins de l'Armée 80 à 85 % de la puissance de production de l'industrie lainière laissée disponible par l'invasion, ce qui équivaut presque à la réquisition générale. De ce fait, la population civile était en grande partie réduite

à n'employer que des draps d'importation et, dans certains milieux, on l'a vivement reproché à l'Intendance. A ce reproche, je n'hésite pas à répondre qu'en agissant ainsi, nous n'avons, en fait, imposé à ladite population civile qu'une gêne relative, tout au moins pendant la période qui nous occupe (1). D'autre part, entre l'inconvénient que peut représenter pour une personne vivant à l'Intérieur à l'abri de la lutte, le fait d'être obligée de porter des vêtements usés, et les souffrances que peut entraîner pour le soldat qui se bat l'irrégularité de son ravitaillement en effets, je n'hésite pas à choisir : le soldat a priorité, et le système qui lui assure cette priorité doit être maintenu.

Quoiqu'il en soit, à partir de la fin de 1915, les 29/30^e de notre drap de troupe étaient de fabrication française. L'importation se réduisait à la laine brute, c'est-à-dire à la matière première indispensable. Enfin, au point de vue budgétaire, le prix du drap de troupe était en 1918 supérieur de 50 % (2) seulement au prix d'avant guerre, alors que les prix civils avaient plus que triplé. D'autre part, il importe de souligner que ce résultat n'avait pas été obtenu aux dépens de l'industrie lainière que nous avons laissée (je parle, bien entendu, des usines épargnées par l'invasion) en pleine prospérité au moment de l'armistice.

Le drap obtenu, restait à le transformer en effets. Ici, on n'était pas lié, comme pour la filature et le tissage, à des usines existant avant la guerre. Nous avons déjà indiqué d'ailleurs que pendant la période de crise initiale, on avait pu résoudre les questions de confection en faisant appel à des entrepreneurs, aux ateliers des maîtres ouvriers, aux ouvriers qui se constituaient un peu partout. Il suffit, en effet, pour des organisations de cette nature, de machines à coudre mues mécaniquement et de main-d'œuvre facile à trouver. Donc, la confection des effets continua à être organisée par régions de Corps d'Armée, sous la direction de l'Intendant général de chaque région et de l'Intendant qui le seconde pour les questions d'habillement.

On perfectionna cependant le système par la création d'ateliers de coupe. On sait que la coupe se fait à l'aide de jeux de patrons établis d'après les types d'effets et les pointures. Or, c'est tout un

(1). Voir pour la période 1917-1918 la quatrième conférence.

(2) Cette augmentation de prix n'aurait pas été suffisante, il faut bien le remarquer, étant donnée la dévaluation du franc, si la qualité du drap avait été la même que celle que nous exigeons en temps de paix. Mais nous nous contentions d'une qualité nettement inférieure (Voir page 215, note 1).

art, que de disposer des patrons sur une étoffe, de manière à en tirer le maximum de morceaux découpés. Cet art, certains de nos confectionneurs le possédaient mal et risquaient de faire perdre la précieuse matière première. D'autres le possédaient plus qu'ils ne voulaient en convenir et réalisaient des économies de coupe dont il était préférable de faire bénéficier l'État.

Dans ces conditions, il apparut comme particulièrement indiqué de créer des ateliers de coupe en gestion directe, ayant à leur tête des officiers d'Administration secondés par des spécialistes qualifiés. Ces ateliers furent dotés d'appareils modernes leur donnant un très grand rendement ; ils distribuaient les pièces découpées aux confectionneurs qui n'avaient qu'à les assembler.

La production des confectionneurs était reçue et vérifiée dans les magasins d'habillement de chaque région qui alimentaient ensuite les entrepôts d'effets et les dépôts des corps de troupe.

Tel était le cycle de production des effets de drap. Les courbes (fig. 21) donnent une idée, pour les capotes prises à titre d'exemple, de l'importance des ressources réunies et des besoins satisfaits. Elles soulignent l'effort considérable de production du début. Elles montrent aussi les variations constantes de la consommation ; il en résultait de fréquents à-coups dans les entrepôts. Pour y faire face, il était indispensable d'avoir un gros volant⁽¹⁾ : d'où la nécessité de doubler les entrepôts d'un certain nombre de réserves générales d'effets.

§ 2. Le Service des Cuirs

A côté de notre système de mobilisation de l'industrie lainière, on peut citer celui que nous avons employé pour le cuir. La coercition a été plus accentuée.

Pour se rendre compte du motif de la différence des méthodes employées, il suffit de se reporter aux indications que j'ai données plus haut au sujet de l'attitude de la tannerie pendant la période de crise initiale.

Le sacrifice fait à ce moment-là, pour obtenir des cuirs, avait été efficace, mais on s'aperçut bientôt qu'il risquait de ne pas le rester. Le prix des cuirs « verts » ou « peaux en poils », c'est-à-dire des peaux dont on vient de dépouiller l'animal abattu, montait très rapidement ainsi que celui des matières tannantes. D'autre part, les demandes

(1) V. la définition de ce terme page 96.

des Services publics, parmi lesquels, à côté du Service de l'Intendance, apparaissaient l'Artillerie, le Génie, le Service automobile pour les anti-dérapants..., croissaient continuellement d'importance. Les tanneurs demandaient donc que la majoration primitive de 12 % fut augmentée. Il faut reconnaître, qu'en raison de la hausse des cours, cette majoration n'était plus désavantageuse pour les finances de l'État. L'Intendance résistait aux demandes d'augmentation présentées, mais elle avait, d'autre part, la certitude que si les tanneurs produisaient à perte, ils arrêteraient leur production. Déjà, celle-ci se ralentissait vers le milieu de 1915, et il était bien difficile d'obtenir par de simples objurgations un peu de rapidité de la part d'industriels, qui pouvaient toujours répondre par la devise flegmatique de leur corporation : « Pour tanner, il faut du tan et du temps ».

Décidée à aboutir coûte que coûte, l'Intendance, après s'être assuré la possibilité d'une action d'ensemble efficace en assumant la charge d'être le fournisseur en cuirs de tous les services de l'État (nouvel exemple du procédé déjà signalé pour le charbon et pour la laine), l'Intendance, dis-je, a procédé à la réquisition générale des cuirs verts et de l'industrie du cuir en France. Réquisition, on le voit, en deux stades.

Premier stade : réquisition des cuirs verts. Comme pour la laine, on respecta dans cette réquisition les habitudes générales du commerce. Les cuirs des animaux abattus sont, en général, réunis par des collecteurs qui les prennent chez les bouchers et les revendent aux tanneurs. Les collecteurs opérèrent désormais pour le compte de l'État, moyennant une prime de collecte. Le cuir pouvait d'ailleurs être payé immédiatement au boucher, par transformation de la réquisition en achat, s'il acceptait les prix de l'Administration.

La réquisition fut étendue à l'Afrique du Nord, y compris le Maroc, à Madagascar et à l'Afrique Occidentale française. Nous disposions, en outre, des peaux provenant des abats militaires.

Deuxième stade : réquisition de la production de la *totalité* (1) des tanneries. Dans toutes les parties de la France où il existe des tanneries en assez grand nombre, on créa des centres de tannage (2), placés chacun sous la direction d'un Intendant. Celui-ci

(1) La *totalité* pour les motifs déjà indiqués pour l'industrie lainière.

(2) Centres de tannage de Paris, Rouen, Tours, Limoges, etc., Dans les régions où il n'existait que quelques tanneries, c'était l'Intendant chargé de l'habillement dans ladite région qui jouait le rôle de chef de centre de tannage.

était président d'une commission composée d'officiers, d'experts et aussi, pour permettre aux représentants de la corporation de faire entendre leurs voix, de négociants ou anciens négociants en tannerie.

La Commission visitait périodiquement toutes les tanneries de la région, se faisait présenter tous les cuirs tannés, prenait contre paiement (1) ceux qu'elle jugeait utilisables pour les besoins de l'Armée, rejetait les autres et remplaçait seulement les premiers par des cuirs verts que les collecteurs ou les centres d'abats militaires dirigeaient sur tous les centres de tannage.

Le tanneur était donc mis dans l'obligation de fournir du cuir à l'Administration militaire, sinon celle-ci l'aurait privé complètement de matière première. L'Intendant du centre de tannage avait d'ailleurs des pouvoirs très étendus. Aucun cuir ne pouvait sortir de chez un tanneur, ni circuler, sans son autorisation. Il avait le droit de visiter les établissements dans toutes leurs parties et de contrôler la fabrication. D'autre part, il intervenait constamment pour aider la production, dans les mêmes conditions que dans les centres de drap, au point de vue de la main-d'œuvre et du ravitaillement en matières premières indispensables.

Les matières tannantes étaient naturellement parmi les plus importantes de ces dernières, et elles nécessitèrent toute une organisation. Pour l'écorce de chêne, il fallut remettre en activité la petite industrie secondaire qui la prépare et que la mobilisation avait complètement arrêtée ; obtenir de l'Administration des Forêts qu'elle interdise l'abattage des arbres « en gris », c'est-à-dire avant écorçage ; faire rappeler des spécialistes des Armées ; donner aux entrepreneurs des moyens de transport et de la main-d'œuvre ; enfin, répartir leur production entre les tanneurs. De même, on réorganisa la fabrication de l'extrait de châtaignier. On profita d'ailleurs de l'aide que l'on apportait ainsi aux industriels pour réglementer le prix des matières tannantes. Enfin, le Service de l'Intendance, par sa mission d'achat qui opérait déjà pour la laine en République Argentine, assura l'importation d'une matière tannante spéciale, et actuellement très employée, l'extrait de québracho.

Tel est le régime qui a été imposé à l'industrie de la Tannerie en France, pendant la guerre. Il présente un singulier mélange d'aide et de coercition.

(1) Prix fixé par le Ministère de la Guerre, dans les mêmes conditions que pour la laine.

Ici, comme pour le drap, il faut juger le système à ses résultats. L'organisation adoptée a permis de faire face à tous les besoins de l'Armée, y compris ceux des Services dont l'Intendance s'était faite le fournisseur, avec la seule production nationale. Malgré la diminution de notre cheptel et la perte des importantes tanneries du Nord et du Nord-Est, l'importation n'a plus été nécessaire que pour une quantité peu importante de peaux vertes que l'on a fait venir d'Argentine.

Il est vrai que la population civile, pour le cuir comme pour le drap, a été obligée d'utiliser beaucoup de chaussures importées et que l'Intendance a encouru de ce fait des reproches analogues à ceux que j'ai déjà rappelés. Ils appellent, je crois, la même réponse (1)

Les cuirs acceptés par la Commission du centre de tannage étaient groupés par la Gestion du centre et expédiés de là, soit aux différents Services de l'Armée, soit aux fabricants de chaussures. Par application de la méthode que nous avons vu utiliser pour les effets de drap, alors que les centres de tannage n'existaient que dans les régions où cette industrie est développée, la fabrication des chaussures avait été organisée dans tout l'ensemble du territoire, sous la direction des Services de l'Intendance de chaque région de Corps d'Armée, de manière à bien utiliser partout la main-d'œuvre disponible. Faute de spécialistes et de matériel, on n'avait pu organiser des ateliers de coupe (qui auraient présenté pour les chaussures les mêmes avantages que pour les effets de drap) que dans le gouvernement militaire de Paris et dans la 12^e région (Limoges). Les cuirs tannés étaient donc, en général, remis directement aux fabricants ; ceux-ci envoyaient ensuite les chaussures confectionnées aux magasins d'habillement régionaux chargés d'approvisionner les entrepôts d'effets et les dépôts des corps de troupe.

La production des fabricants de chaussures de France a été suffisante pour le ravitaillement de l'Armée. Mais il a fallu leur venir continuellement en aide, pour leur fournir, en même temps que du cuir, tout ce qu'il leur était nécessaire : des aiguilles, des alènes, du fil que l'on importait d'Angleterre, des clous pour lesquels on faisait venir d'Amérique des fils d'acier spéciaux dits « fils machine », qui permettent de les fabriquer par estampage. Bien entendu, comme contre-partie, on a maintenu le prix des chaussures dans les limites raisonnables, entre 20 et 22 francs la paire, contre 12 à 14 francs

(1) Voir page 264, les mesures prises pour remédier à cette situation en 1918.

avant la guerre (1). Il est même important de signaler qu'en 1917, après une étude très serrée des conditions de la production, on arriva à faire *diminuer* les prix de fabrication des chaussures. Le fait est probablement unique dans l'histoire économique de la guerre !

Pour compléter ces indications rapides sur le cuir et les chaussures, je mets sous vos yeux la courbe (fig. 22) de production et de consommation des brodequins. Il est intéressant de noter le gros effort de production du début de 1915, et surtout les variations considérables de la consommation. On se rend compte des à-coups qu'elles devaient entraîner dans le fonctionnement des entrepôts et du « volant » dont devaient disposer ces établissements et comme approvisionnements et comme main-d'œuvre, pour que le ravitaillement des Armées n'en fut pas affecté.

§ 3. Le Coton

A côté des tissus de laine et de cuir, il faut placer comme matière indispensable du Service de l'Habillement les tissus de coton. Ces tissus nous étaient d'autant plus nécessaires qu'il nous était impossible d'utiliser les tissus de lin employés avant la guerre pour d'assez nombreux effets : bourgerons, pantalons de treillis, sacs de couchage, etc. L'industrie du lin était, en effet, presque entièrement concentrée dans le Nord, tant comme culture de la plante que comme filature et tissage. D'autre part, le lin de Russie nous manquait.

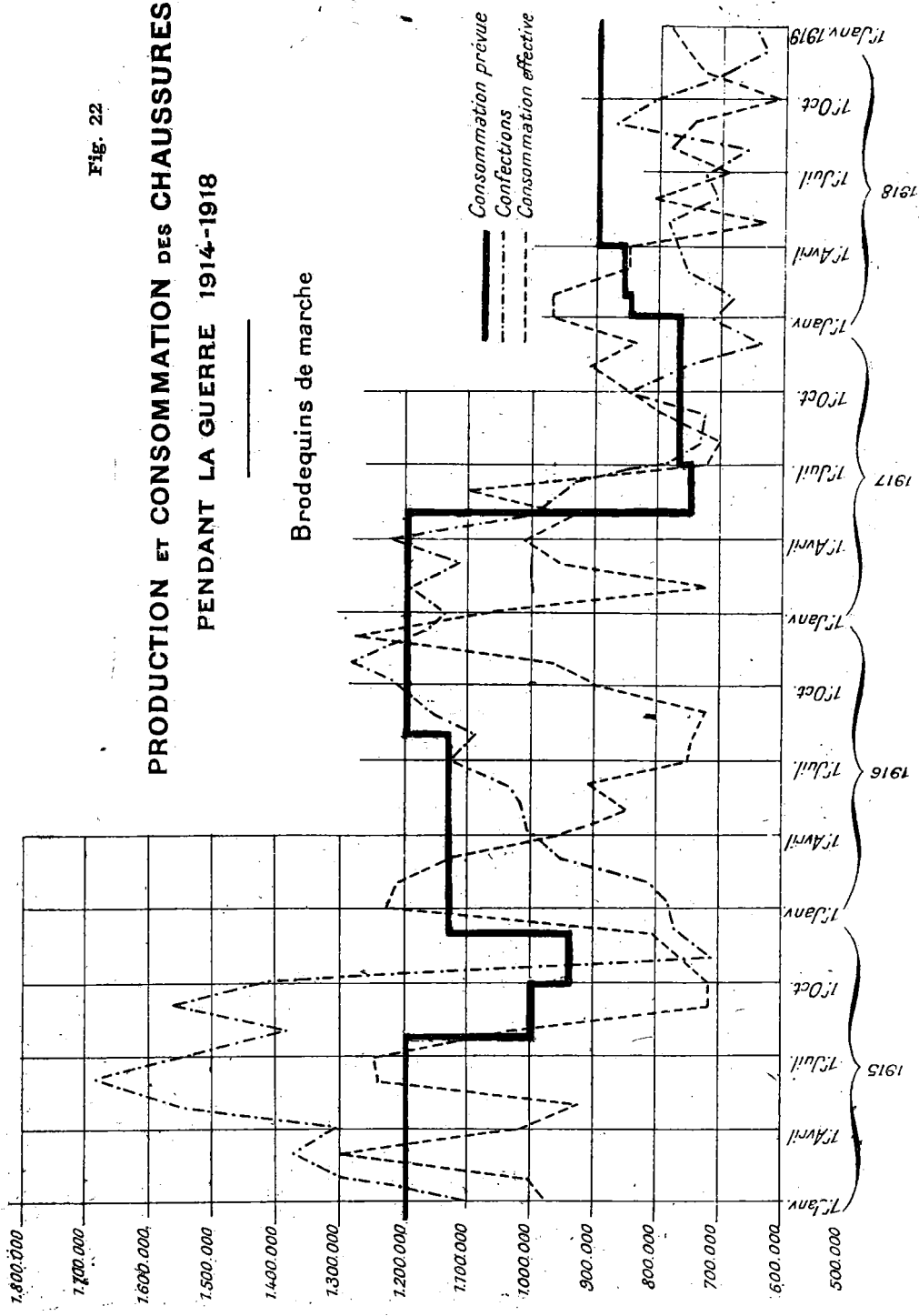
L'industrie du coton avait été moins gravement atteinte par l'invasion que celle de la laine : 70 % de ces usines étaient situées en territoire non occupé.

Le Service de l'Intendance n'a pas cherché d'ailleurs pour le coton, comme pour la laine, à tirer le maximum de la production nationale pour les besoins de l'Armée. La question se posait d'une manière toute différente. Nous avions à notre disposition le marché anglais, remarquablement bien approvisionné et qui nous fournissait des tissus de coton à des prix inférieurs à celui des fabricants français. D'autre part, la nécessité d'un contrôle rigoureux de la fabrication

(1) Tout comme pour le drap, il faut remarquer qu'étant donnée la dévaluation du franc, nos prix de guerre n'auraient pas été suffisants si les chaussures n'avaient pas été de qualité inférieure à celles du temps de paix. Mais, pour les chaussures encore plus que pour les autres vêtements, c'était, étant donnée la boue des tranchées, la quantité qui importait avant tout.

Fig. 22

PRODUCTION ET CONSOMMATION DES CHAUSSURES
PENDANT LA GUERRE 1914-1918



ne s'imposait pas pour les tissus de coton comme pour les tissus de laine. Il n'y avait pas non plus d'inconvénients majeurs au point de vue du crédit à opérer chez notre alliée. Enfin, et c'est un point sur lequel je reviendrai dans ma quatrième conférence, notons qu'au point de vue du frêt, il y avait intérêt à faire venir 1 kilogramme de tissu de coton tout manufacturé d'Angleterre au lieu d'importer les 1.200 grammes de coton brut d'Amérique et les 4 à 5 kilogrammes de charbon d'Angleterre nécessaires pour permettre la fabrication en France du même tissu.

En conséquence, pendant les trois années 1915-1916-1917, on s'est contenté de demander par achat au commerce français ce qu'il fournissait sans contrainte. Les achats étaient centralisés par l'Inspection générale de l'Habillement pour réaliser l'acheteur unique. Le surplus était importé d'Angleterre.(1).

§ 4. Fabrications et Effets divers

Je n'entrerai pas dans les détails de la confection des effets de coton, pas plus que des diverses fabrications qu'a du assurer le Service de l'Habillement. Ce serait alourdir sans profit cette étude déjà trop longue. Je me bornerai à vous signaler encore quelques points.

Parmi les effets dits « spéciaux », *chapes, bottes de tranchées*, etc., il en est qui ont présenté une importance particulière, se sont les *effets imperméabilisés*. Au début, on avait cherché seulement l'imperméabilisation contre la pluie et l'on avait doté les travailleurs de l'arrière de bourgerons en toile huilée. Cette fabrication avait été difficile à mettre au point. Après pas mal de tâtonnements, quelques maisons étaient arrivées à l'exécuter convenablement, lorsque l'on nous demanda de fournir d'extrême urgence des effets imperméabilisés contre les gaz toxiques. Heureusement la même fabrication put être employée sous réserve de soumettre le tissu à un double bain d'imperméabilisation. Ainsi, sans être obligé de perdre en tâtonnements un temps qui était à ce moment là singulièrement précieux, on a pu faire face à ce nouveau besoin avec le maximum de rapidité.

Nous avons eu à fournir du jute à tous les Services de l'État, mili-

(1) Sur les 20 millions de mètres de tissus de coton nécessaires par mois, 14 millions en moyenne ont été fournis par l'industrie nationale et 6 millions par l'Angleterre.

taires ou civils, pour fabriquer avec ce textile grossier les sacs à terre, sacs du ravitaillement, toiles de camouflage, cordes, cordages de la marine, sacs du service des postes, etc.

Enfin, je vous dirai deux mots du *casque*. Il s'agissait de trouver une coiffure donnant le maximum de protection, tout en restant légère. Le métal employé devait être suffisamment résistant, tout en se prêtant à l'emboutissage, et de plus, quand il était traversé par un projectile trop puissant, se déchirer à la manière d'une simple feuille de papier, sans produire des éclats qui auraient aggravé la blessure. Enfin, il fallait pouvoir organiser rapidement une fabrication à grand rendement.

Divers modèles furent proposés qui avaient la caractéristique de coûter 30 à 35 francs. De plus, les fabricants demandaient un délai de 2 à 3 ans pour en doter l'effectif. L'Intendant Adrian proposa alors son casque qui revenait à 3 fr. 50 environ, et dont la fabrication pouvait être très rapidement poussée. Son modèle fut adopté en avril 1915. Au mois de juillet, 200.000 casques étaient déjà livrés ; en août, la fabrication atteignit 25.000 par jour, en septembre, 55.000, de telle sorte que pour l'offensive de Champagne et de l'Artois, le 25 septembre 1915, la quasi totalité de l'effectif combattant en était munie.

Notre casque a permis de sauver bien des vies précieuses ; il est entré maintenant dans l'histoire, car il fait partie intégrante de la silhouette glorieuse du vainqueur de la Grande Guerre. L'Intendance gardé donc la légitime fierté de cette création ; elle en a fait comme le symbole de son désir passionné d'être utile au combattant.

§ 5. La Récupération

Mais ce n'était pas tout de produire. Il fallait encore, en raison de la pénurie croissante des matières premières, tirer le parti maximum des ressources réunies. D'où l'organisation des services de récupération qui ont eu pour l'Habillement une importance de premier ordre.

Dès les premiers mois de 1915, nous avons demandé que l'on renvoyât sur l'arrière tous les effets usagés, quel que fût leur état. Mais il faut bien reconnaître que ce courant en retour fut assez long à s'établir, et que jamais les instructions données à ce sujet n'ont été très strictement exécutées. Le tableau n° 13, qui donne le chiffre des expéditions sur l'avant, indique, en regard, celui des

retours. En somme, la proportion des réexpéditions a été, dans le cas le plus favorable, de 50 %, alors que l'on aurait dû renvoyer un effet usagé pour chaque effet neuf fourni.

Quoi qu'il en soit, on a tiré le plus grand parti des effets renvoyés, soit — c'est la récupération proprement dite — en les remettant en état pour être employés conformément à leur première destination, soit en utilisant leurs diverses parties pour les différents usages auxquels elles pouvaient convenir.

Pour les capotes, par exemple, sur les 6 millions renvoyées à l'arrière, 1.800.000 ont été utilisées à nouveau pour les expéditions aux Armées après avoir été nettoyées et souvent retournées; 1 million 900.000 ont pu être employées pour habiller les hommes des dépôts à l'intérieur. Avec les autres, on a confectionné des couvertures de bidons, des coiffes de casques, des bonnets de police, des pattes d'épaule, etc. Les morceaux trop petits ont été envoyés sur les centres de drap, effilochés, mélangés ensuite aux toisons des moutons avant la filature, de manière à servir à nouveau de matière première. C'est le procédé de la « renaissance », que nous proscrivions formellement en temps de paix, mais que la nécessité nous obligeait à employer à notre tour. Les tissus contenant de la renaissance ont d'ailleurs été utilisés pour les seules vareuses et bandes molletières à l'exclusion des capotes et des culottes.

Sur les 15 millions de brodequins réexpédiés, 1.200.000 ont été réutilisables pour le front et 5 millions pour les dépôts.

Les vieux chandails étaient détricotés et leur laine servait ensuite à faire des chaussettes; les morceaux de toile de coton étaient, ou livrés au Service des Poudres, ou passés comme chiffons de nettoyage à l'Artillerie, au Service automobile ou à l'Aviation; les casques étaient débosselés, repeints et réutilisés comme neufs, etc.

Les économies réalisées se chiffrent en deniers par millions. Au point de vue des matières, on peut dire que c'est la récupération qui a permis au Service de l'Habillement de mener à bien sa tâche jusqu'à la fin de la guerre, ainsi que nous le verrons dans notre quatrième entretien.

§ 6. Conclusion

L'examen des résultats obtenus pendant les années 1915 et 1916 nous permet de constater qu'au cours de cette période, l'Intendance militaire a pu atteindre le but qu'elle s'était fixé. Le ravitail-

lement des Armées a été assuré conformément aux directives du Commandement ; les prix exagérés ont été évités et l'exploitation nationale étant poussée à fond, l'importation a été notablement réduite.

Ces constatations sont d'une importance capitale pour le sujet qui nous occupe. Elles nous apportent la réponse aux questions que nous nous étions posées, soit au début même de cet entretien, soit à la fin du chapitre consacré aux « éléments perturbateurs ». *Après avoir établi que la formule de l'Intendant Odier, ainsi que le système de l'importation à outrance, étaient pleins de dangers, nous avons maintenant acquis la preuve que l'on n'avait pas, pour y recourir, l'excuse de la nécessité.* L'étude des faits nous a montré que l'on pouvait réaliser en temps de guerre des organisations capables d'utiliser les forces économiques du pays en vue de la défense nationale, tout en neutralisant dans une certaine mesure les effets des éléments perturbateurs.

Ainsi la mobilisation économique nous apparaît comme possible et efficace.

D'autre part, l'étude que nous avons poursuivie nous a mis à même de dégager les caractéristiques essentielles de l'organisation réalisée.

A sa base, se place un cadre administratif qui est d'ailleurs conforme à la loi de 1882 sur l'Administration de l'Armée. Ce cadre est constitué par un Service d'État, l'Intendance, formant un ensemble hiérarchisé avec organes centraux, régionaux, locaux — ayant des éléments de Direction et des éléments de Gestion — ayant dans ses attributions l'emploi des crédits budgétaires qui lui sont concédés par le Parlement, — ayant qualité pour acquérir avec ces crédits des ressources au nom de l'État. Le personnel du Service est préparé par ses fonctions normales de paix à son rôle de guerre, tant au point de vue des connaissances techniques que de la défense des intérêts du Trésor public. Il est complété à la mobilisation par des techniciens mobilisés placés sous ses ordres.

Ceci dit, le Service d'État ne cherche pas à se substituer aux organisations industrielles et commerciales du pays. Il s'efforce simplement de les faire agir sous sa direction et sous son contrôle. Pour éviter d'être gêné par les actions concurrentes ou contradictoires d'autres Services, il se fait au besoin leur fournisseur.

Autant que possible, il écarte l'intermédiaire et il s'adresse directement au producteur. Il tâche, vis-à-vis de celui-ci, d'éviter la contrainte. La réquisition n'est employée qu'à titre exceptionnel.

Cependant, il est des cas où il est nécessaire de recourir à la réquisition générale, pour immobiliser une ressource entre les mains de tous ceux qui en sont détenteurs ; l'État en prend ensuite possession, soit en totalité (exemple : laine, cuirs, etc.), soit en partie (exemple : vin). Ce résultat obtenu, la réquisition est transformée en achat avec paiement au comptant.

Sauf dans les cas ci-dessus, toutes les fois que le Service d'État peut éviter la *réquisition*, il se place sous le régime du *contrat*, dont il cherche à déterminer les clauses de telle sorte que *les intérêts de l'État et les intérêts légitimes des particuliers soit équitablement ménagés*. Là est le point délicat — et c'est à ce moment que la question du *prix* se pose, question d'une importance capitale : M. Colson vous a montré son rôle prépondérant en économie politique.

Pour obtenir du producteur un prix acceptable, il est possible de recourir à la simple persuasion, c'est le système employé par le « Ravitaillement national », dont nous avons exposé le mécanisme à base psychologique.

Mais il est un système encore plus efficace, c'est celui utilisé pour l'industrie de la laine, et, en fait, pour celle de la tannerie, bien que le mot de réquisition ait été prononcé vis-à-vis de celle-ci. Pour pouvoir employer ce système dans de bonnes conditions, il faut que le Service intéressé soit chargé de suivre la production dans toutes ses phases, depuis la réunion des matières premières nécessaires jusqu'à l'objet fabriqué. Dès lors, le producteur a besoin, nous l'avons vu, de l'aide du Service pour continuer à produire. Il est tout naturellement conduit à accepter, pour s'assurer cette aide indispensable, de diriger sa production dans le sens demandé et de se soumettre à un contrôle ; celui-ci permet de surveiller les conditions techniques et économiques de la production, donc d'établir un prix *équitable* tout en obtenant en *quantité* et en *qualité* les ressources nécessaires.

Telle est, à mon avis, et d'après les leçons de l'expérience, la formule optima de mobilisation économique.

CHAPITRE V

MOBILISATION AGRICOLE

J'ai indiqué, en parlant du fonctionnement du Ravitaillement National pendant la guerre, le motif qui nous avait empêchés d'employer dans ce domaine la formule optima de mobilisation écono-

mique que je viens de définir à la fin du chapitre précédent. Le Service de l'Intendance militaire n'avait pas, et ne pouvait avoir dans ses attributions la production agricole, qui est placée normalement dans les attributions du Ministère de l'Agriculture.

C'est à ce Ministère qu'allait tout naturellement incomber la tâche de maintenir cette production à un taux aussi élevé que possible, malgré la crise causée par la guerre.

Il disposait de son organisation du temps de paix, laquelle vous est connue : une Direction de l'Agriculture au Ministère — sept Inspections générales se partageant le territoire, un Directeur des Services agricoles par département, un professeur d'Agriculture dans la majorité des arrondissements —. Il avait donc, tout comme l'Intendance militaire, l'avantage de pouvoir exercer sur le territoire une action hiérarchisée avec organes centraux, régionaux et locaux.

En temps de paix, ce personnel exerce surtout une action de conseils et de propagande, et établit les statistiques agricoles. Il avait fourni, à ce dernier point de vue, une aide très précieuse au Service de l'Intendance pour la préparation du Ravitaillement national.

Pour exercer, en temps de guerre, une action plus énergique, une véritable action de Direction, ce Service se heurtait à une grosse difficulté qui tenait « à la nature des choses » : au point de vue « mobilisation de la production », il y a, en effet, entre l'industrie (vis-à-vis de laquelle on a pu employer les méthodes que nous venons de décrire) et l'agriculture, des différences profondes.

Dans l'industrie, même lorsqu'on a affaire à de petites entreprises, on se trouve en face d'un cadre de producteurs numériquement assez limité, avec lequel il est possible d'entrer en contact. Pour l'agriculture, dans un pays de petite propriété comme le nôtre, le cadre de production n'existe pas ; on se trouve en face d'une masse inorganisée de cultivateurs, à tendances d'ailleurs très individualistes et se méfiant, en général, de tout ce qui constitue une modification à leurs habitudes.

Ces remarques faites, examinons les mesures qui ont été prises, dans le cadre général que je viens de tracer et sous l'impulsion d'ensemble du Ministre de l'Agriculture, auprès duquel on créa, d'ailleurs, deux Commissariats spéciaux ayant chacun à sa tête un membre du Parlement, et s'occupant : l'un, des céréales, vignes et exploitations forestières ; l'autre, des pommes de terre et légumes secs. Un troisième Commissariat fut, en outre, chargé de suivre la production agricole en Algérie et aux colonies.

§ 1. Mesures prises

Dès le début de la guerre, le Ministère de l'Agriculture s'est préoccupé d'atténuer la perturbation résultant de la mobilisation qui envoyait sur la frontière, en pleine moisson, 60 % des cultivateurs : mais les mesures qu'il a prises ou provoquées n'ont pris un développement appréciable qu'à partir de 1915.

Quelles étaient les principales questions à résoudre ?

D'abord, la *main-d'œuvre*. Pour s'en procurer, diverses solutions se présentaient : la première et la plus simple consistait à demander au Ministère de la Guerre, de renvoyer à la terre, temporairement ou définitivement, une partie des hommes appelés sous les drapeaux.

C'est ainsi que, dès Mai 1915, des permissions de fenaïson ont été accordées à certains réservistes-territoriaux.

Ces permissions ont pris une extension de plus en plus grande. Elles ont été, ensuite, complétées par les mesures indiquées dans la conférence sur les effectifs : libération des hommes des plus vieilles classes, mobilisation à la terre, organisation d'équipes agricoles, etc.

Une autre solution consistait à trouver de la main-d'œuvre de remplacement, et c'est ainsi qu'ont été mis à la disposition des cultivateurs, des prisonniers de guerre, des travailleurs coloniaux (12.000 environ), ou des travailleurs étrangers (20 à 25.000 espagnols),

Enfin, on a cherché à remplacer l'homme par la machine, en développant la motoculture. Malheureusement, les machines et instruments agricoles n'étaient pas suffisamment répandus en France avant la guerre. En faire construire de nouveaux, ou même assurer la réparation des appareils existants, était singulièrement difficile, avec une industrie dont toutes les forces disponibles étaient tournées vers la production du matériel de lutte. L'achat de machines étrangères, (que les États-Unis fabriquent, on le sait, en grande quantité) se heurtait aux difficultés générales de l'importation. On arriva, cependant, à en importer un nombre appréciable, mais avec des résultats plus ou moins heureux. Les machines agricoles ont besoin d'être adaptées, comme types, aux pays dans lesquels elles doivent être utilisées. Or, les conditions de culture sont bien différentes dans les vastes exploitations américaines et dans notre pays à propriété morcelée. Enfin, l'emploi des tracteurs agricoles demandait la formation de mécaniciens sachant les conduire et les entretenir. D'autre part, il fallait fournir aux intéressés du charbon, de l'essence, des huiles de graissage.

Telles sont les principales difficultés que la Direction de l'Agriculture s'est efforcé de surmonter : en intervenant auprès du Ministère de l'Armement et des Fabrications de guerre (grand répartiteur des matières premières nécessaires pour la fabrication ou l'entretien des machines) — en facilitant la création d'un consortium des fabricants de machines et instruments agricoles, — en conviant les agriculteurs à des essais contrôlés d'appareils nouveaux, — en créant, à Noisy-le-Grand (Seine-et-Oise), une école de mécaniciens pour tracteurs. La question des animaux de travail avait aussi une grande importance. Le Ministère de l'Agriculture fit donner aux cultivateurs un droit de priorité pour l'achat des chevaux réformés de l'Armée, et obtint au prix d'efforts tenaces, les ressources nécessaires pour la ferrure des animaux de travail.

La question des *engrais* avait aussi une importance considérable, en raison de son influence sur la production. Il faut, ici encore, constater avec regret qu'avant la guerre, notre agriculture, bien qu'elle commençât à dépouiller son caractère empirique et routinier de jadis, n'évoluait qu'avec lenteur dans le sens du progrès. Nous étions largement distancés par nos voisins. Alors que l'Angleterre, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède, la Norvège arrivaient, dans ces cinquante dernières années, à doubler sensiblement leur production de blé et à la porter à vingt quintaux à l'hectare, que le Danemark allait jusqu'à trente quintaux, la France ne dépassait guère 10 à 13 quintaux à l'hectare, en moyenne (1). Il aurait fallu, tout au moins, pouvoir maintenir ce taux de production. Mais une partie des engrais, notamment les engrais potassiques, étaient importés d'Allemagne ; d'autres, comme les nitrates, allaient être nécessaires à la fabrication des explosifs. La distribution des engrais aux cultivateurs, qui fut confiée dans chaque département, au Directeur des Services Agricoles, ne put donc être assurée que d'une manière difficile et précaire.

Enfin, la question des *semences* pouvait avoir une influence sérieuse sur la production. On a fait, à ce sujet, de très grands efforts, notamment, pour les pommes de terre. Pour le blé, on a tenté (surtout en 1917, en raison du froid rigoureux du mois de Janvier, qui avait compromis la récolte de blé d'hiver) de développer la culture du blé de printemps. On a préconisé à cette époque

(1) Il s'agit de moyenne. Dans certaines régions de la France nos agriculteurs, imbus d'idées de progrès, obtiennent des résultats tout à fait comparables aux résultats de l'étranger.

le blé de Manitoba, largement utilisé au Canada où, en raison de la dureté du climat, on ne sème guère le blé qu'au printemps.

Tels sont les facteurs principaux : *main-d'œuvre*, *machines*, *engrais*, *semences*, sur lesquels les Services de l'Agriculture se sont efforcés d'agir pour parer à la diminution de la production agricole résultant de la guerre. On voit, d'ailleurs, que cette action a conservé, en somme, le même caractère qu'en temps de paix. Les Services de l'Agriculture, n'exerçant pas de direction ou de contrôle sur la production, se sont efforcés simplement de l'encourager et de la faciliter. Ils n'ont demandé aux cultivateurs aucune contre-partie en échange de l'aide qu'ils lui apportaient. L'expression « mobilisation agricole », placée à la tête de ce chapitre, répond donc à une organisation très différente des mesures de « mobilisation économique » prises par le Service de l'Intendance.

§ 2. Résultats obtenus

Les résultats obtenus sont résumés dans le tableau ci-après, dont les chiffres sont extraits des statistiques du Ministère de l'Agriculture.

	1913	1914	1915	1916	1927	1918	
Blé { surface cultiv.	6.5	6	5.4	5	4.1	4.4	Millions d'hectares.
production....	86	77	60	55	36	61	Millions de quintaux
Avoine.....	51	46	34	40	31	25	—
Maïs.....	5.4	5.7	4.3	4.2	3.7	2.4	—
Pommes de terre...	135	119	93	87	104	65	—
Vin.....	44	59	20.4	36	38	45	millions d'hectos

Ces résultats appellent un certain nombre d'observations.

Si on examine tout d'abord les variations des chiffres, on constate que :

Pour le blé, jusqu'à 1917, il y a une décroissance très accentuée de la surface cultivée et de la production, la deuxième diminuant, d'ailleurs, plus rapidement que la première, ce qui prouve qu'il y a eu aussi décroissance du rendement à l'hectare ; en 1918, il y a un brusque relèvement.

Pour l'avoine et les pommes de terre, la décroissance de la production est continue, sauf un relèvement marqué, en 1916 pour la première, en 1917, pour les secondes.

Pour le maïs, décroissance constante.

Pour le vin, enfin, après un très brusqué fléchissement en 1915, il y a un redressement continu et marqué.

En résumé, sauf pour le vin, la règle générale est la décroissance.

Comment peut-on expliquer ces variations ? Il faut tenir compte, d'abord, des circonstances climatiques : elles ont causé la mauvaise récolte du vin de 1915 ; elles ont contribué (hiver très rude 1916-1917), à accentuer, en 1917, le fléchissement de la production céréalière. Cet élément de variation éliminé (puisque'il n'a rien à voir avec la mobilisation agricole), revenons à la remarque que nous venons de faire au sujet de la production vinicole. On a expliqué sa progression constante en disant qu'il s'agit là d'une culture arbus-tile : la plante existant, on se trouve obligé de l'entretenir. On a dit aussi que son entretien n'exige pas une main-d'œuvre aussi robuste que la culture des céréales ; l'effort à faire peut se répartir, d'ail-leurs, sur une plus longue période ; il a donc été plus facile aux fem-mes et aux enfants de remplacer la main-d'œuvre masculine. Enfin, on a fait remarquer, et c'est là un point qui est particulièrement important, que la culture du vin était largement *rémunératrice*.

Les Services de l'Agriculture insistent volontiers sur cette der-nière remarque, et, à cette occasion, ils appuient sur le reproche qu'ils nous ont fait pendant la guerre, et que j'ai déjà indiqué, de ne pas avoir consenti des prix suffisants aux cultivateurs et d'avoir ainsi découragé ces derniers. Ils signalent, à cette occasion, un autre fait qui, à leurs yeux, est caractéristique : en 1915, le blé avait été taxé à un prix qu'ils considèrent comme trop bas, tandis qu'au-cune taxe n'avait frappé l'avoine. Conséquence : ainsi que l'indique le tableau, en 1916, la récolte du blé fléchit, la récolte de l'avoine se relève. Je crois que l'on pourrait combattre cette argumentation par quelques constatations contraires faites sur le même tableau. En 1918, la production du blé augmente considérablement, et celle de l'avoine diminue. Pourtant, le Ministère de l'Agriculture, maître cette année-là, comme nous le verrons dans la quatrième confé-rence, de fixer les prix, avait adopté des taux avantageux pour les deux céréales. La même année, la récolte des pommes de terre tombe à 60 % de celle de 1917, malgré une élévation énorme des prix, sur laquelle je reviendrai également la prochaine fois.

Malgré ces réserves, je suis prêt à reconnaître que les reproches de l'Agriculture ne sont pas absolument sans fondement. La question des prix a, sur la production, une influence considérable, et que j'ai

déjà plusieurs fois signalée. Il faut donc s'efforcer toujours de les déterminer en sauvegardant à la fois les intérêts de l'État et ceux des particuliers.

Ces remarques et réserves faites, la conclusion d'ensemble qui découle de ce tableau, c'est que les efforts faits par le Ministère de l'Agriculture n'ont pas permis, dans l'ensemble, d'enrayer la diminution de la production, laquelle était d'ailleurs inévitable dans les conditions créées par la guerre. Il en est résulté des conséquences très regrettables, car nous avons dû continuer à importer d'une manière croissante des denrées dont l'achat était onéreux, et qui constituaient, en outre, un frêt encombrant.

CHAPITRE VI

LE RAVITAILLEMENT CIVIL

La décroissance des récoltes, qui gênait beaucoup le ravitaillement de l'Armée, risquait, naturellement, d'influer de la manière la plus fâcheuse sur l'alimentation de la population civile.

Celle-ci, nous l'avons vu, avait subi, malgré les précautions prises, un certain nombre d'à-coups, tout au début de la guerre, et on avait été amené, pour y parer, à organiser au Ministère du Commerce (et non au Ministère de l'Agriculture, ce qui eut été plus logique, afin de réunir sous une même autorité la production et la consommation), un Service dit du « Ravitaillement civil ».

Ce Service fut constitué par une Direction créée de toutes pièces au Ministère intéressé. Il ne disposait d'aucun personnel à répartir sur le territoire, avec les organes régionaux et locaux qui caractérisent la plupart des Services d'État. Mais il pouvait s'adresser aux autorités préfectorales et municipales qui sont nettement qualifiées pour veiller à la satisfaction des besoins essentiels des citoyens.

Au début, le Ravitaillement civil joua un simple rôle d'agence de renseignements. La Direction centrale se faisait documenter sur les approvisionnements existant sur le territoire ; elle signalait les excédents disponibles aux régions qui souffraient d'un déficit. C'étaient le plus souvent les autorités préfectorales ou municipales qui faisaient procéder aux achats nécessaires, puis aux rétrocessions à la population. (Il importe, en effet, de bien noter cette différence essentielle entre le Ravitaillement militaire et le Ravitaillement civil,

c'est que le premier se fait à titre gratuit, tandis que le second s'opère à titre remboursable). Comme ces différentes opérations nécessitaient des fonds de roulement et que le Service nouvellement créé ne disposait d'aucun crédit budgétaire, ce furent des Chambres de commerce (1) qui consentirent les avances nécessaires.

L'insuffisance de la récolte en blé, en 1915, amena le service de Ravitaillement civil à prendre une grosse extension. Cette insuffisance créait, en effet, une situation difficile dans un pays où le pain est une des bases essentielles de l'alimentation. Les pouvoirs publics estimèrent qu'ils devaient prendre la question en main. Une loi du mois d'Octobre 1915 fut, en quelque sorte, la charte du Ravitaillement civil, en l'investissant des deux grands moyens d'action qui permettent à un Service *d'acquiescer au nom de l'État*. Elle le dota de crédits budgétaires et lui reconnut le droit de réquisition.

Ainsi armé, le Ravitaillement civil attaqua résolument le problème du blé, et il en chercha la solution en organisant l'importation. A cet effet, le territoire fut divisé en quatre zones. Dans chaque zone, on détermina les régions où il y avait des déficits (le disponible des régions grosses productrices étant pris, en principe, par le Ravitaillement militaire) et on organisa un courant venant de l'étranger pour combler ces déficits.

Ce courant était reçu dans un port d'importation principal (un port par zone : Le Havre, Nantes, Bordeaux, Marseille) ; des ports d'importations secondaires permettaient de suppléer le premier en cas d'encombrement. Le blé d'importation, dirigé par les soins du service du transit de chaque port (2) sur les points désignés, était ensuite réparti par les soins des autorités préfectorales et municipales.

Le blé fut demandé, pour la plus grande partie, aux possessions britanniques (Australie et Canada), avec lesquelles les difficultés de crédit étaient minima ; pour une fraction notable (3 millions de quintaux environ) à la Russie via Arkangel ; pour le complément, à la République Argentine et aux États-Unis.

Le service du Ravitaillement civil, pour être plus maître de ses moyens d'action, se constitua une flotte spéciale. Les affrètements

(1) Cette mesure avait le caractère d'un véritable expédient, parfaitement justifié d'ailleurs par l'absence de toute organisation préalable.

(2) Voir page 186 les indications données au sujet de ce Service.

furent réalisés, pour la plupart, par l'intermédiaire d'une Compagnie de Navigation Anglaise la « Hudson Bay ».

On le voit, l'organisation était bien complète, et, malgré les difficultés inévitables, elle atteignit, en 1916, le but qu'elle s'était proposé.

Une autre denrée, le sucre, nécessita l'intervention du Ravitaillement civil. Par suite de l'invasion, la production de cette denrée, qui était de 717.000 tonnes en 1914, passa à 300.000 en 1915, puis à 130.000 tonnes en 1916. On fut donc amené à en organiser l'importation comme pour le blé. Puis, en 1916, on prit une mesure plus radicale. Le Ministre du Commerce acheta et réquisitionna toute la récolte indigène, et prit à sa charge sa répartition dans la population civile, ainsi que celle du sucre d'importation.

C'était la première fois qu'un Service public prenait à sa charge la répartition complète d'une denrée. Cette opération, très complexe, fut facilitée par le fait que le commerce du sucre est monopolisé, en France, par quelques grandes raffineries (Say, Sommier, etc...), qui couvrent la France d'un réseau de représentants. Ce sont ces représentants que l'on utilisa pour l'évaluation des besoins et de la répartition du sucre entre les épiceries. Des « cartes de sucre » furent remises aux consommateurs : la répartition fut donc accompagnée d'un rationnement. Ce rationnement est le *seul* qu'ait connu la population civile pendant les deux premières années de la guerre, et comme la « ration » était à peu près suffisante, il n'en résulta pas de malaise sérieux.

Pendant la période qui nous occupe, le blé et le sucre furent les seules denrées qui demandèrent une action importante du Ravitaillement civil. Pour toutes les autres — comme, d'ailleurs, pour la satisfaction des besoins essentiels de la population autres que les besoins alimentaires, notamment, nous l'avons signalé, pour le vêtement — le Gouvernement s'en remit au commerce privé. Il le laissa libre d'agir et, en particulier, ne prit aucune mesure afin de modifier la situation dans laquelle on avait été obligé de placer le pays, au point de vue de ses échanges extérieurs, pour faire face à la crise du début des hostilités : *nos frontières restèrent fermées à la sortie des marchandises et largement ouvertes à leur entrée.*

Le commerce privé, profitant des facilités qui lui étaient laissées, acheta largement, nous l'avons déjà dit, sur les marchés extérieurs et y provoqua ainsi une hausse considérable. Cette hausse aurait pu entraîner une diminution des achats du public, si, à ce moment-là,

la capacité d'achat de l'ensemble de la population ne s'était trouvée considérablement accrue pour les raisons que nous avons également indiquées. Nous avons donc été lancés, sans aucun frein, sur une pente singulièrement dangereuse, et l'écart entre nos importations et nos exportations atteignit, en 1916, 14 milliards $\frac{1}{2}$, contre 7 milliards en 1915, et 1 milliard $\frac{1}{2}$ en 1913.

* * *

Dans l'ensemble, — et en dehors des exceptions que nous avons signalées pour la production du matériel d'entretien, ainsi que, (mais en ce qui concerne les importations seulement) pour la production du matériel de lutte — nous sommes amenés à constater que, pendant les années 1915 et 1916 :

1° La France a adopté comme méthode économique de guerre un très large appel aux ressources de l'extérieur pour compenser le déficit de la production nationale.

2° Les effets de cette méthode, très dangereuse en elle-même, ont été aggravés par sa politique budgétaire et par l'application, consciente ou non, mais en tout cas néfaste, de la formule de M. l'Intendant Odier.

Il faut reconnaître que l'emploi de ces procédés eut pour résultat de faire vivre le pays dans une atmosphère de confiance. L'opinion publique n'avait pas, fin 1916, de grandes satisfactions au point de vue du succès de nos armes : l'écrasement de la Roumanie lui causait, en particulier, une très pénible émotion. Mais la nation se reconfortait en considérant qu'elle traversait cette terrible lutte sans trop souffrir matériellement. Elle voyait, dans cette constatation, comme une preuve de sa richesse et de sa force. Elle ne ménageait pas ses railleries aux Empires Centraux, soumis, depuis la fin 1914, à un régime de restriction d'une sévérité croissante.

Or, l'opinion publique se faisait d'étranges illusions que ne partageait pas une petite minorité mieux renseignée, laquelle cachait d'ailleurs soigneusement ses profondes inquiétudes. Fin 1916, faute d'avoir appliqué des méthodes d'économie, nous approchions des heures les plus graves de la lutte au point de vue du ravitaillement des Armées et du Pays. L'étude de cette période critique fera l'objet de mon prochain exposé.

4^e CONFÉRENCE (1).

MOBILISATION ÉCONOMIQUE

Les Enseignements de la guerre 1914-1918

(Suite)

La Crise de 1917

L'organisation Nationale et Interalliée en 1917-1918.

CONCLUSION

(1). Conférence au Centre des Hautes Études Militaires et au Centre des Hautes Études Navales.

MON GÉNÉRAL,

AMIRAL,

MESSIEURS,

En terminant mon entretien précédent, j'ai été amené à constater que, si notre organisation économique de guerre de 1915 à 1916 nous avait permis d'obtenir des résultats appréciables, et, dans une certaine mesure, de mieux utiliser les ressources de notre territoire, nos importations n'en étaient pas moins restées en progression constante.

Parmi ces importations, figuraient des achats privés qui étaient loin d'être d'une nécessité absolue, mais elles n'en comprenaient pas moins, pour leur grande majorité, des denrées, matières ou matériels absolument indispensables à la satisfaction des besoins essentiels de l'Armée et de la population civile. Il fallait maintenir à tout prix cet apport vital, si l'on voulait mener la lutte jusqu'à la victoire (1). Or, à partir de la fin 1916, les circonstances sont devenues telles que ces importations ont failli être entièrement compromises : à l'ère des difficultés a succédé l'ère des dangers dont je vous ai annoncé la menace.

Je voudrais, dans la première partie de mon exposé d'aujourd'hui, caractériser devant vous ces dangers et indiquer les mesures qui ont été prises tant dans le cadre national que dans le cadre interallié pour conjurer le péril.

Après avoir ainsi terminé l'étude, basée sur un examen aussi précis que possible des faits, que j'ai essayé de vous présenter, j'indiquerai les mesures que l'on pourrait prendre pour organiser la mobilisation économique.

(1) Voir le tableau n° 17 indiquant les principales matières importées pendant la guerre ainsi que leur pays d'origine.

CHAPITRE PREMIER

LA CRISE DES IMPORTATIONS

Les obstacles redoutables auxquels se sont heurtés nos importations se sont révélés successivement dans le domaine du crédit extérieur, puis dans le domaine des transports maritimes.

§ 1. La Crise du Crédit extérieur

A. RAPPEL DES DONNÉES ACQUISES.

La crise du crédit est la première dans l'ordre chronologique : on peut la situer entre Novembre 1916 et Mars 1917.

Pour vous en exposer le mécanisme et en mesurer la portée, je partirai d'un certain nombre de données que je vous ai déjà soumises.

Nous avons constaté que de la résistance financière de la France et de l'Angleterre, lesquelles subventionnaient tous les alliés sauf le Japon, dépendait le maintien de la situation financière extérieure de la coalition contre les Empires Centraux.

D'autre part, ces deux nations qui faisaient venir des États-Unis la moitié de leurs importations totales et les deux tiers des importations nécessaires à leurs forces armées (1) étaient dans la nécessité absolue d'en assurer le règlement, sous peine d'être privées des dites importations et de voir, en même temps, tout achat extérieur leur devenir impossible : la ruine de leur crédit à New-York aurait, en effet, entraîné fatalement la ruine de leur crédit dans le monde entier.

Conscientes de cette nécessité, la France et l'Angleterre avaient réalisé une union financière très étroite et la deuxième était devenue, dans les conditions fondamentales fixées par l'accord de Londres

(1) Voir tableau n° 17.

TABLEAU 23
DONNÉES SUR LE CRÉDIT EXTÉRIEUR DE L'ENTENTE (1)
(RAPPORTS DE LA FRANCE ET DE L'ANGLETERRE AVEC
LES ÉTATS-UNIS)

A. PREMIÈRE PÉRIODE

Août 1914. — Avril 1917.

a) Emprunts de l'Entente aux Etats-Unis.

Anglo-Français.	5 %.	Échéance 15 octobre 1920.....	250,000,000 dollars
	5 %.	Échéance 1 ^{er} septembre 1918.....	250,000,000 —
Anglais	5 %.	Échéance { 1 ^{er} novembre 1919.....	300,000,000 —
		{ 1 ^{er} novembre 1920.....	
	Crédits de banque 5 % { rembourse. 1917. }		50,000,000 —
	Crédits pour achat de blé { 1 ^{er} février 1918.....		25,000,000 —
	5 1/2 %.	Échéance { 1 ^{er} février 1919.....	250,000,000 —
Total.....			1,125,000,000 dollars

b) Envois d'or aux Etats-Unis.

ANNÉES	GRANDE-BRETAGNE	CANADA	AUSTRALIE
	dollars	dollars	dollars
1914.....	93,451	33,823,732	388,398
1915.....	109,217,650	218,910,742	34,019,181
1916.....	57,131,627	579,337,169	15,519,050
1917.....	6,332	515,044,466	12,160,333
TOTAUX.....	166,449,260	1,347,126,109	62,086,962
	1,575,662,331		

B. DEUXIÈME PÉRIODE.

(Avril 1917. — Novembre 1918.)

Crédits ouverts par les Etats-Unis à l'Angleterre et à la France

ANNÉES	MOIS	ANGLETERRE	FRANCE
		dollars	dollars
1917	Avril.....	100,000,000	
	Mai.....	225,000,000	100,000,000
	Juin.....	130,000,000	110,000,000
	Juillet.....	195,000,000	160,000,000
	Août.....	235,000,000	160,000,000
	Septembre.....	185,000,000	160,000,000
	Octobre.....	235,000,000	120,000,000
	Novembre.....	435,000,000	320,000,000
	Décembre.....	185,000,000	155,000,000
	Janvier.....	65,000,000	"
	Février.....	210,000,000	155,000,000
	Mars.....	200,000,000	"
1918	Avril.....	200,000,000	125,000,000
	Mai.....	275,000,000	100,000,000
	Juin.....	175,000,000	"
	Juillet.....	175,000,000	200,000,000
	Août.....	400,000,000	200,000,000
	TOTAUX.....	3,625,000,000	2,065,000,000

(1) Extraits du rapport général du Budget. Services civils. 1919. M. Louis Marin député.

du 30 avril 1915, le banquier de l'Entente vis-à-vis de la grande République américaine.

Depuis cette date, c'était Londres qui avait mené la bataille à New-York, mettant en œuvre pour cela toute sa puissante organisation financière, sans rivale dans le monde, et toutes ses énormes ressources, en particulier son portefeuille de valeurs étrangères, et une masse d'or considérable en grande partie concentrée à Otawa.

Ces points fondamentaux étant rappelés, je vais essayer de vous résumer les phases principales de l'action financière de l'Entente, vis-à-vis des États-Unis, jusqu'au moment décisif et dangereux sur lequel je voudrais tout particulièrement vous renseigner. Mais il est difficile de se procurer à ce sujet des indications précises. Les questions de crédit touchent les nations comme les hommes d'affaires, à la prune de l'œil : elles sont en général entourées d'un secret jaloux, et la crise de 1916-1917 n'a pas échappé à cette règle. Je n'ai pu avoir connaissance de documents officiels qui en parlent explicitement. Quelques tableaux, cependant, figurent dans le rapport général sur le budget de 1919 accompagnés de cette simple phrase : « Nous croyons utile de conserver à cette place certains documents qui apportent quelque lumière sur les relations entre les alliés. » Le commentaire est exact : ces tableaux, quand on les examine de près, fournissent des précisions significatives. Ils sont reproduits ci-contre (tableau 23) et je vais avoir à m'y reporter fréquemment.

D'autre part, j'ai puisé de précieux renseignements dans le mémoire de M. Germain Martin, dont je vous ai déjà parlé. « La politique économique et financière de la France et de ses Alliés. »

J'ai pu, enfin, me reporter au livre posthume de M. Ribot : *Lettres à un ami*. C'est dans ce livre, paru au début de 1924, que, sauf erreur, la question a été abordée publiquement en France pour la première fois : certains passages permettent d'entrevoir la vérité.

Les indications prises aux sources que je viens de citer, se recoupent d'ailleurs avec certaines indications figurant : soit dans l'exposé des motifs du budget de 1923, soit dans le livre remarquable, intitulé *Les Changes étrangers*, dû à M. Descamps, directeur des études économiques à la Banque de France.

Quoiqu'il en soit, et en partant de la documentation que j'ai considérée comme un devoir de vous préciser, je vais vous présenter les résultats de mon étude, et les conclusions qu'à mon avis il est permis d'en tirer.

B. L'ANNÉE 1916

Lorsqu'en Avril 1915, Londres prit la direction d'ensemble de l'action financière franco-anglaise aux États-Unis, la situation de ces derniers au point de vue de leur crédit extérieur venait, en six ou sept mois à peine, de se transformer entièrement.

Eux qui, jusqu'en 1914, avaient été toujours en situation débitrice vis-à-vis de l'Europe, qui avaient dans les premiers mois de la guerre traversé la crise pénible dont je vous ai parlé, se voyaient au début de 1915 — et pour la première fois dans leur histoire — en situation créditrice. Était-ce ce changement de situation qui avait modifié l'opinion de leur Gouvernement au sujet de la neutralité en matière financière ? La modification était en tout cas très nette. En Août 1914, M. Bryan, secrétaire d'État aux Affaires Étrangères, avait déclaré dans un communiqué officiel que « de l'avis du Gouvernement, les prêts consentis par les banques américaines à une nation étrangère en état de guerre sont incompatibles avec l'esprit de neutralité. » Le 31 Mars 1915, un autre communiqué officiel disait : « Le Département d'État a été informé, directement ou indirectement, que des nations belligérantes s'étaient fait assurer des crédits de divers montants par des banques des États-Unis. Bien que ces prêts aux belligérants aient été désapprouvés, le Gouvernement ne s'est pas cru en droit d'opposer une objection aux arrangements de crédit qui ont été signalés à son attention. Il ne les a jamais approuvés ou désapprouvés ; il n'a simplement pris aucune mesure en cette matière ni exprimé aucune opinion. »

Profitant de la tolérance du Gouvernement des États-Unis, l'Angleterre allait exercer son action par l'intermédiaire d'un groupe de banquiers favorables à l'Entente, en tête desquels se plaçait la banque Morgan. Londres devait d'ailleurs avoir affaire surtout aux banques. D'une manière générale, le grand public américain qui n'avait pas l'habitude des placements en fonds étrangers, se montra très réservé.

Suivons chronologiquement les événements.

Pendant les mois de Mai, Juin, Juillet, la Grande-Bretagne paraît agir dans de bonnes conditions : la livre ne faiblit que très lentement par rapport au dollar (1). Mais ce résultat n'a été obtenu que par des sacrifices déjà lourds. La Grande Bretagne a acheté à ses nationaux un nombre-considérable de titres et de bons du Trésor américain et les a vendus aux États-Unis. Elle a fait également placer sur le marché de New-York, par l'intermédiaire de la banque Morgan, des bons du Trésor britannique à trois mois, dont elle obtient ensuite le renouvellement par les porteurs, ou qu'elle remplace par des émissions nouvelles : on donne à ces opérations le nom de « revolving credit ».

Enfin, l'Angleterre accentue les envois d'or qu'elle a déjà été obligée de commencer avant la convention du 30 Avril et qui, au cours du deuxième trimestre, puis du troisième, prennent une ampleur croissante (2). Ces envois d'or sont utilisés pour gager des crédits : les Américains accordent des crédits pour une somme double de l'or envoyé. Les Anglais trouvent ces conditions bien dures, eux qui, dans leurs rapports avec la France, ouvrent des crédits égaux à trois fois la valeur de l'or livré pour les obtenir. Mais ils sont bien obligés de s'incliner devant les exigences de New-York.

En Août, la livre fléchit brusquement : il faut accélérer les envois d'or avec une rapidité qui émeut l'opinion anglaise. Le 22 Août, 1915, a lieu une entrevue à Boulogne entre les Ministres des Finances français et britannique. On décide, comme le préconisent les milieux financiers de la Cité, de lancer aux États-Unis un gros emprunt à cinq ans — emprunt qui sera émis conjointement par la France et l'Angleterre. Le produit de cet emprunt (250 millions de dollars, soit au pair 1 milliard 250 millions de francs) sera réparti à raison de 500 millions pour l'Angleterre, 500 millions pour la France et 250 pour la Russie, dont le nom ne sera pas prononcé pendant les opérations d'emprunt, car elle est impopulaire aux États-Unis.

Malgré un effort intense d'opposition provenant de la propagande allemande, l'emprunt est souscrit. Il en résulte une très sensible

(1) Voir courbes des changes, fig. n° 14 et 15.

(2) Voir schéma n° 24.

détente dans la situation. Les envois d'or, qui avaient atteint dans le quatrième trimestre le chiffre considérable de 840 millions de francs, vont tomber à 100 millions environ pendant le premier trimestre 1916 (voir graphique N° 24).

Dans l'ensemble, si on fait le bilan de cette année 1916, on peut considérer que l'Angleterre a maintenu la situation de l'Entente vis-à-vis des États-Unis ; mais elle a dû, pour cela, vendre sur le marché américain pour 5 milliards de valeurs américaines (sur les 15 milliards qu'elle détenait en 1914), contracter un emprunt de 1 milliard 250 millions et envoyer 1 milliard 800 millions d'or. Elle a, en outre, fait appel au « revolving credit » dans une mesure difficile à évaluer.

J'ajoute que, du côté français, on avait pris pendant la même période deux catégories de mesures. A l'intérieur, on avait interdit l'exportation de l'or, et attiré celui qui était entre les mains des particuliers vers les caisses de la Banque par une active campagne (1). D'autre part, et comme les accords de Londres ne procuraient en principe des moyens de change à la France que pour les achats des Services publics, on s'était efforcé de s'en procurer directement pour les importations privées : le Gouvernement et la Banque de France avaient soutenu dans ce but les efforts de grands établissements comme le Crédit Lyonnais et le Comptoir d'Escompte. Les résultats obtenus, dans le détail desquels je n'entrerai pas, n'avaient pas été aussi satisfaisants qu'on aurait pu le souhaiter et le franc s'était déprécié de plus en plus par rapport à la livre et au dollar.

Enfin, il est important de noter que, pendant que l'Angleterre et la France concentraient leurs efforts du côté de l'Amérique, elles négligeaient les marchés secondaires ; les courbes 14 et 15 montrent que les devises espagnoles et suisses, prises à titre d'exemple, faisaient de plus en plus prime sur le franc et la livre.

C. LA PÉRIODE JANVIER-AOÛT 1916.

Le premier semestre 1916 est marqué, en février, puis en mai, par de nouveaux accords entre la France et l'Angleterre, qui sont analogues dans leur ensemble aux accords d'Avril 1915. L'accord de Février est accompagné d'une cession de 357 millions d'or fran-

(1) Deux milliards huit cents millions d'or environ devaient être ainsi versés à la Banque pendant les années 1915-1916.

ENVOIS D'OR DE L'ENTENTE AUX ETATS-UNIS de 1915 à 1917

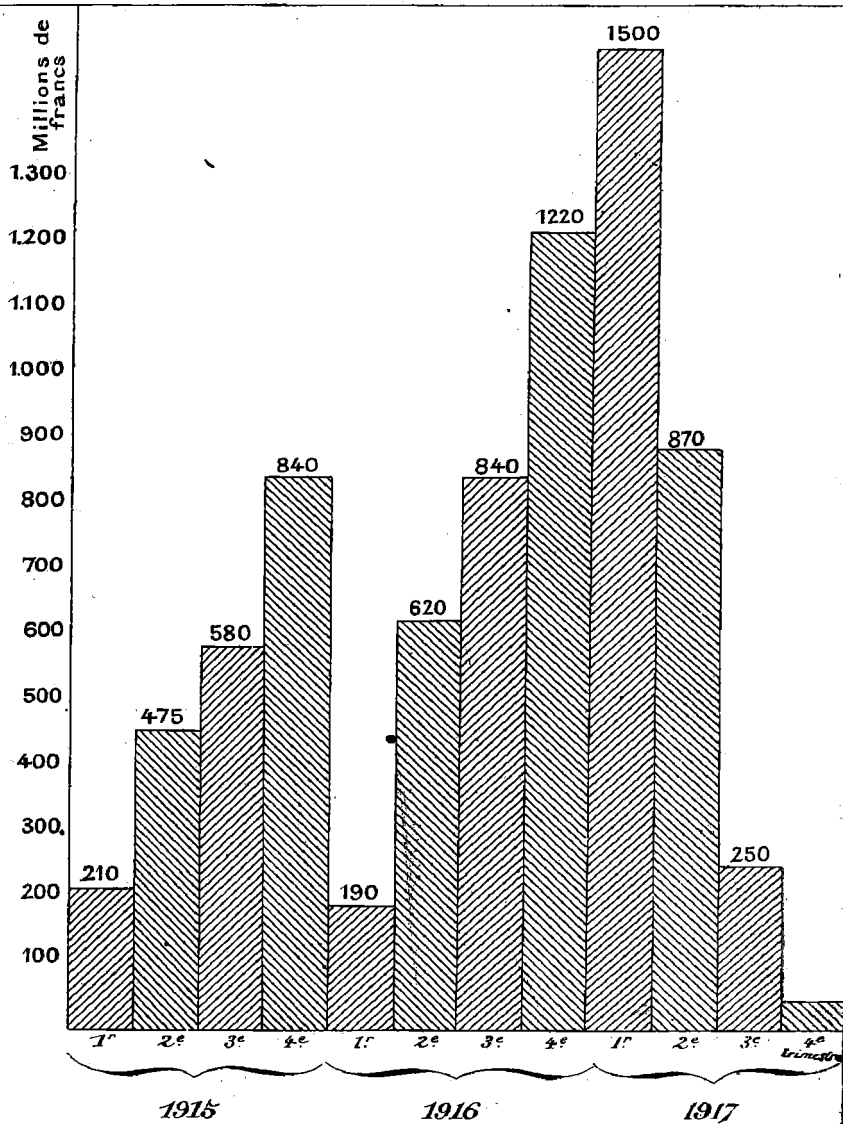


Fig. 24

çais à l'Angleterre. En Mai, l'envoi d'or s'élève à 500 millions, mais il est stipulé que cet or est non plus cédé, mais seulement prêté. De plus, ce dernier accord amène entre les Banques de France et d'Angleterre une entente beaucoup plus complète au sujet du change à fournir pour les importations privées (1) de telle sorte que la livre et le franc se stabilisent l'un par rapport à l'autre. Signalons aussi que, de son côté, l'Angleterre constitue à New-York un comité anglo-américain qui va être chargé de régulariser le change sterling par rapport au dollar, en utilisant dans les meilleures conditions techniques les ressources que Londres continue à engager dans la lutte. Grâce aux habiles dispositions de ce comité, les oscillations du change cessent, ainsi que l'indiquent très nettement les courbes (fig. 14) : dollar, livre et franc sont stabilisés les uns par rapport aux autres et il y aura même, en septembre, une très légère amélioration du franc. Mais il faut se méfier de cette trompeuse apparence d'équilibre.

En effet, dès le deuxième trimestre 1916, l'Angleterre a été obligée de reprendre les envois d'or à un taux élevé. Elle a dû continuer à vendre des titres de son portefeuille et à faire appel au « revolving credit ». Elle est arrivée aussi à placer quelques emprunts, mais pour un an seulement : ils viennent à échéance en 1917 (2). Elle commence à sentir de plus en plus lourdement le poids de ses sacrifices.

(1) Il résultait de cette organisation que c'était grâce à l'intervention du Trésor Français et de la Banque de France que les particuliers pouvaient se procurer des moyens de change. Cette intervention ne devait-elle pas avoir pour contrepartie un contrôle de l'État sur l'emploi de ces moyens de change pour éviter qu'ils ne soient rétrocédés à des gouvernements ou des particuliers étrangers, ou qu'ils ne servent à des exportations de capitaux ?

Le Ministre des Finances le pensa. Toutefois, de 1915 à 1917, la surveillance n'eut aucune forme officielle. Il y eut simplement « mot d'ordre » donné aux Banques. En 1917, on créa une « Commission des changes » et les Banques furent obligées à tenir un répertoire nominatif des particuliers auxquels elles vendaient des devises. Enfin, en Avril 1918, fut votée une loi contre l'exportation des capitaux. Mais aucune de ces mesures ne visait les abus d'importations privées. Pourvu que la demande de devises fut faite pour un achat commercial à l'étranger, il y était fait droit (dans la limite bien entendu des disponibilités) sans que personne examinât si les marchandises à importer étaient utiles ou non à la défense du pays et à l'intérêt général (Voir à ce sujet M. Descamps. Les Changes Etrangers).

(2) Voir tableau n° 23, il s'agit ici des emprunts ci-après :

Crédits de Banque 5 % à l'échéance du 20 Juin 1917.	50 millions de dollars.
Emprunt 6 % de la Compagnie Métropolitaine des Eaux, en notes escomptables, à l'échéance du 18 Septembre 1917	6 millions 400000 dollars
Crédits pour achat de blé remboursables en 1917.	25 millions de dollars.
Total	81 millions de dollars

Au mois de Juillet 1916, une conférence tenue à Londres ne semble pas avoir donné grands résultats. Il fut simplement convenu, indique M. Ribot, dans les *Lettres à un Ami*, qu'en raison de l'élection présidentielle aux États-Unis « on resterait dans l'expectative et que la France et l'Angleterre se borneraient à vendre des titres ou à emprunter sur titres, soit à des banques, soit au public, par l'intermédiaire d'une Société qui ne mettrait sur le marché que ses propres obligations. Ce dernier engagement avait pour objet de ménager le crédit propre de la France et de l'Angleterre en vue de l'emprunt qu'on espérait pouvoir faire à la fin de l'année ».

La lecture de ces stipulations ne donne pas l'impression que la conférence de Juillet ait marqué un progrès dans l'union financière franco-anglaise.

Cette impression est confirmée par les événements. En Août, M. Ribot est avisé que l'Angleterre avait lancé à New-York, sous son nom, un emprunt de 250 millions de dollars avec collatéral de titres américains et neutres. Cet emprunt n'avait que très médiocrement réussi, et la Banque Morgan ne cachait pas qu'il ne fallait pas en risquer un autre avant plusieurs mois : il y avait donc à la fois événement grave pour le Crédit de l'Entente, et, de la part des Britanniques, manquement absolu aux engagements pris un mois auparavant.

Le Gouvernement français fait demander des explications à Londres par son ambassadeur. M. Asquith, Président du Conseil, et son chancelier de l'Échiquier se rendent immédiatement à Boulogne où ils se rencontrent avec MM. Briand et Ribot. L'Angleterre présente des excuses, puis on fait le bilan de la situation. Elle devient de plus en plus sombre : le rythme des envois d'or s'accélère ; le portefeuille anglais de valeurs américaines tend à s'épuiser (de plus, les Américains commencent à être quelque peu saturés de leurs propres titres et se montrent de moins en moins disposés à en acheter encore) ; et on est à découvert de 500 millions à la Banque Morgan. D'autre part, les experts évaluent les paiements à faire fin 1916 et en 1917 aux États-Unis à un milliard par mois environ ; enfin, un certain nombre d'emprunts antérieurs, tant anglais que français, vont commencer à venir à échéance dans le courant de 1917 : on peut les évaluer à près de 4 milliards.

Après cette franche explication, et devant la gravité de la situation, l'accord se resserre. Il est décidé que la Banque de France enverra à nouveau, toujours à titre de prêt, 250 millions d'or à

l'Angleterre ; qu'en retour l'Angleterre continuera à nous procurer des crédits à New-York. Cependant la France devra, de son côté, et comme il avait été convenu au mois de Juillet, tâcher de trouver toutes les ressources complémentaires qu'elle pourra, mais en faisant appel à des intermédiaires, de manière à paraître le moins possible sur le marché financier américain.

D. LA CRISE DES DERNIERS MOIS DE 1916. L' « AVERTISSEMENT »
DU FEDERAL RESERVE BOARD.

Du mois d'Août au mois de Novembre, la France marche dans la nouvelle voie qui lui est tracée et qui prend rapidement l'aspect d'une voie douloureuse. Nous empruntons à New-York successivement par l'intermédiaire de la Maison Schneider, de la Banque Morgan, des villes de Paris, Lyon, Marseille et Bordeaux, d'un consortium d'industriels français. Nous nous procurons ainsi un milliard et demi environ : mais à quelles conditions ! La plupart de ces emprunts, malgré la garantie des « personnes interposées » doivent être gagés sur titres américains ou neutres (le Gouvernement français les a emprunté à ses nationaux) et le taux de l'intérêt va croissant (6, 7, puis 8 % (1).

Comment caractériser cette série d'opérations ? Écoutons M. Ribot : « Politique d'expédients, direz-vous ? Eh oui ! Mais ne devons-nous pas épuiser toutes les combinaisons qui pouvaient nous permettre de reculer la date fatale où les moyens de paiement nous feraient défaut... Il fallait, coûte que coûte, aller jusqu'au bout et s'efforcer de gagner des mois, des semaines, des jours. »

L'Angleterre, de son côté, poursuivait la lutte toujours par les mêmes moyens : envois d'or croissants, vente de ce qui restait de son portefeuille, appel au revolving credit. En outre, d'après les tableaux du rapport général sur le budget de 1919 (2), elle aurait émis, fin Octobre 1916, un emprunt de 300.000 dollars à trois et cinq ans. Je n'ai pu trouver aucune indication sur la manière

(1) L'exposé des motifs du budget de 1923 donne la liste de ces emprunts. Voici les conditions du dernier :

Novembre 1916. Crédits ouverts à divers industriels et rétrocédés au Trésor. Ils sont garantis : 1° par des traites à 90 jours renouvelables 5 fois ; 2° par des titres neutres ; 3° par des bons du Trésor libellés en dollars. Escompte 8,25 % plus une commission.

(2) Voir tableau n° 23.

dont avait été lancé cet emprunt, pas plus que sur l'accueil qui lui avait été réservé. Il n'est fait aucune allusion, même à son existence, dans les documents que j'ai consultés, en dehors des tableaux précités. Il est permis de supposer que si elle a été vraiment faite, cette opération n'a pas dû bénéficier d'un brillant succès, surtout si l'on se rappelle que l'emprunt du mois d'Août avait été très médiocrement accueilli, et si l'on note également qu'au même moment les cours de l'« anglo-français » d'Octobre 1915 ne se maintenaient que grâce à des rachats effectués en sous-main par la banque Morgan pour le compte des Gouvernements alliés.

Quoiqu'il en soit, dans le courant de Novembre, la France et l'Angleterre, toujours en quête de ressources nouvelles, préparaient l'émission aux Etats-Unis de bons du Trésor à un ou deux mois, lorsque se produisit un coup de théâtre que les Anglais ont appelé « *l'avertissement* » du Bureau central des Banques de Réserve. Fin Novembre, le Bureau central fait brusquement paraître une circulaire, adressée aux douze Banques de réserve et dont voici le passage essentiel : « Les États-Unis ont acquis maintenant une situation comme richesse et comme puissance financière internationale qu'ils n'auraient jamais atteinte en des générations si les événements avaient suivi leur cours normal (1). Nous devons veiller à ne pas laisser s'altérer cette situation à la fois puissante et indépendante. A notre avis, nos banques ont le devoir de rester liquides (2), en vue d'être à même de continuer à répondre à nos besoins intérieurs, et pour que notre puissance actuelle puisse être maintenue au moment, où, la guerre finie, nous souhaiterons avoir notre pleine part dans l'œuvre de reconstitution internationale. »

C'était bien net. Les États-Unis se refusaient à nous consentir de nouveaux crédits.

Lorsqu'ils eurent connaissance de ce texte, les Ministres des Finances français et anglais se réunirent immédiatement. « M. Bonar Law, dit M. Ribot, compta avec moi les jours pendant lesquels nous pourrions tenir... Il resta calme... Sa conclusion fut que nous devions nous servir de notre or jusqu'à ce qu'il fut épuisé. » M. Ribot rend hommage au calme de son collègue britannique ; il fut digne

(1) Cette phrase sonne comme le chant de victoire de la jeune Banque Américaine, gorgée des 14 milliards d'or accumulés dans l'encaisse des Banques de réserve et qui se voit sur le point d'arracher à la vieille Cité britannique son sceptre séculaire de suprématie mondiale.

(2) Traduisons : de ne pas immobiliser leurs capitaux par des prêts.

de son interlocuteur ». Il a fallu à M. le Ministre des Finances de cette époque, écrit M. Germain Martin, un sang-froid égal à celui du généralissime au moment de Charleroi, pour ne pas désespérer de la situation et pour en laisser ignorer la gravité au marché. »

Donc, avec une maîtrise complète d'eux-mêmes, les deux Ministres des Finances de l'Entente décident de faire tête à la crise avec la tenace résolution d'aller jusqu'au bout. Ils procèdent à une véritable contre-attaque. L'Angleterre câble immédiatement à New-York qu'elle retire son émission de bons. Elle annule d'un seul coup 500 millions de commandes de matériel de guerre, puis ouvre des négociations au Japon pour y placer un emprunt. Enfin, comme l'avait préconisé M. Bonar Law, elle fait largement appel à son or, sa dernière réserve : le graphique 24 est significatif ! Mais combien de temps pourra-t-elle tenir ?

Bien que, en pareille matière, il soit nécessaire de se méfier des raisonnements à forme arithmétique, essayons de faire un calcul sommaire. En Décembre 1916, les encaisses or des Banques de France et d'Angleterre réunies s'élèvent à 5 milliards de francs environ, auxquels on peut ajouter un milliard si on tient compte de la production probable du Transwaal en 1917 : soit en tout 6 milliards. En admettant, hypothèse qui m'apparaît, doublement hasardée, que l'Entente épuise tout son or disponible, et que les États-Unis continuent à ouvrir des crédits pour des sommes deux fois supérieures à la valeur de l'or envoyé, la France et l'Angleterre peuvent compter sur 12 milliards de crédits en 1917.

D'autre part, si on se reporte aux évaluations faites à Boulogne au mois d'Août, les deux nations ont à prévoir dans le courant de la même année le règlement d'importations évaluées à 1 milliard par mois. Mais, à ce dernier point de vue, les prévisions se révéleront en fait très inférieures à la réalité et la moyenne des importations atteindra 2 milliards par mois ; soit 24 milliards par an. A ce chiffre, il faut ajouter le remboursement de 4 milliards de prêts que nous avons déjà signalés comme arrivant à échéance en 1917. Au total, 28 milliards.

Le rapprochement de ces deux chiffres : 12 milliards de crédit et 28 milliards de règlements ou d'échéances à assurer, permet de mesurer le danger couru.

Voici, d'autre part, les appréciations autorisées que j'ai pu recueillir. Elles signalent à la fois le péril et l'intervention qui a permis de le conjurer.

M. Ribot écrit : « M. Wilson nous a sauvés de la banqueroute à laquelle nous touchions par l'impossibilité de payer nos achats aux États-Unis. »

M. Bonar Law déclare publiquement, en Octobre 1917, en recevant à Londres M. Mac Cormick, délégué du Président Wilson : « Je puis dire maintenant qu'il y a six mois, j'étais très embarrassé, et que la situation financière des alliés menaçait d'être désastreuse. »

D'autre part, une note datée de Washington, 10 Octobre 1917 et portant comme titre : « Conférence de guerre à Londres. La participation de l'Amérique. Plan de Coordination », contient le paragraphe suivant : « Désastre financier évité. — Le Chancelier de l'Échiquier ayant annoncé publiquement (1) que, sans l'aide des États-Unis, les alliés seraient dans une situation désastreuse actuellement, il est permis de se référer à ce qui autrement ne pourrait être mentionné. Mais, même avec cette sanction officielle, on ne pourrait insister sur ce point. Il est suffisant de dire que si les États-Unis n'étaient pas entrés en guerre au moment où ils l'ont fait, et assumé une charge qu'il n'était plus possible aux intérêts particuliers de supporter, les alliés seraient arrivés à un désastre financier très sérieux. »

Enfin, voici une déclaration d'un homme qui était bien placé pour être renseigné, M. Brandt, membre du Conseil Impérial des Munitions au Canada : « Nous avons estimé que l'Entente aurait une crise très grave entre Juin et Décembre 1917 : l'événement s'est produit beaucoup plus tôt. Au moment où les États-Unis sont entrés en guerre, le Gouvernement britannique qui avait des engagements courant sur des centaines de millions de livres, et qui n'avait aucun moyen d'y satisfaire, était au bout de la corde. »

Quelles auraient pu être les conséquences de ce désastre financier ?

Je ne voudrais pas me laisser entraîner dans le domaine des hypothèses. Je tiens à rappeler cependant qu'en Décembre 1916, M. le Président Wilson a demandé à l'Entente de lui faire connaître ses buts de guerre, et que dans son message du 22 Janvier 1917, il a formulé les conditions qu'il envisageait pour une paix durable. « Elles impliquent avant tout que la paix doit être une paix sans victoire. »

Tout ceci n'était-il pas le prélude d'une offre de médiation, à

(1) C'est la déclaration même rappelée quelques lignes plus haut.

des conditions qui auraient pu nous être cruelles, et que nous n'aurions pas eu la possibilité de repousser ?

F, L'INTERVENTION AMÉRICAINE. — SES CONSÉQUENCES

AU POINT DE VUE FINANCIER.

Heureusement pour l'Entente, à côté de l'avertissement du Bureau Central des Banques de réserve, à côté de l'initiative prise par le Président Wilson en faveur de la paix blanche, il faut noter des événements d'où va sortir pour nous le salut.

C'est d'abord un sursaut d'une partie très importante de l'opinion publique américaine, qui accuse violemment un financier originaire de Hambourg, M. Walbourg, d'avoir inspiré « l'avertissement ». Devant ces protestations, le Bureau Central déclare le 30 Décembre 1916, que le « Bureau ne voyait aucune objection à ce que l'Amérique consentit en 1917 des avances à l'étranger sous forme de prêts à *long terme* ». Ceci marquait un revirement très net : notons, cependant, que la situation du marché était telle depuis plus d'un an, que l'Entente ne pouvait plus pratiquer que des emprunts à *court terme*.

Ce sont aussi et surtout les menaces de certains journaux allemands qui retentissent d'appels forcenés à la guerre sous-marine à outrance. Ils blessent ainsi profondément les sentiments des Américains. Avec une maladresse insigne, ils n'hésitent pas non plus à alarmer leurs intérêts : « La guerre sous-marine sans merci, écrit Reventlow dans le Tages-Zeitung en Décembre 1916, entraînera la ruine des rapports financiers et économiques entre les États-Unis et les Alliés, — ruine qui aura pour conséquence l'effondrement des ressources de l'Entente — car les paiements faits en Amérique par l'Angleterre doivent être des papiers gagés sur des valeurs de navigation. Quand les sous-marins auront détruit les navires, le gage disparaîtra avec eux ».

Fin Janvier 1917, les Allemands passant de la menace aux actes, déclarent la guerre sous-marine à outrance. Le Président Wilson riposte par la rupture des relations diplomatiques.

Cette rupture a immédiatement pour effet d'accentuer la détente dont la note du Bureau Central, en date du 30 Décembre 1916, avait donné le signal. En Février 1917, l'Angleterre peut placer un emprunt de 250 millions de dollars, la France obtient fin Mars un emprunt de 100 millions de dollars. Malgré ces prêts, les envois d'or

croissent encore et atteignent 1 milliard et demi pendant le premier trimestre 1917.

Le 17 Avril 1917, les États-Unis entrent enfin définitivement dans la lutte ; ils y engagent tout de suite leurs énormes ressources financières comme une avant-garde immédiatement disponible de leur Armée de champ de bataille (1). Ils ouvrent largement à l'Angleterre et à la France les crédits dont la liste impressionnante est énumérée dans le tableau 23. La rapidité avec laquelle ces crédits ont dû être concédés (dès le 24 Avril pour l'Angleterre), leur total formidable (auquel il faut ajouter encore, rien que pour 1917, 2 milliards environ d'avances à l'Italie, à la Russie et à la Belgique), sont une preuve, plus décisive encore à mon sens que celles que j'ai présentées jusqu'ici, de l'épuisement financier de l'Entente et de l'impossibilité dans laquelle elle se serait trouvée de poursuivre la lutte sans l'aide américaine.

Autre indice, singulièrement significatif : les États-Unis ont beau s'engager dans la lutte après avoir pendant deux ans et demi accumulé des richesses formidables, après avoir constitué dans leurs banques de réserve une encaisse d'or dont j'ai déjà donné le chiffre, le dollar, dès qu'il se solidarise avec la livre sterling et avec le franc, est entraîné dans leur chute par rapport aux autres devises européennes, chute irrémédiable et que les États-Unis ne peuvent enrayer, même par des envois d'or. « En Août 1917, dit M. Germain Martin, on assista à ce spectacle extraordinaire : la Banque d'Espagne achetant l'or américain au-dessous de sa valeur et donnant 4 pesetas 95, 4,90 et même 4,60 pour un dollar d'or, soit à ce dernier taux une perte de 11 % ».

Heureusement, les États-Unis ne nous apportaient pas seulement au point de vue économique leurs ressources financières ; ils nous apportaient les ressources immenses de leur sol, de leur sous-sol, de leur agriculture et de leur industrie. Ils avaient été jusqu'en 1916 les gros fournisseurs de l'Entente, ils le resteront pendant la deuxième moitié de la guerre, dans une mesure encore accrue, de telle sorte que *nous utiliserons une grande part de nos crédits américains*

(1) Je m'excuse d'employer cette expression imagée en traitant un sujet qui ne se prête guère aux figures de rhétorique ; elle répond dans mon esprit à une réalité profonde. Les crédits concédés à la France et à l'Angleterre ont permis, en fait, à ces deux puissances, de soutenir la lutte de champ de bataille pendant une longue année, en attendant que les États-Unis aient le temps de créer leur Armée.

pour payer nos importations d'origine américaine. La dépréciation du dollar sur les marchés neutres secondaires ne pouvait donc prendre un caractère inquiétant.

Ainsi, l'entrée en ligne des États-Unis ne mit pas un terme à nos difficultés de crédit : mais elle empêcha, jusqu'à la fin de la guerre, ces difficultés de prendre un caractère d'impossibilité.

F. CONCLUSION

La crise du crédit extérieur, dans sa phase aiguë, fut donc à la fois très grave et très courte ; elle fut soigneusement cachée au moment où elle s'est produite ; elle fut conjurée par l'intervention de nos alliés d'outre-Atlantique, avant que ses funestes conséquences aient pu se faire sentir sur la conduite de la guerre ; enfin, aucune voix autorisée ne l'a fait nettement connaître à l'opinion publique. Cette crise est donc restée dans l'ombre et ce n'est pas, à mon avis, sans présenter de sérieux inconvénients ; car elle est singulièrement instructive, et les enseignements qu'elle comporte doivent être soigneusement retenus. Le spectacle de l'Angleterre et de la France, réduites aux expédients financiers, à l'engagement de leurs dernières réserves au bout de 29 mois de guerre, vient confirmer d'une manière irréfutable, les constatations que nous avons déjà faites au sujet des dangers de l'importation à outrance. Il nous montre combien était néfaste la solution adoptée par la France pendant les deux premières années du conflit : frontières ouvertes à l'entrée et fermées à la sortie. |||

Mais, après avoir constaté le danger, il me reste, comme je l'ai déjà fait maintes fois au cours de mon exposé, à rechercher par l'examen des faits, s'il était possible de réduire et de discipliner nos importations, de compléter les mesures déjà prises à ce point de vue dans le domaine du ravitaillement des Armées en matériel d'entretien.

Or, les faits se prêtent, précisément, à des investigations de cette nature, car au moment même où la crise de crédit était conjurée une autre crise surgissait qui allait nous obliger à modifier notre système économique de guerre.

§ 2. La Crise des Transports maritimes

J'ai rappelé, il y a un instant, que la guerre sous-marine à outrance avait eu une influence considérable sur l'entrée en guerre des États-

Unis à nos côtés. Elle avait ainsi contribué indirectement à mettre fin à la redoutable crise de crédit extérieur dans laquelle nous nous débattions, mais elle allait créer, par contre, une autre crise tout aussi terrible.

Pour caractériser cette dernière, il n'est point nécessaire, comme pour le crédit extérieur, de chercher à interpréter des documents plus ou moins explicites. Les chiffres parlent ici brutalement, et l'on peut être sûr de leur exactitude, après les remarquables travaux établis à la section historique de l'État-Major Général de la Marine, par M. le Capitaine de corvette Laurens, qui a bien voulu me les communiquer.

Les pertes des Alliés, du fait de la guerre sous-marine, étaient allées toujours croissant, en 1915 et 1916. A partir de Juillet 1915, elles avaient atteint le taux moyen de 300 à 400.000 tonnes par mois, puis elles étaient passées à 500.000 tonnes mensuelles dans le troisième trimestre 1916 et à 1.000.000 dans le quatrième. La situation était déjà inquiétante, mais, avec la guerre à outrance, la progression devint terrible : un million cinq cent mille tonnes par mois pendant le premier trimestre 1917, 2 millions par mois pendant le deuxième trimestre 1917 ; ce dernier chiffre, qui correspond au maximum de la crise, représentait le *dixième* de la flotte marchande britannique !

Mais ces nombres, bien que formidables, ne donnent pas une idée complète de la situation. Il faut les majorer de celui des navires ayant reçu des avaries : 500.000 tonnes étaient de ce fait immobilisées. D'autre part, beaucoup de navires neutres se refusaient à prendre la mer. Quant aux bâtiments qui continuaient à naviguer, leur rendement était notablement diminué par suite de l'adoption du système de protection par convoi escorté.

J'ajoute, comme nouvel élément d'aggravation, que la récolte céréalière de 1916 était très déficitaire en Amérique ; on se trouvait dans l'obligation d'importer des quantités considérables de blé en provenance d'Australie, ce qui demandait, pour une même quantité à transporter, 3 fois plus de bateaux. Enfin, au même moment, se posait la question de faire traverser l'Atlantique à des effectifs américains aussi nombreux que possible et de transporter ensuite leurs Ravitaillements.

Telle était la situation dans toute sa gravité, et il faut bien le souligner, il n'était pas possible, comme pour le crédit, d'y remédier immédiatement, malgré l'énorme renfort économique que venaient

de nous apporter les États-Unis. Il faudra attendre jusqu'au deuxième trimestre 1918, pour que, grâce à l'impulsion fébrile imprimée aux chantiers navals, tant en Angleterre qu'aux États-Unis, les constructions arrivent à dépasser les pertes, celles-ci étant considérablement réduites elles-mêmes, grâce aux progrès incessants des moyens de lutte contre l'ennemi sous-marin. Elles seront ramenées à ce moment-là (deuxième trimestre 1918) à 800.000 tonnes pour trois mois.

L'Entente allait donc, pendant près de dix-huit mois, vivre la période critique pendant laquelle elle éprouva les plus grandes difficultés à assurer ses importations par mer, période que nos amis d'outre-Atlantique ont caractérisée — avec une sorte de dépit rageur — par cette formule saisissante : « Le bateau a commandé le dollar ! »

CHAPITRE II

L'ORGANISATION ÉCONOMIQUE DE LA FRANCE PENDANT LA PÉRIODE 1917-1918

Si l'on veut chercher à mesurer, dans leur ensemble, les effets de la guerre sous-marine sur nos importations en 1917-1918, il faut se reporter, non pas à des statistiques en valeur qui donnent (V. tableau n° 17) des chiffres supérieurs à ceux de 1916, en raison de la hausse considérable des prix, mais à des statistiques en tonnage.

D'après les renseignements du Ministère des Travaux Publics, (reproduits dans le tableau 18) les marchandises débarquées dans nos ports, pendant la guerre, représentent les quantités suivantes :

1914.....	27 millions de tonnes
1915.....	40 —
1916.....	52 —
1917.....	46 —
1918.....	49 —

Ces chiffres marquent un fléchissement très net à partir de 1917. Cependant, pour se rendre un compte exact de la réduction subie, de ce fait, par les importations françaises proprement dites, il faut remarquer que les trafics militaires alliés sont compris dans cette statistique, et que ces trafics ont beaucoup augmenté en 1917-1918, en raison de l'entrée en ligne des Américains. On constate, d'ail-

leurs, si on prend le détail des entrées par port, que pour les ports de la Manche, il n'y a aucun fléchissement ; que pour les ports de l'Atlantique, il y a fléchissement en 1917 et augmentation marquée en 1918 ; or, c'est par ces deux fronts de mer qu'arrivaient les troupes britanniques et américaines, ainsi que leurs Ravitaillements.

En définitive, et sans qu'on puisse donner une évaluation tout à fait exacte à ce sujet, les réductions subies par les importations par voie de mer destinées à la population et à l'Armée françaises sont encore plus accentuées que celles qui ressortent de la seule lecture des chiffres ci-dessus.

D'autre part, pendant la même période, les ressources du territoire sont allées en diminuant : pour ne s'en tenir qu'aux seules céréales, la lecture du tableau inséré page 235, indique que leur production ayant diminué de plusieurs millions de tonnes, il aurait fallu, pour que le pays soit maintenu dans la même situation qu'en 1916, que les entrées soient augmentées d'une quantité égale. Enfin, il faut noter que les effectifs américains, bien que recevant des États-Unis la majeure partie de leurs Ravitaillements, ont consommé cependant des produits français en quantité notable.

Nous pouvons conclure de ces diverses constatations que la France, pour satisfaire à ses besoins, n'a pu disposer, en 1917-1918, que de ressources quantitativement bien inférieures à celles de l'année 1916. Deux grandes catégories de mesures se sont donc imposées :

a) on a cherché à assurer la meilleure répartition possible des ressources disponibles ;

b) on s'est efforcé de discipliner les importations et de les classer, puis de les assurer, dans l'ordre d'urgence le plus favorable aux nécessités de la Défense nationale.

Mais, pour atteindre ce double but, il était nécessaire de réaliser entre les différents Départements ministériels et Services d'État intéressés une action aussi coordonnée que possible ; la mobilisation économique est donc devenue de plus en plus, pendant la deuxième période de la guerre, une *question de Gouvernement* (1).

Comment a-t-on réalisé ces différentes mesures, comment a-t-on modifié l'organisation des pouvoirs publics ? Pour l'exposer, je vais reprendre les diverses organisations que nous avons étudiées dans

(1) Pour donner au Gouvernement les pouvoirs qui lui étaient nécessaires en vue d'assurer la tâche de plus en plus lourde qui lui incombait, une loi du 3 Août 1917 institua les « réquisitions civiles » pour la satisfaction des besoins de la population en vivres, vêtements, combustibles de chauffage et d'éclairage.

ma conférence précédente ; j'indiquerai comment elles ont été modifiées pour répondre aux nécessités nouvelles ; je signalerai en même temps les organisations supplémentaires qu'il a fallu créer.

§ 1. Habillement

Commençons par le Service de l'Habillement pour lequel les modifications ont été le moins marquées. Ceci s'explique aisément. Nous avons vu que ce Service avait été organisé d'une façon telle que, dès 1915, il avait permis d'utiliser au maximum les ressources du territoire national ; il était inutile de changer un système qui avait déjà permis de réduire au minimum l'appel aux ressources de l'extérieur.

Donc, l'Habillement, au point de vue du ravitaillement des troupes en effets de toute nature, garda, jusqu'à la fin de la guerre l'organisation déjà décrite. Mais, comme il ne pouvait pas se passer d'un minimum de matières premières venant de l'étranger, son fonctionnement se ressentit forcément des obstacles auxquels se heurtaient les importations. Cependant, ces difficultés n'ont pris une forme aiguë qu'à partir de 1918 et seulement pour les tissus de laine et de coton.

Pour les draps de laine, les avances d'approvisionnements que l'on s'était procurées en 1916 avaient permis de traverser l'année 1917. Mais, au début de 1918, ces avances étaient épuisées ; on prépara de gros achats de laine brute en Australie, le frêt étant assuré par des bateaux anglais, conformément aux décisions du Comité interallié des transports maritimes, dont il sera parlé tout à l'heure. Or, dès le mois d'avril 1918, (et sans que l'Intendance militaire en fût prévenue au préalable) les navires britanniques recevaient l'ordre (toujours du même organe interallié) de débarquer leur laine à Port-Saïd, d'où nous n'avions aucun moyen de la faire venir. Un peu plus tard ils cessèrent complètement leur service. L'Intendance demanda alors à augmenter ses achats en Argentine ; de ce côté, la question du fret semblait plus facile à résoudre, la laine, en raison de sa faible densité, servant à compléter avantageusement les cargaisons lourdes de machines et d'acier qui nous arrivaient de cette région. Mais notre Comité exécutif des importations (organe dont il sera également parlé plus loin) qui manquait de crédits sur ce pays, ne pût accorder l'achat que de 4.500 tonnes de laine, quantité absolument insuffisante. Il ne resta donc plus que la ressource de

demander à l'Angleterre (1) 6 millions de mètres de drap tout fabriqué, et cette fabrication ne put être livrée qu'en 1919. Si, en 1918, nous n'avions pas eu les ressources que nous donnait la récupération, le ravitaillement des Armées en effets de drap aurait été compromis (2).

Pour les tissus de coton, on se rappelle que l'Intendance n'avait pas créé une organisation complète de Ravitaillement, qu'elle s'était contentée de demander par achat au commerce français ce qu'il se montrait disposé à fournir. Le reste des tissus nécessaires était importé d'Angleterre. A partir de la fin 1917, la situation changea. Les importations de coton brut par l'industrie privée devinrent de plus en plus difficiles. La rareté des arrivages amena une hausse considérable, accompagnée de fluctuations déconcertantes des cours : les fabricants en profitèrent pour hausser leurs prix dans des proportions d'autant plus fortes qu'ils étaient assaillis de commandes civiles et leurs prétentions vis-à-vis de l'État devinrent excessives. L'Intendance envisagea alors l'adoption, pour les tissus de coton, du même système qui avait réussi pour le drap de laine, en fournissant elle-même aux fabricants leur matière première (3). L'organisation était en voie de création quand survint l'armistice.

En dehors des difficultés spéciales à ces deux catégories de tissus, il faut indiquer aussi que, pendant les derniers mois de 1918, le Service de l'Habillement a beaucoup souffert de la crise des transports ferroviaires, laquelle, agissant sur les lignes de Ravitaillement compliquées schématisées dans le graphique n° 20, empêchait les centres de drap et les centres de tannage de recevoir régulièrement leurs matières premières ou de faire leurs expéditions en temps voulu sur les magasins régionaux — les magasins régionaux de reconstituer les entrepôts d'effets (4). Il en résulta de nombreux à-coups.

(1) Rapprocher cet incident de ce qui est dit ci-après, page 289.

(2) Voir la courbe n° 22. On constatera, qu'en 1918, la production des capotes a été inférieure à la consommation.

(3) La réalisation de ce projet fut gênée et retardée par ce que, au moment où l'Intendance manifesta l'intention de faire des achats de coton brut à l'étranger, le Ministère du Commerce s'opposa à ce projet ; il poursuivait lui-même la formation d'un consortium (dans les conditions qui seront indiquées plus loin), qui monopoliserait l'importation du coton. Nous avons dû attendre près d'un an avant que ce consortium fut en état de fonctionner et put nous fournir ce que nous lui demandions.

(4) Des entrepôts d'effets aux régulatrices, les difficultés de transport n'existaient plus, puisque les transports étaient assurés par priorité absolue grâce à l'action des commissaires régulateurs.

Notamment, pendant les longues marches qui suivirent l'armistice, des troupes manquèrent de chaussures alors que, dans certains magasins régionaux, on ne savait où loger les stocks de brodequins dont on était encombré.

Je dois signaler d'ailleurs, comme complément à ce que j'ai déjà dit à ce sujet, au point de vue du fonctionnement du Ravitaillement National que, pendant que le Service de l'Intendance se voyait refuser les wagons qui lui auraient été indispensables, il constatait trop souvent que certaines personnes obtenaient tout ce qu'elles demandaient. Il y eut là des abus extrêmement fâcheux et il serait très désirable que, dans l'organisation future, des mesures soient prévues pour en éviter le retour.

Pendant que le ravitaillement des Armées était assuré dans les conditions que je viens d'indiquer, la population civile, dont les besoins en habillement, vous vous le rappelez, étaient satisfaits pour une très large part avec des matières et effets de provenance étrangère, commençait à souffrir de la diminution des importations. Celle-ci s'accompagnait d'une hausse rapide des prix et tous ceux qui n'avaient pas la possibilité d'acheter sans trop compter (parce qu'ils ne bénéficiaient pas comme certains autres de l'augmentation constante de leurs profits ou de leurs salaires) subissaient une gêne de plus en plus pénible.

Le Gouvernement fut donc amené, à partir de 1918, à rechercher les moyens de mettre à la disposition du public, à un prix abordable, des effets d'usage courant.

C'est ainsi que naquit le Service de la « chaussure nationale », qui se constitua au Ministère du Commerce à l'aide de fonctionnaires et d'officiers d'Administration de l'Intendance mis à la disposition de ce Ministère. Celui-ci recevait du cuir provenant des centres de tannage de l'Armée, et faisait assurer la fabrication de brodequins d'un type courant par un certain nombre d'entrepreneurs. La vente, à un prix fixé à l'avance, était ensuite effectuée par les commerçants désignés, qui recevaient une redevance et se soumettaient à la surveillance de l'Administration. Les particuliers ne devaient acheter de chaussures que pour leurs besoins strictement personnels, mais aucun contrôle n'avait été organisé à ce point de vue : il n'y eut pas de « carte de chaussures ».

Les résultats obtenus furent appréciables : un million de paires de brodequins furent ainsi mises à la disposition du public.

Vers la fin de la guerre, on envisagea la création d'un « drap

national». Mais la pénurie de laine brute, créée par les incidents d'importation que je viens de relater, empêcha la réalisation de ce projet.

En résumé, pendant la deuxième partie de la guerre, on constate la solidité de l'organisation du système de Ravitaillement des Armées en effets d'Habillement, puisque ce système continue à faire face à sa tâche malgré les difficultés croissantes, et permet en même temps fait nouveau, de donner satisfaction à une partie des besoins de la population.

Les résultats obtenus à ce dernier point de vue montrent qu'un service de ce genre est parfaitement réalisable. On est naturellement amené à se demander s'il n'y aurait pas eu avantage à l'organiser plus tôt, en adoptant par exemple la solution suivante : ne pas laisser pendant deux ans les effets de provenance étrangère entrer en toute liberté, et obliger ainsi, en quelque sorte mécaniquement, la population à restreindre sa consommation et à prolonger le plus possible la durée des vêtements qu'elle possédait au commencement de la guerre. Puis, progressivement, et pour éviter que cette restriction après avoir été une simple gêne ne devienne une souffrance, introduire sur le marché des vêtements d'usage courant, fabriqués et vendus sous le contrôle de l'État. Cette solution n'aurait pas été sans provoquer vraisemblablement de nombreuses récriminations. L'apparition des effets « nationaux » sur un marché raréfié aurait peut-être été l'occasion de manœuvres de trafic et de spéculation malaisées à réprimer ; il aurait fallu probablement créer des cartes de consommation très difficiles à établir, l'usure des vêtements étant très variable avec les individus, etc. Toutes ces objections ont leur valeur et méritent d'être examinées avec soin. Je vous signale donc simplement l'idée émise, qui, à certains points de vue, présente des avantages, mais dont on ne peut préconiser la réalisation sans réserve, puisqu'on ne peut s'appuyer sur des résultats d'expérience.

Si l'on cherche à préparer pour l'avenir une organisation de cette nature, il faudra également examiner comment on devra coordonner l'action du Ravitaillement militaire et du Ravitaillement civil en effets d'habillement. Cette coordination s'est établie sans difficultés marquées, pendant la brève période de la fin de la guerre au cours de laquelle a fonctionné le service de la chaussure nationale, parce que le Ministère de Commerce avait accepté que le Service de l'Intendance fut son fournisseur en matières premières.

Mais cette combinaison n'aurait peut-être pu se prolonger longtemps, et l'armistice est venu arrêter l'éclosion de projets dont il commençait à être question au Ministère du Commerce, et qui visaient à centraliser dans ce Ministère tout l'Habillement militaire et civil en adoptant une organisation analogue à celle qui, nous allons le voir, a été réalisée pour les Subsistances.

§ 2. Agriculture et Ravitaillement

A. ORGANISATION GÉNÉRALE

La coexistence, dès le début de la guerre, d'un Ravitaillement civil et d'un Ravitaillement militaire n'avait pas été sans présenter de notables inconvénients : ils se concurrençaient et se gênaient mutuellement. Étant donné le besoin de coordination qui s'imposait pour assurer dans les meilleures conditions possibles la répartition judicieuse de denrées de plus en plus déficitaires, on fut tout naturellement amené à placer ces deux Services sous une autorité Gouvernementale commune.

A quel Ministre confier cette mission ?

Une série de solutions diverses furent adoptées à l'occasion de la formation de Ministères successifs. En Décembre 1916, on vit apparaître, avec le Cabinet Briand, un Ministère des Travaux publics, des Transports et du Ravitaillement général. Cette réunion, sous une même autorité, des questions de transport et de ravitaillement, était une solution qui se rapprochait du système appliqué aux Armées. Elle était donc en principe très admissible (1), mais elle avait le gros défaut de créer un Ministère d'une importance formidable.

En Mai 1917, dans le Cabinet Ribot, autre solution : Ministère du Ravitaillement général et des Transports maritimes. En Septembre 1917, dans le Cabinet Painlevé, le Ravitaillement général constitue à lui seul un Département ministériel.

Les trois combinaisons que je viens d'indiquer avaient eu une caractéristique commune. Elles avaient consisté à prendre, d'une part le Service du Ravitaillement civil tel qu'il avait été constitué au Ministère du Commerce, d'autre part l'Inspection générale du Ravitaillement du Ministère de la Guerre, et à les juxtaposer sans

(1) J'ai l'impression qu'un des motifs qui a fait choisir cette combinaison était que l'opinion publique croyait voir dans les difficultés des transports ferroviaires la cause fondamentale des crises d'approvisionnement.

Mais cette combinaison n'aurait peut-être pu se prolonger longtemps, et l'armistice est venu arrêter l'éclosion de projets dont il commençait à être question au Ministère du Commerce, et qui visaient à centraliser dans ce Ministère tout l'Habillement militaire et civil en adoptant une organisation analogue à celle qui, nous allons le voir, a été réalisée pour les Subsistances.

§ 2. Agriculture et Ravitaillement

A. ORGANISATION GÉNÉRALE

La coexistence, dès le début de la guerre, d'un Ravitaillement civil et d'un Ravitaillement militaire n'avait pas été sans présenter de notables inconvénients : ils se concurrençaient et se gênaient mutuellement. Étant donné le besoin de coordination qui s'imposait pour assurer dans les meilleures conditions possibles la répartition judicieuse de denrées de plus en plus déficitaires, on fut tout naturellement amené à placer ces deux Services sous une autorité Gouvernementale commune.

A quel Ministre confier cette mission ?

Une série de solutions diverses furent adoptées à l'occasion de la formation de Ministères successifs. En Décembre 1916, on vit apparaître, avec le Cabinet Briand, un Ministère des Travaux publics, des Transports et du Ravitaillement général. Cette réunion, sous une même autorité, des questions de transport et de ravitaillement, était une solution qui se rapprochait du système appliqué aux Armées. Elle était donc en principe très admissible (1), mais elle avait le gros défaut de créer un Ministère d'une importance formidable.

En Mai 1917, dans le Cabinet Ribot, autre solution : Ministère du Ravitaillement général et des Transports maritimes. En Septembre 1917, dans le Cabinet Painlevé, le Ravitaillement général constitue à lui seul un Département ministériel.

Les trois combinaisons que je viens d'indiquer avaient eu une caractéristique commune. Elles avaient consisté à prendre, d'une part le Service du Ravitaillement civil tel qu'il avait été constitué au Ministère du Commerce, d'autre part l'Inspection générale du Ravitaillement du Ministère de la Guerre, et à les juxtaposer sans

(1) J'ai l'impression qu'un des motifs qui a fait choisir cette combinaison était que l'opinion publique croyait voir dans les difficultés des transports ferroviaires la cause fondamentale des crises d'approvisionnement.

ces deux Services, en constituant quatre Directions. Deux d'entre elles ne devaient avoir qu'un rôle spécialisé :

a) La Direction des Services Financiers qui fut chargée des questions budgétaires et comptables ; elle fut confiée successivement à un fonctionnaire civil puis à un Contrôleur général ;

b) La Direction des Fabrications, à la tête de laquelle fut placé un Intendant général qui eut à s'occuper uniquement des questions de fabrication (conserves de viande, pain de guerre, potage salé, etc.) ainsi que de l'industrialisation des stations-magasins.

Les deux autres Directions qui devaient jouer un rôle essentiel furent :

c) La Direction des céréales, pour l'Armée et la population civile : elle eut pour chef un courtier en grains et fut exclusivement civile ;

d) La Direction des Vivres, qui s'occupa de tous les Ravitaillements civils et militaires à l'exception des céréales. Elle fut constituée, pour la plus grande partie, à l'aide de notre ancienne Inspection générale du Ravitaillement (1) mais ne conserva pas le même chef. L'Intendant général, titulaire de cette inspection, fut chargé d'une mission en République Argentine et remplacé par un homme ayant une situation importante dans une de nos grandes maisons d'alimentation parisiennes, et qui avait été jusque là utilisé par l'Intendance comme conseiller technique.

Il m'a paru nécessaire de vous donner ces détails pour bien préciser que la création du sous-secrétariat d'État du Ravitaillement inaugure un système nouveau. Jusque là, l'Intendance, tout en faisant largement appel aux techniciens du commerce et de l'industrie, les avait placés comme conseillers techniques auprès des Administrateurs de carrière qui conservaient le pouvoir de décision. Maintenant, dans le domaine des Subsistances, ce sont des professionnels, étrangers à l'Administration, qui prennent le pouvoir de décision, les Administrateurs de carrière devenant leurs subordonnés. Ces derniers se transforment en agents d'exécution, la Direction supérieure leur échappe.

Cette transformation ne fut effectuée d'ailleurs qu'à l'échelon

(1) Une inspection générale du Ravitaillement continua bien à exister, mais elle ne conserva pas du tout le même caractère que l'ancienne, qui était un organe de Direction d'ensemble du Service. Avec la nouvelle organisation, l'Inspection générale eut simplement pour mission d'aller voir sur place et de rendre compte. Elle fut confiée à quelques Intendants généraux du cadre de réserve. Plus tard, des Contrôleurs de l'Administration de l'Armée furent mis à la disposition de l'Agriculture pour des missions de contrôle.

« Administration centrale ». Rien ne fut changé aux organisations régionales et locales. La seule modification fut que les Directions d'Intendance — ainsi que les Sous-Intendances et les Gestions ayant à s'occuper de questions de Ravitaillement en Subsistances — ne reçurent plus désormais, pour tout ce qui concernait ces questions, des ordres et des instructions du Ministre de la Guerre, mais du Ministre et du sous-secrétaire d'État du Ravitaillement.

En résumé, pendant la deuxième partie de la guerre, et par un changement radical du principe même de l'organisation initiale, le Service des Subsistances militaires fut exploité par une Direction gouvernementale civile.

J'ai tenu à préciser ce point, de manière à bien fixer les responsabilités de chacun — *suum cuique*. — Je me garderai d'ailleurs de faire un parallèle entre les deux systèmes : d'abord les principes élémentaires du droit m'obligent à me récuser ; d'autre part, étant donnés les effets de la guerre sous-marine et la diminution de ressources qui en résulta, les deux organisations ont fonctionné chacune dans des conditions très différentes.

Je vais donc me borner ici à vous indiquer l'œuvre accomplie, et je le ferai à très grands traits, presque schématiquement : les mesures adoptées ont été en effet extrêmement nombreuses et complexes, et leur exposé serait très long. De plus, la documentation exacte est difficile : le sous-secrétariat d'État du Ravitaillement a disparu, ses archives ont été en grande partie dispersées. (C'est d'ailleurs très regrettable, car on y aurait trouvé une mine de données expérimentales très utiles à consulter pour les organisations de l'avenir.)

B. MESURES DE MOBILISATION AGRICOLE.

Au point de vue de la mobilisation agricole, je n'ai pas à vous signaler de modifications importantes aux mesures prises pendant les deux premières années de la guerre, sauf en ce qui concerne les prix. A partir du moment où le Ministre de l'Agriculture exerça son action sur le Ravitaillement et où il disposa du droit de taxation, il chercha à galvaniser l'effort du cultivateur en élevant les prix payés pour certaines denrées. J'ai déjà indiqué que ce moyen n'avait pas été inefficace. Je ne puis cependant dissimuler que, dans certains cas, il s'est produit de véritables exagérations. C'est ainsi qu'en Bretagne, en Juin 1918, au moment où les Services de

l'Intendance régionaux et locaux se préparaient à faire une campagne d'achats de pommes de terre, ils reçurent l'ordre de « suivre les cours commerciaux » : c'était ouvrir la porte à toutes les surenchères et le résultat ne manqua pas de se produire. En quelques jours, le prix des pommes de terre passa de 20 à 33 francs le quintal, avec contre-coup immédiat d'ailleurs aux halles de Paris. Phénomène à noter, et bien conforme aux enseignements de l'économie politique, cette hausse formidable et rapide n'incita pas les cultivateurs à vendre : ils conservèrent au contraire leur marchandise dans l'attente de cours encore plus élevés et finalement le Ravitaillement des Armées se trouva compromis. L'Intendance obtint enfin l'autorisation de remédier à cette situation en usant de la réquisition et en utilisant de la main-d'œuvre étrangère à la région pour aller arracher les pommes de terre dans les champs (1). Elle obtint, d'autre part, du Ministre de l'Agriculture l'annonce d'une baisse prochaine des prix. L'action des Présidents de commission de réception fut ainsi très facilitée, et des réalisations très importantes de pommes de terre s'effectuèrent au prix moyen de 26 francs. Mais, brusquement, en Septembre 1918, un décret taxa la pomme de terre à 38 francs. Cette décision entraîna les résultats les plus fâcheux : l'Intendance et les Présidents de commission furent l'objet des plus vifs reproches de la part des cultivateurs qui avaient livré leur denrée à 26 francs ; d'autre part, le bruit courut avec persistance dans la campagne que le papier avec lequel on payait perdait de plus en plus de sa valeur, etc.

On voit, une fois de plus, par cet exemple, l'importance capitale d'une judicieuse politique des prix en mobilisation économique, et combien il faut savoir se garder à la fois de décourager le producteur en le privant d'un profit raisonnable, et de se laisser entraîner dans le néfaste engrenage d'une hausse sans fin.

Un autre point est à noter au point de vue de la mobilisation agricole.

A partir de fin Mars 1916, on mit à l'étude les mesures à prendre pour la mise en culture des terres abandonnées. Une première loi, votée en Octobre 1916, essaya de l'organiser sous la direction des maires. Mais on dut reconnaître que ces magistrats municipaux élus n'avaient pas en général dans les campagnes une autorité

(1) Cette main d'œuvre fut fournie notamment par des troupes belges au repos dans la région.

suffisante sur leurs administrés pour faire œuvre d'organisation. On se heurtait en somme, pour cette mise en œuvre, comme pour toute la mobilisation agricole, à l'inconvénient grave déjà signalé, du manque de cadres pour cette partie de la production nationale.

Pour y remédier, des lois successives d'Avril 1917 et de Mai 1918 s'adressèrent à des comités départementaux d'action agricole, présidés par les Préfets et secondés par des comités communaux. Le mécanisme général était le suivant : le comité départemental composé de notables établissait la liste des exploitations abandonnées, invitait les propriétaires à reprendre la culture ou à la confier à un tiers, et en cas de refus ou non réponse, après avoir pris avis du comité communal, concédait l'exploitation soit à d'autres agriculteurs, soit à des syndicats ou coopératives de culture « pour une durée ne pouvant excéder le temps nécessaire à la production d'une récolte annuelle. »

D'autre part, la loi de Mai 1918 prévoyait l'octroi de crédits au Ministère de l'Agriculture, à l'aide desquels des avances de fonds pouvaient être faites aux nouveaux exploitants pour leur permettre de réorganiser l'exploitation : ces avances étaient remboursables sur le produit de la récolte obtenue.

Le système, tel que nous venons de le décrire, n'a pu fonctionner avec tous ses moyens d'action que pendant les trois derniers mois de la guerre. Notamment son régime d'avances, qui avait un intérêt capital, ne fut définitivement constitué que par un décret d'administration publique et par un arrêté ministériel publiés au mois de Juillet 1918. Il n'est donc pas possible de juger l'organisation à ses résultats : elle n'en méritait pas moins d'être signalée.

C. MESURES DE RAVITAILLEMENT GÉNÉRAL.

Le fait que l'on avait réuni sous une même autorité, pour créer le Ravitaillement général, les Ravitaillements civil et militaire, n'empêchait pas ceux-ci de conserver chacun leurs caractères propres qui nous sont déjà apparus dans l'étude que nous en avons faite.

Dans le Ravitaillement militaire, l'État est obligé de réunir toutes les ressources nécessaires et de veiller ensuite à leur répartition complète, en remettant les denrées individuellement à chaque con-

sommateur ; de plus, il supporte intégralement la charge financière de cette consommation (1).

Dans le Ravitaillement civil, au contraire, l'État ne peut songer à une action aussi complète, et son intervention se manifeste de façons très diverses. Tout d'abord, elle ne s'applique qu'à un certain nombre de denrées. De plus, parmi celles-ci, il faut distinguer. Pour les unes, un simple contrôle sur la production et le commerce est nécessaire ; pour d'autres, il faut, au contraire, réunir des ressources et assurer ensuite leur répartition soit sur tout le territoire, soit dans les régions moins favorisées que les autres ; mais on ne fera cette répartition, dans la plupart des cas, que par masses plus ou moins importantes et on n'ira que rarement jusqu'à la répartition individuelle. Enfin, et sauf à titre exceptionnel, l'État ne doit pas supporter la charge financière de l'alimentation civile : les cessions sont faites à charge de remboursement.

Il résulte des remarques que je viens de faire que, dans l'étude du Ravitaillement général à laquelle je vais rapidement procéder, je vais avoir à examiner d'abord des mesures de réunion des ressources, dont les unes seront destinées à la fois à l'Armée et à la population civile, d'autres à l'Armée seule.

Je passerai ensuite aux questions de consommation. J'éliminerai, bien entendu, de mon exposé, comme je l'ai fait jusqu'à présent tout ce qui a trait à l'envoi, jusqu'au soldat, des approvisionnements groupés dans les stations-magasins, question traitée dans ma deuxième conférence. Je n'envisagerai que ce qui concerne la population civile : répartition par l'État des ressources qu'il a lui-même réunies, ou action de contrôle sur le commerce (répartiteur naturel des denrées) et sur la consommation privée.

Enfin, je dirai deux mots des restrictions qui ont été imposées à la population civile ainsi qu'à l'Armée.

a) *Réunion des ressources.* — Jusqu'à la fin de 1916, le Ravitaillement civil avait borné son action, au point de vue réunion des ressources, à deux denrées, le blé et le sucre. Pour le blé, l'action se bornait (bien que le service eut la faculté d'acheter et de réquisi-

(1) Du moins dans la très grande majorité des cas. Lorsque la perception des vivres est faite à titre remboursable (dans les magasins de l'Intendance ou dans les coopératives) l'achat est fait avec les fonds fournis par l'État, l'opération se ramène donc toujours à une livraison supportée financièrement par le budget. Il n'y a exception que pour les quelques achats, excédant les rations normales, effectués par les intéressés.

tionner sur le territoire) à effectuer des achats à l'étranger. Pour le sucre, il y avait à la fois réquisition générale sur le territoire national et achats à l'étranger.

Dans la période qui nous occupe, le Ravitaillement général étendra son action, pour le blé, à la réunion des ressources de tout le territoire national. Toute l'importation de cette denrée continuera à être effectuée par lui, sans distinction désormais entre les achats du Ravitaillement civil et ceux de l'Intendance militaire. Mais ces deux produits, blé et sucre, sont les seuls pour lesquels tous les approvisionnements nécessaires au pays seront ainsi concentrés entre les mains de l'État.

Pour les pommes de terre, on se borna à former les stocks nécessaires pour assurer le ravitaillement des grosses agglomérations.

Pour la viande, on se contenta de livrer au commerce des contingents de viande congelée prélevés sur les quantités qui continuèrent à être importées pour l'Armée dans les conditions déjà indiquées.

Pour toutes les autres denrées, le Ravitaillement général ne groupa que des approvisionnements destinés aux Armées.

Ceci posé, les opérations de réunion de ressources effectuées sur le territoire national furent exécutées par les organes régionaux et locaux de l'Intendance ; dans le cadre général que nous avons décrit, le « Ravitaillement National » resta l'ossature de tout le système. Il fut complété, dans chaque département, en raison de l'importance des opérations concernant les céréales, par un « bureau permanent des céréales », ayant pour Président le Préfet et pour vice-président l'Intendant, et qui fut chargé, non seulement de veiller à la formation des approvisionnements, mais aussi à leur répartition. D'autre part, si les commissions de réception continuèrent à fonctionner, on fit appel également à des commerçants qui achetèrent pour l'État, moyennant une commission. Ce furent notamment, pour le blé, les grainetiers et les meuniers.

Il faut noter aussi que les mesures de coercition prirent de plus en plus d'extension. La première période de la guerre n'avait connu que les réquisitions générales du vin (prononcée par le Ravitaillement militaire) et du sucre (prononcée par le Ravitaillement civil). On dut recourir, pendant la seconde, à la réquisition générale de toutes les céréales, du foin, et de la paille. Les réquisitions générales étaient suivies d'ailleurs d'achat à un prix déterminé et rémunérateur, ce qui adoucissait beaucoup la rigueur de la mesure. Cependant

un nombre important de cultivateurs cherchaient à y échapper, notamment pour les céréales qu'ils voulaient conserver ou pour leur propre usage, ou pour la nourriture de leurs animaux (bien que cette dernière pratique fut interdite par la loi). Deux Services spéciaux ne relevant que du Ministre de l'Agriculture (1) furent organisés pour empêcher ces abus ; ils visèrent surtout les céréales. Ce furent : le contrôle des battages (qui était chargé à la fois d'aider le cultivateur dans cette opération et de l'obliger à l'exécuter) et le contrôle des stocks (qui opérait des visites sur place et allait dans certains cas jusqu'aux perquisitions domiciliaires). En outre, il existait un contrôle des moulins, mais celui-ci relevait des Intendants départementaux !

J'ajoute que pour une autre denrée faisant partie de nos vivres réglementaires, les haricots, le commerce fut réglementé. Toute exportation de ce légume hors du département d'origine ne pouvait se faire qu'avec l'autorisation de l'Intendant : celui-ci n'autorisait les envois que lorsque les contingents imposés audit département pour le réapprovisionnement des stations-magasins avaient été fournis.

Les opérations faites sur le territoire national durent être complétées par des importations. Celles-ci se poursuivirent dans le cadre général qui fut tracé à toutes les importations du pays et que je décrirai tout à l'heure. J'indique simplement ici que, par suite des ravages de la guerre sous-marine, le Ravitaillement général fut placé dans la position la plus critique. Pour le blé et l'avoine, par exemple, sous l'influence de ces ravages et aussi de la mauvaise récolte de 1917, l'approvisionnement des stations-magasins et réserves de stations-magasins qui présentait, fin 1916, une avance de *trois mois* de la consommation des Armées, tomba à *deux jours* au mois de Juillet 1917, et il fut impossible par la suite de remonter ces stocks ;

(1) Cette organisation n'était guère propre à favoriser l'action coordonnée de ces Services avec celui du Ravitaillement National ; plusieurs fois le Ministre rappela que ces services devaient agir en liaison. Cette liaison n'aurait-elle pas été beaucoup mieux assurée si le contrôle des battages et des stocks avait fonctionné sous la même autorité locale que le Ravitaillement ?

J'indique, en outre, que le personnel de ces différents contrôles était constitué par des attachés et officiers d'Administration de troisième classe (sous-lieutenants) de l'Intendance, nommés à titre temporaire par le Ministre de l'Agriculture et du Ravitaillement, et non par le Ministre de la Guerre. Ils étaient pris parmi les hommes de troupe des réserves, ayant les professions civiles voulues. Leur recrutement ne fut pas d'ailleurs soumis aux règles de sélection rigoureuse que nous efforçons d'appliquer pour le choix de notre personnel.

on resta jusqu'à la fin de la guerre sur la corde raide (1) ! Dans la population civile, on n'était pas mieux partagé. A Paris, où on avait normalement une avance moyenne de farine de dix à douze jours chez les boulangers, ceux-ci ne vivaient plus qu'au jour le jour. A chaque instant, un certain nombre d'entre eux manquaient de pain ; il fallait que leur clientèle fut alimentée par la manutention militaire du quai de Tokio, dont la fabrication fut portée à une quantité supérieure aux besoins des troupes du camp retranché : des camions automobiles, sur un avis téléphonique des autorités civiles, transportaient le pain aux boulangers déficitaires. On put ainsi éviter tout incident grave (2).

Je crois devoir vous citer aussi, parmi bien d'autres, une autre crise d'approvisionnement célèbre et par sa gravité et par la manière dont elle a été conjurée. Fin 1917 (3), à la suite d'une série de torpillages de bateaux citernes, il se produisit un fléchissement considérable de nos stocks d'essence. L'alarme fut très vive : notre service automobile, notre artillerie à tracteurs, notre aviation, nos chars de combat, gros mangeurs de carburant, allaient-ils être réduits à l'impuissance ? M. Clemenceau, prévenu, s'adressa directement par câble à M. le Président Wilson. Celui-ci actionna la puissante « Standard oil » qui, sur toutes les mers du monde, dérouta ses bateaux tanks et leur fit mettre le cap sur les ports de France. Grâce à cette mesure énergique, nous avons pu disposer à temps des quantités formidables d'essence qui ont été indispensables aux heures décisives des batailles de 1918.

b) *Consommation et restriction.* — Au point de vue de la consommation, l'action de Ravitaillement général peut être considérée, je l'ai dit, sous des aspects divers. Les mesures prises en 1917-1918 peuvent être groupées sous deux rubriques indiquant des buts opposés.

On s'est proposé, d'une part, de *venir en aide* à la population

(1) L'historique de la Direction de l'Arrière reflète toute l'inquiétude que cette situation causait au Grand Quartier Général.

(2) On peut se demander si l'exode marqué qu'ont entraîné parmi les parisiens les attaques d'avion et les bombardements par pièces à longue portée, n'a pas eu pour résultat, en diminuant d'une manière très notable le nombre des consommateurs de l'agglomération énorme formée par la capitale, d'empêcher que les à-coups de ravitaillement ne prennent une ampleur extrêmement fâcheuse.

(3) Voir la courbe n° 19. On y remarquera le coup de frein énergique donné à la consommation de la population civile à partir de Novembre 1917 (restriction à ajouter à celles qui font l'objet de l'alinéa B) et l'accroissement de la consommation de l'Armée à partir de 1918.

civile. On y est arrivé en facilitant l'approvisionnement du commerce en certaines denrées (pommes de terre, viande congelée), ou en fournissant certaines matières à quelques industries alimentaires (ex. : fourniture du sucre aux chocolateries). On l'a fait aussi en s'efforçant de défendre les particuliers contre l'exploitation des mercantis : le Gouvernement est entré largement dans la voie de la taxation (beurre, œufs, lait, fromage de gruyère, viande, etc.). Je ne reprendrai pas ici avec M. Colson le procès de cette méthode. Elle donna d'ailleurs des résultats d'autant moins satisfaisants qu'en même temps on s'efforçait d'offrir aux cultivateurs des prix avantageux : le cas des pommes de terre en 1918 est caractéristique.

La deuxième catégorie des mesures prises a visé à *réduire la consommation*. On s'était efforcé, jusque-là, de gêner le moins possible la population (1). Celle-ci avait pu continuer à mener, malgré les hostilités jusqu'en 1916, une vie large et facile et j'ai rappelé la dernière fois, que l'opinion publique voyait dans cette aisance une manifestation de la force et de la richesse du pays et qu'elle y puisait des motifs d'avoir confiance dans l'issue de la lutte.

Mais, devant la pénurie grandissante des approvisionnements, il ne pouvait être question de prolonger l'application d'une pareille méthode. Il fallut donc s'engager dans la voie des restrictions. D'où une série de mesures dont je vais énumérer les principales en les classant par ordre d'intensité croissante.

En dehors de la propagande faite par tous les moyens (affiches, tracts, conférences...) et dans tous les milieux, pour obtenir des réductions volontaires de la consommation, on peut citer un certain nombre de décrets qui ont restreint la fabrication et la vente de la pâtisserie et de la confiserie et qui ont obligé les hôtels et restaurants à ne plus servir qu'un nombre limité de plats, etc.

On agissait ainsi sur ce qu'on pourrait appeler le superflu.

Touchant par contre une denrée de première nécessité, un autre décret institua les jours sans viande, à raison de deux jours par semaine.

On chercha, d'autre part, à augmenter le rendement de blé en farine en obligeant les meuniers à pousser le taux d'extraction de 65 % à 70 % (taux d'avant-guerre) jusqu'à 85 %. On alla même trop

(1) Il faut citer une exception. D'Août à Décembre 1914, sur la demande de l'Intendant Général directeur des approvisionnements de siège du camp retranché, le Gouverneur militaire de Paris a interdit la consommation du pain de fantaisie dans la capitale. Cette mesure fut rapportée en Janvier 1915.

loin, semble-t-il, dans cette voie-là. Le son et les issues de mouture perdaient à peu près toute leur valeur nutritive et se prêtaient mal à l'engraissement du bétail. Celui-ci n'avait été ni réquisitionné ni taxé et atteignait le prix fort : aussi, malgré l'interdiction légale, le paysan donna du blé à ses animaux (1), comme nous l'avons déjà signalé.

On prescrivit également de mélanger à la farine de blé de la farine d'orge et de seigle, ainsi que de pomme de terre. La qualité du pain se ressentit beaucoup de cette pratique et certains Parisiens, ayant vécu le siège de 1870, prétendent que le pain qu'ils ont mangé à ce moment-là était moins noir que celui de 1918.

Enfin, on en vint au rationnement proprement dit, effectué en employant le moyen classique dans les places assiégées : la carte d'alimentation, remise à chaque ayant droit, par l'intermédiaire des municipalités. Deux denrées furent l'objet de cette mesure, le pain et le sucre. Des rations de base furent fixées avec majorations ou diminutions pour certaines personnes (travailleurs, enfants, vieillards).

Cette dernière catégorie de mesures nous met en face du Ravitaillement civil sous sa forme la plus complète, puisque la répartition est poussée jusqu'à la distribution individuelle. Le mécanisme général se présente à nous de la manière suivante : le blé est, soit acheté ou réquisitionné dans le pays, soit demandé à l'importation ; il est ensuite remis à des moulins désignés ; chaque moulin alimente un certain nombre de boulangeries ; celles-ci justifient l'emploi de la farine qui leur est livrée, en remettant les tickets détachés des cartes de consommation de leurs clients. J'ajoute que la remise du blé au moulin est faite contre remboursement, et que par suite, cette céréale cesse à partir de ce moment d'appartenir à l'État. Mais celui-ci taxe le prix de cession de la farine aux boulangers et le prix de vente du pain.

Lorsque le Ravitaillement civil va jusqu'à assurer ainsi la répartition individuelle, il prend une ressemblance très accusée avec le Ravitaillement militaire. Ajoutons qu'en ce qui concerne le pain, une autre mesure a encore accru cette ressemblance : le Gouvernement, pour encourager la culture, avait élevé considérablement le prix du blé (50 francs, puis 75 francs le quintal), mais il entendait

(1) A cette époque, a dit un humoriste « les porcs ont mangé davantage de farine, et les hommes davantage de son ».

que, malgré cela, le prix du pain ne fût pas augmenté. Il obtint donc du Parlement les crédits nécessaires pour verser aux meuniers une ristourne les indemnisant de la perte qu'ils subissaient en livrant aux boulangers la farine à un prix inférieur au prix de revient : c'est ce qu'on appela « la politique du pain ». Cette mesure, d'ailleurs très onéreuse pour le Trésor a entraîné cette conséquence, qu'un Ravitaillement civil a été, contrairement à la règle générale, assuré *partiellement à titre gratuit*.

Je n'ai parlé jusqu'ici de restriction que pour la consommation de la population civile. C'était sur cette consommation, en effet, que l'on devait chercher à agir, le Ravitaillement des Armées conservant un droit de priorité incontesté. Il a fallu cependant se résoudre à prendre pour les troupes certaines mesures qui vous ont été indiquées dans la deuxième conférence (1). La ration des chevaux a été aussi réduite ; de plus, étant données les difficultés rencontrées pour l'importation de l'avoine, que l'on avait sacrifiée en partie à celle du blé, il fallut demander au Commandant en chef, en Octobre 1917, de supprimer 200.000 chevaux aux Armées (2).

Dans l'ensemble, les effets de la politique de restriction, combinés d'ailleurs avec la diminution de consommation qui résultait automatiquement de la raréfaction de certaines denrées, ont été très sensibles. On a évalué la réduction de la consommation en 1918 à 22 % pour le pain, 46 % pour le sucre, 60 % pour le riz (3), 52 % pour les légumes secs, 35 % pour les corps gras, sans parler des jours sans viande. Ces restrictions, remarquons-le, ont été appliquées pendant toute une année dont la première partie a été marquée par des événements militaires inquiétants : elles n'ont pas empêché le moral du pays de rester élevé.

A côté des restrictions françaises, on peut citer celles des autres belligérants qui ont été souvent plus graves et qui ont été appliquées dans la plupart des cas beaucoup plus tôt. Celles que l'Allemagne (4)

(1) Voir page 74.

(2) Voir page 283, les conditions dans lesquelles cette décision fut prise.

(3) Pendant que nous manquions de riz, l'Indo-Chine en regorgeait, mais nous ne pouvions obtenir des bateaux du conseil interallié des Transports Maritimes (voir page 287) pour aller chercher cette denrée.

(4) L'étude de la mobilisation économique en Allemagne pendant la guerre 1914-1918 est extrêmement instructive, mais c'est un sujet trop vaste pour qu'il ait pu être introduit dans le cadre de cet exposé. Je veux cependant répondre rapidement à un argument que l'on pourrait tirer de l'exemple de l'Allemagne bloquée, pour considérer comme pessimistes mes conclusions au sujet des dangers

(Voir suite page suivante).

a été obligée de s'imposer ont été particulièrement dures, si dures que la santé publique et le rendement du travail en ont été atteints. Dans tous les pays, la population a supporté vaillamment les sacrifices qu'on lui demandait.

Dès lors, l'argument tiré de la « nécessité de ménager l'opinion publique », que l'on a opposé parfois à la politique de restriction en temps de guerre, ne me semble pas porter beaucoup. La réduction de la consommation apparaît comme possible, comme réalisable, — elle présente cet avantage capital de fournir une contre-partie à la réduction de la production, — elle donne un moyen efficace de diminuer l'amplitude du déséquilibre économique causé par la guerre. Elle doit donc être organisée en cas de conflit armé, et à mon avis très net dès *le début*, et non seulement dans le domaine alimentaire, mais, si possible, dans tous les domaines.

§ 3. Réglementation des Importations

Puisque c'est du côté des importations que venaient nos plus graves difficultés, il était inévitable que l'action gouvernementale se fit sentir dans ce domaine pour chercher les remèdes nécessaires.

A. IMPORTATIONS PRIVÉES

Il fallait, tout d'abord, mettre fin le plus tôt possible à la situation périlleuse dans laquelle la France était restée depuis août 1914, et que j'ai déjà maintes fois signalée : frontières fermées à la sortie de ses ressources intérieures — frontières largement ouvertes à l'entrée des marchandises extérieures.

Il fallait aussi mettre un terme aux abus de certains commerçants, qui importaient coûte que coûte des marchandises plus ou moins utiles à la vie du pays (on a vu notamment arriver au Havre, à la place du blé impatientement attendu, une cargaison de rhododen-

que nous avons courus du fait d'un arrêt possible de nos importations. Je ferai remarquer que, si les Empires centraux ont été bloqués, ils étaient maîtres de très vastes territoires, allant d'un seul tenant de la Belgique à l'Anatolie — comprenant de riches régions ennemies qu'ils ont durement exploitées (ex. : réquisition de la laine de tous les matelas existant dans le N.-E. de la France et en Belgique), présentant des ressources minières (et notamment de la houille) très propres à la mise en application de la politique des succédanés. Enfin ils ont pu, à la faveur des nombreuses fissures que présentait le blocus, continuer à importer (pour 7 à 8 milliards de marks en 1917 d'après Helfferich).

drons!) et qui se livraient ainsi à un véritable gaspillage de nos ressources, pourtant si réduites, en crédit extérieur et en fret.

Dès Mai 1916, le Gouvernement avait obtenu une loi l'autorisant à prononcer, en cas de nécessité, des prohibitions d'importations. Mais il n'en usa d'abord que pour les objets de luxe, ainsi que pour l'alcool et les automobiles. Ce fut seulement au début de 1917 qu'il prit la décision énergique de décréter une prohibition générale des importations, à laquelle on ne pouvait plus échapper désormais qu'en obtenant des dérogations individuelles, dans le cas de nécessité dûment justifiée.

Un Service dit des « dérogations d'importations » fut organisé au Ministère du Commerce (1). Mais les mesures individuelles sont, par nature, exclusives des vues d'ensemble ; elles sentent l'arbitraire, elles ouvrent la porte à des abus. Pour y remédier, le Ministre du Commerce inaugura ce qu'on a appelé la politique des *consortiums*.

Elle eut comme cause déterminante les représentations faites par le Gouvernement américain, au sujet des agissements de certains mercantis sur les marchés des États-Unis. « Les achats désordonnés des Français ont fait, écrivait M. Hower, doubler les prix en quelques mois. » Le remède spécifique contre cette concurrence effrénée, était de créer l'*acheteur unique* : on incita les industriels et commerçants, ayant besoin de produits déterminés, à former entre eux des groupements ayant le caractère d'une société commerciale anonyme (2). Exemple : le consortium du coton. Il faisait connaître, en les justifiant, l'ensemble des besoins de l'Industrie cotonnière en France, pour une période donnée. Ses demandes étaient contrôlées et vérifiées par un Comité ministériel composé de fonctionnaires de l'État et d'industriels ou de commerçants, les représentants de l'État ayant la majorité. Le Comité proposait des solutions au Ministre, lequel conservait un pouvoir absolu de décision, tant au point de vue des quantités à importer que du choix des régions d'achats. « Au-dessus des comités ministériels, disait le Ministre du Commerce « devant la commission du budget, il y a le Gouvernement, seul « détenteur du pouvoir, donc de la décision; qui ne saurait, sans

(1) Alors que les dérogations aux interdictions d'exportations continuaient à être examinées au Ministère des Finances (voir page 164, nota 1).

(2) Le Ministre de l'Armement avait, au début de la guerre, organisé lui aussi des groupements d'industriels pour effectuer en commun l'achat à l'étranger de certaines matières premières ou de certains produits.

« abdiquer, remettre entre les mains d'un groupe industriel une
« part de la puissance publique. Il ne peut que demander à ces
« comités, aux industriels groupés dans les sociétés contrôlées,
« d'être ses conseils dans la décision et ses collaborateurs dans
« l'exécution. »

Les quantités à importer étant fixées, leur achat était réalisé sur les marchés extérieurs par des représentants de l'État, *acheteur unique*, qui en assurait le transport par mer. A l'arrivée, le consortium prenait livraison, remboursait à l'État le prix des quantités livrées et assurait ensuite la répartition entre les commerçants et les industriels (1). Dans certains cas, le consortium rétrocédait à des Services d'État, contre remboursement, les quantités qui leur étaient nécessaires.

Tel était le principe du système.

A la fin des hostilités, la plupart des consortiums n'avaient pas eu le temps de s'organiser complètement ; ceux qui avaient fonctionné ne l'avaient fait que peu de temps. L'expérience ne peut donc pas être considérée comme entièrement sanctionnée par la pratique. Néanmoins, il y a là une idée à retenir.

En définitive, c'est par les prohibitions d'importations combinées avec le système de dérogations individuelles ou avec celui des consortiums, que l'on essaya, pendant la deuxième partie de la guerre, d'empêcher, du fait des particuliers, les importations inutiles.

B. IMPORTATIONS DES SERVICES PUBLICS

Restaient les importations des Services publics. Contraste singulier avec la liberté absolue qui avait été laissée au commerce privé : ces importations, depuis longtemps, étaient soumises à une surveillance rigoureuse qui s'était exercée d'abord dans le domaine financier. Dès 1915, un Service des dépenses à l'Étranger avait été créé. Il fonctionnait au Ministère de la Guerre, mais recevait des directives de plus en plus serrées du Ministère des Finances. A partir de

(1) Le prix de cession aux industriels était fixé par le Ministre. Il laissait une certaine marge de bénéfice au consortium, de manière à permettre de couvrir les frais de ce dernier et de constituer une réserve. Cette réserve n'était pas la propriété du consortium. Elle devait être utilisée en principe après la guerre pour améliorer les conditions générales de l'industrie en cause. C'est ainsi, notamment, que le fonds de réserve du consortium du coton, atteignant une soixantaine de millions, a été utilisé en partie pour subventionner la culture du coton dans la boucle du Niger.

Mars 1916, il prit le titre de « Service interministériel des dépenses à l'Étranger » (1) et fut chargé d'établir les programmes d'importation que le Ministre des Finances discutait avec une âpreté croissante, étant données les difficultés auxquelles il devait faire face.

Ces discussions mettaient en présence, d'une part le Ministre des Finances, d'autre part des Ministres ayant la charge d'assurer la satisfaction des besoins essentiels de l'Armée ou du Pays, sans qu'il y eut au-dessus d'eux une autorité qualifiée (2) pour arbitrer le débat. Il pouvait en résulter les inconvénients les plus graves. J'ai déjà rappelé (3) qu'un conflit de cette nature, entre les Ministres de la Guerre et des Finances, avait failli compromettre en 1916 notre ravitaillement en blé.

D'autre part, avec les dégâts de la guerre sous-marine, les questions de fret devenaient de plus en plus difficiles à résoudre.

Sans entrer ici dans le détail de l'organisation des transports maritimes pendant la guerre, qui font l'objet d'autres conférences, je rappelle qu'au début des hostilités chaque Ministère ou chaque service d'État procédait directement aux affrètements qui lui étaient nécessaires. Certains d'entre eux s'étaient constitué une véritable flotte. Le Ravitaillement civil avait la sienne : il y avait aussi la flotte de Salonique pour les transports de l'armée d'Orient, etc., sans compter bien entendu la partie de la flotte marchande utilisée pour les besoins propres de la Marine de guerre.

Mais quand la lutte sous-marine sans merci vint réduire dans des proportions considérables nos disponibilités en fret, la nécessité s'imposa de plus en plus de concentrer ces disponibilités entre les mains d'un Service d'État chargé de les répartir entre tous les autres, Service qui, après avoir été rattaché au Ministère des Transports et du Ravitaillement (Décembre 1916), puis au Ministère du Ravitaillement général et des transports maritimes (Avril 1917) fut rattaché ensuite au Ministère du Commerce, où il forma pendant la dernière année de la guerre le Commissariat des Transports maritimes.

Cette centralisation amena, naturellement, les autres Services d'État à discuter, au point de vue du fret, leur programme d'impor-

(1) Dont nous avons déjà signalé la création. Voir page 187.

(2) Les Ministres en conflit avaient la possibilité de soumettre leur différend au Conseil des Ministres. Mais au point de vue des importations, ce Conseil n'était pas organisé pour prendre une décision éclairée, puisqu'aucun organe n'existait pour lui préparer les éléments d'une solution.

(3) Voir page 193.

tation avec le Service des transports maritimes, comme ils le discutèrent déjà au point de vue des crédits avec le Ministère des Finances. Il en résulta les mêmes inconvénients.

Un exemple relatif à l'avoine est tout à fait typique.

L'incident se place en Août 1917. A ce moment-là, je le rappelle, notre Inspection générale du Ravitaillement existait encore : elle dépendait du Ministre du Ravitaillement général. L'Intendant général qui était à sa tête, après avoir fait avec le plus grand soin le bilan des ressources du territoire en avoine, avait demandé aux Transports maritimes le fret nécessaire pour importer le complément indispensable. Les Transports maritimes se refusèrent à accorder la totalité des bateaux demandés. La discussion s'éternisant, l'Inspecteur général établit un rapport qui contenait le passage caractéristique ci-après :

« En résumé, il faudrait importer 60.000 tonnes d'avoine par mois. Or, le service des Transports maritimes déclare ne pouvoir consacrer que 40.000 tonnes par mois au Ravitaillement en avoine.

« Les conséquences d'une semblable réduction ne se feront pas sentir immédiatement.

« Grâce à l'appoint des récoltes française et africaine, la cavalerie sera alimentée jusqu'au printemps prochain. Mais, à raison de 20.000 tonnes de déficit par mois, il manquera 240.000 tonnes pour atteindre la soudure de 1918, soit 50 jours. Vers la fin de Juin, nous n'aurons plus rien à donner à notre cavalerie.

« Le Ministre de la Guerre a deux gros fournisseurs : le Ministre du Ravitaillement et celui des Fabrications de guerre. Chacun de ces deux pourvoyeurs se tourne successivement vers le service des Transports maritimes et lui demande le fret qu'il considère comme indispensable.

« Ne possédant pas la totalité du fret demandé, le service des Transports maritimes attribue à chacun une fraction de ce qui est nécessaire.

« Il nous semble que, seul, le Ministre de la Guerre peut imposer un ordre de priorité dans la distribution du fret. Il connaît les stocks d'avoine et d'obus. Il sait dans quelle mesure il peut admettre que l'activité de son artillerie soit ralentie ; il peut, seul, apprécier s'il vaut mieux une Armée dépourvue totalement d'avoine, ou moins bien approvisionnée en munitions.

« L'Inspecteur général croit donc nécessaire de demander la haute intervention du Ministre de la Guerre... Faute de mesures

appropriées prises dès maintenant, vers le milieu de 1918, et sans que nul remède y puisse être alors apporté, tous les chevaux de l'armée seraient privés d'avoine.»

Le but de ce rapport est bien net : l'Intendant général en cause cherche une *décision de Commandement*, d'après la procédure dont il a l'habitude et qui, dans le cas envisagé, peut être appliquée sans aucune difficulté : le Ministre de la Guerre se trouve, en effet, être seul qualifié pour prendre une décision dont les éléments lui seront préparés par l'État-Major de l'Armée. Cette décision sera prise, et j'en ai déjà indiqué la teneur (suppression de 200.000 chevaux aux armées du Nord-Est).

Mais quelle méthode adopter dans le cas où la solution ne dépend pas d'un seul Ministre ? Comment arriver à coordonner les importations ?

Celles-ci dépendaient, dans leur ensemble, de deux facteurs limitants : le crédit extérieur et le fret. Il s'agissait de créer un organe qui centraliserait toutes les demandes d'importation, recevrait du Ministre des Finances et du Commissaire des Transports maritimes les renseignements voulus sur les disponibilités en crédit et en fret, et établirait des programmes généraux d'importation.

Cette mission fut confiée à un sous-secrétariat d'État, créé fin 1917, au Ministère du Commerce, et auquel fut rattaché le Service interministériel des achats à l'étranger enlevé au Ministère de la Guerre.

Mais ce sous-secrétariat d'État ne pouvait avoir qualité pour prendre des décisions. Il ne pouvait jouer que le rôle d'une sorte d'État-Major préparant les éléments de celles-ci. On lui superposa un « Comité exécutif des Importations », émanation du Conseil des Ministres, et comprenant sous la présidence du Ministre du Commerce, les Ministres du Ravitaillement, de l'Armement et des Travaux publics, ainsi que les représentants des Ministères de la Guerre, de la Marine et des Finances, et aussi, éventuellement, les autres Ministères en cause. Dans les cas très importants, le Comité exécutif des Importations saisissait le « Comité de Guerre ».

La solution que je viens de résumer n'avait pas le mérite de la simplicité, et bien des gens sont restés sceptiques au sujet de son efficacité pratique. J'ai eu l'occasion d'entendre critiquer beaucoup la manière dont étaient établis les programmes d'importation : certains Services, par exemple, auraient obtenu pour une même

importation, des crédits sur un pays donné, et du fret pour une région différente.

Lorsqu'on formule des plaintes de cette nature, évidemment fondées, il faut, à mon avis, se garder d'une sévérité excessive, et tenir compte de la complexité extrême des problèmes que le sous-Secrétariat d'État en cause avait à résoudre. Il ne faut pas oublier non plus qu'il avait été créé fin Décembre 1917, et l'expérience de la guerre a prouvé à maintes reprises, — je le souligne en passant — combien il est difficile d'improviser un organe aussi important qu'un Ministère ou un sous-Secrétariat d'État. Pour celui qui nous occupe, il y avait encore une circonstance aggravante : c'est qu'il n'était pas formé comme certains autres (1) par le développement progressif ou la juxtaposition de Services préexistants. En dehors du Service interministériel des dépenses à l'étranger, passé, je l'ai dit, au sous-Secrétariat nouveau, il avait dû se créer de toutes pièces, et il *manquait de cadres*.

Enfin, je dois signaler que le Ministère des Finances, qui considérait que les questions de répartition de crédit sont exclusivement de son ressort, ne me paraît pas avoir vu avec faveur la création de ce sous-Secrétariat d'État. J'en vois un indice assez frappant dans la création, dès Février 1918, d'une « Commission supérieure des achats à l'étranger », relevant du Ministre des Finances, à laquelle étaient soumis, avant présentation au Comité exécutif des importations, les programmes généraux d'achats à l'étranger, préparés par le sous-Secrétariat d'État du Commerce. Ce sous-Secrétariat d'État reçut, à un moment donné, de la Présidence du Conseil, l'instruction d'établir ses plans d'importation en se basant uniquement sur les disponibilités en tonnage, puisque celles-ci étaient inférieures aux disponibilités en crédit.

Je m'excuse de ne pouvoir vous donner à ce sujet des renseignements plus précis, mais, dans ce domaine, encore plus que dans celui du Ravitaillement général, j'ai été arrêté dans mes recherches par la dispersion complète des archives et du personnel qui a participé à ces travaux.

(1) Par exemple : transformations successives qui ont fait de la Direction de l'Artillerie au Ministère de la Guerre, d'abord un sous-Secrétariat d'État, puis un Ministère de l'Armement ; Organisation du sous-Secrétariat d'État du Ravitaillement, par réunion sous l'autorité d'un seul Ministre, du Service du Ravitaillement civil et de l'Inspection générale du Ravitaillement militaire, etc.

Je soulignerai donc simplement, comme donnée à retenir de cette partie de mon exposé, le principe de l'organisation :

a) Préparation des programmes d'importation par un organisme recevant, d'une part, les demandes d'achat à l'étranger, d'autre part, les renseignements sur les disponibilités en crédit et en fret ;

b) Décision du *Gouvernement* arrêtant définitivement les programmes en se basant sur l'urgence des besoins à satisfaire.

Une organisation de cette nature apparaît comme indispensable en temps de guerre, tout spécialement s'il s'agit d'une guerre menée par une coalition, ainsi que nous allons le voir dans le chapitre suivant.

CHAPITRE III

L'ORGANISATION INTÉRIEURE

Les difficultés de l'importation avaient, dès 1915, amené la France et l'Angleterre à réaliser, au point de vue de leur crédit aux États-Unis, l'entente étroite dont je vous ai parlé, et qui les unissait pour le *paiement* des importations. Cette entente appelait une mesure complémentaire : l'union, au point de vue de l'acte qui précède et cause le paiement, c'est-à-dire du *contrat*, de la *convention d'achat*, qui fixe la marchandise à livrer et son prix. A cet effet, dès Juin 1915, la banque Morgan avait été chargée de passer les contrats au nom de tous les Services français ou anglais ayant des missions d'achat aux États-Unis.

D'autre part, comme le marché des États-Unis n'était pas seul en cause, on fut conduit à constituer à Londres une organisation d'achat opérant dans le monde entier, et non pas seulement pour la France et l'Angleterre, mais pour l'ensemble des alliés. C'était l'application du système de l'acheteur unique, remède efficace je l'ai dit, contre la concurrence et les surenchères qu'elle entraîne souvent pendant les périodes de guerre.

A l'origine, on vit apparaître une « Commission internationale de Ravitaillement » autour de laquelle vinrent se grouper peu à peu, comme agents d'exécution, des « Exécutives » (Bureaux d'exécution) particuliers à une nature donnée de marchandises. Le premier en date fut « l'Executive » du blé qui se forma en 1916, en absorbant un organe d'achat français installé à Londres fin 1915 par notre Inspection générale du Ravitaillement (1). La création de cet « Exe-

(1) Voir, page 193.

cutive» eut, d'ailleurs, immédiatement pour effet de faire baisser le blé de 10 % sur les marchés américains.

Dans le courant de 1917, les « Executive » se multiplièrent, pour la viande, les matières grasses, le sucre, etc... Mais ils agissaient sans lien entre eux, recherchant du crédit ou du fret chacun pour leur compte ; il restait à leur superposer un organe coordinateur.

La création de cet organe fut décidée sous la pression de la guerre sous-marine.

Jusqu'à la fin de 1916, l'Angleterre nous avait octroyé ses bateaux assez libéralement, bien qu'au prix fort ; mais en 1917, quand se déclencha la guerre sous-marine à outrance, elle éprouva une véritable angoisse en constatant que ses avances de vivres ne dépassaient pas deux semaines. Alors, elle rappela pour son propre usage une bonne partie des bateaux que nous utilisions, et elle réussit, dans l'été 1917, à conjurer le péril en ce qui la concernait ; au mois d'Août, elle avait constitué une avance de deux mois de blé, mais la France, elle, ne disposait plus que de 3.500.000 tonnes pour l'ensemble de ses transports maritimes, au lieu des 7 millions qui lui auraient été indispensables, et elle se trouvait au point de vue alimentaire, dans la situation très précaire que je vous ai décrite.

C'est alors que s'ouvrirent entre la France et l'Angleterre une série d'émouvantes négociations que dirigea à Londres notre Ministre du Commerce, et qui eurent pour conclusion, le 3 Décembre 1917, les décisions prises à la Conférence internationale de Paris. C'était le *Doullens économique : le Commandement unique interallié était créé.*

Il se présentait sous la forme résumée suivante : deux grands Conseils, le *Conseil Interallié d'achats et de Finances*, et le *Conseil Interallié des Transports maritimes*, agissant en liaison, étaient chargés d'arrêter les programmes d'importation, non seulement de la France et de l'Angleterre, mais de tous les alliés. Ils avaient comme organes d'exécution les « Executive », dont j'ai déjà parlé, et qui comprenaient :

Le Wheat Executive (blé, farine, pois, haricots, avoine) ;

Le Meat and Animal fats executive (viande et graisse animale) ;

Le Sugar Executive (sucre) ;

Le Petroleum Executive (essence et pétrole) ;

Le Vegetable Oils and Oils seeds Executive (huiles végétales et graines oléagineuses) ;

TABLEAU N° 25
SITUATION DE L'ENTENTE
AU POINT DE VUE DES TRANSPORTS MARITIMES
EN 1918

A. *Extrait du bilan provisoire n° 1 établi par le Comité d'importation de l' « Exécutive » des Transports.*
(Chiffres en millions de tonnes.)

NATIONS	MATIÈRES IMPORTÉES	PROGRAM. d'importat. en 1918	IMPORTÉ du 1 ^{er} janv au 30 juin 1918	% RÉALISÉ sur le programme d'importat.
Angleterre	Munitions	12.362	6.470	52
	Ravitaillement	13.426	8.057	60
	Matières premières	4.624	2.342	51
	TOTAUX	30.412	16.869	55
France	Munitions	6.764	2.796	41
	Ravitaillement	6.446	2.660	41
	Matières premières	2.252	377	17
	Charbon	20.810	8.406	40
	TOTAUX	36.272	14.239	39
Italie	Munitions	3.074	651	31
	Ravitaillement	4.649	2.036	44
	Matières premières	615	98	16
	Charbon	8.300	3.156	38
	TOTAUX	16.638	5.911	35

B. *Extrait du rapport général, pour le semestre du 15 Mars au 14 Septembre 1918, du Conseil interallié des transports maritimes.*

I. Pour la période à laquelle se réfère ce rapport, l'accroissement en constructions maritimes américaines a porté la construction alliée et mondiale au-dessus des pertes alliées et mondiales. Toutefois, si l'on ne tient pas compte de la construction américaine, les pertes alliées et mondiales sont encore supérieures de beaucoup aux constructions, et comme, d'après les calculs les plus favorables le surplus des constructions américaines sur les pertes est moindre que le besoin en tonnage pour l'Armée américaine, le tonnage disponible pour le reste du monde et en particulier pour les alliés européens est *moindre et toujours en décadence.*

II. Les alliés européens commencent l'année céréalière en Septembre 1918 avec, pour satisfaire leurs besoins, environ 2 millions de tonnes de moins qu'il y a un an. Ceci, compte tenu de certains facteurs défavorables, tels que la perspective d'une proportion croissante d'importations de l'Armée américaine, nécessitera sans doute une réduction des importations d'environ 3 millions de tonnes. Néanmoins, le programme du Conseil de l'Alimentation (Food Council) comporte une demande d'augmentation de 4 millions de tonnes $\frac{1}{2}$. Le programme du Conseil des Munitions, non encore remis, comporte croyons-nous une augmentation de plusieurs millions, et l'Amérique demande de l'aide pour exécuter son programme de fournitures.

La nécessité d'exercer des restrictions sévères s'impose donc d'une façon impérative, et le tonnage appliqué aux fournitures étant le facteur limitant quant aux transports pour l'Armée américaine, *on estime qu'à chaque économie de 50,000 tonnes d'importation correspondra la possibilité d'entretenir et par conséquent d'envoyer en France 1,000 soldats américains de plus.*

Le Tonnage Executive (affrètement du tonnage neutre et contrôle du tonnage allié).

Bien que le Conseil Interallié d'achats et de finances siègeât, en principe, alternativement à Londres, Paris et Rome, c'était à Londres que se trouvait le centre de cette vaste organisation qui, on le voit, permit d'obtenir l'acheteur interallié unique, ainsi que la mise en commun de tout le tonnage marchand, ces deux mesures complétant l'entraide très serrée, au point de vue du crédit, que je vous ai déjà caractérisée.

Le tableau N° 25 reproduit un extrait du bilan provisoire N° 1, établi par l'« Executive » des transports pour le premier semestre 1918, suivi d'un extrait du rapport général pour la période 15 Mars-15 Septembre 1918, du Conseil interallié des Transports maritimes.

On ne peut s'empêcher, en lisant le bilan de l'Executive des transports, de remarquer que, pendant le premier semestre 1918, 55 % du programme d'importation avaient été réalisés pour l'Angleterre, contre 39 % pour la France, et 36 % pour l'Italie. On note également que c'était surtout pour les matières premières (17 % pour la France, 16 % pour l'Italie) que nos importations étaient en retard (1).

C'est à la suite de ces remarques qu'ont été formulées de vives critiques au sujet de cette organisation.

On lui a reproché d'avoir, malgré nos représentants et malgré ceux de l'Italie, beaucoup trop favorisé les intérêts anglais. En dehors des constatations que je viens de relever pour les transports maritimes, on a dit aussi que les « Executive » avaient réalisé des bénéfices sur les alliés, qu'ils avaient cherché et parfois réussi à détourner des courants commerciaux au profit de l'Angleterre.

Sans se lancer dans des polémiques inutiles, ou dans des appréciations qui, pour ne pas être injustes, devraient être basées sur une étude approfondie des faits, étude qui, à ma connaissance, n'a pas été entreprise, il est naturellement de la plus élémentaire prudence de ne pas oublier les critiques faites à l'organisation économique interalliée de 1918. Mais il faut aussi en retenir le principe, et se rappeler les résultats qu'elle a permis d'obtenir : grâce à elle, l'Entente a pu faire traverser l'Atlantique à l'Armée américaine, et mettre entre les mains du Haut Commandement les ressources nécessaires pour gagner la bataille de la France.

(1) Voir ci-dessus, page 263, les remarques faites au sujet des importations de laine en 1918.

CHAPITRE IV

CONCLUSION

La guerre 1914-1918 s'est terminée pour nous par une victoire éclatante et décisive au point de vue militaire, mais elle s'est achevée, au point de vue économique, dans une atmosphère de gêne extrême.

Au point de vue financier, la France était réduite, à l'intérieur, à ne vivre qu'en faisant appel à l'emprunt à très court terme et à l'inflation monétaire ; à l'extérieur, elle ne subsistait qu'à l'aide des crédits américains. Au point de vue des transports, le réseau ferroviaire donnait des signes d'usure manifeste, les ports étaient engorgés, les transports maritimes étaient à la merci des navires étrangers. Notre industrie manquait de plus en plus de matières premières. La population était rationnée de plus en plus strictement.

Si, pour chercher les motifs de cette situation, nous jetons un regard d'ensemble sur les constatations que nous avons faites, il me semble que nous pouvons en déduire les causes profondes de notre détresse.

La France a commencé la lutte avec un système de mobilisation économique conçu, à peu près exclusivement, pour assurer le ravitaillement des Armées, et dans l'hypothèse d'une guerre de courte durée. Surpris par une soudaine agression, nous avons, par un vigoureux effort financier, et en recourant largement aux importations, surmonté une rude crise initiale. Puis, cette crise conjurée, et à part les exceptions que j'ai signalées, le pays s'est, en quelque sorte, installé dans la guerre avec une confiance exagérée dans sa richesse. Nous n'avons pas pris de mesures suffisantes pour lutter contre les éléments perturbateurs, pour endiguer le flot croissant des dépenses publiques, pour accroître notre effort fiscal. Afin de suppléer à notre production sans cesse décroissante, nous avons fait un appel exagéré aux importations, et nous nous sommes endormis dans une sécurité trompeuse. Fin 1916, des événements d'une rigueur brutale : une crise de crédit qui a failli être mortelle, suivie par une crise de transports maritimes qui a failli nous priver d'armes et de vivres, — sont venus nous révéler tout à coup le péril. Il a fallu prendre alors une série de mesures forcément hâtives, qui à bien des points de vue prêtent à la critique, mais qui ont cependant donné des résultats. Seulement, ces résultats étaient insuffisants et trop tardifs. Alors

que fin 1918, nous aurions pu, avec une politique plus prévoyante, être encore en possession de ressources sérieuses, nous n'avions plus de réserves, et ceux qui, à ce moment, avaient la lourde charge d'assurer le ravitaillement des Armées et du Pays, sentaient que nous approchions du « dernier quart d'heure » ; l'armistice les délivra de profondes angoisses.

Quelles conclusions peut-on tirer de cette terrible expérience pour préparer la mobilisation économique ?

J'ai tenu à dire, dès le début de mes conférences sur cette question si complexe, que je mesurais les difficultés de ma tâche et que je considérais comme un devoir de me garder de conclusions imprudentes et prématurées. Je n'aurai garde d'oublier ces réserves, en vous présentant, pour ce qu'elle vaut, mon opinion personnelle sur la question (1).

Je ferai, avant de l'aborder, une remarque essentielle : la mobilisation économique nécessite, pour être préparée en temps de paix et mise en œuvre en temps de guerre, une intervention des pouvoirs publics.

Cette intervention est, conformément à notre Constitution, dans les attributions des Ministres intéressés, agissant dans le cadre légal qu'il appartient au Parlement de leur tracer.

Mais l'action des différents Ministres doit être, obligatoirement, coordonnée. Cette nécessité ne paraît pas contestable ; elle a été proclamée par les personnalités les plus qualifiées, non seulement à propos de la mobilisation économique, mais au sujet de tout ce qui touche à la Défense Nationale. Ces personnalités ont été amenées à poser la question du *Gouvernement de guerre*, question dont on a cherché la solution avant et pendant le dernier conflit, tant en France qu'en de nombreux pays. Différents procédés ont été proposés ou

(1) *Note de l'auteur.* J'ai fait chaque année, de 1920 à 1929, des conférences sur la mobilisation économique au Centre des Hautes Etudes Militaires.

Le texte que je publie est celui des plus récentes, sauf en ce qui concerne la conclusion pour laquelle je conserve le texte de Mars 1921, et cela pour des raisons de discrétion professionnelle élémentaire. En effet, en Décembre 1921, le Gouvernement adoptait, pour résoudre la question du Gouvernement de guerre, la solution actuellement en vigueur en France : réorganisation du Conseil Supérieur de la Défense Nationale, assisté d'une Commission d'Etudes et d'un Secrétariat général permanent, ce dernier fonctionnant sous la direction d'un officier général relevant directement du Président du Conseil, et comprenant des fonctionnaires et officiers détachés de différents départements ministériels. J'ai été appelé à faire partie du Secrétariat général et j'ai participé à ses travaux sur la mobilisation économique. Cela m'impose évidemment la plus grande réserve.

adoptés : création de « Comités de Guerre » ou de « Conseils Supérieurs de la Défense Nationale », — extension des attributions de la Présidence du Conseil, renforcée, au besoin, par un sous-Secrétariat d'État centralisant les questions inter-ministérielles importantes, et jouant le rôle d'un État-Major préparant au Gouvernement les éléments de ses décisions, etc...

Je n'ai pas à examiner ici la valeur relative de ces différentes solutions, et je me contenterai (la solution à adopter actuellement en France étant à l'étude) (1), de supposer le problème résolu : j'admettrai dans ce qui va suivre l'existence d'une autorité gouvernementale chargée d'assurer, dans le Gouvernement de guerre, la direction supérieure des différents Départements ministériels, tant dans la préparation de la mobilisation économique que dans son exécution. Je la désignerai par l'expression « Autorité Gouvernementale Supérieure ».

Je supposerai également que cette Autorité existe dès le temps de paix et qu'elle dispose, comme une Administration centrale, d'organes permanents lui permettant d'effectuer une œuvre continue, malgré les changements de Ministère. Elle comprendrait des représentants de tous les grands Services publics intéressés, et, bien entendu de l'Armée et de la Marine ; ces représentants constitueraient, en fait, l'État-Major du Gouvernement pour toutes les questions de Défense Nationale, au point de vue économique.

§ 1. Détermination de la « Capacité d'action économique » de la Nation en temps de Guerre

Nous avons déjà constaté qu'une nation s'engageant dans un conflit armé avec la totalité de ses forces, risque de voir, à un moment donné, sa production et ses importations devenir nettement insuffisantes et est exposée, comme conséquence, à être paralysée dans ses efforts militaires, soit parce qu'elle ne peut plus fournir à ses Armées tout ce qui leur est nécessaire, soit même parce qu'elle ne peut plus satisfaire à la consommation de sa population civile. Elle risque aussi, même en cas de victoire, de voir sa situation économique d'après-guerre compromise.

(1) Depuis que ces lignes ont été écrites la solution recherchée a été adoptée dans les conditions indiquées au nota de la page précédente.

Par suite, la nécessité s'impose d'examiner, quand on envisage des possibilités de guerre, si le Pays, aidé par ses colonies, ou éventuellement par ses alliés, dispose d'une puissance économique telle qu'il soit en mesure, sans en arriver à un degré trop fort d'épuisement, de supporter une crise très grave pendant tout le temps nécessaire pour dominer l'ennemi.

Il s'agit, en d'autres termes, de déterminer ce qu'on pourrait appeler la « capacité d'action économique » de la Nation en cas de conflit.

Cette capacité d'action une fois établie, il restera à chercher les moyens d'en obtenir, en cas de besoin, le rendement maximum, ce qui est le but de la mobilisation économique proprement dite.

A. DÉTERMINATION DES RESSOURCES

Cette détermination exige l'étude de la situation du Pays et de ces colonies au point de vue de leurs ressources en denrées alimentaires, en matières premières, en moyens de transport de toutes natures (maritimes, terrestres et aériens), au point de vue de leur capacité de production industrielle et agricole, au point de vue de leur capacité d'importation (balance commerciale), de la situation des finances publiques, des réserves constituées par l'épargne. On devra, bien entendu, s'efforcer d'apprécier : d'une part, la situation du temps de paix et les ressources « *initiales* » qu'elle permettrait d'escompter ; et, d'autre part, les possibilités de *production* et d'*échange* que conserverait le Pays malgré le trouble que la mobilisation, ou les atteintes de l'ennemi sur son territoire ou ses communications extérieures, seraient susceptibles d'apporter à l'état d'avant-guerre. On cherchera à déterminer aussi : les suppléments de ressources ou de charges qui pourraient résulter de l'entrée en lutte d'alliés à ressources surabondantes ou déficitaires ; les perturbations qui résulteraient de la participation au conflit de certains adversaires ou de l'attitude hostile que pourraient prendre certains neutres, etc...

Ces diverses considérations amèneront inévitablement à établir un certain nombre de « *variantes* » correspondant aux diverses éventualités à envisager.

B. DÉTERMINATION DES BESOINS

Les besoins du temps de guerre comprennent, tout d'abord, ceux des Armées de terre et de mer, que fixent les Départements de la

Guerre et de la Marine, et qui, l'intérêt de la Défense nationale l'exige, doivent être satisfaits par priorité. Mais ils comprennent aussi les besoins *essentiels*, (mais non *tous* les besoins) de la population civile, besoins sur lesquels on peut s'efforcer d'agir le cas échéant, par des mesures restreignant la consommation, mais qui doivent toujours être satisfaits dans une limite minima marquée par la nécessité de sauvegarder l'ordre, la santé publique et le bon rendement du travail. Ils comprennent, enfin, les contingents matériels à fournir éventuellement à des alliés.

La détermination des besoins comportera comme celle des ressources, les *variantes* nécessaires.

C. CONVENTIONS ÉCONOMIQUES

Pour déterminer les besoins et les ressources, il est indispensable, on vient de le voir, de faire entrer en ligne de compte des données d'ordre international, provenant des alliances ou des neutralités à prévoir. L'établissement de ces données sera très facilité si on peut s'appuyer sur des conventions économiques.

Les conventions *économiques* ont un caractère différent suivant qu'elles sont passées avec des puissances neutres ou des puissances alliées.

Les conventions économiques avec les puissances neutres cherchent seulement, et dans la mesure où des clauses de cette nature sont compatibles avec la neutralité, à réserver une partie des ressources d'un non-belligérant au belligérant contractant.

Les conventions économiques avec des puissances alliées ont pour but de permettre à la coalition de supporter plus facilement la crise économique créée par la guerre. Elles doivent tendre à réaliser entre les alliés une entr'aide aussi étroite que possible. Cette entr'aide doit pouvoir aller, si c'est nécessaire, jusqu'à la mise en commun, et à la répartition au prorata des besoins de chacun, des ressources de la collectivité en denrées, matières, produits industriels ou agricoles, moyens de transport, etc.

Elle doit permettre aussi à une coalition de se présenter, s'il y a lieu, sur les marchés neutres, sous la forme d'un *acheteur unique*, disposant de puissants moyens de crédit, d'échange, de boycottage, en mesure, par suite, de lutter contre une élévation injustifiée des prix, de drainer à son profit le maximum de ressources, soit parce qu'elles lui sont indispensables, soit parce qu'elle veut paralyser l'action contraire de l'ennemi.

Pour arriver à une pareille union entre des pays différents qui peuvent avoir, qui ont souvent, dans le domaine économique et malgré leur alliance contre un ennemi commun, des intérêts divergents ou même nettement opposés, on se heurte incontestablement à des difficultés pratiques considérables.

Les questions de cette nature sont d'autant plus délicates à résoudre qu'elles mettent parfois les alliés en présence de sacrifices qui peuvent être très gros de conséquences pour l'avenir (par exemple, la modification d'un courant commercial). Le *système de l'acheteur unique*, en particulier, dont on vient de faire ressortir les avantages, risque, s'il est employé sans certaines précautions, de donner à une nation d'un groupe allié une situation privilégiée aux dépens de ses co-contractants (création à son profit de relations d'échange susceptibles de persister après le conflit, bénéfices sur certaines fournitures, etc...).

Pendant le conflit de 1914-1918, les puissances de l'Entente ont eu recours, nous l'avons vu, pour surmonter ces difficultés, à des commissions interalliées, composées de représentants des diverses parties contractantes, et *investies d'un pouvoir de décision* qui arrêtaient les programmes d'importation des Gouvernements alliés, effectuaient certains achats en commun, répartissaient les ressources au prorata des besoins militaires et civils de chaque pays, tant pour les denrées et matières que pour le tonnage marchand, etc... Une pareille organisation présentait de grands avantages. De par leur composition mixte, on pouvait escompter que ces commissions sauvegarderaient le mieux possible tous les intérêts en cause ; elles étaient documentées avec le maximum de précision sur ce qui était nécessaire à chacun, sur les moyens d'action dont la collectivité pouvait disposer ; grâce à leur pouvoir de décision, elles réalisaient, au point de vue économique, *l'unité de Commandement*.

Si l'action diplomatique poursuit, dans l'avenir, une organisation de cette nature, il y aurait intérêt à prévoir dans des conventions spéciales, le rôle et les attributions des commissions ou des comités à créer pour atteindre le but désiré. Ces conventions devraient être très soigneusement étudiées, de manière à présenter, pour toutes les puissances participantes, le maximum de garanties et à écarter la possibilité de tout abus au profit des unes ou au détriment des autres.

Il serait aussi très avantageux de préparer avec le plus grand soin le personnel destiné à représenter la Nation dans ces commis-

sions ou comités, de telle sorte que l'action économique interalliée (comme l'action économique nationale) ait des États-Majors et des cadres à hauteur de leur lourde tâche de guerre.

En tout cas, et quelle que soit la forme de l'organisation prévue, ce qui importe essentiellement, c'est qu'elle soit en mesure d'entrer immédiatement en action efficace dès l'ouverture de la lutte, de manière à assurer la convergence des efforts qui, dans le domaine économique comme sur le champ de bataille est la condition *sine qua non* du succès. Obtenir ce résultat sera donc le but des conventions économiques interalliées.

Il sera souvent nécessaire de conclure, en même temps que les conventions économiques, des *conventions financières*. Celles-ci seront forcément en étroite dépendance avec les premières, et pourront même se confondre avec elles s'il s'agit de réaliser l'entr'aide interalliée au point de vue du crédit sous toutes ses formes (emprunts, ouverture de crédits bancaires, etc...). Elles pourront aussi prévoir l'octroi de subsides d'une nation dont les finances sont prospères, à une nation qui se trouve dans une situation moins favorisée à ce point de vue. *Il devra toujours être précisé si ces subsides doivent donner lieu à des remboursements ultérieurs ou s'ils constituent des cessions à fonds perdus.*

D. DÉTERMINATION DE LA CAPACITÉ D'ACTION ÉCONOMIQUE DE LA NATION EN CAS DE GUERRE - ORGANES CHARGÉS DE L'ÉTABLIR.

Détermination des besoins et des ressources, conventions économiques et financières, tels sont les éléments fondamentaux qui permettent d'établir la capacité d'action économique de la nation et de ses colonies en cas de guerre, dans les différentes hypothèses d'ordre national ou international que l'on est conduit à envisager.

Dresser un pareil bilan constitue une tâche extrêmement difficile, d'autant plus qu'il est basé sur des données essentiellement changeantes et nécessitant de continuelles révisions. Pour arriver à un résultat présentant un caractère d'*approximation* suffisante, il faudra faire appel à de très nombreuses compétences appartenant aux Administrations publiques, à l'Armée et à la Marine, ainsi qu'à toutes les branches de l'activité nationale (production agricole et industrielle, transport, finances, commerce intérieur et extérieur, etc...). Faire la synthèse des renseignements recueillis, établir le bilan et procéder à ses révisions successives, constitueront

une des tâches essentielles de l'Autorité Gouvernementale supérieure, assistée de son État-Major économique.

Mais son action ne devra pas se borner à déterminer et à suivre dans ses variations, par un constant effort, la capacité d'action économique de la Nation. Elle devra intervenir pour diriger la préparation de la mobilisation économique dans les conditions que nous allons maintenant examiner.

§ 2. Principes généraux de la Mobilisation économique

Le problème économique de guerre consiste à rechercher une organisation économique capable :

1° d'orienter les forces productrices du pays vers les nécessités de la guerre (ce changement doit être obtenu avec le maximum de rapidité afin de gagner l'adversaire de vitesse).

2° d'atténuer dans toute la mesure du possible les effets de la crise économique générale créée par la guerre.

Les mesures à prendre pour réaliser cette organisation en partant de l'organisation du temps de paix, constituent la mobilisation économique.

A. RÔLE DU GOUVERNEMENT ET DES SERVICES D'ÉTAT

Plaçons-nous, pour procéder du simple au complexe, en face de la mise en œuvre des ressources que l'on peut trouver sur le territoire national, *en posant, d'ailleurs, le principe absolu que, étant donnés les aléas et les dangers de l'importation, il s'agit d'obtenir le rendement maximum des produits de la France et de ses colonies.*

a) Réunion des ressources.

Une des tâches les plus importantes est de réunir les ressources nécessaires aux Armées (de terre, de mer et de l'air) aux grands Services d'État, ainsi qu'à la population civile, mais, pour celle-ci, dans la limite où l'État juge utile de prendre à sa charge la satisfaction des besoins de tous les citoyens.

Il est indispensable d'éviter entre les diverses branches de l'Administration publique des actions concurrentes ou contradictoires. Il devra donc être procédé à une répartition d'attributions entre les différents Ministères. Chacun d'eux sera responsable de la réunion et de la répartition d'une ressource ou d'une catégorie de ressources déterminées, en servant, au besoin, de fournisseur aux autres

Départements ministériels. Je prends le mot ressource dans le sens le plus large : il s'applique aussi bien à la main-d'œuvre qu'aux moyens de transport, aux matières premières (exemple : charbon) et aux produits semi-ouvrés (exemple : cuir tanné) qu'aux produits finis prêts à être livrés aux consommateurs (exemple : conserve de viande).

Chaque Ministre fournisseur sera évidemment choisi en raison de ses attributions habituelles et des Services publics dont il dispose.

La répartition d'attributions entre les Ministères devra se continuer au deuxième degré, à l'intérieur de ceux-ci et d'après les mêmes principes, de telle sorte que, en dernière analyse, la responsabilité de la réunion d'une ressource déterminée soit confiée à un seul Service public qui en sera le fournisseur unique. Ainsi, les Services publics (1) constituent les *éléments réalisateurs* de la mobilisation économique.

La répartition des tâches à accomplir entre les Ministères et dans chaque Ministère entre les Services sera dans les attributions de l'Autorité Gouvernementale supérieure ; celle-ci devra à cette occasion, examiner s'il y a lieu de prévoir le passage, en cas de mobilisation, de tout ou partie de certains Services d'un Ministère dans un autre, ou la création de Ministères nouveaux.

Les Services publics formeront donc l'ossature de tout le système. Il est indispensable qu'ils se préparent avec la plus grande activité dès le temps de paix, à accomplir leur tâche de guerre en développant le plus possible leurs connaissances techniques et en se mettant en contact étroit avec les compétences privées extérieures à l'Administration. En particulier, la collaboration avec les Chambres de commerce, groupées maintenant en Régions Économiques, est susceptible de donner les résultats les plus féconds. Il serait également très utile de constituer, en s'inspirant de ce qui a été fait pendant la guerre, auprès de chaque Ministère chargé d'une ressource, un comité spécial (comité de la laine, du bois, etc...) comprenant les représentants des producteurs et commerçants intéressés. Ce comité ne serait destiné, d'ailleurs, qu'à donner des avis, le droit de déci-

(1) J'ai déjà eu l'occasion de définir le Service public, ou Service administratif, ou Service d'Etat. Il est caractérisé par un personnel hiérarchisé de fonctionnaires ou officiers ayant dans leurs attributions l'emploi des crédits budgétaires, ayant qualité pour acquérir des ressources au nom de l'Etat et pour les utiliser conformément aux lois et règlements en vigueur

sion restant l'attribution exclusive du Ministre ou, en son nom, des fonctionnaires ou officiers relevant de son autorité (1).

On pourrait également envisager la création de sociétés à caractère commercial, mais soumises au contrôle de l'État, qui seraient chargées de la réunion et de la répartition d'une ressource déterminée, en jouant un rôle analogue à celui qui a été dévolu au consortium pendant la guerre, mais un rôle encore plus étendu : les consortiums ne fonctionnaient que pour les produits d'importation, tandis que j'envisage ici la réunion des ressources du territoire national. Toutefois, à mon avis, la création de ces sociétés n'est indiquée que lorsqu'il s'agit de ressources destinées uniquement à la population civile. Quand il s'agit de ressources destinées à l'État, ou à la fois à l'État et à la population civile, il est préférable de s'adresser à des Services publics outillés pour pouvoir réunir, emmagasiner et répartir des matières sur l'étendue du territoire. Nous avons constaté, en particulier, que le service de l'Intendance avait pu, grâce à son organisation existant dès le temps de paix, assurer la mainmise complète sur les principales matières premières qui lui étaient nécessaires et disposer de ce fait d'un moyen d'action très puissant, pour mener à bien son œuvre de mobilisation économique.

b) *Évaluation des besoins et répartition des ressources.* — Nous arrivons ici à un autre aspect du problème.

L'évaluation des besoins nécessitera, elle aussi, l'intervention des Services publics considérés, non plus comme *fournisseurs*, mais comme *utilisateurs*.

Parmi ces besoins figurent, en premier lieu, les besoins des Armées ou des Services publics intéressés directement à la Défense nationale. Ces besoins sont considérables et ils ont un droit de priorité. Notons, d'autre part, qu'ils sont relativement facile à évaluer et que les approvisionnements une fois réunis, il n'y a qu'à s'en remettre, pour leur distribution, aux organes normalement chargés de ce soin.

Pour la population civile, le problème est plus délicat. Nous avons bien spécifié qu'il ne s'agissait ici que des besoins essentiels dont l'État décide d'assurer lui-même la satisfaction. Dès lors, étant donné qu'il s'agira de denrées ou de matières en quantités limitées, il sera naturel que le Gouvernement proportionne la consommation

(1) Voir, page 280, la politique des consortiums.

aux ressources, ce qui conduit à prévoir des mesures de rationnement. Le rationnement facilite d'ailleurs la taxation, (puisqu'on agit à la fois sur la demande et sur l'offre (1), ainsi que la répartition par des commerçants agissant sous le contrôle des Services publics.

Les Services utilisateurs auront donc la mission de déterminer les besoins et de les indiquer aux Services fournisseurs. J'indique tout de suite qu'il y aura des cas où la fourniture et l'utilisation concerneront exclusivement un seul Service public. Ces cas seront assez rares. En général, le Service fournisseur sera lui-même un gros utilisateur qui aura à faire face à ses besoins propres d'une part et, d'autre part, aux besoins des Services utilisateurs secondaires.

Ici, inconvénients très graves à éviter :

Le Service chargé d'une ressource donnée, dont il a lui-même un besoin primordial ne va-t-il pas trop souvent « se servir » lui-même, aux dépens des autres ?

Pour empêcher cet abus, il paraît nécessaire et suffisant de prévoir un recours possible des Services consommateurs qui s'estimeront lésés, auprès de l'Autorité Gouvernementale supérieure. Celle-ci, renseignée par son État-Major économique, aura qualité pour déterminer en connaissance de cause l'ordre d'urgence des besoins à satisfaire.

c) *Cas des besoins de la population civile dont l'Etat n'assure pas directement la satisfaction.* — Nous avons vu que pendant la guerre, l'État n'avait assuré directement la satisfaction que d'un nombre très limité des besoins de la population civile, et que, pour les autres, son action s'était exercée sous les formes les plus diverses. Je vous demande de vouloir bien vous reporter aux indications que je vous ai données plus haut à ce sujet et qui montrent la complexité de la question, tant pour les Subsistances que pour l'Habillement. A mon avis, elle reste, malgré l'expérience de la guerre, des plus difficiles à résoudre et il est nécessaire avant d'adopter une solution, de se livrer à une étude comparative très approfondie de ce qui a été fait en France et à l'étranger pendant le dernier conflit.

J'ajoute que les mesures à prendre dans ce domaine ne devront être mises en action que si la durée de la guerre le rend nécessaire. Elles n'ont donc pas, et de beaucoup, le caractère d'urgence de celles qui ont été envisagées aux alinéas *a* et *b* ci-dessus. Je serais

(1) Tandis que si l'on taxe sans rationner, on agit sur l'offre sans agir sur la demande, et on n'obtient en général aucun résultat pratique.

donc d'avis de donner la priorité à ces dernières dans la préparation de la mobilisation économique et de ne s'occuper de ce que j'appellerai volontiers les besoins secondaires de la population civile, que lorsque l'on aura mis au point l'organisation nécessaire, pour la satisfaction des besoins de l'État (Armées, Services publics) et des besoins essentiels de la population civile. Il y a là une première tâche à accomplir, d'une ampleur considérable, qui demandera plusieurs années, ce qui suffira, à mon sens, à absorber toute l'activité des Services publics, au point de vue de la mobilisation économique.

Pendant qu'ils s'y consacreront, il serait, semble-t-il, dans les attributions de l'Autorité Gouvernementale supérieure et de son État-Major économique, de poursuivre, au point de vue de la satisfaction des besoins secondaires de la population civile, les études comparatives dont je parlais plus haut, et qui permettront ensuite de préparer en temps voulu une organisation, sinon parfaite, du moins susceptible de donner le minimum de déboires : soit que l'on cherche à faciliter la satisfaction de ces besoins, soit que l'on cherche à procéder à des restrictions pour ménager les réserves du pays.

En résumé, l'action du Gouvernement dans la préparation de la mobilisation économique me paraît devoir se présenter de la manière suivante :

A la base, action des Ministres et de leurs Services secondés pour les compétences privées ;

Au sommet, action de l'Autorité Gouvernementale supérieure, répartissant les missions à remplir entre les Ministres et leurs Services, fixant l'ordre d'urgence des besoins, arbitrant les conflits, et, d'autre part, préparant par ses études la solution à adopter pour la question, très complexe, de la satisfaction des besoins secondaires de la population civile. Cette Autorité Gouvernementale supérieure aura en outre la lourde mission d'imprimer, comme nous le verrons tout à l'heure, une direction d'ensemble aux mesures visant l'importation et l'exportation.

En remplissant le rôle dont je me suis efforcé de dégager les aspects essentiels, elle assurera la coordination des efforts. Mais, ce rôle rempli, elle devra se garder comme d'un danger, de s'immiscer dans l'exécution. Il est, en effet, d'une importance primordiale de se garder, à la fois, du défaut et de l'excès de centralisation.

B. MODES D'ACTION DES SERVICES PUBLICS. — DE LA CONTRAINTE
EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE

Il ne doit pas être perdu de vue que, dans le domaine économique, les mesures de contrainte risquent de rester inefficaces et même d'aller à l'encontre des résultats que l'on cherche à atteindre. On s'efforcera donc d'agir en respectant la mentalité et les habitudes des producteurs et des commerçants, — en les plaçant sous le régime du *contrat* plutôt que sous le régime de la *contrainte*, — en agissant dans le cadre des organisations existantes. Il est possible d'atteindre ce résultat parce que la puissance publique dispose du fait de la mobilisation générale et de l'ouverture du droit de réquisition (1), de moyens d'action très étendus, notamment sur la main-d'œuvre (2), les moyens de transport, la répartition de certaines matières premières. Elle est donc en mesure d'apporter au producteur ou au commerçant une aide très efficace, et d'obtenir de lui, en échange, au nom même de son intérêt bien compris, les fournitures ou les services dont elle a besoin.

Mais si l'on doit tâcher, en général, d'éviter la contrainte, il ne s'ensuit pas que l'on ne doit pas être prêt à l'employer si les résistances injustifiées de certains intérêts individuels la rendent indispensable. Dans ce cas, il faut en user sans faiblesse, en utilisant sans hésitation les armes légales, et en se rappelant que les demi-mesures sont plus nuisibles qu'utiles.

Dans leur action, les Services d'État devront être guidés par cette idée primordiale qu'ils doivent s'efforcer de défendre les intérêts du Trésor Public, sans cependant sacrifier les intérêts de l'Industrie et du Commerce, ceux-ci étant un des éléments essentiels de la prospérité nationale, qu'il est d'une importance capitale de sauvegarder (même en le plaçant au seul point de vue des recettes du Trésor Public !). Il y a une juste mesure à réaliser, une solution équitable à trouver, et c'est pour que ce but soit plus facilement atteint que l'on doit chercher à créer un véritable régime de collaboration entre les représentants des Services publics et les représentants de l'Industrie et du Commerce. C'est une idée que j'ai déjà émise, mais sur laquelle je n'hésite pas à revenir en y insistant, tout

(1) Se reporter aux considérations émises, page 200, sur la réquisition suivie d'achat au comptant.

(2) Je rappelle que les questions de main-d'œuvre ont été traitées par un autre conférencier.

en maintenant qu'en dernière analyse, le pouvoir de décision doit rester au Gouvernement et à ses Services.

C. NÉCESSITÉ DE RÉALISER UN SYSTÈME SOUPLE

Il est essentiel de se garder des idées préconçues et des formules toutes faites, d'être éclectique et de réaliser avant tout un système aussi souple que possible, pour pouvoir parer à l'imprévu qui, dans tout conflit, est la règle. Pour obtenir cette souplesse, le meilleur moyen paraît être de pousser très loin les prévisions, en ce qui concerne les mesures générales et d'éviter de préparer trop minutieusement les mesures de détail. L'excès de préparation dans les détails entraîne, en effet, un travail trop considérable pour être bien fait, trop absorbant. Il détourne l'esprit des vues d'ensemble. Il aboutit à une réalisation qui est constamment mise en défaut par des circonstances imprévues (exemple : prévision de *tous* les transports, réalisation de minimes contingents, etc...). En d'autres termes, on doit chercher à tous les degrés (comme il a été dit à propos de l'Autorité Gouvernementale supérieure) à aboutir à une préparation qui encadrera les initiatives sans les entraver.

D. NÉCESSITÉ D'AVOIR DES APPROVISIONNEMENTS INITIAUX

Il devra toujours être prévu des approvisionnement constitués dès le temps de paix, et permettant :

de pourvoir aux besoins immédiats de la mobilisation ;

d'attendre que les mesures de production et de réunion des ressources fonctionnent à plein rendement.

E. FINANCES DE GUERRE

Les Finances de guerre doivent-elles être basées sur l'impôt ou sur l'emprunt ? Question classique. Nous n'avons pas à la discuter ici. En restant dans le domaine de l'expérience du dernier conflit, nous constatons que la France a financé la guerre en faisant appel à l'impôt dans la proportion de 16 % seulement. Mais nous avons fait remarquer que les États-Unis et l'Angleterre, placés dans des conditions beaucoup plus favorables que nous (territoire intact, système fiscal bien assis, etc...), n'ont pu faire appel à l'impôt que dans la proportion de 28 %.

Il ne faut donc pas s'illusionner sur la possibilité de financer une guerre de longue durée, dans le cadre « Nation Armée », « lutte

de matériel » en recourant surtout à des moyens fiscaux.

L'effort fiscal n'en doit pas moins être aussi énergique que possible, ne fut-ce qu'au point de vue *moral* et aussi pour permettre le redressement financier dès la fin des hostilités. Il doit être préparé dès le temps de paix, si possible par adaptation simple et rapide du régime fiscal normalement employé : les résultats de l'impôt sur le revenu anglais méritent, à cet égard, d'être retenus.

Le recours à l'emprunt doit être, lui aussi, soigneusement préparé, avec le souci primordial de réduire au minimum l'inflation et la dette flottante.

Des mesures doivent être également prévues pour éviter des crises de crédit, maintenir en état de fonctionnement le système bancaire du pays, empêcher le recours au moratorium dans toute la mesure du possible.

Enfin, une attention particulière devra être apportée à l'encaisse métallique de la Banque de l'État, à ses réserves de devises, à la composition du portefeuille national en valeurs étrangères.

§ 3. Mobilisation agricole et Ravitaillement général

L'expérience du conflit paraît montrer qu'il y a intérêt à réunir sous la même autorité gouvernementale :

la production agricole, qui doit être maintenue à un taux aussi élevé que possible.

le Ravitaillement des Armées et de la population civile.

Pour cela il semble tout indiqué de faire appel au Service de l'Agriculture et aux services de l'Intendance Militaire et de l'Intendance Maritime.

Le Service de l'Agriculture aurait dans ses attributions la production agricole, les mesures à prendre pour maintenir les récoltes à un taux aussi élevé que possible (semences, main-d'œuvre, engrais machines), en agissant d'ailleurs sur le paysan pour que, comme contre-partie de l'aide qui lui sera apportée, il fournisse les quantités de produits voulues pour la satisfaction des besoins des Armées et du Pays.

Quant aux mesures de Ravitaillement, elles pourraient être réparties entre les trois services intéressés de la manière suivante.

Le Service de l'Agriculture évaluerait les besoins de la population civile, en denrées *essentiels* seulement, et en tenant compte évidemment de la nécessité d'éviter tout gaspillage et d'imposer, le cas échéant, les rationnements indispensables. Le choix des denrées

essentielles, le taux des rations à imposer, devraient être l'objet d'études approfondies et soumis à l'approbation de l'Autorité Gouvernementale supérieure, tant en raison de l'importance de la question que de son étroite liaison avec les mesures visant l'importation et le blocus, que nous examinerons tout à l'heure.

L'Intendance Militaire, renseignée, en ce qui concerne l'Armée de mer par l'Intendance Maritime, centraliserait les besoins de l'ensemble des forces armées.

Le soin d'évaluer les ressources de la métropole, de les comparer à la totalité des besoins, d'en déduire les quantités à demander à l'extérieur appartiendrait au Service de l'Agriculture.

La tâche de réunir sur le territoire les ressources nécessaires, et de les livrer pour une opération de ravitaillement *en gros*, soit aux stations-magasins, soit aux magasins de la flotte, soit aux autorités préfectorales ou municipales pour l'alimentation civile, cette tâche, dis-je, serait du ressort de l'Intendance militaire qui mettrait en œuvre le Ravitaillement National, lequel a permis de rendre des résultats trop efficaces pour ne pas être intégralement conservé.

Ainsi l'Intendance militaire se préparerait à être, en temps de guerre, le fournisseur de gros de tout le monde.

Les opérations de répartition, à partir des stations-magasins ou des magasins de la flotte, seraient effectuées conformément aux règlements de la Guerre et de la Marine. Il appartiendrait, d'autre part, au Ministre de l'Agriculture de régler la répartition des approvisionnements dans la population civile, de prescrire s'il y a lieu restrictions et taxations.

§ 4. Mobilisation Industrielle

Au point de vue industriel, l'État se trouve en face de producteurs beaucoup moins nombreux que dans le domaine agricole. Cette production a ses cadres, cadres de mentalité plus souple que les cultivateurs, plus aptes à s'incorporer dans une organisation d'ensemble.

Il est donc plus aisé de se placer avec eux sur le régime du contrat et conformément au principe général indiqué plus haut, d'obtenir d'eux des fournitures, produites en quantité donnée et sous le contrôle de l'État, en échange de l'aide que ce dernier est en mesure de leur apporter sous des formes diverses. Cette aide peut se traduire simplement par des facilités pour se procurer de la main-d'œuvre

ou des moyens de transport, mais elle peut s'étendre à la fourniture de tout ou partie des matières premières indispensables à une industrie, l'État prenant à sa charge la répartition des dites matières au prorata des besoins de chacun, après avoir réquisitionné celles qui se trouvent sur le territoire national et monopolisé d'autre part l'importation de celles qui proviennent de l'extérieur. J'ai déjà dit, que c'était, à mon avis, la formule optima de la mobilisation industrielle (1).

Si les intéressés se refusent à se placer sous le régime du contrat, reste la solution de la réquisition totale des établissements, solution qui sera moins avantageuse, le rendement de la production se ressentant souvent du fait que l'intérêt du producteur n'agit plus comme stimulant (2).

Il y a entre le régime du contrat et celui de la réquisition totale des usines, une solution intermédiaire qui consiste à réquisitionner les ressources et moyens d'action de l'usine, y compris l'activité intellectuelle et manuelle du personnel, et à lui interdire toute livraison à d'autres personnes que les autorités requérantes sans l'autorisation de celles-ci. Cette solution n'est pas incompatible avec le régime du contrat qu'elle peut précéder ou suivre.

Pour préparer l'application coordonnée et judicieuse des procédés qui viennent d'être indiqués, il est indispensable d'avoir des données aussi précises que possible sur la situation de chacune des branches de l'industrie nationale, susceptibles d'utilisation en cas de guerre. La répartition des établissements sur le territoire (répartition qui a une grosse importance, certaines régions étant plus exposées que d'autres aux atteintes de l'ennemi), — l'outillage de ces établissements, — les transformations qu'ils nécessiteraient pour être utilisés à la mobilisation en vue de la défense nationale, — le rendement dont ils sont susceptibles, — la quotité de leurs besoins en matières premières, — la provenance habituelle de ces matières (production nationale ou importation) et la modification probable de leurs prix en cas de conflit, — les besoins en main-d'œuvre (spécialistes et simples manutentionnaires) — s'il y a lieu, le temps nécessaire pour former de nouveaux spécialistes — devront être étudiés avec le plus grand soin. Cette étude ne pourra pas toujours être poussée aussi loin qu'on le voudrait, étant donné que les industriels sont

(1) Se reporter à la page 230.

(2) Le devoir patriotique devrait pourtant suffire comme stimulant !

en général assez jaloux du secret du fonctionnement intérieur de leurs usines. Il sera cependant possible d'en augmenter progressivement la précision, et de faire comprendre aux chefs d'établissements qu'en restant en liaison étroite avec les Services d'État intéressés, ils contractent une sorte *d'assurance contre le chômage* à la mobilisation.

C'est le Service administratif chargé de préparer la mobilisation d'une industrie qui procédera pour cette industrie aux études dont on vient de tracer les grandes lignes. En partant des données ainsi acquises, il lui restera à établir un plan de mobilisation faisant ressortir les établissements dont la production sera utilisée en tout ou en partie pour la satisfaction des besoins généraux de l'État, et prévoyant les mesures pour les maintenir en état de fonctionner aurement voulu à la mobilisation (main-d'œuvre, ravitaillement en matières premières). S'il y a lieu, il préparera aussi la réunion des matières premières, ou matériels nécessaires à cette industrie, par voie d'achat ou de réquisition sur le territoire national. Ce travail terminé, le service réalisateur pourra faire la balance de la production prévue et des besoins à satisfaire. Si elle accuse un déficit, ce déficit pourra provenir soit d'un manque de matières premières, soit d'un manque de moyens de fabrication, soit des deux causes. Il faudra prévoir l'importation de matières premières, ou d'objets fabriqués ou de moyens de fabrication, séparément ou simultanément. Ces prévisions seront insérées dans le plan d'importation examiné au paragraphe prochain.

La synthèse des plans de mobilisation de chaque industrie, effectuée d'abord par Ministère puis par l'Autorité Gouvernementale supérieure, constituera le plan de mobilisation industriel, indiquant dans l'ensemble :

a) ce qu'on peut attendre de la production de l'industrie nationale en cas de guerre ;

b) par comparaison avec les besoins à prévoir, dans quelle mesure cette production permettra de faire face aux nécessités de la Défense Nationale.

§ 5. Plan d'importation et d'exportation.

A. PLAN D'IMPORTATION

Les plans de mobilisation agricole et industrielle, après avoir préparé les mesures nécessaires pour obtenir le maximum de rende-

ment de la production nationale, permettront, on l'a vu, de déterminer les importations qu'il sera indispensable de prévoir.

Le soin de préparer les importations visant une fourniture donnée, incombe évidemment au Service administratif qui a dans ses attributions la mobilisation de la production nationale relative à cette fourniture, ou (pour les différentes denrées ou matières pour lesquelles cette production n'existe pas) le Service administratif qui reçoit la mission d'effectuer cette préparation. Mais, dans le domaine de l'importation, l'Autorité Gouvernementale supérieure, chargée d'assurer la direction d'ensemble, doit intervenir pour exercer son action coordinatrice, dans une mesure beaucoup plus étendue que dans le domaine de la production nationale.

Il s'agira, en effet, pour cette Autorité, de trouver les solutions les plus favorables au problème de l'importation en cas de conflit (dont on a déjà dégagé les éléments en examinant les répercussions de la guerre sur l'État économique du pays, § 1).

À la base de ces décisions, se trouveront les *propositions* des Services ou Départements ministériels intéressés, qui feront connaître les quantités de denrées ou matières dont ils jugent l'achat indispensable, — les régions d'où il leur paraît préférable de les faire venir — s'il y a lieu les organes de réalisation (missions, etc.) qu'il serait nécessaire d'envoyer dans les pays d'origine.

Mais d'autres éléments interviennent, qui ne rendent pas les propositions des Services toujours réalisables : on se trouve en face d'exigences souvent contradictoires : il faudra donc *choisir* (1) et *décider*.

Il faudra, d'autre part, tenir compte des conventions écono-

(1) *Exemples* : a) Les moyens globaux de transport et de crédit dont le pays peut disposer sont insuffisants (ou risqueraient de le devenir dans certaines éventualités) par rapport à la masse totale des importations demandées : il faut envisager la réduction de celles-ci et les classer par ordre d'urgence, *choisir*, le cas échéant, entre les munitions et les vivres.

b) Les transports sont plus aisés avec un pays, mais les facilités d'obtenir des crédits commerciaux y sont moindres ou inversement : ici encore, il faut *choisir*, la solution la meilleure ;

c) Pour diminuer les difficultés de transport, on est incité à importer des objets fabriqués de préférence aux matières premières plus encombrantes ; mais les matières premières étant moins coûteuses que l'objet fabriqué, on est poussé, si on se place au point de vue du crédit, à la solution inverse qui est, en outre, *favorable au maintien en activité de l'industrie nationale* ; il faut donc encore et toujours *choisir* la mesure la plus avantageuse.

miques avec les alliés ou les neutres, des questions de blocus (que nous examinerons plus loin).

Il faudra aussi résoudre la question des importations privées. Il est indispensable de les surveiller pour qu'elles ne viennent pas absorber une trop large part des moyens de transport et de crédit de la nation. Certaines d'entre elles devront être prohibées, d'autres contingentées. On pourra être amené pour faciliter cette surveillance à obliger les commerçants ou industriels, ayant besoin d'une même catégorie de produits, à se former en groupements (consortiums, comptoirs, etc.) effectuant des achats globaux et les répartissant ensuite entre leurs adhérents.

On peut déduire de cet aperçu sommaire de quelques données du problème, combien une coordination est indispensable pour régler des questions aussi complexes et à quel point l'intervention de l'Autorité Gouvernementale supérieure s'impose pour transformer les propositions des Ministères et des Services administratifs en un plan d'ensemble. Celui-ci constituera le *plan d'importation*, lequel fera ressortir : les quantités à importer, les régions d'achat, les organes de réalisation, la répartition des moyens de transport et de crédit entre les différentes catégories d'importation. Ce plan sera établi avec toutes les variantes nécessaires (modifications possibles à la situation internationale, interruption partielle ou totale par l'ennemi de telle ou telle voie de communication, etc.).

B. PLAN D'EXPORTATION

Restent les *exportations*. En général, une nation en état de guerre réserve ses ressources pour elle-même. Elle doit redouter aussi de ravitailler involontairement l'ennemi par l'intermédiaire des neutres. Il lui est cependant nécessaire de maintenir, dans une certaine mesure, son exportation, mais celle-ci doit être orientée dans un sens favorable aux intérêts du pays dans le conflit.

C'est ainsi que certaines exportations sont nécessaires pour assurer l'entr'aide interalliée, pour obtenir des neutres des contreparties d'importation, pour soutenir le change (1), pour réaliser certaines mesures d'offensive économique, qui seront examinées plus loin...

Le plan d'exportation s'efforcera de prévoir les différentes éventualités possibles et de préparer les mesures correspondantes.

(1) On sera amené peut-être à ce point de vue à maintenir en activité certaines industries de luxe.

§ 6. Organisation des Transports au point de vue de l'Action économique

La mobilisation agricole, la mobilisation industrielle, le plan d'importation et d'exportation comportent l'organisation de courants de transport, dont il convient de préparer l'exécution de la manière la plus judicieuse, tant en réalisant une organisation aussi puissante que possible qu'en tirant le rendement maximum de l'organisation réalisée. Il ne devra pas être perdu de vue que les crises d'approvisionnement aggravent les crises de transport et réciproquement (1). L'organisation des transports vise essentiellement le personnel, les véhicules, la voie de communication proprement dite, les points de garage, de réception, de triage de la voie de communication (gares des voies ferroviaires et fluviales, ports, aérogares, etc.), le raccordement entre elles des différentes voies de communication (gare d'eau réunissant un canal et une voie ferrée, etc.)

§ 7. Questions de Blocus

La préparation de la mobilisation économique et industrielle, telle qu'elle vient d'être esquissée, demande à être complétée par l'examen de questions de blocus. Le blocus doit être envisagé, au point de vue offensif et défensif.

Au point de vue défensif, la meilleure mesure à prendre *a priori* contre les tentatives de blocus de l'ennemi est d'appliquer le plus possible l'une des règles fondamentales déjà énoncées et qui consiste à faire appel avant tout aux ressources nationales, les ressources de l'extérieur (colonies ou étranger) n'étant utilisées qu'à défaut des premières. Cette condition étant supposée réalisée, la production nationale donnant son maximum et l'importation étant réduite à l'indispensable, toute entrave apportée à cette importation par le blocus ennemi aura des conséquences dangereuses, contre lesquelles il n'y aura d'autres remèdes que les restrictions de consommation, soit pour la population civile, soit même pour les Armées. La mise en œuvre des restrictions devra donc être prévue, soit sous la forme de réduction ou même d'arrêt des importations privées (voir plan d'importation), soit sous la forme de rationnement des consommateurs. Nous avons d'ailleurs déjà fait remarquer que ce rationnement s'imposerait vraisemblablement dès l'origine du conflit, pour les besoins essentiels de la population civile, dont l'État

(1) V. page 186.

prendrait à sa charge la satisfaction. Au point de vue qui nous occupe ici, il y aurait un avantage marqué à appliquer des mesures de restriction dès le début des hostilités, de manière à y habituer la population, à mettre en jeu les organes chargés de les appliquer, et à créer des avances d'approvisionnements permettant de tenir plus longtemps, en cas de gêne plus ou moins grande apportée à l'importation par l'adversaire.

Au point de vue offensif, le blocus a pour but d'entraver les importations de l'ennemi. Il peut être réalisé, soit par des mesures militaires ou navales (qui sortent du cadre de cette étude), soit par des mesures économiques, dont la mise en œuvre doit être étudiée dès le temps de paix.

Ces dernières mesures visent surtout les puissances neutres. Il s'agit d'empêcher que ces puissances ne ravitaillent l'ennemi avec leurs propres produits, ou avec des produits achetés au préalable à la France ou à ses alliés. Ce résultat peut être obtenu par divers procédés. On cherchera à drainer au détriment de l'adversaire les ressources des neutres, en effectuant des achats dont on pourra faciliter la réalisation par les conventions économiques déjà envisagées, par des menaces de boycottage, etc. On interdira les exportations chez les neutres de certains produits utiles à l'ennemi, etc.

On peut aussi chercher à faire entrer dans l'organisation du blocus offensif des mesures plus compliquées (et d'exécution plus ou moins réalisable pratiquement), qui consisteraient à aller acheter chez l'ennemi, par des intermédiaires, des produits qui lui sont nécessaires pour poursuivre la lutte (1), ou même à faciliter l'importation chez lui de produits de luxe (2) pour agir défavorablement sur son change.

(1) Si on y réussit, et même si l'adversaire arrive à se procurer ultérieurement des quantités équivalentes de ces produits par des achats à l'extérieur, on lui aura occasionné des transports supplémentaires et des dépenses influant défavorablement sur la balance commerciale, car, la hausse constante des prix étant une règle générale pendant les périodes de conflit, il rachètera probablement plus cher qu'il n'a vendu.

(2) Je me rappelle que pendant la guerre un horticulteur a été condamné pour commerce avec l'ennemi, parce qu'il avait vendu des fleurs rares à un gros industriel allemand, profiteur de guerre. La condamnation était entièrement justifiée étant donnés les termes de la loi et les mobiles qui avaient fait agir le coupable. Mais, en se plaçant au point de vue des conséquences économiques de son acte, on doit reconnaître que celui-ci ne nuisait pas à la Défense Nationale, au contraire.

§ 8. Conclusion

En résumé, la mobilisation économique me paraît devoir comporter :

- Un plan financier ;
- Un plan de transport ;
- Un plan de mobilisation agricole et alimentaire ;
- Un plan de mobilisation industrielle ;
- Un plan de blocus.

A ces plans de mobilisation proprement dits, il serait indispensable d'ajouter un *plan de préparation morale* de la Nation.

Les mesures de mobilisation économique seront d'autant plus efficaces qu'elles se produiront dans un milieu social préparé, par une éducation patiemment poursuivie, à en comprendre la nécessité et à en faciliter l'application.

La Nation doit être mise en face des conséquences économiques inévitables d'un conflit armé. Elle doit savoir qu'en raison des besoins énormes des forces combattantes, de la réduction de la production et des difficultés de l'importation, c'est un devoir impérieux pour chaque citoyen d'aider dans toute la mesure de ses moyens à la réunion des ressources nécessaires à la Défense Nationale, et, d'autre part, de réduire sa propre consommation au minimum indispensable. Le Pays doit savoir que l'abus des importations, l'exagération de la dette extérieure, l'élévation des prix, le gaspillage des deniers et des matières, peuvent avoir une répercussion funeste sur l'issue immédiate de la lutte et sur ses conséquences dans la période d'après-guerre. Il doit être préparé à subir les restrictions, à se prêter sans exigences ruineuses pour les finances de l'État aux opérations des Services chargés de réunir les ressources, à faire preuve, dans ce domaine, de cet esprit de sacrifice admirable, qui lui a permis, pendant la dernière guerre, de supporter les exigences pourtant si lourdes du devoir militaire. Il faut que ces notions essentielles arrivent à pénétrer profondément dans ce qu'on pourrait appeler les réflexes sociaux, qu'elles dictent à la conscience de tous le DEVOIR ÉCONOMIQUE DE GUERRE.

Ce résultat pourra-t-il un jour être atteint ? On peut prétendre que c'est un résultat chimérique, de même que l'on peut, avec le même esprit de scepticisme, soutenir que la mobilisation économique intégrale est trop complexe, partant irréalisable, et qu'il faut

se contenter pour la préparer des mesures partielles prévues avant 1914 et visant à peu près uniquement le Ravitaillement des Armées.

Les arguments que l'on peut invoquer pour défendre cette thèse ne sont peut-être pas sans valeur, mais je n'hésite pas à déclarer que, lorsqu'on se trouve en face d'une nécessité vitale pour la défense de la Patrie, on ne doit admettre les impossibilités qu'après s'être assuré, par des efforts tenaces et acharnés, qu'il est vraiment au-dessus des forces humaines de les surmonter. Or, les résultats obtenus tant avant que pendant et après la guerre, ne permettent pas d'admettre une conclusion aussi pessimiste. Malgré tous les obstacles, il *faut* préparer la mobilisation économique, et, si la tâche est rude, adopter la devise de Guillaume le Taciturne : « Point n'est besoin d'espérer pour entreprendre, ni de réussir pour persévérer. »

ANNEXE (1)

M. L'INTENDANT GÉNÉRAL DUCUING

Nous voudrions mettre en relief la grande figure de l'Administrateur éminent qui a conçu le système du Ravitaillement national, qui l'a préparé pendant une grande partie de sa belle et féconde carrière et qui, après avoir su donner à son œuvre tous les perfectionnements qui en ont assuré le succès, est mort à la tâche, alors qu'après s'être consacré à la théorie, il était le premier artisan de l'exécution : nous avons nommé l'Intendant général DUCUING.

Ce haut fonctionnaire a été, avant 1914, un des hommes les plus en vue de l'Intendance militaire. Celle-ci se doit de conserver précieusement le souvenir de ce grand chef et nous, qui avons eu pendant cinq années l'honneur d'être son modeste collaborateur, son disciple, aimait-il à dire, combien nous nous sentons ému à la pensée de tout ce nous lui devons, et combien nous voudrions contribuer à faire vivre sa mémoire en retraçant à grands traits, avant d'exposer la partie capitale de son œuvre, les principaux épisodes de sa brillante carrière !

Napoléon déclarait que les administrateurs militaires devaient être choisis « parmi des officiers de valeur éprouvée ». Il est permis de dire que M. l'Intendant général Ducuing répondait à cette définition.

Né en 1850, à Plaisance-du-Gers, d'une famille originaire d'Arreau (Hautes-Pyrénées), non loin du village de Valentine (Haute-Garonne), berceau de la famille du Maréchal Foch, son cousin, auquel l'unissait une solide affection, M. Ducuing fit ses études à Tarbes et à Paris. Il suivit, à Paris, les cours du Lycée Charlemagne, et il eut pour condisciple le futur Maréchal Joffre, dont il resta l'ami toute sa vie.

Au début de la guerre de 1870, il venait d'être déclaré admissible à Saint-Cyr, lorsque se produisirent nos premiers désastres. Il

(1) Notes biographiques extraites de la Préface du « Ravitaillement National » par M. Audibert, Contrôleur Général de l'Administration de l'Armée, chez Lavauzelle, 1924.

s'engagea aussitôt dans l'infanterie, franchit successivement, au feu, les premiers échelons de la hiérarchie militaire et fut nommé sous-lieutenant sur le champ de bataille de Patay (2 Décembre 1870). Un mois après, le Gouvernement conférait le grade de sous-lieutenant à tous les admissibles à Saint-Cyr. M. Ducuing, promu, de ce fait, pour la deuxième fois au même grade, aimait à dire qu'il sortait, à la fois, des rangs et de Saint-Cyr.

Il prit part aux combats de Josnes (8, 9, 10 décembre) d'Épinay (17 Décembre), d'Ardenay (8 Janvier 1871), à la bataille du Mans (Défense du plateau d'Auvours, 10 et 11 Janvier) et enfin à la plupart des opérations importantes de l'armée de Versailles.

Après la campagne, il suivit comme officier-élève les cours de Saint-Cyr, et sortit avec le n° 5 de sa promotion, que M. Thiers baptisa lui-même « promotion de la Revanche ». La Revanche ! le sous-lieutenant Ducuing devait être un de ses bons ouvriers.

Affecté au régiment d'infanterie de Bayonne, puis choisi comme officier d'ordonnance par le Général gouverneur de cette place, il eut l'occasion de participer aux négociations qui amenèrent, en 1876, l'internement sur le territoire français de l'armée carliste. Parlant admirablement la langue espagnole, se révélant diplomate avisé, il rendit les plus grands services.

Il entra ensuite à l'École de Guerre. Pendant qu'il en suivait les cours, l'Intendant militaire, professeur d'administration, remarqua cet officier à l'intelligence vive et lucide, à l'esprit organisateur, et le décida à se présenter, une fois breveté, au concours de l'Intendance.

Nommé adjoint à l'Intendance en 1880, M. Ducuing fit ses débuts dans son nouveau service en participant brillamment à la campagne de Tunisie. Puis, après un court passage à la sous-intendance de Tarbes, il fut affecté, en 1884, au Ministère de la Guerre.

C'est là que, comme chef de la Section de mobilisation à la Direction de l'Intendance, il fut appelé à étudier le problème de la réunion, en temps de guerre, des approvisionnements nécessaires aux Armées et aux Places fortes.

L'Intendant Ducuing aborda ce problème avec l'ardente et patriotique volonté de résoudre cette question vitale pour son pays. Profondément pénétré des enseignements de l'histoire et de l'économie politique, il écarta résolument les solutions de contrainte. Il chercha, avant tout, à réaliser un système qui permettrait d'opérer

dans une atmosphère de calme et de confiance. C'est cette idée qui l'amena à donner à son organisation une apparence exclusivement civile, à ne mettre en contact avec le cultivateur que des gens connus de lui, tout en laissant au Service de l'Intendance la plénitude des moyens d'action pour diriger l'ensemble de l'organisation.

Ses conceptions furent approuvées par ses chefs techniques, par l'État-Major de l'armée et par le Haut-Commandement.

Le décret du 12 Mars 1890, aboutissement de ses travaux, fut la première charte du Ravitaillement National.

Accompagnant M. le Général Haillot, ancien chef d'État-Major de l'armée, membre du Conseil supérieur de la Guerre, chargé par le Ministre de l'appuyer de sa haute autorité, l'Intendant Ducuing parcourut pendant deux ans — 1891 et 1892 — toute la France, visitant successivement tous les chefs-lieux de département, pour aller installer les Comités départementaux, leur indiquer les meilleures méthodes de travail et organiser sur place le nouveau Service. Puis il revint au Ministère de la Guerre comme sous-directeur de l'Intendance, et, pendant les sept années qu'il occupa ce poste (1893-1900), il acheva de perfectionner et de mettre au point ce que l'on est en droit d'appeler son œuvre.

Une deuxième réforme importante marqua son passage à l'Administration centrale : la création du *Stage de l'Intendance*, véritable école supérieure d'administration militaire (1), dont les officiers admis au concours d'entrée dans l'Intendance furent appelés à suivre les cours avant d'être définitivement nommés dans le corps.

Afin de donner aux futurs Intendants militaires des connaissances techniques, leur permettant de remplir leurs nombreuses et complexes attributions, M. Ducuing fit désigner, pour professer les cours, des fonctionnaires choisis dans le corps de l'Intendance, l'ingénieur des services administratifs, le pharmacien-major attaché au Comité de l'Intendance, etc. Un éminent conseiller d'Etat, devenu peu après président de section, M. Lyon, demanda à faire un cours de « matières budgétaires », qui eut un grand éclat et qui, publié dans la revue de l'Intendance, fait encore autorité.

En même temps, pénétré de l'importance du rôle que les fonctionnaires de l'Intendance remplissent comme officiers publics, et, d'une façon générale, comme jurisconsultes-conseils d'administra-

(1) Elle porte maintenant le nom d'*Ecole Supérieure d'Intendance*.

tion militaire, M. Ducuing fit décider que, pendant leur stage, les futurs fonctionnaires suivraient les cours de l'École des Sciences politiques : heureuse initiative qui a donné d'excellents résultats.

Promu Intendant Général en 1901, M. Ducuing quitta le Ministère pour occuper successivement les postes de Directeur de l'Intendance du 18^e Corps d'Armée, de la 15^e Région, et, enfin, de l'Afrique du Nord. En 1909, il était rappelé à Paris comme Directeur de l'Intendance au Ministère de la Guerre. Promu Intendant Général de 1^{re} classe en 1910, nommé commandeur de la Légion d'Honneur, il fut appelé, en 1911, aux hautes fonctions de Directeur de l'Intendance du Gouvernement militaire de Paris.

C'est là qu'il vit venir, avec une sorte de prescience des événements, la Grande Guerre — et la Guerre longue. Il déclarait, en effet, dès 1912 : « Nul ne peut prévoir la durée d'une guerre future, ni l'extension qu'elle pourra prendre. Beaucoup de gens pensent qu'elle sera courte, à cause de l'énormité des dépenses devant en résulter. Mais en vérité, on n'en sait rien. Il s'agira d'une lutte terrible mettant en jeu l'existence même du pays, et qui, dès lors, peut se prolonger jusqu'à l'épuisement des dernières ressources. »

Tirant, avec sa lucidité et son esprit de décision coutumiers, la conséquence logique de ses prévisions, il s'efforça de provoquer des mesures propres à augmenter les stocks de denrées alimentaires dont la France pourrait disposer au début de la mobilisation.

Frappé de la diminution des approvisionnements de blé et de farine entretenus par le commerce sur la place de Paris, et inquiet des conséquences qui pourraient en résulter pour le ravitaillement du camp retranché, pendant que les voies ferrées seraient uniquement occupées à transporter les troupes, il fit des efforts acharnés pour obtenir des crédits nécessaires à la constitution de stocks administratifs ; malheureusement ces crédits lui furent accordés trop tard.

D'autre part, un projet de loi dont il avait obtenu jadis le dépôt pour compléter le système du Ravitaillement national, fut, à la suite de ses nombreuses démarches, remis à l'étude par le Gouvernement. Ce projet disait, en substance : « En cas de guerre avec une puissance européenne, les droits de douane cesseront automatiquement de jouer, pendant les quinze premiers jours de la mobilisation, sur les denrées alimentaires, et notamment sur le blé. »

La guerre éclata avant que le Parlement ait pu être saisi de ce projet de loi.

Bien d'autres exemples pourraient être donnés des prévisions de ce grand administrateur, auquel les circonstances allaient permettre de montrer qu'il était aussi compétent dans l'exécution que dans la préparation du Ravitaillement.

L'Intendant général Ducuing prit, le 2 Août 1914, les fonctions de « Directeur général des approvisionnements de siège du camp retranché de Paris ».

Il devenait, de ce chef, responsable de la constitution d'un stock immense de vivres et de fourrages ; nous nous abstiendrons de citer des chiffres ; mais ce qu'il faut que l'on sache bien, c'est que, malgré la marche foudroyante de l'ennemi, par suite de la violation de la Belgique, de Charleroi, de la retraite de nos troupes, l'Intendant général Ducuing avait réuni les approvisionnements voulus à la veille de la bataille de la Marne. Si celle-ci n'avait pas brisé l'élan de l'envahisseur, la capitale n'aurait pas eu à craindre que la famine eût raison de son héroïque volonté de tenir jusqu'au bout.

Pendant que ces événements se déroulaient, le Ravitaillement National réussissait sur l'ensemble du territoire, de manière à donner raison à ses partisans les plus optimistes. Il permettait de réaliser sans heurt, dans une atmosphère d'ordre et de confiance la mobilisation générale des vivres, complément nécessaire et même indispensable de celle des hommes et, comme elle, facteur essentiel de la victoire.

Répetons-le, l'Intendant général Ducuing avait été un des bons ouvriers de la revanche ! La plaque de Grand Officier de la Légion d'Honneur vint, le 10 avril 1915, récompenser ses éminents services, et, pour bien montrer en quelle grande estime il le tenait, le Maréchal Galliéni se rendit chez l'Intendant général Ducuing, accompagné du Général Clergerie, son chef d'État-Major, pour lui remettre les insignes de cette haute distinction.

Ce fut, hélas ! sa dernière joie. Peu de temps après, alors que l'Intendant Général circulait en automobile au milieu des entrepôts et des parcs qu'il avait organisés, une attaque d'apoplexie le terrassa brutalement.

Le Maréchal Galliéni salua par la belle citation suivante, à l'ordre des armées de Paris, le 3 septembre 1915, cette noble victime du devoir :

« Directeur général des Approvisionnements de siège du camp retranché, a, durant onze mois, fait preuve, au point de compro-

mettre gravement sa santé, de qualités administratives et militaires de premier ordre, et d'un dévouement inlassable dans l'application, au profit de l'Armée et aussi de la population civile, d'un plan de ravitaillement qu'avec sa haute compétence il avait établi en temps de paix, et qu'au prix d'efforts acharnés, il a su adapter à des situations de guerre aussi pressantes qu'imprévues ».

L'Intendant Général Ducuing succomba le 29 Mai 1916, sans avoir le bonheur suprême d'assister au triomphe définitif de la Patrie. Tombé à son poste, après s'être donné à son service plus que ne le permettaient ses forces, il laisse, par l'organisation du Ravitaillement, une œuvre qui perpétuera son souvenir de grand Intendant et doit lui assurer la reconnaissance du pays.

Sa disparition, au moment où les questions économiques soulevées par la guerre allaient prendre une acuité, imprévue d'une façon générale, mais que ses études et son expérience lui avaient fait entrevoir, empêcha de connaître les solutions que, dans sa prévoyance, il avait certainement envisagées pour parer aux difficultés qu'il sentait proches. Comme nous l'avons indiqué plus haut, il avait prévu, même avant l'ouverture du conflit, sa longue durée, avec ses deux conséquences : la nécessité de ménager nos ressources et de lutter contre la vie chère. Aussi, dès Septembre 1914, il avait obtenu que le Gouvernement militaire de Paris, imposât à la meunerie l'augmentation du taux d'extraction de la farine et supprimât la fabrication du pain de fantaisie. En même temps, il se servait habilement du stock d'approvisionnements dont il disposait, comme d'un volant régulateur pour empêcher la hausse injustifiée des denrées de première nécessité.

Ces mesures, dont on ne comprit pas immédiatement la portée, auraient certainement été suivies de beaucoup d'autres que l'Intendant général Ducuing aurait fait prendre, grâce à sa tenacité et à sa force de persuasion. Hélas ! ce Daru tombait au moment où sa présence à la tête du corps de l'Intendance eût été particulièrement précieuse.

Nous avons parlé uniquement jusqu'ici des services rendus par l'Intendant Général Ducuing ; il faudrait, pour le faire mieux connaître, évoquer aussi toutes ses qualités intellectuelles et morales, sa haute culture aussi littéraire que scientifique (pour se distraire de ses travaux professionnels, il écrivait des vers charmants, ou il poursuivait des recherches astronomiques) ; sa faculté de parole,

affirmée dans de remarquables conférences à l'École de guerre ou au Centre des Hautes Études militaires, et, sur toutes choses, sa simplicité et sa bonté. Quels sont ceux, jusqu'aux plus humbles, qui ont eu l'occasion de l'aborder, et qui ne gardent pas un souvenir impérissable de son accueil ? Sûr de l'approbation de tous ceux qui l'ont connu, nous disons, de M. l'Intendant Général Ducuing, que c'était un de ces hommes qui font honneur à l'humanité.

J. AUDIBERT,

Contrôleur général de l'Administration de l'Armée.

TABLE DES MATIÈRES

I^{re} CONFÉRENCE

L'INTENDANCE MILITAIRE.— SES ATTRIBUTIONS GÉNÉRALES. SON RÔLE DANS L'ARMÉE.

CHAPITRE I. <i>Principes généraux</i> (historique. — la Loi de 1882).....	9
CHAPITRE II. <i>Organisation générale du Service. — La Direction et la Gestion. — L'Ordonnancement</i>	26
CHAPITRE III. <i>Constitution organique des formations de l'Intendance en campagne. — Le personnel</i>	40
CHAPITRE IV. <i>Examen sommaire des principales attributions du Service</i>	46

II^e CONFÉRENCE

L'INTENDANCE AUX ARMÉES. — RAVITAILLEMENT DES TROUPES EN SUBSISTANCES ET HABILLEMENT.

CHAPITRE I. <i>Le Service des Subsistances. — Données historiques. — Evolution de l'organisation pendant la guerre 1914-1918</i>	55
CHAPITRE II. <i>Le Service de l'Habillement</i>	107
CHAPITRE III. <i>Organisation actuelle de l'Intendance aux Armées</i>	114

III^e CONFÉRENCE

MOBILISATION ÉCONOMIQUE LES ENSEIGNEMENTS DE LA GUERRE 1914-1918

I^{re} PARTIE

Mesures d'Avant-Guerre

CHAPITRE I. <i>Les Subsistances. — Le Ravitaillement National</i>	139
CHAPITRE II. <i>L'Habillement</i>	153
CHAPITRE III. <i>Mesures économiques d'ensemble</i>	155

2^e PARTIE

Mesures prises pendant la première partie de la Guerre (1914-1916)

CHAPITRE I. <i>La crise initiale</i>	158
CHAPITRE II. <i>Les éléments perturbateurs</i>	166
CHAPITRE III. <i>La mobilisation économique au Ministère de la guerre. — Les Subsistances</i>	189
CHAPITRE IV. <i>La mobilisation économique au Ministère de la guerre. — L'Habillement</i>	210
CHAPITRE V. <i>La mobilisation agricole</i>	231
CHAPITRE VI. <i>Le Ravitaillement civil</i>	237

IV^e CONFÉRENCEMOBILISATION ÉCONOMIQUE (*Suite*)

La crise de 1917

L'organisation économique Nationale et Interalliée en 1917 et 1918

Conclusion

CHAPITRE I. <i>La crise des importations (Crédit extérieur. — Transports maritimes)</i>	243
CHAPITRE II. <i>L'organisation économique de la France en 1917-1918</i> ...	260
CHAPITRE III. <i>L'organisation interalliée</i>	286
CHAPITRE IV. <i>Conclusion</i>	290

ANNEXE

M. l'Intendant Général Ducuing. — <i>Notes biographiques</i>	314

TABLEAUX & FIGURES HORS TEXTE

TABLEAU I. — L'acte administratif.....	28
FIGURE 2. — Schéma. — L'ordonnancement et le paiement	34
FIGURE 3. — Schéma. — Réseau de communication	66
TABLEAU 4. — Tableau comparatif des rations de vivres en 1914 et 1918.....	74
TABLEAU 5. — Etablissements expéditeurs du Service des Subsistances en novembre 1918	79
TABLEAU 6. — Envois mensuels aux Armées en 1918 (Subsistances)..	79
TABLEAU 7. — Schéma des approvisionnements d'un régiment d'Infanterie	85
FIGURE 8. — Schéma des formations de l'Intendance aux Armées...	88
FIGURE 9. — Schéma d'un magasin de gare de ravitaillement.....	91
FIGURE 10. — Schéma d'une gare régulatrice	98
FIGURE 11. — Schéma du ravitaillement en viande par transports automobiles	106
TABLEAU 12. — Envois effectués aux Armées pendant la guerre 1914-1918 (Habillement).....	111
FIGURE 13. — Graphique des recettes et dépenses de l'Etat français	168
FIGURE 14. — Variations du change à Paris	177
FIGURE 15. — Variations du change en Suisse	179
FIGURE 16. — Variations des prix du fret	181
TABLEAU 17. — Renseignements sur le commerce extérieur de la France pendant la guerre.....	183
TABLEAU 18. — Exploitation des ports maritimes pendant la guerre	185
FIGURE 19. — Courbes de consommation de l'essence	209
FIGURE 20. — Schéma de la réunion des ressources	216
FIGURE 21. — Courbes de la production et de la consommation des capotes	221
FIGURE 22. — Courbes de la production et de la consommation des brodequins	226
TABLEAU 23. — Données sur le crédit extérieur de l'Entente.....	244
FIGURE 24. — Envois d'or aux Etats-Unis.....	249
TABLEAU 25. — Résultats obtenus par l'« Exécutive » des transports .	288

- I m p r i m e r i e -
Lang, Blanchong et C^{ie}
30, rue du Poteau,
- - Paris (18^e) - -

Au sortir de la Première Guerre mondiale, l'intendant militaire Ferdinand Laporte enseigna au Centre des hautes études militaires et à l'École supérieure de guerre. Il publia dans les années 1920 ses conférences dans un livre intitulé *Mobilisation économique et Intendance militaire*, tirant des leçons de la défaite de 1870 et de la victoire de 1918. Ces travaux ne présentent pas uniquement une démarche descriptive ou historique. Ferdinand Laporte proposa une approche prospective afin de préparer l'armée de son époque aux défis à venir et s'attacha tout particulièrement à définir la capacité à mobiliser des ressources de toutes natures dans le but de soutenir un effort de guerre dans la durée : l'économie de guerre.

Le lecteur ne pourra que s'interroger en parcourant ces pages et relever leur intérêt à l'aune de l'actualité. Le spectre de la guerre, du conflit de haute intensité entre États, a récemment resurgi en Europe. Avec elle est réapparue cette problématique économique dont le ministère des armées a fait l'une de ses priorités stratégiques.

Héritier de l'intendance militaire, le service du commissariat des armées (SCA) travaille activement sur ces sujets. Aujourd'hui comme hier, il lui faut ainsi être inventif pour construire le soutien de demain. En ce sens, la réédition de l'ouvrage de l'intendant militaire Laporte a paru digne d'intérêt à la direction centrale du SCA. Le lecteur le constatera : dès l'introduction, Ferdinand Laporte présente un service de l'intendance militaire dont les missions font écho à celles du SCA. Si les méthodes et moyens mis en œuvre sont aujourd'hui différents, l'objectif reste identique : un soutien d'emploi des armées réactif et moderne.

