UNIVERSITE PARIS I - PANTHEON SORBONNE

THESE

pour l'obtention du Doctorat de Science Politique

---

Présentée et soutenue publiquement le 21 septembre 2000

par Fabrice Bardet

# LA STATISTIQUE AU MIROIR DE LA RÉGION

## Eléments pour une sociologie historique des institutions régionales du chiffre en France depuis 1940

---

Directeur de thèse

Monsieur Michel Offerlé

Professeur à l'Université Paris I - Panthéon Sorbonne

---

Membres du jury

| | |
|---|---|
| Monsieur Jacques Lagroye | Professeur émérite à l'Université Paris I - Panthéon Sorbonne |
| Monsieur Alain Desrosières | Administrateur de l'Institut national de la statistique et des études économiques |
| Monsieur Gilles Pollet | Professeur à l'Institut d'études politiques de Lyon |
| Monsieur Didier Renard | Professeur à l'Université de Franche-Comté |

Cette thèse a été réalisée au sein du laboratoire RIVES de l’Ecole Nationale des Travaux Publics de l’Etat, Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement.

**Remerciements**

C'est très tard que l'on envisage la raison d'être des remerciements en apparence convenus qui ornent les mémoires de thèse. Au moment de mettre la dernière main à son travail, le sentiment d'aboutissement d'un long périple fait écho aux plus vieux souvenirs.
Je veux remercier tout d'abord Alain Desrosières, sans qui ce travail n'aurait pas été possible, pour son attention et son enthousiasme, et Michel Offerlé, pour son exigence formatrice et les fameux séminaires de Bourg-la-Reine.
Je veux remercier ensuite toutes les personnes qui ont facilité cette recherche : Jean-Claude Ruysschaert qui a permis son financement, Jean-François Royer et René Padieu, qui l'ont encouragée alors que son déroulement s'avérait malaisé, la famille Jacquey, Bénédicte Jacquey-Vazquez et Xavier Jacquey en particulier, qui ont mis à ma disposition l'ensemble de leurs archives privées dans des conditions optimales et amicales, Béatrice Touchelay également, qui a bien voulu me transmettre une partie des siennes, Robert Carmille, qui, malgré nos visions divergentes, m'a longuement reçu, Edmée Richard, dont l'énergie m'a ouvert bien des portes.
Je veux aussi remercier ceux qui m'ont aidé à produire ce travail, intellectuellement, matériellement et moralement : mon oncle, Jérôme Dessaux, pour sa connaissance étonnante de l'histoire de la vie politique sous la République, et sa chère Marie, pour avoir favorisé le contexte gastronomique de nos discussions, Xavier Piechaczyk, pour avoir partagé bien plus que notre bureau, Vincent Spenlehauer pour son soutien et sa réflexion luxuriante, Bernard Jouve, pour son réalisme, Anaïk Purenne, pour ses interpellations, Florence Dejoux, pour sa bienveillance et son professionnalisme, Fatiha Belmessous, pour ses orientations dans le champ historique universitaire, mes camarades de l'Ecole nationale des travaux publics de l'Etat pour leur amitié et leurs encouragements à rester en contact avec le quotidien de notre administration, Valérie pour son idée de remerciements, Rachida, Nathalie Dessaux, pour son art de la cartographie, Madeleine Dessaux, pour sa maîtrise de la langue française, mise au service d'une relecture minutieuse, irremplaçable, et Emilie, pour tout.

# INTRODUCTION

## La statistique et le champ politique

L'objet politique que constitue la statistique n'appartient pas, quelles que soient les traditions nationales, à la liste des objets canoniques de la science politique. Sa critique est pourtant régulière dans le champ politique. Le plus souvent, elle concerne la prétention de la statistique à dire la réalité du monde et vise en premier lieu ses modes de fabrication. Les commentaires varient : « on nous cache le plus important », « les statistiques ne reflètent pas la réalité ».[1] La dénonciation concerne ensuite l'utilisation du chiffre statistique par les hommes ou les institutions politiques. Il est alors mis en avant que « la statistique exerce un contrôle social abusif », qu'« il est toujours possible de trouver un chiffre pour justifier une décision ». L'accusation peut enfin porter sur la politisation des institutions de production de la statistique elles-mêmes. Moins fréquente, la critique est alors souvent menée « de l'intérieur », par des statisticiens. On a ainsi vu récemment se développer une polémique sur l'orientation partisane de l'une des institutions centrales de la production statistique française.[2] Ces différentes critiques font l'objet d'une médiatisation récurrente qui souligne la préoccupation que constitue la soumission indiscutable de la production et des usages de la statistique aux forces du champ politique.

L'intérêt répandu pour les liens que nourrit la statistique avec le champ politique doit être mis en regard de la place qu'occupe aujourd'hui l'expertise statistique dans le système politique national, institutionnellement et fonctionnellement. Depuis la fin du XIX$^{ème}$ siècle et la création de l'Office du Travail qui s'insérait dans le cadre de la mise en place de politiques

[1] Le constat est dressé à l'occasion d'un colloque organisé par les syndicats CGT et CFDT de l'Institut national de la statistique et des études économiques ; cf. Alain Desrosières, "La statistique publique : analyse des besoins ou analyse des usages ?", communication au colloque *L'information économique et sociale aujourd'hui. Besoins, représentations, usages*, Paris, 14 février 1996.

[2] L'instigateur en est le démographe Hervé Le Bras qui accuse l'Institut national des études démographiques (INED) qui l'emploie de participer à la diffusion des idées qui font le terreau de l'extrême droite française ; cf. Hervé Le Bras, *Le démon des origines. Démographie et extrême droite*, Paris, Editions de l'aube, coll. Monde en cours, 1998, 264 p.

sociales nouvelles, les institutions statistiques se sont en effet progressivement imposées dans tous les secteurs administratifs. Leurs productions sont aujourd'hui mobilisées dans l'élaboration puis la mise en œuvre de l'ensemble des programmes d'action publique. De sorte que l'usage politique généralisé de la statistique suggère d'évoquer l'avènement, au sein du champ politique national, d'une « raison statistique ».[3]

Parallèlement, la centralisation traditionnelle du système politique français a longtemps concouru à limiter le développement d'usages locaux de l'expertise statistique. Certes, des expériences de production de statistiques locales sont menées dès le début du siècle, par les municipalités notamment, à qui la loi a confié la gestion des affaires de la commune.[4] Développées souvent avec le mouvement hygiéniste, elles prennent d'ailleurs suffisamment d'ampleur pour que l'institution nationale de la statistique – la Statistique générale de la France – diffuse plusieurs années durant leurs résultats.[5] Mais ces initiatives locales demeurent – pour celles dont on retrouve aujourd'hui la trace – isolées et éphémères. Jusqu'aux lois de décentralisation du début des années quatre-vingts, le développement, modeste, d'usages locaux du chiffre statistique s'organise ainsi, presque exclusivement, autour des productions du système statistique public, de celles en particulier de ses implantations régionales ou départementales, peu nombreuses (cf. *infra*). S'engage alors dans les services techniques des collectivités locales, comme dans les administrations déconcentrées de l'Etat, un mouvement de créations de services administratifs nommés « observatoires ».[6] Leur dénominateur commun semble pouvoir être la vocation d'élaboration d'une information chiffrée locale.[7] Le phénomène laisse ainsi présager d'une amplification soudaine des usages politiques locaux du chiffre statistique.

---

[3] Pour une histoire précise du développement des institutions statistiques d'Etat, voir Alain Desrosières, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, coll. Textes à l'appui, 1993, 444 p., en particulier les pages 191-203. On pourra également se reporter pour la France à l'ouvrage publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques à l'occasion de son cinquantième anniversaire ; cf. *Cinquante ans d'INSEE... ou la conquête du chiffre*, Paris, INSEE, 1996, 222 p.

[4] Albert Mabileau, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, coll. Clefs politique, 1994, 158 p., pp. 32-34.

[5] L'introduction du premier numéro du *Bulletin de la Statistique générale de la France* de 1911 annonce ainsi l'intention de ses promoteurs de faire régulièrement état des différentes productions statistiques des administrations municipales, « malheureusement fort peu nombreuses ». Le chapitre consacré à ces statistiques municipales ne disparaîtra de la publication qu'en 1940.

[6] Une enquête de 1986 du Conseil national de l'information statistique – organisme qui rassemble les producteurs et les utilisateurs de l'information statistique – établit le lien pressenti entre ce phénomène administratif et la décentralisation ; cf. Conseil national de l'information statistique, "Rapport sur les aspects statistiques de la décentralisation", Paris, 1986, 66 p.

[7] L'hypothèse peut être formulée sur la base du dépouillement de multiples numéros de publications à destination des acteurs locaux qui sont consacrées, à partir de la fin des années quatre-vingts, au développement des observatoires. On pourra consulter à titre illustratif le numéro des *Cahiers du Laboratoire d'études et de*

Au-delà du chiffre, la « statistique » désigne également aujourd'hui une discipline universitaire à tout le moins, une science pour certains de ses spécialistes. Les statisticiens disposent ainsi d'une autorité spécifique dans la définition de la catégorie des productions statistiques.[8] Or, tous les comptages administratifs ne disposent pas des critères de scientificité reconnus par la profession pour être envisagés comme des statistiques. A ce titre, le phénomène des observatoires locaux se développe pour partie en dehors du champ constitué de l'expertise statistique. Il ne s'agit pas ce faisant de reprendre à notre compte l'argument technique, mais d'envisager en revanche la réalité engagée par cette exclusion prononcée par les statisticiens.

En s'intéressant ainsi au débat nourri au sein du champ de l'expertise statistique sur les natures et fonctions des observatoires, on distingue un des arguments les plus employés pour mettre en doute la capacité des observatoires locaux à promouvoir l'expertise statistique. Il concerne la taille trop réduite des échantillons statistiques que permettent de construire leurs territoires de référence. Or, cet argument n'est pas utilisé concernant les initiatives régionales. On remarque parallèlement que les services statistiques déconcentrés de l'Etat – qui emploient la quasi-totalité des statisticiens du secteur public, les observatoires des collectivités locales ne disposant que très rarement d'agents statisticiens – sont majoritairement implantés dans les administrations régionales, à l'instar des directions régionales de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) qui en constituent l'échelon administratif le plus déconcentré.[9] De sorte que les expériences régionales d'observatoires apparaissent beaucoup plus directement soumises aux régulations du champ scientifique de la statistique. Au début des années quatre-vingt-dix, ce sont même certaines administrations d'Etat déconcentrées qui sont à l'initiative d'observatoires régionaux qui bénéficient ainsi de compétences de statisticiens proprement dites. Le phénomène des observatoires qui débute avec les années quatre-vingts ne peut donc être entièrement exclu du champ de la production statistique. Nombre d'entre ces initiatives, régionales en particulier, participent au contraire au développement d'usages politiques locaux du chiffre statistique.

*recherches appliquées en sciences sociales* dont le dossier s'intitule *Les observatoires locaux en question* (n°16, 1989), le numéro des *Cahiers de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France* dont le dossier est consacré aux *Observatoires* (n°101, 1992), ou encore le numéro de la revue *Territoires*, qui titre *Observatoires locaux : de l'observation à l'action* (n°343, 1993).

[8] Seuls les statisticiens du secteur public interviennent dans ce processus. Une part importante de la profession, employée par le secteur privé, demeure à l'écart de la production des statistiques administratives.

[9] Seul le ministère de l'Agriculture fait exception qui dispose de services statistiques dans ses directions départementales.

## Pour une sociologie historique des institutions régionales de la statistique

Le développement d'usages politiques locaux de la statistique permet-il de conclure à la soumission de tous les territoires du champ politique à la « raison statistique » ? A tout le moins il constitue une nouvelle étape du processus de rationalisation des pratiques sociales déjà envisagé à la fin du siècle dernier par Max Weber.[10] A ce titre il engage à entamer une recherche sur la genèse des institutions qui sont à son origine, afin de « fonder non en raison, mais, si l'on peut dire, en histoire, en raison historique, la nécessité ou la raison d'être proprement historique des microcosmes séparés (et privilégiés) ou s'élaborent des énoncés à prétention universels sur le monde ».[11] Le programme scientifique est maintenant connu, largement nourri ces dernières décennies de travaux de sociologie, et, plus récemment, de travaux de science politique ou d'histoire, qui tous se sont centrés essentiellement sur les institutions d'Etat.[12] Il a abouti notamment à appréhender l'Etat comme une institution ayant constitué dès son origine « une force de rationalisation des modes de domination ».[13] Certaines parties de cette entreprise collective restent cependant à écrire. On souhaite présenter ainsi l'isolement des travaux menés sur le champ de la production statistique et les hypothèses qui peuvent être formulées à cet égard. Ce contexte suggère et oriente la mise en œuvre d'une sociologie historique des institutions à l'origine du développement d'usages politiques locaux de la statistique. On insistera ensuite sur l'intention dont se nourrit ce chantier d'enrichir l'approche sociologique de l'Etat par la mobilisation des outils de l'analyse des politiques publiques.[14]

---

[10] Le sociologue allemand soulignait en particulier le caractère essentiellement rationnel des modes de domination sur lesquels se fondaient les systèmes politiques contemporains. Cet aspect de la réflexion retenu par la sociologie politique ne constitue au demeurant qu'un aspect du travail de Max Weber qui décrit un mouvement général de rationalisation de la vie dont il était convaincu qu'il constituait pour l'Occident le « destin de notre temps » ; cf. Dirk Kaesler, *Max Weber. Sa vie, son œuvre, son influence*, Paris, Fayard, 1996 (1995), 300 p., p. 198.

[11] Pierre Bourdieu, *Méditations pascaliennes*, Seuil, Paris, 1997, 318 p., p. 128.

[12] En science politique, l'engagement de ces recherches remonte au début des années quatre-vingts, lorsque Bertrand Badie et Pierre Birnbaum font le constat du désintérêt que marque la sociologie politique pour l'Etat – pourtant au cœur des entreprises fondatrices de Karl Marx, Emile Durkheim et Max Weber – et entreprennent l'importation des travaux de la sociologie historique américaine emmenée notamment par Theda Skocpol ; cf. Bertrand Badie, Pierre Birnbaum, *Sociologie de l'Etat*, Paris, Hachette, coll. Pluriel, 1982 (1979), 240 p.

[13] Pierre Bourdieu, *Contre-Feux*, Liber - Raisons d'Agir, 1998, 126 p., p. 47. On pourra se reporter surtout aux numéros 116 et 117 de *Actes de la recherche en sciences sociales*, « Histoire de l'Etat », mars 1997 ; ou à l'ouvrage d'Olivier Christin, *La Paix de religion. L'autonomisation de la raison politique au XVIème siècle*, Seuil, 1997, 332 p.

[14] Cet enrichissement semble aujourd'hui s'organiser, aux Etats-Unis en particulier, sous la bannière du « néo-institutionnalisme » que les « contours flous » rendent cependant délicate à mobiliser ; cf. Loïc Blondiaux, "Les tournants historiques de la science politique américaine", *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, Les sciences du politique aux Etats-Unis. Vol I. Histoire et paradigmes, n° 40, 1997, pp. 7-38, p. 23.

Parmi les champs sociaux les plus investis par les différents courants de recherche qui alimentent une sociologie historique des formes de domination qui régissent le monde, on doit mentionner le champ de la production juridique. De manière emblématique, Pierre Bourdieu qui revendique l'héritage de la pensée de Pascal choisit de mettre en exergue l'approche de la Loi par le philosophe qui la considère comme une « usurpation » de la liberté du peuple.[15] Dans cette perspective, les travaux se sont multipliés qui ont souligné la place faite à la norme juridique au cœur du champ politique, la force symbolique et matérielle dont elle dispose, les mécanismes qui permettent son élaboration, les contextes de son instrumentalisation.[16] Le champ de la formalisation mathématique ou économique constitue un second terrain d'enquête privilégié pour la sociologie des processus historique de rationalisation des modes de domination.[17] D'importants travaux de science politique et d'histoire ont également été menés sur les processus de rationalisation des modes de gouvernement nationaux que porte le développement de l'argument économique.[18] D'autres travaux encore ont été conduits sur des rhétoriques contemporaines de la rationalité moins répandues que celles du droit ou de l'économie. On pense en particulier à l'analyse des organisations et à son corollaire le management, au marketing, à la publicité, ou encore à l'évaluation des politiques publiques chargée de rationaliser l'action publique après sa première mise en œuvre.[19] Du côté du champ de la production statistique en revanche, le chantier de la sociologie historique de ses institutions semble désinvesti.

[15] Pierre Bourdieu, 1997, *op. cit*., p. 201.

[16] Voir Pierre Bourdieu, "La force du droit. Eléments pour une sociologie politique du champ juridique", *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 64, 1986, pp. 3-19. Des recherches menées plus récemment se distinguent également par une attention plus grande portée au travail spécifique des professionnels du droit ; cf. Pierre Lascoumes, Evelyne Serverin, "Le droit comme activité sociale : pour une approche wébérienne des activités juridiques", *Droit et société*, n°9, 1988 ; Jacques Commaille, *L'esprit sociologique des lois*, Paris, Presses universitaires de France, 1994, 276 p.

[17] Comme en témoigne le numéro des *Actes de la recherche en sciences sociales*, « Economie et économistes », n° 119, 1997.

[18] Voir Richard Kuisel, *Le capitalisme et l'Etat en France. Modernisation et dirigisme au XX*ème *siècle*, Paris, Gallimard, 1984 ; ou Michel Margairaz, *L'Etat, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion. 1932-1952*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière, coll. Histoire économique et financière de la France, 1991, 1456 p. En science politique, il faut noter également le travail de Delphine Dulong sur l'introduction de paramètres économiques en politique ; cf. Delphine Dulong, *Moderniser la politique. Aux origines de la V*ème *République*, Paris, L'Harmattan, 1998, 296 p. ou "La conversion de la compétence économique en compétence politique sous la Ve République", *Politix*, n° 35, 1996, pp. 109-130.

[19] Sur ce dernier sujet, voir l'important travail de Vincent Spenlehauer, *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification*, mémoire de doctorat de science politique, sous la direction de François d'Arcy, Université Pierre Mendès France Grenoble II, 1998, 586 p.

### *La statistique hors de la recherche sociologique*

La faiblesse de la recherche sociologique sur les systèmes et les outils de la statistique en France doit tout d'abord être replacée dans le contexte international du développement institutionnel de la sociologie. Depuis une trentaine d'années cependant, ce verrou historique semble progressivement sauter dans tous les pays où les sciences sociales se développent. La recherche française entretient en revanche un retard qui apparaît aujourd'hui spécifique. On souhaite ainsi montrer comment l'autonomisation progressive du champ de l'expertise statistique, qui a déjà permis la conduite de travaux critiques sur la production de la statistique, semble maintenant constituer la seule dynamique susceptible de faire entrer à terme la statistique dans les objets de la recherche sociologique.

Lorsqu'Emile Durkheim jette, à la fin du siècle dernier, les bases de la sociologie, il appuie les règles de sa méthode sur un outil de connaissance en plein développement : la statistique. Au-delà de la formule fameuse selon laquelle « les faits sociaux doivent être traités comme des choses », Emile Durkheim indique en effet l'outil principal qu'il convenait selon lui d'utiliser :

> *« Au premier abord, [les faits sociaux] semblent inséparables des formes qu'ils prennent dans les cas particuliers. Mais la statistique nous fournit le moyen de les isoler ».*[20]

La statistique est ainsi un outil de distinction scientifique. Elle est également l'outil de distinction institutionnel susceptible de permettre à la sociologie de remettre en cause la suprématie universitaire de la philosophie. Il est difficile dans ces conditions pour les promoteurs de la sociologie de faire de l'outil de leur projet scientifique l'objet de leur discipline. Ce lien entre sociologie et statistique écarte ainsi pour de longues années la réflexion sociologique de la production statistique elle-même. Un siècle plus tard, le fait apparaît comme un paradoxe :

> *« [...] alors que la théorie durkheimienne de la sociologie comme ″science des institutions″ contenait, plus qu'aucune autre théorie sociologique, les éléments qui auraient permis d'analyser sociologiquement l'institution statistique, Durkheim et ses disciples firent l'impasse sur ce point ».*[21]

[20] Emile Durkheim, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Flammarion, coll. Champs, 1983 (1895), 256 p., p. 102.
[21] François Héran, "L'assise statistique de la sociologie", *Economie et statistiques*, n° 168, 1984, pp. 23-35, p. 25.

Les contraintes structurelles qui pèsent sur l'attitude du sociologue français à l'égard de la statistique se retrouvent d'une certaine manière dans l'orientation que donne alors son homologue allemand à ses propres travaux. Max Weber, qui égrène les grands domaines sociaux dans lesquels l'Occident se distingue selon lui par une approche rationnelle des choses, ne s'intéresse pas en effet au développement rapide des comptages statistiques. La rationalisation de l'administration s'incarne principalement selon lui dans le développement des compétences juridiques des agents de l'Etat :

« Toute notre existence, dans les conditions politiques, techniques et économiques qui la fondent, est inévitablement et absolument captive d'une organisation de bureaucrates spécialisés, techniciens et commerciaux, mais surtout de fonctionnaires d'Etat qualifiés en droit, qui administrent quotidiennement les fonctions les plus importantes de la vie sociale ».[22]

La genèse de la sociologie mêlée au développement de la statistique constitue ainsi un élément majeur du caractère tardif, quels que soient les pays, des premières recherches sociologiques menées sur les systèmes et outils statistiques.

Depuis les années soixante-dix cependant, dans le mouvement de développement important de la sociologie, une somme de travaux est menée dans plusieurs pays anglo-saxons retraçant les contextes politiques et sociaux du développement des systèmes statistiques nationaux.[23] En France, quelques travaux sont également engagés. Mais l'entreprise n'est pas celle de sociologues. La majorité de ses artisans sont polytechniciens et appartiennent au corps des administrateurs de l'INSEE.[24] Ils ont en commun d'être récemment sortis de l'Ecole nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE) où Pierre Bourdieu dispense à cette époque un enseignement de sociologie.[25] D'Alain Desrosières, qui entre à l'ENSAE en 1962, jusqu'à Laurent Thévenot, de huit ans son cadet, c'est ainsi toute une génération de statisticiens qui s'inquiète des conditions sociales de production de la statistique administrative. La liste est importante compte tenu de la taille réduite des promotions d'administrateurs – une dizaine chaque année – sur laquelle il faut inscrire Robert Salais, qui

[22] Cité par Dirk Kaesler, 1996 (1995.), *op. cit.*, p. 162.
[23] Voir Alain Desrosières, 1993, *op. cit.*, pp. 22-23.
[24] Comme son nom le suggère, ce corps d'Etat a en charge l'administration du système statistique public, qui comprend l'INSEE et les services statistiques des ministères.
[25] Pierre Bourdieu a fait la rencontre quelques années plus tôt, d'Alain Darbel, Jean-Paul Rivet et Claude Seibel qu'il nomme ses « amis de l'INSEE », tous trois alors en poste à la direction régionale d'Alger ; cf. Pierre

se penche sur les statistiques du chômage, et Bernard Guibert, Jean Laganier et Michel Volle qui travaillent sur les branches industrielles.[26] Seul Luc Boltanski, qui s'intéresse dans cette dynamique aux nomenclatures de consommation puis à la catégorie des cadres, est sociologue.[27]

Dans le souvenir des anciens élèves de l'ENSAE, Pierre Bourdieu est alors impressionné par les perspectives de recherche qu'ouvre le système statistique de l'INSEE. Il s'agit à terme d'exploiter ce potentiel statistique pour promouvoir une recherche sociologique d'envergure, pour « faire du Lazarsfeld en mieux ». De sorte que la perspective de faire de l'outil de son projet l'objet d'une recherche ne l'intéresse guère. François Héran aurait ainsi pu prolonger le trait esquissé pour Durkheim à l'endroit de Pierre Bourdieu : une nouvelle fois en France, l'institution statistique demeure en dehors du programme de la sociologie.

L'avancée que réalise cette première série de travaux sur la production statistique n'est pas négligeable pour autant. Scientifiquement d'abord, elle est appuyée sur la maîtrise de la dimension technique de l'outil statistique et sur la connaissance de l'activité professionnelle des statisticiens qui administrent le système statistique. L'approche s'apparente ainsi à une sociologie « internaliste » qui se distingue dans son programme de la perspective d'une sociologie des systèmes statistiques, davantage centrée sur les conditions de développement politiques et sociales externes à l'institution.[28]

Cette succession de travaux menés par des administrateurs de l'INSEE sur leur propre champ d'activité témoigne également d'un avancement du processus d'autonomisation du champ de l'expertise statistique qui augure de nouvelles perspectives pour la réflexion engagée. En juin 1976, l'unité de recherche de l'INSEE organise ainsi le colloque de Vaucresson qui donne lieu à la publication de l'ouvrage collectif *Pour une histoire de la statistique* rassemblant les points de vue de nombreux historiens et statisticiens sur l'histoire des productions statistiques.[29] Il s'agit dans l'esprit des initiateurs de la manifestation que sont

Bourdieu, *Choses dites*, Paris, Minuit, coll. Le sens commun, 1987, 232 p., p. 17. Ils travaillent d'abord ensemble à *Travail et travailleurs en Algérie* (1963), puis montent ce projet d'intervention.

[26] On peut citer parmi leurs travaux Bernard Guibert, Jean Laganier, Michel Volle, "Essai sur les nomenclatures industrielles", *Economie et statistique*, n° 20, 1971, pp. 23-36 ; Alain Desrosières, "Eléments pour l'histoire des nomenclatures socioprofessionnelles", dans *Pour une histoire de la statistique*, Paris, INSEE/Economica, vol. I : Contributions, 1987 (1977), pp. 155-231. ; R. Salais, N. Baverez, B. Reynaud, *L'invention du chômage*, Paris, Presses universitaires de France, 1986 ; Laurent Thévenot, "L'enregistrement statistique : une mesure décisive", communication au colloque du Conseil national de l'information statistique, 1984.

[27] Luc Boltanski, *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Minuit, 1982, 524 p.

[28] Voir Alain Desrosières, 1993, *op. cit.*, pp. 11 et s.

[29] *Pour une histoire de la statistique*, vol. I : Contributions, 1987 (1977), et Joëlle Affichard (dir.), vol. II : Matériaux, 1987, Paris, INSEE/Economica.

Jacques Mairesse, Alain Desrosières et Michel Volle de faire réaliser aux historiens une critique de leurs sources et aux statisticiens une critique de leurs outils.

Guidée par une approche moins « internaliste », portée pour partie également par des historiens ignorants des choses de la statistique, l'entreprise bénéficie au sein de la communauté des administrateurs de l'INSEE d'une postérité moindre au regard de la précédente. On peut estimer que l'autonomisation du champ de l'expertise statistique n'est alors plus suffisante pour que ce niveau supplémentaire de critique interne soit accepté. De fait, les administrateurs de l'INSEE qui poursuivent leurs travaux dans la perspective critique ouverte par le colloque engagent parallèlement des stratégies de repositionnement professionnel qui les éloignent des parcours traditionnels suivis par leurs collègues. L'un rejoint l'Ecole des hautes études en sciences sociales, le second s'oriente vers le secteur privé, un seul parvenant à poursuivre plusieurs années son programme de sciences sociales au sein de l'unité de recherche de l'INSEE – devenue le Centre de recherche en économique et statistique (CREST).

La fin des années quatre-vingts est ensuite l'occasion de la publication de nombreux travaux issus de programmes de recherche internationaux, à nouveau axés sur l'histoire des outils statistiques plus que sur celle des institutions de la statistique. Pourtant reconnue dans le monde anglo-saxon d'où partent ces initiatives, la sociologie française demeure à leur écart.[30] Alain Desrosières défend alors, isolé, le projet de la rencontre des deux problématiques : les attendus scientifiques du développement de la statistique doivent être mêlés à ses attendus politiques et administratifs.[31] Inexorablement, et malgré l'écho que reçoit cet ouvrage, il faut constater que la recherche sociologique demeure à l'écart du champ de l'expertise statistique.

Il faut mentionner cependant la tentative alors réalisée par la revue *Politix* qui consacre quelques mois plus tard un numéro entier à « l'imagination statistique » dont l'éditorial

[30] A l'écart par exemple de l'ouvrage collectif *The Probabilistic Revolution*, vol. I : Ideas in History, Lorenz Krüger, Lorraine J. Daston, Michael Heidelberger, (eds), 450 p., vol. II : Ideas in the Sciences, Lorenz Krüger, Gerd Gigerenzer, Mary S. Morgan, (eds), 460 p., MIT Press, Cambridge, Massachussets, and London, England, 1987.

[31] Alain Desrosières, 1993, *op. cit.*, p. 17. Dans une perspective proche de celle d'Alain Desrosières, on doit mentionner les travaux menés par les chercheurs du Centre Alexandre Koyré, histoire, science et technique de l'EHESS qui portent sur l'histoire du calcul des probabilités et de la statistique ; cf. Eric Brian, *La mesure de l'Etat. Administrateurs et géomètres au XVIII*ème *siècle*, Paris, Albin Michel, 1994, 462 p. ; Michel Armatte, Alain Desrosières, "Méthodes mathématiques et statistiques en économie : nouvelles questions sur d'anciennes querelles", communication au colloque Pratiques étatiques et traditions nationales : bilan des travaux et perspectives d'avenir en histoire de la statistique, Université du Québec, Montréal, 21-23 septembre 1999, 34 p. On doit enfin mentionner l'entreprise menée sur l'émergence des institutions de sondages dans une perspective de sociologie proche de celle que développe Pierre Bourdieu ; cf. Patrick Champagne, *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*, Paris, Minuit, coll. Le sens commun, 1990, 314 p.

signale qu'il voudrait « introduire, en science politique, à certains développements récents de l'histoire et de la sociologie des formes statistiques ».[32] Dans cette perspective, le numéro accueille Alain Desrosières, ainsi notamment que Michel Armatte et Laurent Thévenot qui nourrissent explicitement la problématique engagée par leur collègue dont l'ouvrage fait également l'objet d'une recension.[33] D'autres réactions à l'ouvrage d'Alain Desrosières sont publiées qui proviennent notamment du Groupe de sociologie politique et morale de l'Ecole des hautes études en sciences sociales.[34] Les travaux engagés depuis dans cette perspective demeurent pourtant isolés, à l'instar de celui mené par Loïc Blondiaux sur le type particulier de statistique que constituent les sondages.[35] La « raison statistique » est encore loin de recueillir le succès de sa voisine « économique » qui fait l'objet de réguliers travaux de sociologie.

L'état des lieux ainsi dressé de la recherche sociologique sur le champ de l'expertise statistique suggère plusieurs commentaires. L'isolement des travaux menés ne doit pas, tout d'abord, masquer leur qualité. Le programme de la sociologie historique des institutions de la statistique est en effet précisément défini déjà et l'entreprise fondée théoriquement. L'inachèvement du processus d'autonomisation du champ de l'expertise statistique pose néanmoins d'importants problèmes pratiques d'accès à ce champ, vis-à-vis desquels une méthode particulière doit être envisagée (cf. *infra*).

### *L'institutionnalisation de la région*

Le renforcement, sous l'influence de la construction européenne, des institutions politiques régionales constitue aujourd'hui un point commun à l'ensemble des législations nationales de l'Union européenne dont les effets sur les systèmes politiques semblent suffisamment importants pour que certains politistes évoquent l'émergence d'un « néo-

[32] Le numéro est coordonné par Loïc Blondiaux et Bastien François ; cf. *Politix. Travaux de science politique*, n°25, 1994.
[33] Michel Armatte, "Invention et intervention statistique. Une conférence exemplaire de Karl Pearson (1912)", *ibid.*, pp. 21-45 ; Laurent Thévenot, "Statistique et politique. La normalité du collectif", *ibid.*, pp. 5-20. La recension de l'ouvrage d'Alain Desrosières est signée par Didier Georgakakis, *ibid*., pp. 153-160.
[34] Nicolas Dodier, "Les sciences sociales face à la raison statistique", Annales de l'EHESS, 1996, pp. 409-428. On doit citer également la critique de Libby Schweber, "L'histoire de la statistique, laboratoire pour la théorie sociale", *Revue française de sociologie*, n°XXXVII, 1996, pp. 107-128.
[35] Loïc Blondiaux exploite un aspect de son travail de doctorat à l'occasion du numéro de Politix évoqué à l'instant qu'il coordonne ; cf. Loïc Blondiaux, "Le chiffre et la croyance. L'importation des sondages d'opinion en France ou les infortunes d'une opinion sans publics", *Politix. Travaux de science politique*, n°25, 1994,

régionalisme ».[36] Dans le contexte français marqué par le centralisme, le terme fait écho à des mouvements politiques combattus à toutes les époques de la République par les gouvernements qui redoutent la mise en cause des fondements du régime. Il fait ressurgir ainsi le vieux débat constitutionnel qui oppose les défenseurs du système actuel aux partisans d'un Etat fédéral, produit d'un rassemblement de régions. D'autant que les lois de décentralisation du début des années quatre-vingts ont donné à la région le statut de collectivité locale. Se dirigerait-on vers des gouvernements régionaux ? L'interrogation est d'autant mieux alimentée aujourd'hui que les territoires régionaux, tels qu'ils ont été dessinés en France à la fin des années cinquante, disposent d'une taille suffisante pour envisager leur autonomie économique. La taille compte également pour que se développe l'idée d'une possible « transposition », à l'échelon régional, des institutions politiques nationales et de leurs usages.[37] Ainsi en est-il de l'outil de gouvernement statistique que ses artisans les statisticiens jugent adaptable à l'échelon régional (cf. *supra*). Les institutions régionales ont-elles dans ce contexte adopté la stratégie de maîtrise de l'outil de gouvernement que représente la production statistique en région ? La sociologie historique des institutions de la statistique en région qui permet de répondre à cette question se présente comme un moyen d'appréhender précisément le degré d'institutionnalisation des régions, un moyen en particulier d'envisager ce que la représentation d'un « gouvernement régional » comporte d'imprécisions.

Plutôt que d'envisager cependant une problématique trop institutionnaliste centrée sur le renforcement des régions permis par les réformes des vingt dernières années, et dans l'esprit du programme d'une sociologie historique, nous avons alors étudié les possibilités d'élargissement de la période d'observation. L'entreprise pouvait ainsi être envisagée dans la perspective d'éclairer jusqu'à la genèse de l'idée de région, celle des premiers mouvements régionalistes. Notre prisme d'observation constitué par les institutions régionales de la statistique ne permit pourtant pas de remonter aussi loin dans le temps, leur genèse ne se révélant pas contemporaine des premières manifestations du régionalisme. Nous nous sommes donc limité finalement au processus d'émergence des régions institutionnelles, de quarante ans antérieur, quand même, à la création des régions politiques par les lois de décentralisation.

pp. 117-152. On se reportera également à la publication de sa thèse, *La fabrique de l'opinion. Une histoire sociale des sondages*, Paris, Seuil, coll. Science politique, 1998, 610 p.

[36] Voir par exemple Richard Balme (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica, coll. Politique comparée, 1996, 302 p.

[37] Soulignons le caractère utopique d'une telle représentation des institutions politiques qui apparaît dès que l'on envisage les processus complexe de leurs genèses ; cf. Bernard Lacroix, Jacques Lagroye, *Le Président de la*

Il est utile cependant d'évoquer les recherches infructueuses qui ont amené à déterminer les bornes historiques de notre travail.

Afin de retrouver la trace d'usages régionaux anciens de chiffres statistiques, celle d'éventuelles institutions productrices de ce chiffre, on a d'abord sondé trois champs sociaux liés à l'émergence de la notion de région aux premières années du siècle. La première concerne le milieu des géographes. La seconde celui des mouvements politiques dits « régionalistes ». La troisième, de quelques années postérieure, vise les milieux économiques de l'après première guerre mondiale, alors qu'ont été institués les groupements de chambres de commerce nommés « régions économiques ».[38]

Dès la fin du XIX$^{ème}$ siècle, le terme de région est très employé par les géographes français, la plupart d'entre eux consacrant leurs travaux de thèse à l'étude d'une région. Le terme n'a pas encore acquis cependant son sens contemporain et son usage se rapproche de celui que nous avons aujourd'hui du terme « pays ». Ainsi les régions ne correspondent-elles pas alors à des territoires aux frontières bien définies. A l'inverse, « les premières études sur les réalités régionales soulignent la diversité des divisions possibles dans tout l'ensemble territorial ».[39] Chaque ouvrage consacré à une région débute ainsi par la défense par son auteur du périmètre qu'il a souhaité donner à son étude. Les tentatives qui sont menées dès le début du siècle au sein de la communauté des géographes pour unifier les découpages d'étude font l'objet de perpétuels débats.[40] Dans ce contexte où le périmètre des régions est variable, on comprend les difficultés que rencontraient les géographes tentés de faire émerger des données statistiques se rapportant à des espaces régionaux. De plus, la géographie se construit alors en tant que discipline universitaire sur le savoir-faire de la monographie exhaustive.[41] La

*République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992, 402 p.

[38] Des travaux d'historiens ont été menés sur une période plus ancienne encore qui emploient l'adjectif « régional ». Il s'agit souvent cependant de néologismes destinés à souligner l'intérêt d'objets de recherche détachés du traditionnel cadre national qui ne renvoient pas ce faisant au découpage politico-administratif qui s'est dessiné dans la seconde moitié du XX$^{ème}$ siècle. On peut ainsi évoquer Jean-Claude Perrot, "La statistique régionale à l'époque de Napoléon", dans *Pour une histoire de la statistique*, vol. I, 1987 (1977), *op. cit.*, et Michel Hau, "L'étude de la croissance régionale de 1810 à nos jours : données et lacunes" ; *ibid*.

[39] Paul Claval, "Continuité et mutations dans la géographie régionale de 1920 à 1960", dans *La géographie française à l'époque classique (1918-1968)*, Paul Claval, André-Louis Sanguin (dir.), Paris, L'Harmattan, 1996, 346 p., p. 160.

[40] Parmi les initiatives les plus anciennes, Paul Claval évoque celle de Louis Gallois de 1908 dont l'ouvrage souhaite distinguer « régions naturelles et noms de pays » ; *ibid*.

[41] Sur ce sujet, Michel Offerlé note que la fin du XIX$^{ème}$ est « le moment où les disciplines fondatrices des sciences humaines et sociales se [constituent] par et dans le travail de construction de métiers et de savoir-faire disciplinaires » ; cf. Michel Offerlé, "De l'histoire en science politique. L'histoire des politistes", dans *Enseigner la science politique*, Pierre Favre, Jean-Baptiste Legavre (dir.), Paris, L'Harmattan, 1998, 434 p., pp. 203-216, p. 204.

méthode statistique constitue alors l'outil de distinction des sociologues avec qui les géographes mènent justement une lutte institutionnelle fondatrice.[42] On a donc pas retrouvé de traces d'une entreprise de géographes mobilisant des données statistiques bâties sur les territoires de leurs études.[43]

Avec le siècle s'institutionnalise parallèlement un mouvement politique régionaliste composé d'hommes politiques de toutes tendances, et soucieux de contrebalancer l'implacable centralisme français. Très actif jusqu'à la première guerre, ce groupe de pression ne semble pas, à la lecture des travaux universitaires menés sur son développement, chercher plus que les géographes, à mobiliser des chiffres statistiques susceptibles de valoriser les identités régionales et de légitimer leur revendication.[44]

Restait enfin le terrain des « régions économiques » créées pendant la première guerre sous l'impulsion du ministre du Commerce Clémentel et qui perdurent jusqu'au milieu des années 30. Ces groupements régionaux de chambres de commerce connaissent en effet un certain succès auprès des milieux économiques. On a ainsi retrouvé dans le Bulletin de la Statistique générale de la France quelques tableaux statistiques fournissant des résultats selon les différentes « régions économiques ». Retenue à l'occasion des travaux des Commissions d'études relatives au coût de la vie créées en 1920, cette catégorie bénéficie dans certaines villes d'une certaine lisibilité.[45] Elle ne fait cependant l'objet d'aucune institutionnalisation au sein de la Statistique générale de la France dont les statisticiens multiplient au contraire les découpages régionaux concurrents (cf. Figure 1). Elle finit par disparaître du Bulletin de la Statistique générale de la France en 1931, les statistiques des Commissions d'études relatives au coût de la vie étant rapportées, à partir de cette date, par grandes villes.[46]

L'affaire de la région des Alpes françaises, qui aurait pu fournir un matériau de travail, s'est avérée elle aussi infructueuse. Les débats suscités à l'époque par les partisans de la

[42] Paul Claval, "Campagnes et villes", dans Paul Claval, André-Louis Sanguin (dir.), 1996, *op. cit.*, pp. 276 et s.
[43] On a retrouvé seulement les évocations de démarches « préparatoires » au développement d'outils statistiques adaptés à des territoires régionaux ; cf. Marie-Claire Robic, "Des vertus de la chaire à la tentation de l'action", *ibid.*, p. 32, ou Jean-Claude Bonnefont, "Une synthèse destinée à l'enseignement : la géographie lorraine", *ibid.*, p. 96.
[44] Sur ce sujet, voir Thiébaut Flory, *Le mouvement régionaliste français. Sources et développements*, Paris, Presses universitaires de France, coll. Travaux et recherches de la faculté de droit et des sciences économiques de Paris. Série "science politique", n°6, 1966, 132 p.
[45] Comme le signale l'article signé par Antoine Antonelli dans la Revue d'économie politique en 1921 « Une enquête régionale sur le coût de la vie » ; cité par Alain Desrosières dans "Du travail à la consommation : l'évolution des usages des enquêtes sur le budget des familles", communication au colloque *L'évolution des enquêtes "conditions de vie" de l'INSEE du XIXème siècle à nos jours*, INSEE, 9 mai 1996, pp. 49-80, p. 63.
[46] La publication des tableaux est poursuivie jusqu'en 1938, mais les résultats des enquêtes de ces commissions sont alors fournis par grande ville ; cf. *Bulletin de la Statistique générale de la France*, tome XX, fascicule 3.

scission de la région économique qui regroupe les chambres de commerce de Lyon et Grenoble pour obtenir la création d'une grande région des Alpes regroupant toutes les chambres de commerce montagnardes, ne permettent pas davantage de mettre en évidence une utilisation de l'argument statistique. Le travail de Philippe Veitl a pourtant permis de sonder ce terrain en profondeur en nous guidant du Comité régional des Alpes françaises vers le cénacle local d'universitaires, d'ingénieurs et d'industriels que constitue la Société statistique de l'Isère qui défend alors l'idée d'une région des Alpes françaises.[47] Le dépouillement des *Bulletins de la Société de statistique des sciences naturelles et des arts industriels du département de l'Isère* sur les années 1913 à 1928 a révélé que des discussions régulières avaient eu lieu, suscitées par des chiffres avancés par les protagonistes concernant l'économie locale. Aucune production de données chiffrées n'est cependant envisagée sur le périmètre de la région des Alpes. L'objet sondé des « régions économiques » s'est donc révélé, comme les deux précédents, impropre à nourrir le projet d'une observation de la genèse de l'idée régionale par l'argument statistique.

**Figure 1. Les découpages régionaux des Bulletins de la Statistique générale de la France de 1911 à 1939**

| Découpage régional | Désignation et réalisation de l'enquête | Dates de publication |
|---|---|---|
| Nord, est, sud-est, midi, ouest. | • « Salaires et coûts de l'existence jusqu'en 1910 »<br>L'enquête est réalisée par les statisticiens de la SGF auprès des maires des chefs lieux de départements et des villes de plus de 10 000 habitants | octobre 1911, avril 1913, juillet 1915, janvier 1921 |
| | • « Tableau des variations de treize denrées »<br>Tiré de l'enquête ci-dessus | janvier 1912 |
| Paris, environs de Paris, et les neufs « régions agricoles » : nord-ouest, nord, nord-est, sud-est, sud, sud-ouest, ouest, centre. | • « Salaires et coûts de l'existence jusqu'en 1910<br>Compte-rendu d'une enquête menée auprès des proviseurs de lycées, initiée par l'ancien vice-président du Conseil supérieur de la statistique, le géographe Emile Levasseur | juillet 1912, juillet 1920, janvier 1923, janvier 1925, juillet 1931 |
| | • « Enquête sur les salaires agricoles »<br>Compte-rendu d'une enquête publiée par l'Office des renseignements agricoles du ministère de l'Agriculture en 1912 | janvier 1913 |

[47] Plus que le bureau du Comité régional des Alpes françaises, l'industriel Aimé Bouchayer et le professeur Raoul Blanchard investissent alors cette société statistique pour alimenter les travaux du comité ; cf. Philippe Veitl, "Les régions économiques Clémentel et l'invention de la région des Alpes françaises", mémoire de doctorat de science politique, sous la direction de François d'Arcy, Grenoble, Université Pierre Mendès France, 1992, 560 p., p. 368 ou Philippe Veitl, "Raoul Blanchard, un géographe engagé (1918-1928)", dans Paul Claval, André-Louis Sanguin (dir.), 1996, *op. cit.*, p. 130.

| | | |
|---|---|---|
| | • « Enquête sur les propriétés non bâties »<br>Réalisée par le ministère des Finances | janvier 1914 |
| Huit régions | • « Enquête sur les conditions de vie ouvrière et rurale en France en 1913-14 »<br>Réalisée par Léopold Dugé de Bernonville | octobre 1916 |
| Vingt « régions économiques » | • « Enquête sur les prix de vente au détail de certaines denrées dans les villes françaises »<br>Réalisée par les Commissions régionales d'études relatives au coût de la vie | janvier 1921, puis chaque mois de janvier jusqu'à l'année 1931 |

Outre ces trois sondages, on a également tenté de repérer des publications des institutions du champ de l'expertise statistique qui présentaient des sommations régionales. En vain ont ainsi été dépouillés le *Bulletin de la Statistique générale de la France* de 1911 à 1939, l'*Annuaire statistique de la France* avant 1914, le *Journal de la Société Statistique de Paris* à partir de 1931, ainsi que les parutions de l'Office de statistique d'Alsace et de Lorraine hérité en 1918 de la période d'occupation prussienne. Seules quelques tentatives de constitution de statistiques municipales doivent être mentionnées qui apparaissent dans le Bulletin de la Statistique générale de la France avant la guerre.[48]

Ainsi aboutit-on à la première borne chronologique de notre travail. « Vichy » est en effet l'occasion que se mettent en place des services régionaux du système statistique public alors que s'installent parallèlement les premières préfectures régionales. La coïncidence des dates offre cette fois un terrain favorable pour éclairer le processus de genèse de la région administrative. Les questions se posent nombreuses. Les deux réformes sont-elles liées ? La diffusion de données statistiques relatives à des territoires régionaux concourt-elle à donner une réalité à ces territoires et prépare-t-elle ainsi l'installation des préfectures régionales ? Comment ces administrations mobilisent-elles ensuite les travaux des services régionaux de l'administration de la statistique ?

Il n'est pas possible bien sûr de s'en tenir à l'exposé d'un tel programme concernant une recherche sur les services régionaux de la statistique mis en place sous Vichy. On ne peut ignorer en effet les nombreux débats sur la période qui animent depuis plusieurs années le

[48] Le lancement du Bulletin de la SGF en octobre 1911 est l'occasion de l'annonce par son directeur de sa volonté de faire état des différentes productions statistiques des administrations municipales, « malheureusement fort peu nombreuses ». Le chapitre consacré à ces statistiques municipales disparaîtra de la publication en 1940. Sur le contexte de ces initiatives, voir Gilles Dumons, Gilles Pollet, "Elites administratives et expertise municipale. Les directeurs du Bureau d'Hygiène de Lyon sous la Troisième République", dans *L'Etat contre la politique ? Les expressions historiques de l'étatisation*, Martine Kaluszynski, Sophie Wahnich (dir.), Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1998, 340 p., pp. 37-54.

champ historique et plus largement le champ politique. Comment imaginer ainsi aborder, par exemple, l'activité de services régionaux de la statistique au cours de l'année 1943, de leurs liens avec les directions régionales du Service du travail obligatoire (STO), sans évoquer le débat qui s'est développé sur le rôle de l'administration de la statistique dans le régime de Vichy ?[49] Sans faire l'impasse, donc, sur la « fonction sociale » que remplit aujourd'hui un travail de recherche sur la période, nous souhaitons souligner en revanche l'importance que nous avons attaché à « rester maître des questions posées » quand bien même elles peuvent apparaître dérisoires au regard des enjeux de mémoire institutionnalisés (cf. *infra*).[50]

Après la guerre, les implantations régionales de l'administration de la statistique sont maintenues malgré la dissolution des préfectures régionales et la suppression des limites géographiques régionales du fonctionnement des autres administrations. Leur sociologie historique permet donc d'envisager l'ensemble du processus de genèse de la région institutionnelle – administrative puis politique – qui se déroule au cours des décennies suivantes. Les années cinquante sont d'abord l'occasion que se développent les réflexions sur l'utilité d'une régionalisation de l'action politique, par le biais de la politique de planification notamment. En 1956, les régions de programmes du Plan sont ainsi créées. Quatre ans plus tard, les circonscriptions administratives régionales sont définitivement arrêtées qui recouvrent le périmètre des régions actuelles. En 1964, la « réforme régionale » rétablit des préfectures de région, accompagnée d'organismes de consultation des acteurs sociaux locaux, les Commissions de développement économique régional (CODER). Près de vingt ans plus tard enfin, les lois de décentralisation dotent les régions d'un statut de collectivités locales.

La sociologie historique des institutions régionales de la statistique menée sur l'ensemble de cette période permet ainsi d'offrir un point de vue original sur les évolutions du système politique à l'œuvre derrière les réformes successives de l'institution régionale. L'originalité provient de l'utilisation sur le temps long d'une même grille de lecture – relativement étroite – du système politique. L'évolution du degré de maîtrise par les régions administratives puis politiques des institutions productrices de statistiques en région fournit ainsi un indice de l'avancement du processus d'institutionnalisation de ces mêmes régions. Il permet en particulier de prendre partie dans le débat qui oppose aujourd'hui ceux qui

[49] Nicolas Weill, « Un rapport s'interroge sur le rôle de la statistique sous Vichy », *Le Monde*, 8 septembre 1998.
[50] Cette nécessité de maîtrise des questions semble constituer un des points essentiels d'accord entre les historiens opposés sur la conception de leur métier et de leur rôle social. Sur les débats alimentés justement par les travaux menés sur la période de Vichy, voir Gérard Noiriel, *Les origines républicaines de Vichy*, Paris, Hachette, coll. Littératures, 1999, 348 p., notamment pp. 22-23.

s'enthousiasment de l'émergence progressive d'un gouvernement régional à ceux, dont nous rejoignons le point de vue, qui soulignent au contraire l'inachèvement du processus en cours.[51]

### *L'Etat en région*

Avant les lois de décentralisation, les implantations régionales de l'INSEE concentrent l'essentiel des compétences administratives qui travaillent au développement, en région, d'une expertise statistique.[52] Depuis ces lois, les expériences d'observatoires qui se multiplient rendent plus délicate l'analyse de la situation.[53] Cependant, en considérant conjointement la proportion des statisticiens de la fonction publique (administrateurs et attachés de l'INSEE) aujourd'hui détachés dans les collectivités locales, les affectations nombreuses ces dernières années d'attachés de l'INSEE dans les services de l'Etat déconcentrés en région,[54] et enfin le développement parallèle d'observatoires régionaux partenariaux à participation majoritaire de l'Etat, il apparaît que le développement en région de l'expertise statistique demeure très majoritairement le fait de l'Etat.

Le projet d'une sociologie historique des institutions de la statistique en région se rapproche ainsi du champ de la sociologie dont les travaux évoqués plus haut concernent essentiellement les institutions étatiques. De ce point de vue, il se présente comme une occasion de mettre à jour un processus de rationalisation des modes de domination de l'Etat sur le territoire régional. Sans renier cette parenté avec la perspective de sociologie de l'Etat

[51] On pourra se reporter à Olivier Nay, *La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1997, 378 p. ; voir en particulier le développement « La région comme institution », pp. 12-23.

[52] Parmi les exceptions, on peut citer au ministère de l'Equipement les cellules économiques régionales du BTP, constituées en partenariat avec les milieux économiques au début des années 1970 pour diffuser des données de conjoncture régionale, mais qui ne disposent pas cependant de l'affectation de statisticiens d'Etat formés à l'ENSAE. Mais il faut surtout évoquer le cas du ministère de l'Agriculture dont le réseau de services statistiques départementaux et régionaux, aux origines anciennes, se structure dès les années soixante. Vingt-deux statisticiens sont alors affectés au cours de la décennie dans les dix-sept services régionaux du ministère ; cf. Gérard Théodore, Michel Volle, "Les statistiques agricoles", dans Joëlle Affichard (dir.), 1987, *op. cit.*, pp. 501-532, p. 529.

[53] Une récente enquête menée dans le cadre du Conseil national de l'information statistique n'est ainsi pas parvenue à distinguer les observatoires régionaux rattachés aux services de l'Etat de ceux rattachés aux conseils régionaux ; cf. Jean Rouchet, "Les observatoires économiques et sociaux", Rapport du Conseil national de l'information statistique, n°53, Paris, 1999, 40 p.

[54] Entre 1996 et 1999, 18 postes d'attachés de l'INSEE – corps administratif subalterne à celui des administrateurs – ont ainsi été créés au service Economique et statistique du ministère de l'Equipement (source : direction de la Coordination statistique de l'INSEE) dont la majorité ont été affectés dans les directions régionales du ministère.

dont nous avons évoqué les apports, nous souhaitons cependant prendre en compte les inconvénients qu'elle comporte pour appréhender le travail gouvernemental ou administratif. Les promoteurs de la branche de la science politique que constitue l'analyse des politiques publiques qui se penchent justement sur cette activité ont déjà insisté sur ce point.[55] On ne connaît pas toujours par exemple les contextes intellectuels (les visions du monde engagées par les différents acteurs) des processus institutionnels décrits,[56] ou l'évolution des pratiques professionnelles des agents de l'Etat envisagés.[57] La vision « unifiée » de l'Etat empêche également de distinguer les conditions d'action très différentes que connaissent des agents de même statut occupant des fonctions au sein d'une administration centrale, d'un service déconcentré, ou encore d'une administration territoriale.[58]

Cette dernière critique prend aujourd'hui une importance particulière alors que la gestion des affaires publiques locales s'est considérablement transformée au cours des trois dernières décennies et que les services déconcentrés de l'Etat notamment, qui tenaient une place dominante dans le système politico-administratif local des années soixante, apparaissent à de multiples titres en « recherche d'identité ».[59] Quelles places et quels rôles occupent aujourd'hui les services de l'Etat au sein du système politico-administratif local ainsi bouleversé ? Faut-il d'ailleurs, encore employer cette expression, tant les réalités envisagées sont différentes ?[60] L'observation des mutations des modes de production et des usages de

[55] On pourra lire par exemple la présentation par Jean-Claude Thoenig du volume consacré aux politiques publiques du *Traité de science politique*, Madeleine Grawitz, Jean Leca (dir.), Paris, Presses universitaires de France, vol. 4, 1985, 558 p. ; en particulier les lignes sur la désuétude des dénonciations du pouvoir de la science ou des fonctionnaires (p. XVI).

[56] Objet de recherche des tenants de l'approche cognitive des politiques publiques ; cf. Bruno Jobert, Pierre Muller, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatisme*, Paris, Presses universitaires de France, 1987, 242 p.

[57] Sur le contexte d'intervention des ingénieurs du ministère de l'Equipement par exemple, voir Jean-Claude Thoenig, *L'ère des technocrates*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, 1987 (1974), 320 p. Les travaux se multiplient aujourd'hui dans le sens du renforcement de la précision de la description des activités des agents de l'action publique ; voir Xavier Piechaczyk, "Les commissaires enquêteurs et la fabrique de l'intérêt général. Eléments pour une sociologie politique des enquêtes publiques", mémoire de doctorat de science politique, sous la direction de Gilles Pollet, Université Pierre Mendès France Grenoble II, 2000, 660 p.

[58] La formulation d'un programme de recherche autonome sur les administrations déconcentrées revient en France à Pierre Grémion qui défend, dès la fin des années soixante, les structures territoriales de l'appareil administratif de l'Etat comme des organisations susceptibles de recevoir le programme de recherche de la sociologie des organisations qui se développe alors. Il met ainsi en évidence l'activité des échelons locaux de direction des administrations centrales est envisagée comme centrée sur des pratiques d'arbitrage entre les exigences hiérarchiques en lien avec le national et les pressions de la société locale. Plus largement, il introduit la notion de système politico-administratif local ; cf. Pierre Grémion, "Introduction à une étude du système politico-administratif local", *Sociologie du travail*, vol. 12, n° 1, 1970, pp. 51-73, en particulier les pages 52 et 68.

[59] Patrice Duran, Jean-Claude Thoenig, "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, 1996, pp. 580-623, p. 610.

[60] Les premiers promoteurs de l'expression suggèrent eux-mêmes de l'abandonner tant elle est liée au contexte politique et, partant, intellectuel de sa genèse ; *ibid*., p. 618.

l'information statistique alimente ces réflexions systémiques, comme celles qui concernent l'évolution des formes mêmes de l'action publique.

Nous reprenons quant à nous du modèle du système politico-administratif local l'hypothèse centrale que la gestion des affaires publiques locales fait système, au double sens où il est possible pour l'observateur d'isoler un espace d'interactions pour lequel l'échelon politique et administratif national peut être envisagé comme un élément de l'environnement et où ces interactions apparaissent se reproduire au-delà du remplacement des agents. Pourtant, la notion de système demeure selon nous, malgré son actualisation, trop marquée par la perspective qui envisage « le changement comme apprentissage de nouvelles formes d'action collective » dans laquelle les rapports de forces ne sont pas réellement évalués.[61] Nous proposons donc de désigner par « champ politico-administratif local » le contexte contemporain dans lequel s'opèrent les processus d'institutionnalisation des structures régionales de production de la statistique. Il ne s'agit pas ce faisant de nourrir une « ambition explicative globale ».[62] Tout au plus doit-on lire une ambition compréhensive globale, ou plus simplement encore un choix sémantique pour désigner le champ de notre étude. Le remplacement de la notion de système par celle de champ souligne l'importance des rapports de forces entre les agents ou les institutions et renforce la dimension dynamique de l'espace social envisagé, dimension liée aux capacités des agents et institutions à nourrir des stratégies susceptibles de faire évoluer leurs rapports de forces.[63] La notion de champ politico-administratif local permet ainsi d'envisager la régionalisation des politiques publiques et la mobilisation concomitante des acteurs régionaux de ces politiques comme des processus

[61] Michel Crozier, Erhard Friedberg, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, Points essais, 1992, 504 p. Sur l'actualisation de la notion de système d'action, on pourra se reporter à Erhard Friedberg, *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil, coll. Sociologie, 1993, 414 p., en particulier le chapitre 8, pp. 221-247.

[62] L'expression est empruntée à Olivier Borraz qui caractérise par l'abandon d'une telle ambition les ruptures que réalisent les approches contemporaines de l'action publique par rapport aux modèles du système politico-administratif local et de la régulation croisée ; cf. Olivier Borraz, "Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale", dans *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Richard Balme, Alain Faure, Albert Mabileau (dir.), Paris, Presses de sciences po, 1999, 486 p., p. 95.

[63] Pour une présentation synthétique des avantages de la notion de champ défendue par Pierre Bourdieu, on pourra se reporter au compte-rendu d'une conférence qu'il prononce à Madison en 1989, "Espace social et champ du pouvoir", dans *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil, 1994, 256 p., pp. 53-57. Mentionnons simplement que la notion de champ permet de ne pas réduire les rapports de forces aux seules luttes sociales et d'envisager au contraire la pluralité des luttes d'intérêts. On fait allusion ici aux regrets formulés par Yves Mény sur l'auto-limitation qu'a exercé sur ses propres travaux la recherche urbaine marxiste ; cf. Yves Mény, "Les politiques des autorités locales", dans Madeleine Grawitz, Jean Leca (dir.), 1985, *op. cit.*, vol. Les politiques publiques, p. 424.

concourant à la formation d'une configuration particulière de ce champ, et évitent ce faisant de recourir à des notions plus spécifiques, souvent délicates à définir.[64]

L'institutionnalisation de la négociation qui se développe aujourd'hui entre les représentants politiques, économiques et administratifs régionaux, autour du développement d'une information statistique régionale est alors analysée comme exemplaire des processus de « construction d'action collective » repérés dans le champ politico-administratif local par Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig et qui remplacent les modes de « production de l'action publique » dans lesquels les services de l'Etat jouaient un rôle central.[65] Le rôle des services de l'Etat déconcentrés dans l'animation de ce processus suggère cependant que leur repositionnement dans le champ politico-administratif local est déjà largement engagé. On nourrit en particulier l'hypothèse que la grille d'analyse néo-corporatiste demeure valide, pour décrire les mécanismes qui conduisent les services déconcentrés de l'Etat à organiser, à leur profit, l'expression des rapports de force entre les différents partenaires de la négociation qui s'institutionnalise au sein du champ politico-administratif local.

La contradiction, qui apparaît entre la notion d'« action collective » et l'approche néo-corporatiste qui prête à l'Etat une place prépondérante dans la formulation et la mise en œuvre de l'action publique, permet alors de se pencher sur les transformations qui affectent les rapports entre les institutions politiques, administratives, ou représentantes des acteurs économiques. On décrit notamment comment la multiplication des occasions de rencontre entre techniciens ou praticiens des institutions conduit à un ajustement continuel des rapports de force inter-institutionnels et offre ainsi les conditions de possibilité d'une action publique perçue de part et d'autre comme plus collective.

La tentation existe, chez certains observateurs des mutations des formes de l'action publique, de privilégier comme terrain de recherche des institutions politiques « en devenir » comme les institutions de l'Union européenne ou, en France, les conseils régionaux ou les institutions intercommunales.[66] Ce choix d'objets nouveaux comporte pourtant le risque de ne

[64] On renvoie notamment aux précautions que doivent prendre Richard Balme qui défend l'idée d'un « espace régional d'action publique » ou Emmanuel Négrier qui, partant de l'observation des « mobilisations régionales », propose la notion d'« échange politique territorialisé » ; cf. Richard Balme, "La région française comme espace d'action publique", dans *Les paradoxes des régions en Europe*, Patrick Le Galès, Christian Lequesne (dir.), Paris, La découverte, coll. Recherches, 1997, 302 p. ; Emmanuel Négrier, "Echange politique territorialisé et intégration européenne", dans Richard Balme, Alain Faure, Albert Mabileau (dir.), 1999, *op. cit.*, pp. 111-133.
[65] Nous reprenons là les termes de l'évolution retenus par Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig ; *ibid.*, p. 583.
[66] Ainsi « les transformations des formes de représentation dans les sociétés complexes » s'exprimeraient-elles dans le fonctionnement des institutions européennes « de manière plus crue en raison de la spécificité de l'Europe comme processus politique » ; cf. Pierre Muller, Yves Surel, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, coll. Clefs politique, 1998, 156 p., p. 100.

pas faciliter l'observation des permanences et mutations de l'action publique et de convier au contraire à envisager la nouveauté partout, la promotion de concepts nouveaux n'ayant pas toujours le mérite de faire écho aux débats anciens.[67] Le système politico-administratif local, rénové peut-être en champ politico-administratif local afin d'intégrer les ajustements que la notion de champ autorise, les services de l'Etat déconcentrés en particulier, nous semble en revanche disposer d'un avantage distinctif pour l'observation des transformations de l'action publique : toutes les variables du champ politique ne sont pas changées à la fois. De sorte qu'il est possible de distinguer ce qui ressort de la transformation de ce qui constitue une construction originale et spécifique.

### *Le rapprochement de genèses éloignées*

Compte tenu de la longue période envisagée pour mener notre projet d'une sociologie historique des institutions régionales de la statistique, la méthode s'imposait de juxtaposer plusieurs terrains d'observation, conduits sur des périodes restreintes et disposées à différents moments du processus d'institutionnalisation de la région. Fallait-il ne retenir qu'une institution abordée à plusieurs moments de son histoire ? Quels moments historiques retenir ? Notre choix d'envisager au contraire trois institutions distinctes de la statistique en région, chacune étudiée sur la période de sa « genèse », s'inscrit dans la dynamique d'une série de travaux menée sur les genèses des Etats modernes européens, entamée au début des années soixante-dix.[68] Ce terme a connu depuis un succès certain dans le champ français de la recherche en sciences sociales et renvoie aujourd'hui assez distinctement au programme de la sociologie historique.[69]

L'intérêt pour le politiste de se pencher sur la genèse des institutions, qui l'oblige à s'éloigner des cadres d'analyse juridiques spontanément mobilisés pour l'étude de l'activité politique, a déjà été souvent souligné. La restriction de la période envisagée s'inscrit

[67] Le succès du terme de « gouvernance » semble à ce titre archétypique comme le suggère la critique récente de Bernard Jouve, Christian Lefèvre, "De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe", *Revue française de science politique*, vol. 49, n°6, 1999, pp. 835-853.

[68] Sur ce mouvement initié par les organismes américains de financement de la recherche en sciences sociales, voir Yves Déloye, *Sociologie historique du politique*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 1997, 128 p., pp. 29 et s.

[69] De manière emblématique, la revue *Genèses*, dirigée par Gérard Noiriel et Michel Offerlé qui promeuvent le programme de la sociologie historique, dispose du sous-titre implicite *Sciences sociales et histoire*. Pour un développement plus explicite, on se reportera à Gérard Noiriel, *Sur la "crise" de l'histoire*, Paris, Belin, coll. Socio-histoires, 1996, 348 p., en particulier les pages 164 à 171.

également dans la perspective, ouverte par Charles Tilly, d'une sociologie historique moins tributaire des écrits des historiens que ce ne put être le cas dans les entreprises des précurseurs Theda Skocpol ou Barrington Moore.[70] La période limitée sur laquelle se déroule la genèse – plus limitée en tous cas que celle sur laquelle s'étale la vie de l'institution dont le principe justement est de perdurer – permet en effet de disposer du temps nécessaire pour recueillir un matériau de première main qui n'apparaisse pas seulement comme une série de sondages destinés à vérifier ou compléter le travail des historiens. Son importance autorise ainsi à reformuler les problématiques auparavant établies par les historiens.

Au-delà de la précision dans le recueil des sources, le choix de moments génétiques restreints dans le temps permet également une plus grande précision dans la description de l'objet. Cette qualité est fondamentale dans la perspective de la sociologie historique qui envisage le temps long. Elle apparaît particulièrement importante sur le terrain de notre étude, l'emploi du terme de « statistique » étant l'enjeu de stratégies professionnelles ou institutionnelles antagonistes donnant lieu à d'âpres discussions (cf. *supra*). La description précise des institutions de production ou de diffusion d'informations chiffrées, la description des informations elles-mêmes permettent de se prémunir contre la tentation nominaliste. Il s'agit de contourner également l'obstacle de la définition technicienne de la statistique et de se prévaloir de la perception sociale d'objets précisément décrits.

La question se pose alors du sens donné à l'expression « restreints dans le temps » par laquelle nous qualifions nos périodes d'observation. Peut-on considérer en l'occurrence qu'une période de vingt ans entre dans cette catégorie ? Il s'agit tout d'abord de rapporter la question au but poursuivi par la restriction temporelle. L'intérêt réside dans la possibilité qu'ouvre la restriction de décrire avec précision ce que Paul Veyne nomme « l'intrigue » et dans laquelle s'insèrent les faits.[71] Dans cette perspective, vingt ans paraissent bien longs. Il faut cependant, en second lieu, rapporter cette période à celles envisagées dans les travaux de sociologie historique, ceux en particulier consacrés à la formation des Etats modernes en Europe. De ce point de vue, les trois moments génétiques retenus, qui s'étalent respectivement sur des périodes approximatives d'une quinzaine d'années, paraissent plus raisonnables. On peut souligner que l'étendue de ces périodes est apparue, à plusieurs reprises lors de notre travail, comme une limite à la possibilité de descendre davantage dans la connaissance précise

[70] Pour une présentation de la perspective monographique resserrée suivie par Charles Tilly, voir Bertrand Badie, Pierre Birnbaum, 1982 (1979), *op. cit*., pp. 113 et s.
[71] Paul Veyne, *Comment on écrit l'histoire*, Paris, Seuil, coll. Points histoire, 199 p., pp. 35 et s.

des débats, enjeux ou rapports de force des évènements envisagés. Nous revenons sur ce point dans notre discussion méthodologique.

Faut-il se poser ensuite la question de la représentativité des institutions retenues pour notre étude vis-à-vis de l'ensemble des institutions statistiques régionales ? Notre parti pris, du moment génétique envisagé comme révélateur d'une réalité « statistique », suggère en première instance de repousser cette interrogation. Plus largement, la perspective historique elle-même ne suscite pas une telle préoccupation. En revanche elle contribue, par le rapprochement d'objets a priori différents, à provoquer « l'étonnement » susceptible de faire penser différemment la place et le rôle de la statistique.[72] On ne peut nier cependant que notre choix ait été implicitement guidé par la préoccupation de la représentativité du mouvement d'implantation de la compétence statistique en région. On a ainsi retenu d'abord des institutions qui n'ont pas été des feux de paille, qui se sont au contraire déroulées sur plusieurs années, marquant institutionnellement le champ de la production statistique, par le développement, notamment, d'usages spécifiques de la statistique. De même, concernant la période contemporaine, on a fait le choix, parmi la multitude d'expériences d'observatoires régionaux, d'initiatives recouvrant les deux activités couramment développées par les structures de ce type : l'expertise et la concertation des acteurs locaux.

Cette exigence minimale de représentativité n'évacue pas, ce faisant, le problème que pose l'hétérogénéité de notre terrain d'enquête composé de trois institutions qui couvrent des champs d'activité distincts : celui de la production statistique proprement dite, celui de la politique de planification puis de développement économique, enfin celui de la politique de régulation du transport routier de marchandises. Au-delà des différences qui devront apparaître dans la description des systèmes et outils statistiques et de leurs usages respectifs, il s'agissait de favoriser les conditions d'émergence de l'« étonnement » au fur et à mesure de notre découverte de ces terrains dissemblables. Nous avons donc construit une grille de questionnement, commune aux trois expériences institutionnelles, qui envisage tour à tour le contenu des projets institutionnels (production ou diffusion de statistiques, pilotage national ou régional), les groupes sociaux qui en sont porteurs et ceux qui y sont opposés, puis sur l'engagement de la phase de mise en œuvre de ces expériences (ouverture aux acteurs extérieurs à l'administration, lieux de concertation ou lieux de négociations). Les outils

[72] Lors de son intervention à l'Ecole doctorale de Paris I du 8 juin 1998, intitulée « De l'histoire à la science politique », Jacques Lagroye aborde ainsi l'« étonnement » que provoque la lecture des historiens. Le terme s'oppose dans son propos à la tentation des comparaisons systématiques, le dessin de filiations étant souvent vide de sens et débouchant sur la formulation de typologies atemporelles qui créent parfois l'ignorance.

mobilisés pour ces trois interrogations sont ceux, respectivement, du droit et de l'histoire de la vie politique, de la sociologie de l'Etat, et de l'analyse des politiques publiques. La plus-value de cette hétérogénéité du terrain s'exprime ainsi largement en terme de méthodes, les questions posées par l'un des terrains étant réinvesties pour analyser les deux autres.[73] On peut ainsi supposer une meilleure description des institutions étudiées. Ce processus de questionnement des trois terrains n'aboutit pas en revanche, comme on l'a déjà dit, à la formulation de comparaisons ou au dessin d'évolutions ou de permanences du système politique.

## Les terrains de la recherche

Le choix des différentes institutions étudiées a été largement induit par l'histoire de la création de l'échelon politique régional. On a ainsi retenu des institutions dont la genèse se déroule à trois périodes marquantes du processus d'institutionnalisation de la région : la création des premières régions administratives par Vichy puis leur suppression rapide après la guerre, la seconde institutionnalisation des régions ensuite, portée notamment par la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire et marquée successivement par la création des régions administratives en 1964 puis par la préparation du référendum manqué de 1969 sur la création de régions politiques, la création enfin des conseils régionaux par les lois de décentralisation du début des années quatre-vingts.

Concernant la première période, la genèse des directions régionales de l'institution nationale de la statistique offrait un terrain dont on a déjà évoqué la place au cœur de notre problématique. Notre recherche couvre une période qui s'étend de quelques mois avant leur création en 1940 jusqu'au milieu des années cinquante, moment de l'amorce par le gouvernement d'une politique de planification régionale. Dans un second temps, le choix des Observatoires économiques régionaux qui s'institutionnalisent à l'INSEE à partir de 1967 s'établit sur la base de la recherche effectuée à l'occasion de notre mémoire de DEA sur l'origine du succès des observatoires dans les administrations contemporaines.[74] Ils sont envisagés sur une période qui va de leur genèse au sein des réseaux planificateurs au début des

[73] L'index thématique permet ce faisant de se faire une idée de cette transversalité.
[74] Fabrice Bardet, "Observatoires et nouvelles pratiques de gouvernement", mémoire de DEA de science politique, Université Pierre Mendès France Grenoble II, 1994, 170 p.

années soixante jusqu'à leur rattachement institutionnel, quelques douze ans plus tard, au département de l'INSEE chargé de la diffusion de l'information.

Compte tenu de ces deux premiers terrains qui entamaient une histoire des directions régionales de l'INSEE, on a d'abord envisagé de mener, pour la période contemporaine, une recherche sur la genèse et le déroulement de la réforme dont elles font l'objet en 1992. La continuité institutionnelle de notre matériau eût favorisé vraisemblablement le croisement des interrogations. Pourtant, des problèmes d'accès aux archives de l'INSEE sur lesquels nous revenons un peu plus loin ont hâté notre décision de mener la partie contemporaine de notre enquête sur un terrain extérieur à l'institution centrale du système statistique public. Nous avons ainsi retenu les Observatoires régionaux des transports liés au ministère de l'Equipement, dont les premières formes institutionnelles datent du milieu des années quatre-vingts et sur lesquels nous avons enquêté jusqu'à une période très récente. Nous reviendrons également, dans notre discussion méthodologique, sur les raisons qui ont motivé ce choix.

### *L'institutionnalisation des directions régionales de l'INSEE (1940-1956)*

Alors qu'il vient d'obtenir les pleins pouvoirs du Parlement réuni à Vichy le 10 juillet 1940, le maréchal Pétain annonce dans un discours programmatique son intention de rétablir de « grandes provinces françaises ». Très vite, la mise en œuvre de ce projet inspiré par la rhétorique de Charles Maurras fait l'objet d'âpres discussions au sein du gouvernement, tiraillé par les différents courants de l'extrême-droite française dont sont issus plusieurs de ses membres. La réforme semble s'enliser pendant l'hiver 1941, avant que le vice-président du Conseil, l'amiral Darlan, ne précipite finalement la création de préfectures régionales le 19 avril 1941, puis leur installation dans les semaines qui suivent. Quelques mois plus tôt, alors que les discussions vont bon train préparant la réforme régionale à venir, est créé au ministère des Finances un important Service de la démographie dont le personnel fournit après la guerre la composante essentielle de l'Institut national de la statistique et des études économiques. Or, l'acte de création du service, daté du 14 novembre 1940, précise que la structure disposera, outre d'une direction générale, d'organes régionaux.

La simultanéité de ces décisions convie à s'interroger, dans un premier chapitre, sur les liens qui peuvent les raccorder. Quels liens se tissent entre les mises en œuvre de ces deux réformes ? Le deuxième chapitre permet d'établir si le découpage en circonscriptions régionales mis en place par l'administration de la démographie s'impose au découpage

administratif, ou inversement. Les deux chapitres sont également l'occasion de déterminer si le projet émerge, sous Vichy, de rationaliser, par l'outil statistique, l'action de l'échelon administratif régional présenté comme un élément de modernisation de l'administration. L'hypothèse est improbable, compte tenu d'abord de l'absence de recul dont disposent alors les membres du gouvernement pour juger des possibilités du Service de la démographie qui vient d'être créé, compte tenu également de la méfiance qui prédomine, malgré les discours, quant à l'échelon régional, concurrent potentiel de l'échelon national. Elle constitue cependant un enjeu historique important au regard du poids que prennent dès l'année 1942 les préfectures régionales dans le régime policier mis en place par Laval. Enfin, en dehors de la question de l'instrumentalisation des organes régionaux de l'administration de la statistique dans le cadre de la gestion des régions administratives, nous nous pencherons sur l'influence qu'exerce le développement de la catégorie administrative régionale sur l'émergence fragile d'une expertise statistique régionale.

Après la guerre, la suppression, au début de l'année 1946, de l'échelon administratif régional n'épargne que peu d'administrations. L'INSEE, pourtant créé quelques semaines plus tard, conserve les directions régionales héritées du Service de démographie. Les questions s'inversent alors, qui entament le troisième chapitre. Si l'instrumentalisation de ces structures par l'échelon administratif régional n'est plus à craindre, l'expertise statistique régionale qui a commencé à se développer ne perd-t-elle pas un allié institutionnel de poids dans la défense de l'utilité de sa production ? La crise financière et les grandes grèves de 1947 viennent s'ajouter l'année suivante au discrédit persistant dont souffre l'échelon régional pour faire des directions régionales de l'INSEE les cibles privilégiées de plusieurs rapports administratifs ou parlementaires qui préconisent des mesures pour réduire les dépenses budgétaires. La survie de directions régionales de la statistique est-elle possible sans l'existence d'un échelon régional administratif ?

Le troisième chapitre se poursuit au long des années cinquante, qui débutent avec le succès de la catégorie régionale dans les champs universitaire et administratif. En lien avec l'essor aux Etats-Unis des *« regional studies »* et du *« regional planning »*, les économistes et géographes français développent des centres de recherche régionaux. Les milieux économiques, qui s'intéressent alors au développement local et régional, collaborent fréquemment à ces initiatives. Du côté de l'administration, l'émergence du projet d'une politique d'aménagement du territoire concourt à relancer la réflexion sur les contours des régions françaises. La question se pose alors du rôle que peuvent jouer les directions

régionales de l'INSEE dans ces dynamiques. Comme elle se pose très rapidement vis-à-vis de la politique de planification régionale qui se met en place quelques années plus tard et qui entame la seconde institutionnalisation des régions en France. A cette époque, enfin, se forge la catégorie des « statistiques régionales » dans un épisode sur lequel ce chapitre sera également l'occasion de revenir.

***La genèse des Observatoires économiques régionaux (1960-1972)***

Les années soixante sont l'occasion d'une accélération du processus d'institutionnalisation de l'échelon politique régional qui se prolonge grâce aux trois vecteurs des politiques de planification, d'aménagement du territoire et du développement économique local. La réalisation des plans régionaux, engagée depuis plusieurs années, s'intègre progressivement à la politique de planification nationale, par l'intermédiaire, d'abord, des tranches opératoires du IV$^{ème}$ Plan (1959-63), puis par la régionalisation proprement dite du V$^{ème}$ Plan. En 1963 est également créée la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). Enfin, l'année suivante est celle de la grande réforme régionale qui crée les régions administratives, les Missions régionales, adossées à des Commissions de développement économique régional (CODER) qui rassemblent notamment les représentants économiques et les universitaires locaux. Au cours de cette période se formule, au Conseil économique et social d'abord, à la DATAR ensuite, le projet des Observatoires économiques régionaux (OER) qui doivent permettre de répondre à la demande nouvelle en informations économiques régionales en rassemblant dans une nouvelle structure ses producteurs et ses utilisateurs.

En quoi consiste le projet institutionnel des OER qui doivent se juxtaposer aux directions régionales de l'INSEE ? Le quatrième chapitre éclaire les raisons pour lesquelles le système public de l'information économique est ainsi jugé incapable de répondre aux besoins nouveaux en informations régionales. Il permet notamment de caractériser l'abandon par l'INSEE des études et statistiques régionales pour lesquelles ses directions régionales, longtemps contestées, semblaient pourtant prédestinées. Il est également l'occasion d'évoquer l'important débat sur le rôle de l'INSEE qu'engagent, quelques mois plus tard, les statisticiens eux-mêmes à l'occasion de la préparation d'un colloque sur l'information économique qui se tient à Villemetrie les 23 et 24 juin 1967 et qui mêle des statisticiens de toutes les directions de l'INSEE. La réflexion, qui débute par un état des lieux des besoins des différentes

catégories d'utilisateurs de statistiques, débouche sur des propositions très contestataires de réforme du système statistique public. La privatisation de l'INSEE est même envisagée.

Le retentissement de ces travaux à l'INSEE est très important. Dès le colloque passé, en juin 1967, de nombreux chantiers de réforme s'engagent, dont celui des directions régionales qui paraît l'un des plus urgents. Les premiers Observatoires économiques régionaux sont justement en cours d'installation. L'introduction du pluralisme dans la production de l'information statistique qu'ils permettent d'envisager est en passe de devenir un enjeu de la réforme des directions régionales de l'INSEE. Les mouvements de mai 1968 viennent pourtant bouleverser les priorités de la réforme de l'institution de la statistique. La nécessité de mieux informer le citoyen apparaît soudain impérieuse, qui impose au service public de la statistique de mettre en œuvre au plus vite une politique de diffusion de l'information. Les mois qui suivent Mai sont également ceux de la préparation du référendum sur les régions que souhaite le Président de la République. De sorte que les territoires régionaux se présentent comme les cibles prioritaires de la politique de diffusion qui doit être entreprise. Les OER jusque là négligés paraissent alors susceptibles d'être réorientés pour constituer les services de l'INSEE chargés de la diffusion de l'information dans les régions. Le chapitre cinq aborde cette phase d'institutionnalisation des OER qui met en lumière la difficulté de l'introduction du pluralisme dans la production statistique. Il suggère de se demander si cet aspect du système statistique n'augure pas de la multiplication brutale, après les lois de décentralisation, d'observatoires permettant aux collectivités locales et aux structures associatives ou professionnelles d'établir leurs propres programmes statistiques.

### *Le développement des Observatoires régionaux des transports du ministère de l'Equipement (1984-1999)*

En mars 1982, la loi offre aux régions le statut de collectivités territoriales. L'exécutif des institutions régionales est transféré des mains des préfets aux présidents élus des assemblées représentatives régionales. Avant même que la seconde loi de décentralisation ne définisse, dix mois plus tard, la répartition des compétences entre les collectivités locales et l'Etat, on assiste très vite à un renforcement de la catégorie régionale dans les politiques publiques conduites sur l'ensemble du territoire national. Une loi de juillet 1982 organisant la réforme de la politique de planification pose ainsi les bases de la procédure des contrats de Plan entre l'Etat et les régions. De même, dans le secteur des transports, la Loi d'orientation

sur les transports intérieurs prévoit la création de Comités régionaux des transports susceptibles de faire participer l'ensemble des acteurs économiques et sociaux à l'orientation des politiques menées en région. Dans cette perspective, la réforme du système statistique du ministère de l'Equipement, qui intervient quelque temps après, comporte également son volet régional. Il s'agit de promouvoir la mise en place de systèmes d'informations régionales en lien avec les directions régionales du ministère.

Des expériences d'importation des bases de données sur les transports des services statistiques centraux se développent alors dans les directions régionales de l'Equipement, signalées parfois dans les organigrammes par l'affichage de la création d'un Observatoire régional des transports. Dans la majorité des cas pourtant, les agents de l'Equipement en région ne souhaitent pas faire le lien entre leurs initiatives et les expériences d'observatoires qui se multiplient dans les collectivités locales, sur le terreau du management local qui connaît un grand succès dans le champ politico-administratif local. Cependant, le concept d'observatoire change progressivement de sens au début des années quatre-vingt-dix, sous l'effet de la crise économique qui réduit les ambitions des collectivités locales en matière de développement économique. On assiste alors à la création d'observatoires partenariaux destinés à organiser la concertation avec les acteurs économiques locaux affectés par la crise, dans lesquels les services de l'Etat sont, cette fois, souvent partie prenante. Dans le secteur des transports, le ministre de l'Equipement réagit ainsi au conflit des routiers de l'été 1992 en précipitant la création d'Observatoires régionaux des transports dont l'expérimentation est alors en cours. L'objectif des initiatives ainsi mobilisées est cependant redéfini : il s'agira d'alimenter la concertation avec l'ensemble des acteurs économiques locaux. Le chapitre six est l'occasion de revenir sur l'ensemble de cette première phase de l'institutionnalisation des Observatoires régionaux des transports qui se déroule pendant la décennie qui suit les lois de décentralisation.

Le dernier chapitre se focalise sur le fonctionnement de deux des structures mises en place dans le cadre de la politique des Observatoires régionaux des transports, dans les régions du Nord-Pas-de-Calais et de Rhône-Alpes. Il s'agit de décrire d'abord les places respectives qu'occupent les objectifs distincts du développement de l'expertise statistique en matière de transport et de l'organisation de la concertation avec les acteurs locaux du secteur. On analyse ensuite les conditions du rapprochement de ces deux programmes, en éclairant, ce faisant, le succès contemporain du concept des observatoires et, plus largement, l'évolution du champ politico-administratif local. On montre, notamment, en quoi la ressource de l'expertise

statistique apparaît comme une occasion, pour les différents acteurs locaux d'une politique, de se bâtir un langage commun, plus que comme la possibilité d'éclairer la réalité économique et sociale d'un regard qui serait jugé plus objectif ou plus précis. La construction du chiffre statistique apparaît comme la première étape des processus de construction de l'action collective. L'analyse suggère que les services de l'Etat, en investissant l'animation des observatoires régionaux, conquièrent une position stratégique pour la maîtrise des processus d'institutionnalisation de l'action collective qui seuls semblent assurer aujourd'hui une légitimité à l'action publique. Nous abordons enfin le mouvement récent de renforcement de la compétence statistique des services déconcentrés de l'Etat, favorisé notamment par la relance de la politique de réforme de l'Etat. La rhétorique qui entoure cette réforme permet ainsi de douter que la mutation du statut de l'information statistique révélée par les observatoires régionaux ait été envisagée dans toutes ses dimensions.

## Sources et méthodologie

S'il ne fait pas de doute que la production statistique est soumise au champ politique, elle demeure néanmoins l'objet d'un protocole scientifique établi au sein du champ de la production statistique dont l'autonomisation incomplète est cependant déjà bien engagée. De sorte que ses producteurs, qui apprécient au quotidien la réalité de cette autonomisation, ont tendance à envisager leurs productions comme des productions proprement scientifiques. Notre enquête s'est ainsi confrontée d'abord aux réticences de ces agents à évoquer les conditions matérielles de leur activité : des mécanismes de l'élaboration du questionnaire d'une enquête jusqu'au choix des variables dont le croisement est retenu dans la présentation des résultats, en passant par les conditions de réalisation de l'enquête ou celles de son traitement. La partie « politique » du protocole de fabrication de la statistique, qui apparaît à ses principaux maîtres d'œuvre tout à la fois résiduelle et gravement délégitimante, se présente ainsi, en première instance, difficile d'accès.

La difficulté d'accès aux conditions sociales de la production statistique s'est encore trouvée renforcée par notre situation d'enquêteur employé par un laboratoire de recherche du ministère de l'Equipement. Notre intérêt porté à l'INSEE s'est ainsi rapidement confronté à la réaction première, exprimée plus ou moins clairement selon les cas : « Que vient faire

l'Equipement à l'INSEE ? »[75] Sans doute aurait-il fallu omettre de mentionner notre ministère de rattachement. Au début de notre recherche, naïvement peut-être, nous ne pensions pas cependant rencontrer autant de producteurs de chiffres détenteurs de « véritables petites bombes » au sujet desquelles de nombreuses précautions oratoires s'imposaient ! La même raison qui rendait très difficile l'accès à l'INSEE facilita pourtant l'accès aux services statistiques du ministère de l'Equipement. Le dévoilement des protocoles de fabrication de l'information statistique que s'autorisaient nos interlocuteurs s'accompagnait d'ailleurs de la précision qu'une telle liberté se justifiait par notre appartenance à la « maison ».

Plus précisément encore, certains services statistiques du ministère de l'Equipement se sont révélés, lors de la phase préliminaire de notre recherche, plus disposés que d'autres à évoquer les conditions de possibilité de leurs productions. Ainsi dans les directions régionales de l'Equipement, ce fut le cas des services chargés des statistiques du transport par rapport à ceux chargés des statistiques du logement. L'explication tient selon nous à la sociologie de ces services. Lorsque nous entamons notre enquête, les premiers sont en effet majoritairement animés par des ingénieurs des Travaux publics de l'Etat, corps auquel nous appartenons. Les seconds, en revanche, bénéficient déjà à l'époque de l'appui d'attachés de l'INSEE avec lesquels le contact est plus long à établir. A l'intérieur de la même institution, toutes les informations ne sont pas également échangées entre les différentes catégories d'agents. Cette situation nous a donc guidé vers le choix des services statistiques régionaux consacrés aux politiques des transports pour mener notre troisième enquête.

Pour en terminer avec les difficultés d'accès aux terrains de notre recherche, il faut évoquer celles, importantes, que nous avons rencontrées pour consulter les archives de l'INSEE. Le contentieux remonte à l'automne 1995, lorsque nous cherchions à exploiter notre mémoire de DEA qui exhumait une partie de la genèse des Observatoires économiques régionaux de l'INSEE retrouvée dans les archives de la DATAR. Une proposition d'article (reproduite intégralement dans l'annexe 1) pour le *Courrier des statistiques* – revue qui organise la circulation entre l'ensemble des services statistiques des différentes administrations – incite alors le directeur de la Diffusion de l'INSEE à nous refuser tout accès dérogatoire aux archives de sa direction (cf. Annexe 1). Maladroitement rédigé sans doute et comportant quelques imprécisions, la teneur de ce papier d'étudiant explique pourtant difficilement une telle réaction. Après une rencontre avec le secrétaire général de l'INSEE,

[75] On pourra se reporter en particulier à notre mémoire de DEA ; *ibid*. La même réaction a été notée au ministère du Travail et dans les collectivités locales où nous avons mené plusieurs entretiens.

une nouvelle demande de consultation dérogatoire trois ans plus tard, puis une rencontre avec le directeur de la Diffusion – toujours en place –, une partie des archives concernant la période 1967-1970 nous est finalement ouverte.[76] Cet épisode, qui débute au printemps 1996, s'ajoute à l'atmosphère peu encourageante de nos entretiens menés avec des statisticiens des directions régionales et nous décide à envisager, pour la période contemporaine, un autre terrain de recherche que l'INSEE, offrant, si possible, de plus grandes facilités d'accès. C'est le sens de notre choix des Observatoires régionaux du ministère de l'Equipement. Nous revenons un peu plus loin sur les aspects méthodologiques d'un tel choix.

### *Les sources*

Sur notre premier terrain, consacré à la création des directions régionales de l'institution de la statistique publique, nous nous sommes appuyé, pour la période de Vichy, sur trois types de sources : les archives, le dépouillement des publications des directions régionales ainsi que celui des comptes-rendus des séances de la Société statistique de Paris, la lecture des travaux d'historiens menés sur la période de l'occupation – en pleine expansion – et spécifiquement sur le système statistique public.

Concernant les archives, les principaux fonds exploités sont des fonds privés, une partie importante des fonds publics concernant l'INSEE ne nous étant pas accessible (cf. *supra*). Certes, la majorité des archives de l'INSEE ont été récemment exploitées par Béatrice Touchelay lors de sa thèse – archives du ministère des Finances cotes B 55 349 à B 55 371 et B 55 450 à B 55 466 – puis à l'occasion du rapport officiel commandé par l'INSEE sur le système statistique français de 1940 à 1945.[77] Il convenait pourtant de disposer d'un accès direct aux archives afin d'être en capacité d'imposer notre propre problématique. Par l'entremise d'Alain Desrosières nous avons ainsi eu accès à une partie des archives privées de Robert Carmille, fils du directeur du Service de la démographie, puis du Service national des Statistiques de 1940 à 1944, à celles de Xavier Jacquey, fils d'un des proches collaborateurs de René Carmille pendant la guerre, ainsi qu'à celles d'Alain Desrosières lui-même,

[76] L'autorisation concerne des cartons d'archives qui devaient, pour la grande majorité, être ouverts à la libre consultation en janvier 2000. La glace n'a cependant pas été totalement brisée, puisqu'une demande concernant une période antérieure nous a été tacitement refusée.

[77] Béatrice Touchelay, "L'INSEE des origines à 1961 : évolution et relation avec la réalité économique, politique et sociale", mémoire de doctorat d'histoire économique, sous la direction d'Albert Broder, Paris, Université Paris XII, 1993, 742 p. ; Jean-Pierre Azéma, Raymond Lévy-Bruhl, Béatrice Touchelay, « Mission d'analyse historique sur le système de statistique français de 1940 à 1945 », INSEE, 1998, 63 p.

constituées au fil des années et des amitiés nouées avec des administrateurs de l'INSEE détenteurs de documents d'archives. En plus de leur quantité, ces archives se sont révélé contenir des pièces inédites qui facilitent d'autant le renouvellement des problématiques établies par les historiens de la période. En dehors des fonds de l'INSEE, nous avons enfin consulté le fonds du Conseil national créé en janvier 1941 et supposé faire office de Parlement du régime de Vichy (série F 60-361).

Pour la période de l'après guerre, nous avons complété la recherche systématique de toutes les publications des directions régionales de l'INSEE par le dépouillement des annuaires et revues statistiques des chambres de commerce et des organismes de recherche universitaires régionaux disponibles à la Bibliothèque nationale et à la bibliothèque de l'INSEE (cf. Annexe 2 pour la liste des bulletins et annuaires consultés).[78] Nous nous appuyons également sur une relecture de l'ouvrage de Michel Margairaz et de la thèse de Béatrice Touchelay sur laquelle nous revenons en introduction du chapitre trois. La source orale enfin, trop imprécise, est écartée.[79]

L'effort méthodologique principal de cette partie a consisté à demeurer à distance des débats sur la période qui agitent aujourd'hui le champ de la discipline historique et, de manière plus générale, l'ensemble du corps social. Car le fonctionnement des directions régionales, les processus de spécialisation des tâches statisticiennes qui s'y déroulent, ou encore le développement de travaux statistiques régionaux, sont apparus à de multiples reprises des objets dérisoires, au regard des questions posées au quotidien au chercheur sur son activité concernant une période aussi ambivalente et susceptible de découvertes bouleversantes.

Le second terrain, qui porte sur l'institutionnalisation des Observatoires économiques régionaux, a fait l'objet de l'utilisation croisée de sources archivistiques et d'entretiens semi-directifs avec les protagonistes de l'époque. Concernant le matériau d'archives, nous avons d'abord consulté le versement Serge Antoine des fonds d'archives de la DATAR, du nom du premier chef du service Etudes de l'institution, à l'origine du projet des OER. Nous avons également sollicité les fonds de l'INSEE pour les périodes des directeurs Claude Gruson et Jean Ripert, qui couvrent la période de notre recherche (cotes B 55 365 à B 55 369, B 55 444, B 55 477, B 55 481 à B 55 493).

[78] Ces deux institutions disposent des fonds les plus importants concernant ces publications d'après le catalogue des périodiques disponibles dans les bibliothèques françaises Myriade.
[79] Il a été possible de rencontrer plusieurs protagonistes de l'époque sans que toutefois la précision des souvenirs soit suffisante pour que ces entretiens constituent une source fiable.

Ce matériau a été croisé avec une vingtaine d'entretiens conduits au cours des années 1993-1997 avec les agents de l'INSEE mêlés au processus d'institutionnalisation des OER.[80] L'importance prise, dans le souvenir des personnes enquêtées, par les luttes idéologiques qui se livraient à la fin des années soixante et dont les mouvements de mai 1968 seraient l'expression la plus visible, rend particulièrement intéressant l'éclairage fourni sur cette période par les archives, la plupart du temps dépourvues d'informations sur cet aspect de l'histoire. Les témoignages recueillis aujourd'hui apportent un relief très utile aux débats qu'on imagine à travers les documents administratifs. L'arbitrage entre ces deux types de sources parfois discordantes a constitué un des enjeux de méthode importants de ces chapitres.

Concernant ces deux premières parties, nous devons revenir sur notre choix de renoncer aux enquêtes locales que permettaient d'envisager la mobilisation d'archives départementales. Deux éléments peuvent être avancés. Il faut d'abord rappeler la chronologie de notre étude qui embrasse une période pour laquelle les travaux d'historiens et de sociologues se sont accumulés, qui ont montré l'influence de l'échelon national sur l'organisation politique locale. Cette donnée permit de formuler l'hypothèse que les enjeux apparaissant à l'échelon régional des administrations avaient de fortes chances d'être rapportés à l'échelon national et d'être arbitrés par lui. D'où la légitimité à mobiliser les dossiers régionaux des archives nationales.

Il faut souligner également le contraste qui oppose la facilité d'accès au terrain local contemporain à la difficulté d'accès au terrain local historique. Autant les responsables administratifs, économiques et politiques locaux sont plus faciles à rencontrer que leurs collègues nationaux, autant les fonds d'archives nationaux bénéficient inversement d'un service public qui en facilite l'accès, ce qui les distingue de la grande majorité des fonds d'archives départementaux. Notre tentative réalisée auprès de la direction régionale de l'INSEE de Lyon s'est avérée infructueuse. L'agent en charge de l'archivage nous a indiqué que les documents concernant la période de la guerre et de l'après-guerre n'avaient pas été conservés, alors que l'établissement central du Service national des statistiques était alors installé. Sur la période des OER ensuite, pour laquelle les productions statistiques ont été archivées, les archives administratives du fonctionnement de la direction n'étaient en revanche pas disponibles. Convaincu du caractère aléatoire de l'élargissement de la démarche à d'autres

[80] Les enquêtés étaient alors, pour la plupart, encore en exercice.

directions régionales, nous avons concentré nos efforts sur les sources archivistiques nationales.[81]

Le dernier terrain est essentiellement construit sur la base d'entretiens menés auprès des partenaires des observatoires régionaux des transports des régions Rhône-Alpes et Nord-Pas-de-Calais. Notre critère essentiel de choix fut suggéré par les agents des directions régionales composant le réseau des ORT, souvent unanimes pour désigner ceux d'entre les observatoires pour lesquels une dynamique institutionnelle était enclenchée. L'activité de l'observatoire était pour nous gage d'une insertion dans le champ politico-administratif local qu'il s'agissait d'éclairer. Après avoir ainsi présélectionné six observatoires, la détermination des deux observatoires de notre étude s'est opérée indépendamment de notre volonté, liée à une procédure de financement des enquêtes. Entre 1996 et 1997, nous avons en effet proposé à ces six directions régionales une sorte d'audit de leur observatoire des transports afin de mettre en évidence les logiques de participation à la structure des différents partenaires. Trois d'entre elles ont répondu positivement à notre proposition, jugeant suffisamment avancé le processus de développement de leur observatoire des transports pour en faire une évaluation. L'une des directions régionales n'a finalement pas disposé des crédits suffisants pour nous confier l'étude d'abord envisagée.[82] Seules finalement les directions régionales de Rhône-Alpes et de Nord-Pas-de-Calais ont bénéficié des crédits nécessaires à l'engagement de l'étude proposée.

Deux séries d'une vingtaine d'entretiens ont ainsi été réalisées à l'automne 1996 pour la région Rhône-Alpes et l'automne 1998 pour la région Nord-Pas-de-Calais (cf. Annexe 3 pour les listes des personnes interrogées). Notre appartenance à un corps d'ingénieurs du ministère de l'Equipement constituait la raison principale de quitter, pour la période contemporaine, le terrain de l'INSEE. La méthode porta ses fruits, puisque nous avons facilement établi des contacts avec les agents des services statistiques du ministère ou avec leurs partenaires extérieurs. Notre « appartenance » au champ d'activité observé, perçue comme évidente, nous paraît avoir été essentielle. C'est ainsi que nous avons eu accès à l'aveu régulier de l'aspect politique ou « stratégique » des protocoles de fabrication des données

[81] Nous avons ainsi un temps envisagé la consultation des archives du Commissariat général du Plan dont la consultation des répertoires s'était montrée très fructueuse.

[82] Chaque année, les directions régionales de l'Equipement formulent des demandes de crédits auprès des grandes directions sectorielles du ministère sur la base de cahiers des charges succincts. Après discussions entre les responsables nationaux et régionaux du ministère, les crédits sont affectés aux différentes directions régionales.

statistiques. Le choix de cette méthode, choix que nous jugeons aujourd'hui décisif, s'accompagne cependant d'une nécessaire prise en compte de notre position dans notre traitement du matériau d'entretiens.

Les sociologues sont nombreux à s'être penchés sur les conditions de possibilité de l'observation sociologique.[83] Mais nous souhaitons souligner l'intérêt qu'il y aurait à envisager le rapport proprement politique à notre objet que suggère ce processus de détermination de notre terrain.[84] On peut ainsi remarquer le parallèle qui peut être dressé entre la coloration très « ingénieur statisticien » du courant de recherche français contemporain sur l'histoire du système statistique de l'INSEE, et notre propre situation d'ingénieur travaillant sur le système statistique de notre ministère de rattachement. Il s'agit de rapprocher cette régularité de l'inachèvement du processus d'autonomisation de la pratique statistique qui fait de cette dernière une activité perçue comme étant au cœur de l'exercice du pouvoir. On envisage alors les obstacles qui demeurent encore pour que se développe la sociologie du système statistique public.

### *Retour sur la sociologie historique*

Alors que nous entamons l'écriture des résultats de notre recherche, nous souhaitons revenir sur les conditions concrètes de sa conduite. Elles nous semblent susceptibles d'alimenter les réflexions qui s'emploient à l'élaboration des problématiques et méthodes de la sociologie historique. Il s'agit de discuter les limites rencontrées par nos méthodes, lorsqu'elles se sont avérées fructueuses et que le matériau envisagé à pu être correctement récolté, celles ensuite imposées par le temps qui n'autorise pas à multiplier à l'infini les sources, contraignant ce faisant l'élaboration même des problématiques.

Il faut en premier lieu constater l'inégalité des investissements nécessaires à la conduite des méthodes sociologique ou historique pour aborder un certain nombre de problématiques liées à la science politique, à l'analyse des politiques publiques en particulier. Pour nourrir par exemple les débats sur les grilles d'analyse du système politique qu'il

[83] On peut citer celle, stimulante, de Pierre Bourdieu ; cf. par exemple, avec Loïc J.D. Wacquant, *Réponses. Pour une anthropologie réflexive*, Paris, Seuil, coll. Libre examen, 1992, 270 p., puis *Méditations pascaliennes*, 1997, *op. cit.*

[84] Cet aspect de la réflexion méthodologique renvoie à celle engagée par Bernard Lacroix sur le « rapport proprement politique à la politique » que devrait envisager le politiste ; cf. Bernard Lacroix, "Ordre politique, ordre social. Objectivisme, objectivation et analyse politique", dans Jean Leca, Madeleine Grawitz (dir.), 1987, *op. cit.*, pp. 469-565.

convient de privilégier – classe dirigeante, pluralisme, néo-corporatisme[85] – au regard de ce que donne à voir le fonctionnement des institutions régionales de production du chiffre, on doit convenir que le matériau de l'enquête sociologique, que fournit la rencontre rapide de l'ensemble de leurs partenaires institutionnels, rend plus aisée la réflexion. Il convient de mesurer au contraire la difficulté de la tâche qu'aurait constitué, par exemple, le rassemblement de l'ensemble des documents historiques, dispersés, pouvant permettre d'appréhender la position de tous les utilisateurs institutionnels d'information économique concernés par la création de l'Observatoire économique régional de Marseille en juin 1967.

On envisage alors la parade qui consiste à retenir des périodes historiques restreintes dans la perspective de multiplier les éclairages croisés de l'objet.[86] Un obstacle se présente pourtant, essentiel selon nous, qui concerne l'expérience même de la recherche de sociologie historique. A la différence de nos collègues de la discipline historique qui définissent pragmatiquement un corpus d'archives précis, qu'il s'agit ensuite d'exploiter au mieux, nous sommes partis d'une interrogation concernant le développement des « statistiques régionales » qui ne renvoyait à aucun matériau historique en particulier, l'objet étant trop éloigné du champ des connaissances établies et les méthodes pour l'appréhender très incertaines. La multiplication des sondages, que nous avons alors réalisés dans les inventaires puis les fonds d'archives, ou auprès d'acteurs du développement du système statistique dans les régions, destinée tout à la fois à délimiter notre recherche et à lui définir un corpus archivistique de départ, s'est au contraire traduite d'abord par une succession démotivante de résultats infructueux, mais plus gravement ensuite, appauvrissante du point de vue problématique. Nous souhaitons évoquer quelques épisodes de notre recherche, afin de préciser en quoi ils nous semblent à ce double titre infructueux.

Rappelons d'abord que l'objet des statistiques régionales apparaissait, dès l'origine, très réduit. Des sondages ont alors été multipliés au commencement de cette recherche, dont plusieurs seraient absents de sa restitution, si nous ne souhaitions pas les évoquer à titre méthodologique justement. Il faut ainsi mentionner, d'abord, la recherche de l'utilisation de statistiques régionales qu'auraient pu faire les géographes du début du siècle dont les travaux portaient sur les régions, puis celle des usages de chiffres statistiques qu'auraient pu développer les Comités techniques départementaux des transports institués par une loi de

[85] Pour reprendre les catégories proposées par Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, coll. Clefs politique, 1994, 158 p., p. 144.
[86] Il s'agit là d'ailleurs d'une attitude ancienne des historiens qui travaillent à replacer les faits dans leur intrigue ; cf. Paul Veyne, 1971, *op. cit.*

1934 et qui visaient à organiser la coordination des modes de transports routier et ferroviaire.[87] On peut citer encore l'enquête réalisée auprès des anciens agents du Commissariat général du Plan de l'époque de sa création, dans l'espoir de retrouver un projet de développement de statistiques régionales, forgé dans l'entourage du commissaire adjoint, décrit comme passionné des problèmes régionaux ; ou encore la recherche réalisée sur le développement du mouvement régionaliste breton dont le Comité d'études et de liaison des intérêts bretons (CELIB) qui bénéficie pendant plusieurs années de l'activité militante d'un administrateur de l'INSEE de la direction régionale de Nantes notamment.[88] Notre micro objet du départ, associé à ces échecs répétés, a donné d'abord le sentiment de travailler à côté de l'histoire.[89]

Mais le problème essentiel qui se pose rapidement, bien plus que le découragement qui peut surgir après quelques journées d'archives infructueuses, est l'appauvrissement problématique qui s'ensuit. Le matériau ainsi récolté – les résultats négatifs n'impliquant pas l'absence de matériau – ne fait pas, en effet, l'objet d'une exploitation ultérieure approfondie. Il n'est pas soumis au travail de problématisation que permet sa confrontation à d'autres sources ou aux travaux déjà menés sur la période. Il est seulement « conservé » dans la perspective de l'exposition des résultats de la recherche complète, mobilisé au besoin comme preuve d'une bonne circonscription de l'objet initialement envisagé. Dans notre cas, il a donc fallu accumuler d'abord, pendant plusieurs mois, les éléments permettant d'affirmer que l'expertise statistique n'avait pas été mobilisée par certains groupes sociaux « pressentis » pour faire progresser leur action régionale – ou en région – ou qualifiée comme telle. L'expertise statistique n'avait donc pas devancé la création institutionnelle des régions. Restait cependant à écrire le lien justement du développement de la statistique avec l'institutionnalisation de la région.

[87] Sur cette politique, voir Nicolas Neiertz, "La coordination dans les transports en France de 1918 à nos jours", mémoire de doctorat d'histoire, sous la direction de François Caron, Université Paris IV - La Sorbonne, 1995, 750 p.

[88] Nous remercions à ce titre Loeiz Laurent qui nous a adressé un dossier composé de multiples documents concernant ou élaborés par le CELIB. La consultation du Libre Blanc du CELIB contenant notamment un répertoire des nombreuses études publiées par cet organisme, a ainsi été l'occasion de vérifier a contrario qu'aucune tâche de production statistique n'avait été engagée ; cf. CELIB, *Bretagne : une ambition nouvelle*, Presses universitaires de Bretagne, 1971. L'annexe de l'ouvrage qui dresse la liste des notes et études publiées de 1967 à 1970 est reproduite en annexe ; cf. Annexe 4.

[89] Et non pas sur *L'Envers de l'histoire* dont le programme est aujourd'hui valorisé qui fait l'objet d'un récent numéro de la revue Critique coordonné par Pierre Birnbaum ; voir en particulier l'article consacré à l'ouvrage d'Alain Corbin, *Le Monde retrouvé de Louis-François Pinagot. Sur les traces d'un inconnu, 1798-1876*, Paris Flammarion, 1998, 344 p., par Jacques Rancière, "L'historien et l'atome social", *Critique Revue générale des publications françaises et étrangères*, vol. LVI, n°632-633. L'envers de l'histoire, 2000, pp. 31-40.

Les mêmes difficultés se sont présentées ensuite, une fois effectué le choix des trois institutions de notre recherche, dans la détermination de l'étendue des périodes d'observation la plus appropriée à notre problématique. On aurait ainsi pu restreindre davantage les périodes génétiques envisagées – sur le premier terrain en particulier – et multiplier encore les enquêtes complémentaires. Plus que de rester en dehors de l'histoire, on a craint cette fois, pour reprendre une dichotomie de Paul Veyne, de s'enfermer dans la description du « singulier », et risquer de passer à côté du « spécifique » de la situation historique, dont on a pensé qu'il apparaîtrait mieux sur une période plus longue que celle initialement envisagée.[90] On souhaite donc assumer l'insatisfaction dans laquelle laissera, parfois peut-être, le niveau de précision sociologique atteint pour les différents moments de cette histoire, comme le résultat d'un processus de recherche dont la dynamique vient d'être évoquée, et dont la logique est, malgré tout, demeurée la poursuite d'une problématique propre, parfois très éloignée – sur la période de Vichy en particulier – des questions du « sens commun ».

[90] Paul Veyne, 1971, op. cit., pp. 47 et s.

PREMIÈRE PARTIE

# L'INSTITUTIONNALISATION DES DIRECTIONS RÉGIONALES DE L'INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES (1940-1956)

Les chercheurs, universitaires ou étudiants savent aujourd'hui que les directions régionales de l'INSEE constituent un lieu privilégié pour recueillir l'essentiel des données chiffrées du système statistique public disponibles pour une région déterminée. Les plus curieux ou entreprenants auront également constaté que loin de se limiter à une activité de diffusion de l'information statistique publique, ces institutions développent également des activités d'études et d'analyses statistiques. Les directions régionales de l'INSEE abritent en effet des statisticiens, personnels scientifiques hautement qualifiés, qui sont à l'origine des différentes parutions régionales de l'INSEE. Des études ou analyses des données statistiques brutes peuvent également être conduites en réponse à des commandes ponctuelles d'acteurs politiques et économiques locaux. Signe distinctif de cette activité de production intellectuelle régionale, les termes de « statisticiens régionaux » désignent aujourd'hui au sein de l'INSEE les statisticiens qui mènent ce type de travaux bien spécifiques dans les directions régionales de l'institution.

Ce lien avec le territoire régional distingue les échelons régionaux de l'administration de la statistique de quelques autres services de l'Etat déconcentrés qui entretiennent des rapports moins directs avec les acteurs économiques et sociaux de leur territoire d'implantation. Au sein du même ministère des Finances, on songe aux réformes en cours qui envisagent de renforcer le lien des services fiscaux avec leurs circonscriptions d'action administrative. Dans un autre secteur de l'administration, on peut penser aux rectorats du ministère de l'Education nationale qui appliquent une politique nationale sans que mandat leur soit donné d'organiser des concours dans des filières professionnelles qui répondraient aux demandes des acteurs économiques locaux. L'origine de ce lien des directions régionales de l'INSEE avec leurs territoires d'implantation remonte à la période de leur création, qui est

également celle de la genèse de l'échelon administratif régional lui-même. Les processus d'institutionnalisation de la région d'une part, des antennes régionales de l'INSEE d'autre part, conduits parallèlement sur près de quinze années, éclairent la nature de l'ancrage territorial des administrations déconcentrées de la statistique.

Lorsque les premières structures administratives régionales françaises de la statistique voient le jour, à la fin de 1940, leur vocation est très éloignée de celle que nous leur connaissons aujourd'hui. Il s'agit alors d'organes régionaux rattachés au nouveau Service de la démographie dont l'origine est, contre ce que le nom laisse penser, très liée à l'administration militaire. Fruit d'un projet de mécanisation des services de recrutement de l'Armée élaboré par un contrôleur général de l'Armée qui en prend la direction, son personnel est également issu en grande majorité des services de recrutement de l'Armée dissous par l'armistice. De sorte que les organes régionaux du Service de la démographie n'apparaissent pas liés à la création des préfectures régionales qui s'opère quelques mois plus tard, en avril 1941. Le premier chapitre aborde ainsi les origines et le contexte de la création du Service de la démographie, dont la fonction première est d'ailleurs aujourd'hui discutée par des travaux d'histoire récents. Notre contribution à ce débat, dont nous avons déjà mentionné les limites nécessaires, s'inscrit dans la perspective de définir le lien qui se noue en 1941 entre les organes régionaux du Service de la démographie et les préfectures régionales du régime de Vichy. Il s'agit notamment d'établir l'existence ou l'absence d'une volonté de construction d'un système statistique régional pouvant être mis à disposition du nouvel échelon administratif du régime.

Pendant les cinq années qui suivent leur création, le rapprochement entre structures locales de l'administration de la statistique et territoires régionaux s'initie lentement, générateur de quelques travaux statistiques régionaux. Ainsi, lorsque l'administration de la statistique prend son nom actuel au printemps 1946 et que perdurent les restrictions budgétaires imposées par la guerre, les directeurs régionaux se font-ils les défenseurs d'une réalité scientifique et sociale nouvelle, difficile à décrire cependant tant les productions statistiques régionales sont encore embryonnaires. Le chapitre 2 est l'occasion de se pencher sur cette période agitée au cours de laquelle le lien se tisse une première fois entre l'administration de la statistique et la région administrative.

Les mois qui suivent la Libération sont difficiles pour l'ensemble des implantations régionales de l'administration. Les anciennes préfectures régionales sont purement et simplement supprimées, ainsi que leurs circonscriptions administratives, car trop liées à

l’image du régime de la collaboration. Les directions régionales du SNS, maintenues, pâtissent en revanche de cette disparition. Constituant l’essentiel de l’important effectif de l’administration de la statistique, elles sont les cibles favorites des hommes politiques et hauts fonctionnaires qui se font les chantres de l’assainissement des finances de l’Etat. De plus, l’administration de la statistique elle-même, pourtant dotée d’un nouveau nom de baptême ambitieux, est régulièrement contestée. Le grand chantier modernisateur des années de reconstruction que constitue alors la planification se développe en effet à l’écart de la technologie de quantification économique et sociale dont l'INSEE dispose de la maîtrise, la mécanographie.

Malgré le contexte, le nouveau directeur de l’INSEE perpétue le soutien de son prédécesseur aux travaux statistiques régionaux dont plus personne ne se préoccupe jusqu’à ce que s’engage, au début des années cinquante, un processus de renouveau du régionalisme. Le mouvement débouche sur la mise en place d’une politique de planification régionale. La direction générale de l'INSEE tente alors d’imposer ses directions régionales en diffuseurs des « statistiques régionales » qui doivent servir de base aux travaux qui débutent. Malgré l’échec de cette tentative, la nouvelle institutionnalisation de la région administrative permet aux directions régionales de l'INSEE de retrouver une légitimité dans le champ politico-administratif. Le chapitre 3 se penche donc sur le mouvement de balancier que connaît la légitimité de la catégorie d’analyse et d’action régionale, qui affecte tout à la fois l’échelon administratif régional et les services régionaux de l'administration de la statistique. Il met ainsi en évidence le renforcement du lien tissé à partir de 1942 entre la statistique et la région, contre le projet initial de création des organes régionaux du Service de la démographie.

CHAPITRE 1

# DES ATELIERS RÉGIONAUX POUR UNE ADMINISTRATION DE LA STATISTIQUE RENFORCÉE

En 1941, le régime de Vichy institue des régions administratives. Seize préfets régionaux sont nommés à la tête des circonscriptions administratives nouvelles. C'est également à cette époque que se développe de manière importante l'administration de la statistique. Le 14 novembre 1940 est ainsi créé au ministère des Finances le Service de la démographie qui bénéficie dès sa première année de fonctionnement de l'ouverture de mille postes budgétaires. Un an plus tard, l'ancienne Statistique générale de la France est rattachée au nouveau service qui prend le nom de Service national des statistiques. D'une centaine d'agents avant la guerre, l'institution française de la statistique passe ainsi à plus de six mille cinq cents à la Libération.[1] Cette conjonction de l'émergence de la région et de l'expansion de l'outil statistique aurait pu faire les heures de gloire d'une expertise statistique régionale. D'autant que l'expansion impressionnante de l'administration statistique s'opère par le biais de l'implantation d'« organes régionaux » qui absorbent l'essentiel des effectifs.[2] Il n'en fut rien pourtant.

Jusqu'en 1942, on ne retrouve pas même la trace de l'idée d'une statistique régionale dans les archives du régime. Les « organes régionaux » de l'institution de la statistique doivent être, dans l'esprit de leurs concepteurs et promoteurs, les outils régionaux d'une entreprise nationale. Il s'agit alors d'ancrer la nouvelle administration de la statistique au plus près des territoires où sont recueillies les données. Rien donc qui aurait pu ressembler à un projet d'outil de gouvernement régional pour un échelon politique régional à bâtir.[3]

Quel est donc ce projet d'implanter des organes régionaux de la statistique dans les régions ? Par qui est-il imaginé puis porté ? Quel lien faut-il faire entre ces organes et les

---

[1] Michel Volle, *Le métier de statisticien*, Paris, Hachette, coll. L'Esprit critique, 1980, 236 p., p. 137. Béatrice Touchelay rapporte le chiffre de huit mille ; cf. Béatrice Touchelay, 1993, *op. cit.*, p. 363.

[2] J.O. du 29 novembre 1940.

[3] Le caractère trompeur de la rencontre administrative entre outil statistique et échelon régional confirme ce faisant le désintérêt des gouvernements de Vichy pour la cause régionale, désintérêt aujourd'hui largement établi, que les discours de Pétain et de son entourage, volontiers régionalistes, avaient un temps maquillé. Sur les thèmes politiques ou culturels du programme de la « Révolution nationale » qui ne furent jamais mis en œuvre, voir par exemple Christian Faure, 1989, *op. cit.* Marc-Olivier Baruch oppose à ce sujet un « Vichy virtuel » à un « Vichy réel » ; cf. Marc-Olivier Baruch, 1997, *op. cit.*, pp. 214, 237-238.

régions administratives qui vont voir le jour quelques mois plus tard ? Il s'agit de revenir d'abord sur l'histoire du champ de la production d'expertise statistique au cours de la décennie qui précède la création du Service de la démographie (1.1.). On s'intéressera alors au processus de cette création, à ses causes immédiates, ses attendus, encore largement controversés aujourd'hui (1.2.). On apportera à cette occasion un matériau d'archives inédit qui impose la critique des dernières thèses établies sur le sujet. On abordera enfin la phase d'installation du service, celle de ses organes régionaux en particulier, qui se déroule tout au long de 1941, année au cours de laquelle les régions administratives de Vichy voient simultanément le jour (1.3.). La nature des liens qui s'établissent entre ces deux réformes administratives est l'occasion de démontrer que la création des échelons régionaux de l'administration de la statistique ne nourrit aucun dessein lié à l'émergence de circonscriptions administratives régionales. Cette phase d'installation est également l'occasion d'appréhender la place de l'expertise statistique dans le délicat découpage administratif régional qui s'opère alors.

## 1.1. Le gel du développement de l'outil statistique

Au cours de la décennie qui précède la guerre, la réforme de l'outil statistique est à plusieurs reprises inscrite, en vain, à l'agenda gouvernemental. Ce sont d'abord les courants planistes qui, dans le cadre du projet de rationalisation des modes de gouvernement, prônent le développement de l'expertise économique et statistique. L'influence grandissante de ces courants aidant, l'idée d'un développement de l'expertise statistique s'étend progressivement, au cours de la décennie à la haute fonction publique. Les projets gagnent en précision. Mais ils n'aboutissent pas. Outre la persistance de forces politiques conservatrices importantes opposées à une intervention économique de l'Etat, on soulignera ainsi la crise de développement que traverse alors la communauté française des statisticiens et qui constitue à l'évidence un facteur explicatif très probable de l'immobilisme.

Parmi tous les projets qui voient le jour, le plus abouti est sans doute celui du contrôleur de l'Armée René Carmille qui travaille alors à l'équipement de l'ensemble des services de son ministère en machines dites « mécanographiques », capables de réaliser une comptabilité systématique de l'ensemble de leurs activités. Confronté au sein de son administration à de multiples résistances, René Carmille tente alors d'exporter la technologie

mécanographique dans les cercles politiques modernistes à la recherche d'outils de rationalisation du gouvernement. La réticence des statisticiens à l'égard du projet semble là encore à l'origine de l'échec de la tentative. Mais l'architecture générale du projet est bien avancée et mérite d'être présentée. D'autant que quelques mois plus tard, dans un contexte totalement bouleversé, le premier gouvernement du maréchal Pétain décidera de mettre en œuvre une partie du projet.

### *La communauté des statisticiens coupée des réseaux politiques modernisateurs*

Les années trentes sont l'occasion de diverses évolutions du système constitutionnel et des pratiques politiques que les constitutionnalistes rassemblent aujourd'hui en évoquant l'évolution du régime vers le « gouvernementalisme ». Les courants planistes qui se développent alors au sein du monde politique forment des éléments moteurs de ce processus en travaillant à imaginer les outils de gouvernement dont pourrait disposer l'Etat pour conduire l'économie. On peut s'étonner a posteriori que le projet de mise en chiffres de l'économie nationale que permettrait l'expertise statistique n'émerge pas dans un tel contexte – comme il va émerger après-guerre dans les courants planificateurs. L'isolement d'alors que connaît la communauté des statisticiens, son manque de lien avec l'espace politique en général et les réseaux planistes en particulier peuvent être allégués pour expliquer une telle situation.

Parmi les éléments essentiels qui caractérisent l'évolution gouvernementaliste du régime politique, on peut rapidement évoquer la remise en cause progressive, tout au long de l'entre-deux-guerres, de l'idéologie libérale qui dominait dans la classe politique et la montée en puissance parallèle du projet d'une économie dirigée, ou, parallèlement, l'évolution des pratiques constitutionnelles, forgée dans la perspective dirigiste, qui renforce le gouvernement dans son rapport avec le Parlement.[4] En ce qui concerne le discrédit de l'idéologie libérale, on peut rappeler la formule de Richard F. Kuisel qui juge, considérant l'état d'esprit des hommes qui appartiennent à l'entourage des membres du gouvernement à la veille de la guerre, que

[4] L'hypothèse d'une évolution de la pratique constitutionnelle, dès la fin des années 1930, vers un renforcement perceptible du rôle du gouvernement face au parlement, défendue par R.Rémond et J.Bourdin en 1977, « Edouard Dalladier, chef de gouvernement » semble aujourd'hui acquise. Cf. Didier Georgakakis, "La République contre la propagande d'Etat ? Création et échecs du Commissariat Général à l'Information (juillet 1939 - avril 1940)", *Revue française de science politique*, vol. 48, n° 5, 1998, pp. 606-624, p. 613. Le terme de « gouvernementalisme » est défendu aujourd'hui par les constitutionnalistes ; cf. Olivier Duhamel, *Droit constitutionnel et politique*, Paris, Seuil, coll. Science politique, 1994, 924 p., pp. 653 et s.

« l'économie dirigée avait pris racine ».[5] En guise d'illustration, il rapporte les écrits que Michel Debré, alors membre du cabinet du ministre des Finances, publie dans la revue *Sciences politiques* de juin 1938 : « L'Etat doit se rendre compte que les circonstances exigent qu'il prenne la direction générale de la vie économique de la nation ».[6] Pour évoquer ensuite le thème qui se développe de la réforme constitutionnelle qui verrait se renforcer le rôle du gouvernement au profit d'un parlement jugé trop imprévisible, on peut prolonger seulement la citation précédente, le jeune conseiller ministériel faisant part de sa conviction que cette direction ne pourra plus être assurée comme par le passé par une somme de parlementaires, qu'il faudra au contraire la confier à un gouvernement stabilisé.

L'aspiration gouvernementaliste, qui s'exprime clairement à la fin des années trente, est préparée tout au long de la décennie par des réseaux politiques modernistes qualifiés de « planistes » du fait que ses membres prônent la mise au point d'une planification à la française de l'économie. A partir de 1935, ces mouvements prennent une importance considérable dans les mécanismes de formulation ou de mise en oeuvre des politiques économiques qui voient le jour. Leurs animateurs interviennent en effet à des titres divers selon qu'ils appartiennent à l'un ou l'autre des deux grands courants du mouvement, celui des « néo-libéraux » ou celui des « socialistes-syndicalistes ». Les premiers bénéficient, pour nombre d'entre eux, de nominations à « des postes importants dans l'administration économique ».[7] Les seconds, moins nombreux dans l'administration économique (à de notables exceptions comme celle du socialiste Charles Spinasse, qui devient, dans le gouvernement de Léon Blum, le premier ministre de l'Economie nationale de l'histoire[8]), sont tenus, à l'occasion des travaux d'élaboration des programmes politiques et syndicaux, de confronter leurs projets politiques aux questions relatives à leur mise en œuvre.

Les planistes n'ont rien des savants de laboratoire éloignés des réalités de l'exercice des responsabilités. Préoccupés de la mise en œuvre des réformes qu'ils élaborent, ils s'inquiètent précisément des moyens concrets dont pourrait disposer l'Etat pour conduire à bien ses politiques économiques. Susceptible d'être mobilisée à l'occasion de ses réflexions, l'expertise statistique demeure pourtant à l'écart des projets de gouvernement économique qui

[5] Richard Kuisel, 1984, *op. cit.*, p. 224.
[6] Michel Debré, « Pour une administration de l'économie française », *Sciences politiques*, n°8 ; cité par Richard Kuisel, *ibid.*
[7] *Ibid.*, p. 191.
[8] *Ibid*., p. 194.

se bâtissent. Elle semble à cette époque cantonnée à la petite sphère des statisticiens dont les liens avec le monde politique sont très ténus.

Avant la guerre, les statisticiens sont encore très peu nombreux. Regroupés au sein de l'ancienne institution que constitue la Statistique générale de la France, ils travaillent au développement d'une science du dénombrement et demeurent avant tout des érudits, méfiants vis à vis du champ politique. La très faible audience dont ils disposent à l'époque constitue un indice de cet isolement.[9] Les exemples sont multiples qui en témoignent. On peut citer le cas du statisticien Jean Dessirier qui, confronté à d'énormes difficultés pour obtenir auprès des chefs d'entreprises les données dont il a besoin pour établir l'« indice de la production industrielle » qu'il a imaginé en 1924, et ne bénéficiant d'aucun soutien politique, finit par démissionner en 1929.[10] Seul parmi eux, Alfred Sauvy parvient à s'insérer dans les cercles de décision ministériels. Conscient sans doute cependant que son audience tient davantage à sa personnalité qu'à ses compétences professionnelles, il n'a de cesse, avant-guerre, de dénoncer l'incurie des responsables français en matière économique.

La Société statistique de Paris (SSP) constitue la seule institution des années trente qui brise l'isolement – anachronique compte tenu du contexte d'aspiration à la rationalisation des modes de gouvernement – dans lequel les statisticiens semblent retirés. L'association a été créée au début du XIXème siècle dans le but d'améliorer la production statistique naissante et sa diffusion dans les milieux politiques en particulier.[11] Par la suite supplantée par le Conseil supérieur de la statistique créé en 1885, elle semble à nouveau jouir pendant les années trente du prestige qu'elle avait progressivement perdu.[12] La SSP, présidée par Léopold Dugé de Bernonville à partir de 1932, s'honore ainsi de compter parmi ses membres à cette époque les présidents de la République successifs Alexandre Millerand, Raymond Poincaré et Paul Doumer, élu en 1931.[13] De fait, ce lieu de socialisation politique constitue pour les statisticiens l'occasion de faire entendre leurs revendications pour une amélioration du fonctionnement de leur outil.

Pourtant, la jonction entre les réseaux planistes qui envisagent le développement de l'outil statistique et la petite communauté que forme la Statistique générale de la France ne

[9] Même si les statisticiens peuvent être, au sujet de la place qu'ils prennent alors dans l'espace politique national, en avance sur les économistes. Cf. Alain Desrosières, Jacques Mairesse, Michel Volle, "Les temps forts de l'histoire de la statistique française", *Economie et statistique*, n° 83, 1976, pp. 19-28, p. 22.
[10] Béatrice Touchelay, 1993, *op. cit.*, p. 32.
[11] Jean-Claude Perrot, 1987 (1977), *op. cit.*, p. 243.
[12] Sur le Conseil supérieur de la statistique, voir Béatrice Touchelay, 1993, *op. cit.*, p. 26.

s'opère pas. Ce manque constitue selon nous une des raisons centrales du désordre dans lequel s'organisent les réformes de l'outil statistique décidées pendant l'entre-deux-guerres, et des échecs auxquels elles aboutissent. Il faut évoquer l'inefficacité du décret d'octobre 1935 qui prévoit de renforcer le rôle du Conseil supérieur de la statistique, mais qui se confronte ensuite à la lenteur de la nomination de ses membres. La valse-hésitation qui entoure la tutelle ministérielle de la Statistique générale de la France pendant ces années témoigne également du désarroi des milieux gouvernementaux vis à vis d'un savoir pourtant pressenti comme porteur de la rénovation des modes de gouvernement débattue dans les milieux modernisateurs. De 1934 à 1938, la SGF est ainsi rattachée successivement au ministère du Travail, à la Présidence du Conseil, au ministère de l'Economie nationale, puis à celui des Finances, pour revenir à nouveau au ministère de l'Economie nationale.

### *La statistique outil du gouvernementalisme*

Malgré l'isolement de la communauté des statisticiens, leur discipline continue, à la fin de la décennie, à nourrir les espoirs de la partie « modernisatrice » de la classe politique qui voit dans son application administrative un des outils susceptibles de promouvoir les formes rationalisées de gouvernement. Or, le pôle modernisateur constitué par les courants planistes s'est renforcé politiquement avec la réussite des expériences menées de planification de l'économie qui ont rendu crédibles les appels à la rupture avec la posture des responsables politiques hostiles à toute intervention économique de l'Etat. La base du soutien politique au développement de l'outil statistique s'est donc élargie. Mais les mois qui précèdent la guerre sont surtout l'occasion de plusieurs événements qui laissent penser que le projet de développement de l'outil statistique se diffuse à l'intérieur de l'administration. Plus qu'à un élargissement politique du soutien, on assiste à la fin des années trente à sa transformation, le champ administratif permettant d'orienter les débats vers les questions relatives à la mise en oeuvre technique du projet.

L'arrivée au ministère des Finances en novembre 1938 d'un des ténors de la droite libérale, Paul Reynaud, est d'abord l'occasion des réformes ou évolutions les plus importantes. Le nouveau ministre qui se présente depuis plusieurs années comme un responsable féru d'économie fait en effet entrer dans son cabinet le démographe Alfred Sauvy.

[13] Dugé de Bernonville que Michel Volle présente au demeurant comme un « savant éminent paralysé par la

Symboliquement, l'expertise statistique est ainsi convoquée pour l'élaboration de la politique économique du nouveau gouvernement. Les décrets-lois qui sortent quelques jours après la formation du gouvernement et refondent largement la politique économique sont ensuite l'occasion d'une réforme importante de l'outil statistique. Un cadre juridique est notamment donné à la statistique industrielle, jusque là presque inexistante. Il est ainsi décidé la création d'un Institut de la Conjoncture rattaché au ministère de l'Economie nationale, dont la mission de préparation des actions du gouvernement est affirmée.[14] Cet institut hérite notamment de la conduite du recensement de la production et de la distribution industrielle, institué quelques mois plus tôt.[15] Des sanctions financières sont également définies pour les employeurs et les chefs d'établissements publics et privés qui refuseraient de faire parvenir aux services de la statistique les bulletins nécessaires à cette opération.[16] Même si Paul Reynaud quitte le ministère des Finances quelques jours plus tard, son passage rue de Rivoli a permis la formulation d'une réforme du système statistique de grande ampleur, qui intègre la dimension technique au projet politique.

Quelques semaines après la réforme de Paul Reynaud et Alfred Sauvy, un rapport remis à la présidence du Conseil le 14 mars 1939 indique que le projet statistique n'est plus cantonné au seul champ politique, qu'il s'est au contraire propagé dans les milieux ministériels et de la haute administration. Il s'agit du rapport d'un comité surnommé « Comité de la hache » et composé de quatre-vingts représentants des grands corps de l'Etat pour la plupart issus des réseaux modernisateurs, à l'image de son président Florian-Henri Chardon.[17] Le comité a été constitué à la demande de la présidence du Conseil pour établir la liste des missions autour desquelles l'Etat doit recentrer son action.[18] Une des conclusions principales du rapport concerne la réforme de la présidence du Conseil, que le comité juge indispensable de transformer en véritable organe de commandement. Pour cela, il est suggéré que la présidence du Conseil soit dotée de « services étoffés en trois domaines : la statistique et la documentation, l'information et la propagande, la sûreté nationale et la police ».[19] Cette proposition faite d'une croissance des compétences statistiques prend d'autant plus de relief

timidité » ; cf. Michel Volle, 1980, *op. cit.*, p. 127.
[14] Décret du 12 novembre 1938, J.O. des 14-15 novembre 1938, p. 12973.
[15] Décret du 17 novembre 1938, J.O. du 29 juin 1938, p. 7475.
[16] Michel Volle, 1980, *op. cit.*, pp. 20-23.
[17] Conseiller d'Etat, il est le fils de Henri Chardon, également conseiller d'Etat, qui s'était déjà consacré en son temps à la réforme des administrations. Cf. par exemple Henri Chardon, *Les Travaux Publics. Essai sur le fonctionnement de nos administrations*, Paris, Perrin et Cie, 1904, 358 p.
[18] Marc-Olivier Baruch, 1997, *op. cit.*, p. 36.
[19] *Ibid*., p. 37 ; souligné par nous.

qu'elle est formulée dans un rapport qui prescrit les réductions d'effectifs ou les suppressions de services. D'abord porté par les milieux politiques planificateurs, le projet de développement de l'outil statistique est donc maintenant repris par des hauts fonctionnaires de l'appareil administratif qui envisagent les réformes politiques sous leur aspect technique. Une partie des obstacles à la réforme du système statistique, concentrés depuis des années sur la formulation technique du projet, semble donc s'éloigner.

Les remaniements gouvernementaux imposés par l'entrée en guerre de la France puis par sa capitulation et le vote des pleins pouvoirs au maréchal Pétain renforcent considérablement le rôle politique des techniciens des cabinets ministériels. Dans ce contexte, la création d'un Service de la démographie, qui inaugure la réforme profonde du système statistique qui se déroule sous Vichy, apparaît logique. Pourtant, la dynamique institutionnelle qui s'engage en 1940 est largement mêlée à un projet militaire issu d'un processus de réforme du ministère de la Guerre qui se développe pendant les années trente, et dont il n'a pas encore été question.

### *L'introducteur de la comptabilité au ministère de la Guerre*

L'homme à qui est confié en 1940 le nouveau Service de la démographie qui va permettre la réforme du système statistique public est un contrôleur de l'Armée. Loin qu'il s'agisse d'un hasard, la mission principale du service est alors militaire (cf. *infra*) et la création s'inscrit dans la dynamique d'une réforme de l'administration du recrutement de l'Armée qu'il convient de présenter. Le contrôleur René Carmille travaille en effet depuis plusieurs années à l'équipement des directions du ministère de la Guerre en machines dites « mécanographiques » qui doivent permettre le comptage de l'ensemble de leurs personnels, biens et activités. Avant de revenir sur les péripéties que connaît le projet au cours de la décennie dix-neuf-cent-trente, il convient de commencer par évoquer les débats historiques qu'ont suscité par la suite le personnage de René Carmille ainsi que le matériau inédit sur lequel nous nous basons pour rapporter l'activité de ce dernier au cours de la décennie qui précède la guerre.

Tantôt soupçonné de collaboration, tantôt honoré pour ses actes de résistance, René Carmille a déjà fait l'objet de nombreux écrits contradictoires, d'inégale qualité. Les soupçons les plus graves qui ont porté sur lui semblent aujourd'hui écartés. Quelques incertitudes demeurent qui font écho à celles qui continuent de fragiliser l'interprétation que font les

historiens de la période. Compte tenu de notre objet et du matériau dont nous avons disposé, et parce qu'il est impossible d'évoquer longuement l'action du personnage de René Carmille sans se poser la question de sa position vis à vis des événements dramatiques qui ont marqué la période, il nous semble utile de préciser que nous jugeons quant à nous tout à fait convaincantes les pièces qui dessinent une position résistante de René Carmille dans un contexte administratif radiographié aujourd'hui comme dominé par une attitude « indifférente » de ses responsables (cf. *infra*).[20]

Cette hypothèque levée, il est possible de retracer la trajectoire administrative de René Carmille pendant l'entre-deux-guerres sur la base d'une note que ce dernier adresse le 15 juin 1941 à un supérieur hiérarchique du Contrôle des Armées. Elle expose par le détail la raison d'être du Service de la démographie comme la résultante d'un long processus de réforme administrative entamé à la fin des années vingt. Il est difficile de déterminer avec précision le statut de ce courrier, dont l'objet est administratif, mais qui, estampillé du sceau du secret, ne comporte pas d'en-tête du service émetteur. Quel que soit le statut exact de ce courrier, le caractère peu stratégique de la majorité des informations d'ordre historique qui y sont apportées nous autorise à ne pas remettre en cause leur qualité globale. Ce long document offre ainsi un éclairage inédit sur la filiation historique d'un Service de la démographie souvent présenté comme issu de la défaite et de la mise en oeuvre du programme de la Révolution nationale.[21]

Dans un court préambule, l'auteur s'étonne de l'enquête que le directeur général de l'administration de la Guerre et du Contrôle aurait lancée. Il rappelle à son supérieur – de qui il s'étonne de la demande – qu'il sait être chargé d'une « responsabilité directe vis-à-vis du Ministre et strictement personnelle ».[22] Le ton est relativement ferme, peu conforme à celui d'un fonctionnaire qui souhaite faire le dos rond vis-à-vis d'une hiérarchie menaçante. On peut donc faire l'hypothèse d'un échange hiérarchique sans grande importance, lié aux

[20] Il n'est pas question de proposer un jugement général et définitif sur un personnage dont l'histoire s'écrit au milieu du matériau historique parcellaire que nous venons d'évoquer. Compte tenu néanmoins des différents éléments que nous avons eus à notre disposition, il nous apparaît que les accusations qui ont été ou qui sont encore portées quant à ses activités pendant la guerre sont tout à fait grossières, basées sur des documents contestables, ou révélatrices d'une méconnaissance du contexte de l'occupation. Ajoutons que les pratiques administratives, dont on peut imaginer qu'elles purent être en opposition avec la soumission institutionnelle dont nous retrouvons aujourd'hui les traces dans les archives, font encore l'objet de peu d'intérêt dans les travaux de recherche actuels. Le dynamisme de la recherche historique sur cette période permet cependant d'espérer que la connaissance n'a pas fini de progresser dans ce domaine, qui constitue la base de la défense des témoins de l'époque.

[21] On peut citer à ce titre l'analyse un peu rapide de Gérard Noiriel, 1999, *op. cit.*, p. 163.

[22] René Carmille, Note au contrôleur général de l'Armée de 1ère classe Bois, 15 juin 1941, 36 p. ; cf. Archives privées d'Alain Desrosières ; terme souligné dans le document original.

velléités de recompositions administratives tous azimuts que suscitent alors les discours des responsables politiques sur la nécessité des réformes. Compte tenu de certains passages agressifs à l'endroit des fonctionnaires « responsables » de la défaite,[23] on aurait pu faire l'hypothèse de l'inscription de cette note dans le cadre de l'instruction du Procès de Riom pour laquelle il est établi que René Carmille a déjà déposé le 4 janvier 1941.[24] L'interprétation que nous faisons de ce document ne va pas dans ce sens. La précision de la longue démonstration de ce rapport (36 pages dactylographiées) incline à faire penser qu'il s'agit davantage d'un énième plaidoyer de René Carmille en faveur de la mécanographie qui rappelle la cohérence ancienne de son projet. Les signes d'agacement qu'il laisse entrevoir vis à vis d'une administration aux pesanteurs de laquelle il se confronte depuis plusieurs années expliqueraient le choix du récit historique.

### *Du projet de comptabilité industrielle à la mécanographie*

Dans son rapport de juin 1941, le contrôleur général de l'Armée Carmille fait donc remonter à 1927 l'origine de son projet qui débouche sur la création du Service de la démographie. C'est à cette époque que l'auteur rejoint le groupe de travail d'un collègue, le contrôleur général Hervier, qui projette l'installation dans chaque établissement constructeur de l'Artillerie d'« une comptabilité industrielle permettant de suivre, mensuellement la dépense par commande et de réviser mensuellement les bases d'estimation de la répartition des frais généraux entre les diverses commandes ».[25] Hervier puis René Carmille rendent ainsi pour la direction du Contrôle plusieurs rapports au ministre,[26] qui débouchent sur l'instruction provisoire du 18 octobre 1929 qui propose l'expérimentation de la comptabilité industrielle dans l'Artillerie. L'atelier de construction de Bourges ainsi que la manufacture d'armes de Châtellerault sont choisis pour mener cette expérimentation.[27] Les bilans établis en 1933 apparaissent satisfaisants quant au suivi de la réalisation des commandes, mais les militaires qui assurent le commandement de l'Artillerie s'opposent à la généralisation de l'expérience. Elle comporte le risque de préparer la séparation à laquelle il sont opposés entre un service de

[23] *Ibid*., pp. 14 et 20.
[24] Jean-Pierre Azéma, Raymond Lévy-Bruhl, Béatrice Touchelay, 1998, *op. cit*., p. 48.
[25] René Carmille, 1941, *op. cit*., p. 6.
[26] *Ibid*., p. 2.
[27] *Ibid*., p. 10.

l'Armement et le service de l'Artillerie.[28] Le projet de comptabilité industrielle de René Carmille est alors bloqué sur le terrain politique de la réforme de l'institution militaire.

Le contrôleur de l'Armée met alors à profit les mois de polémiques avec les artilleurs pour réfléchir aux moyens de mettre en oeuvre son projet de comptabilité industrielle. Il se renseigne ainsi au cours de l'année 1931 auprès du directeur de l'atelier de fabrication de Vincennes sur une technologie apparue quelques années plus tôt : la mécanographie.[29] De leurs conversations, il tire la conviction de l'intérêt de « l'utilisation de machines mécanographiques modernes pour établir la comptabilité de fabrication ».[30] Très rapidement, il enfourche le cheval de bataille de l'exploitation de la mécanographie qui le mènera, quelques années plus tard, à la réforme du système statistique. Dès décembre 1931, il rédige un rapport qui débouche sur l'installation, au mois de février 1932, d'un embryon de mécanographie à l'Atelier de construction de Puteaux. Dans l'été 1932, il organise une visite de l'atelier par le secrétaire général au ministère de la Guerre qui décide de lancer une commission de réflexion pour généraliser l'emploi de la mécanographie.[31]

Alors que le dossier de la comptabilité industrielle piétine au sein du département de la fabrication d'armement, le contrôleur général de l'Armée Carmille est muté en 1934, et chargé de l'organisation des comptabilités mécanographiques dans l'ensemble du département de la Guerre.[32] Il insiste dans son rapport de 1941 pour préciser que cette mutation ne peut être comprise comme une volonté délibérée d'abandonner son projet de diffusion de la comptabilité industrielle. Sa nouvelle affectation, à vocation interarmes, lui donne, ce faisant, l'occasion d'élargir considérablement ses ambitions : René Carmille travaille maintenant à penser « l'utilisation de la mécanographie comme moyen d'une réforme généralisée de la

[28] L'unité de ces deux services fait la fierté des militaires français qui expliquent leur salut face à l'offensive allemande de 1914 par la supériorité de qualité de leur matériel qui compensait l'infériorité de quantité. Cette unité avait donné « un Corps d'officiers qui avait suffisamment d'imagination créatrice et de connaissance de la construction de matériel pour provoquer au cours des hostilités la création de matériels nouveaux et la formation de méthodes scientifiques pour utiliser ces matériels. » ; *ibid*., p. 18.

[29] Les technologies de comptages mécanisés, qui déboucheront également sur l'industrie informatique, se développent dès la fin du XIXème siècle. Cf. Lars Heide, « Shaping a Technology : American Punched Card Systems 1880-1914 », *IEEE Annals of the History of Computing*, vol. 19, n°4, 1997, pp. 28-40. Le terme « mécanographie » n'apparaît cependant dans la langue française qu'en 1911. Cf. Dictionnaire « Petit Robert 1 ». Son principe repose sur la gestion mécanique de cartes perforées selon différents critères de description des individus ou des entreprises.

[30] René Carmille, 1941, *op. cit*., p. 8.

[31] *Ibid*., p. 20.

[32] *Ibid*., p. 12.

comptabilité au ministère de la Guerre ».[33] Le qualificatif de « industrielle » qui précisait son projet initial de comptabilité a disparu.

Le contrôleur général de l'Armée rédige ainsi, entre 1933 et 1936, plusieurs rapports administratifs qui prônent l'implantation d'ateliers mécanographiques décentralisés dans les différentes directions du ministère de la Guerre (Artillerie, Armement, au service de la Mobilisation rattaché à l'Infanterie). La mécanographie n'est plus, dans l'esprit de René Carmille, l'outil qui va permettre de mettre en place la seule comptabilité industrielle – une comptabilité financière. Elle devrait plus largement permettre une comptabilité de toutes les activités (gestion du personnel, recrutement, stocks de marchandises, etc.). Le changement d'orientation est fondamental. D'un outil de gestion financière, on passe à un outil de comptage qui peut s'appliquer à toutes les activités ou à toutes les marchandises. La mécanographie devient à ce moment un support technique potentiel pour le développement de la statistique, une alternative donc à d'éventuels projets élaborés par les statisticiens eux-mêmes.

### *Le désintérêt des statisticiens de la Statistique générale de la France*

Le changement d'envergure de son projet attire René Carmille hors du champ d'activité militaire. Ainsi, à partir de 1935, le contrôleur général de l'Armée « représente le ministère de la Guerre aux réunions interministérielles consacrées à la vérification de la profession des réservistes ».[34] Le contrôleur général de l'Armée peut alors nourrir l'espoir de faire reprendre, sur le plan interministériel, son projet mécanographique dont le développement est bloqué au sein du ministère de la Guerre, prisonnier de débats relevant de l'orientation de la politique militaire. La communauté des statisticiens quant à elle, en proie notamment à des difficultés internes, se montre dans l'incapacité de saisir la perspective qui s'offre à elle de faire de la technologie mécanographique le support d'un nouveau développement.

Comme le suggère le rapport de la Mission d'analyse historique de l'INSEE, la lisibilité que René Carmille acquiert au cours des années trente se transforme rapidement en une véritable « notoriété ».[35] En 1932, René Carmille devient maître de conférences de l'Ecole

[33] Titre donné à un paragraphe central de son rapport de 1941 ; *ibid*., p. 20.
[34] Jean-Pierre Azéma, Raymond Lévy-Bruhl, Béatrice Touchelay, 1998, *op. cit.*, p. 12.
[35] *Ibid*.

libre de sciences politiques, à l'occasion du cours d'économie politique que dispense alors l'ingénieur des Ponts et chaussées Clément Colson.[36] Le contrôleur de l'Armée obtient également à cette époque l'accès aux revues et aux éditeurs.[37] René Carmille donne l'impression de vouloir mettre sa notoriété au service de son projet technicien. Comme suggéré plus haut, il entrevoit la possibilité que la mécanographie soit l'occasion de développer le système statistique. Dès 1933, il publie un article intitulé « Moyens statistiques et science économique » dont le contenu ne peut que lui attirer les grâces des statisticiens. Il y fait l'éloge de la statistique dont il prône le développement afin de consolider la discipline économique et de préserver ainsi ses représentants des accusations populistes qui les rendraient responsables de la situation de crise économique. S'investissant alors dans la discipline économique, il publie en 1935 un ouvrage d'économie qui doit permettre d'apporter la preuve du sérieux de sa réflexion. Ses efforts sont partiellement récompensés lorsqu'il devient membre en 1936 du Conseil supérieur de la Statistique générale de la France.

De son côté, la Statistique générale de la France semble connaître des difficultés pour penser son développement, pour organiser, même, sa représentation. Depuis le départ de Michel Huber en 1936, la Statistique générale de la France est en effet dirigée par le professeur de droit André Fourgeaud, accusé par certains de ses collègues d'avoir été placé à ce poste par le pouvoir politique.[38] La crise d'identité qu'une telle représentation semble avoir provoquée se trouve également favorisée par l'immobilisme qui caractérise la Statistique générale de la France depuis la fin de la guerre. En matière de recensements par exemple, qui constituent l'activité principale de l'institution, aucune amélioration technique d'envergure n'a été mise en oeuvre depuis l'installation du classi-compteur-imprimeur par Lucien March, en 1901.[39]

[36] Dans le programme des cours de l'année scolaire de 1932-1933 apparaît le nom de Léon Carmille, contrôleur de 1ère classe de l'Armée. Le doute n'est pas permis sur le fait qu'il s'agit de René Carmille. Dans le programme de 1938-1939, le nom de René Carmille figure cette fois, toujours maître de conférences dans le cours d'économie politique, dont Jacques Rueff a repris la charge ; cf. « Organisation et programme des cours de l'Ecole libre des sciences politiques. Année Scolaire 1938-1939 », Paris, Vuibert, 1938, p. 22.

[37] Il publie successivement dans la *Revue politique et parlementaire*, dès mars 1933, puis un ouvrage aux éditions Sirey en 1935, puis de nouveaux articles dans la *Revue d'économie politique*, en juillet 1938, et dans la *Revue économique et parlementaire* en septembre 1939. Cf. Archives privées d'Alain Desrosières.

[38] La direction de l'institution française de la statistique publique n'a été que très exceptionnellement confiée à un homme de formation non scientifique. Sans dresser la liste des polytechniciens qui se sont succédés à la tête de la Statistique générale de la France au cours du XIXème, la période contemporaine ne souffre que deux exceptions, Francis-Louis Closon étant issu des rangs de la résistance et Jean Ripert de ceux du Commissariat du Plan.

[39] Polytechnicien, ingénieur de l'Office du travail auquel est rattaché par la suite la SGF, Lucien March est l'inventeur de cette machine inspirée de celle construite par l'entreprise Hollerith (ancêtre d'IBM) qui a réalisé le Census américain de 1891. Cf. Alain Desrosières, Jacques Mairesse, Michel Volle, 1976, *op. cit.*, p. 511.

Alors que la mécanographie se présente comme l'occasion d'améliorer l'exploitation des recensements dont la technologie commence à vieillir, elle est envisagée avec méfiance par les statisticiens. Ainsi, les différentes rencontres de René Carmille avec le directeur de la Statistique générale de la France se passent mal. A l'occasion des réunions interministérielles consacrées à la vérification de la profession des réservistes, ou lors des réunions du Conseil supérieur de la statistique (qui prend le relais de cette réflexion en 1938), René Carmille juge son interlocuteur incompétent et dilettante.[40] Mais ses griefs dépassent la personne de Fourgeaud et le statisticien qui accompagne ce dernier aux réunions n'échappe pas non plus aux vives critiques. Quant au seul statisticien réellement en vue pendant les années d'avant guerre, Alfred Sauvy, René Carmille ne l'évoque même pas dans son rapport-bilan de 1941.[41]

Quelques mois avant le début de la guerre, à la fin de 1938, il manque donc peu de chose pour que s'ouvrent les perspectives de développement du système statistique. L'expertise statistique d'abord apparaît au cœur du projet politique et administratif de mise en place d'une économie dirigée. L'un de ses illustres défenseurs, Alfred Sauvy, est au cabinet du ministre des finances. D'autre part, la mécanographie que René Carmille a contribué à faire connaître, se présente comme un outil susceptible de concourir au développement de l'appareil statistique. Pourtant, l'alchimie de la réforme ne s'opère pas. Non que Sauvy reste inactif. Il parvient au contraire à faire sortir les décrets Reynaud déjà évoqués. Mais, la réforme du système statistique qu'ils contiennent est celle de Sauvy, projetée depuis plusieurs années, qui souffre du lourd handicap d'être soumis à la bonne volonté des entrepreneurs, mise à mal par la durée de la crise économique. Logiquement, la réforme du système statistique de 1938, qui ignore le développement de la technologie mécanographique émergente, n'obtient pas les résultats escomptés.

De son côté, René Carmille publie un nouvel article sur « la mécanographie au service de l'évolution économique », qui élargit l'ambition mécanographique aux grandes entreprises.[42] Il poursuit parallèlement son travail d'implantation de la mécanographie au sein du ministère de la Guerre et focalise notamment son attention sur les bureaux de recrutement de la direction de l'Infanterie qui lui semblent souffrir de nombreuses carences d'organisation. Il expérimente notamment à partir de 1936 la constitution, à Rouen, d'un bureau régional de

[40] René Carmille, 1941, *op. cit.*, p. 32.
[41] Le fait est d'autant plus surprenant que Alfred Sauvy est, en juin 1941 le directeur adjoint de la Statistique générale de la France concurrente du Service de la démographie de Carmille.
[42] René Carmille, « La mécanographie au service de l'évolution économique », *Revue d'économie politique*, 52ème année, n°4, 1938, pp. 1121-1139.

Recrutement – censé se substituer, à terme, aux bureaux départementaux.[43] L'activité de René Carmille, qui contraste avec l'isolement de la Statistique générale de la France, ne faiblit pas avec l'entrée du pays en guerre. D'abord sollicité par le gouvernement Reynaud pour participer à une réflexion sur la comptabilité des officiers mobilisables, il va finalement se voir offrir par le régime de Vichy qui se met en place après l'armistice, l'occasion de faire aboutir ses projets vieux de douze années.

## 1.2. Des organes régionaux pour le Service de la démographie

L'acte de fondation du système public de la statistique contemporain que représente la création du Service de la démographie demeure un mystère. Rarement évoqué dans les ouvrages historiques, il est également établi sur la base d'un fragile matériau d'archives. Compte tenu de l'accès que nous avons eu à un fonds d'archives privées inédit, il nous est possible de défendre la perspective de l'insertion de cette création dans le champ des activités administratives qui sont alors cachées aux autorités d'occupation, laquelle perspective a été discutée par les derniers travaux d'histoire menés sur le sujet. Après avoir souligné l'inflexion de la perspective historiographique actuelle qu'une telle découverte impose, on s'intéressera donc aux attendus que comporte cette nouvelle perspective pour les organes régionaux du Service de la démographie qui constituent l'objet de notre recherche.

### *Le mystère de la création du Service de la démographie*

Le nom même du Service de la Démographie – qui disparaît en octobre 1941 avec son remplacement par le Service national des statistiques – comme celui de son principal artisan, René Carmille, demeurent largement absents des ouvrages historiques consacrés à la période. On n'établira pas la liste des ouvrages consacrés à la guerre, l'Occupation ou la Résistance,

[43] Lorsque le conflit se déclenche, et selon l'estimation qu'en fait René Carmille en juin 1941, l'équipement mécanographique du département de la Guerre se résume comme suit : la direction du Contrôle du ministère de la Guerre dispose d'un atelier installé à l'Hôtel Majestic dès 1936 ; le service des poudres dispose d'un atelier mécanographique central à Sevran-Livry et d'ateliers dans plusieurs de ses groupements régionaux (Angoulême, Saint-Médard, Toulouse, Bergerac) ; le service de l'artillerie, malgré un plan de commande important auprès des constructeurs de machines mécanographiques, ne dispose que de deux ateliers équipés au sein des parcs régionaux de Vincennes et de Lyon ; les services de l'intendance et du génie disposent d'ateliers très réduits, restreints aux établissements centraux ; le service du recrutement dispose d'un atelier au sein du bureau de

dont les index ne mentionnent même pas l'existence de ce personnage.[44] Plus étonnant encore peut-être, il faut souligner le mutisme des travaux d'histoire économique et politique de référence, évoqués en introduction, qui ont été réalisés sur le thème de la genèse de l'INSEE.[45] Les évocations qui en sont faites, inexactes, sont d'ailleurs tout à fait surprenantes, laissant supposer une méconnaissance totale de l'ampleur des mutations du système statistique organisées pendant la guerre dans la perspective de modernisation de l'économie. Ainsi Richard F. Kuisel note-t-il :

> *« La réforme introduite par Vichy dans la collecte des données de statistique économique mettait en jeu un moindre pouvoir, mais sous certains aspects, revêt autant d'importance pour notre étude. Dans ce domaine, Alfred Sauvy avait réalisé quelques progrès à partir de 1938 ; cependant, en 1941, un nouveau Service National des Statistiques remplaça l'administration de la IIIème République. Sauvy en fut le directeur adjoint, en même temps que conseiller de Bouthillier ».*[46]

Recrutement départemental de Versailles, ainsi que d'un matériel sophistiqué de mécanographie et d'impression au bureau régional expérimental de Rouen. Cf. René Carmille, 1941, *op. cit*., pp. 23-35.

[44] On a recensé quelques exceptions. On dispose d'abord d'ouvrages écrits par les acteurs de l'époque que sont Henri Noguères, membre du réseau « Franc-Tireur », cf. Henri Noguères, Marcel Degliame-Fouché, Jean-Louis Vigier, *Histoire de la résistance en France de 1940 à 1945*, Paris, Robert Laffont, 1967, pp. 66 et 237 ; Jacques Soustelle, agent des Services secrets, cf. Jacques Soustelle, "Envers et contre tout", dans *Histoire vécue de la résistance*, (dir.), Genève, Famot, vol. 1-3, 1975, 900 p., pp. 64-65 ; ou le colonel de Dainville membre de l'Organisation de résistance de l'Armée, cf. Colonel A. de Dainville, *L'ORA. La résistance de l'Armée (Guerre 1939-1945)*, Paris, Lavauzelle, 1974. Les travaux d'historiens sont ensuite très réduits. Marc-Olivier Baruch mentionne seulement le nom de René Carmille pour faire référence à une sanction qu'il prononce en janvier 1942 à l'encontre d'un agent du Service national des statistiques notablement impliqué dans des activités de collaboration, cf. Marc-Olivier Baruch, 1997, *op. cit.*, p. 434. Philippe Masson, dans un ouvrage sur l'armée, évoque rapidement l'activité camouflée du Service de la démographie, cf. Philippe Masson, *Histoire de l'armée française de 1914 à nos jours*, Perrin, 1999, 510 p., p. 277. Henri Amoretti, auteur d'une recherche sur la résistance lyonnaise, détaille quelques éléments de l'activité de René Carmille ; cf. Henri Amoretti, *Lyon capitale. 1940-1944*, Paris, France-Empire, 1964, 418 p., pp. 42-43 ; ou "Première résistance", dans colonel Rémy (dir.), *La Résistance dans le lyonnais*, Genève, Famot, coll. Les français dans la Résistance, 1975, 254 p., pp. 9-28, p. 17. Seul finalement Robert Paxton consacre plusieurs pages aux initiatives résistantes conduites par la direction du Service de la Démographie, cf. Robert O. Paxton, *Parades and Politics at Vichy. The French Officer Corps under Marshal Pétain*, Princeton, Princeton University Press, 1966, pp. 293-295 et 306.

[45] Ni Richard Kuisel, 1981, *op. cit*., ni Michel Margairaz, 1991, *op. cit*., ni Delphine Dulong, 1997, *op. cit*., ne font allusion à l'existence du Service de la Démographie. Richard Kuisel et Delphine Dulong évoquent le Service national des statistiques qui lui succède, Michel Margairaz même pas. Ce dernier qui consacre un paragraphe intitulé « Le nouvel appareil économique et financier de l'Etat » dans son chapitre XVI « La mise en place de l'appareil vichyste : une conversion équivoque » n'évoque donc pas la création du Service de la Démographie pourtant rattaché au secrétariat général pour les Questions économiques du ministère des Finances. Seuls sont mentionnés Henri Bunle et Alfred Sauvy en tant que directeurs de la Statistique générale de la France, rattachée en 1940 à la Direction de l'Economie Générale, sans toutefois que le rattachement de la Statistique générale de la France en 1941 à la Direction générale du Service national des statistiques, dirigée par René Carmille, soit précisé. Cf. Michel Margairaz, 1991, *op. cit.*, pp. 506-507.

[46] Richard Kuisel, 1984, *op. cit.*, p. 235.

Non seulement l'auteur reconnaît que le sujet qu'il se contente d'évoquer est essentiel à sa démonstration, mais il n'apporte que des informations dont il faut souligner le caractère anecdotique pour la période – en omettant par exemple de citer le directeur général du Service national des statistiques René Carmille – voire erroné.[47] Pourtant, dès 1976, trois jeunes statisticiens en quête de l'écriture de l'histoire de la statistique avaient fait paraître un article sans ambiguïté sur la contribution de René Carmille à la création du « système statistique moderne ».[48] Mais, depuis cette date, seule une thèse d'histoire sur la question des origines de l'INSEE, entamée à la fin des années quatre-vingts, a été soutenue. L'isolement de son auteur, Béatrice Touchelay, est tel en 1992, que la direction générale de l'INSEE, qui souhaite alors faire la lumière dans les débats suscités un an plus tôt par la découverte du « fichier Juif » par l'avocat Serge Klarsfeld,[49] met en place une « Mission d'analyse historique sur le système statistique français de 1940 à 1945 ».[50] Dernier élément qui relativise la faiblesse du champ de recherche sur l'histoire du système statistique mis en place pendant la guerre, il faut mentionner le travail entrepris par Robert Carmille, fils de René Carmille, en dehors de tout cadre institutionnel traditionnel.[51] Quelle que soit la qualité de ces entreprises, il faut en regretter le caractère isolé, signe d'une faiblesse du champ de la recherche historique qui constitue la première cause du mystère qui entoure encore le Service de la démographie.

Contrastant avec l'état du champ, il faut cependant souligner l'importance du travail qui a été réalisé par Béatrice Touchelay. La diversité des sources retenues et la somme des

[47] Cf. également Delphine Dulong, 1997, *op. cit.*, p. 19. Seul Loïc Blondiaux mentionne le nom de René Carmille, au sujet du soutien qu'il apporte au développement de la technologie des sondages, sans qu'il soit fait allusion cependant à ses fonctions principales. Cf. Loïc Blondiaux, 1998, *op. cit.*, pp. 439-440.

[48] Alain Desrosières, Jacques Mairesse, Michel Volle, 1976, *op. cit.* L'article, issu d'un papier d'introduction à des journées d'étude consacrées à l'histoire de la statistique est écrit sur la base de matériaux de seconde main, publiés après la guerre en ce qui concerne la période Carmille.

[49] La découverte donne également lieu à la mise en place de la commission René Rémond par le ministre de la Culture de l'époque, Jack Lang ; cf. René Rémond, *Le "Fichier juif"*, Paris, Plon, 1996, 234 p., pp. 11-18.

[50] Le rapport de la Mission - à laquelle Béatrice Touchelay est intégrée après sa soutenance de thèse - a été rendu public le 4 septembre 1998, soit plus de six ans après sa commande ; cf. Jean-Pierre Azéma, Raymond Lévy-Bruhl, Béatrice Touchelay, 1998, *op. cit.* Le matériau historique mobilisé pour sa réalisation est en grande partie celui exhumé par Béatrice Touchelay dans son travail de doctorat, à l'exception des « papiers Gasc » du nom de l'interprète de l'administration française de la statistique auprès des autorités allemandes pendant l'Occupation ; *ibid*., p. 2.

[51] L'acharnement voué depuis des années par Robert Carmille à la défense de la mémoire de son père, dans l'entourage duquel il travailla jusqu'à son arrestation en 1944, fait aujourd'hui de ce personnage une source orale de première importance pour notre travail. Projetant de publier un ouvrage consacré à son père, il est déjà l'auteur de plusieurs rapports non publiés écrits en réponse aux travaux de René Rémond, Béatrice Touchelay, puis de la Mission historique de l'INSEE. Très largement documentés et référencés, ils constituent des sources historiographiques de grande qualité même s'ils doivent être soumis à une critique particulièrement attentive, compte tenu des liens spécifiques de leur auteur à son objet de recherche. Ces documents sont consultables à la bibliothèque de l'INSEE. Soulignons que si la démarche initiale de leur auteur visait à rendre compte de l'activité de résistance de l'administration de la statistique, les efforts déployés pour répondre aux historiens de la statistique rangent aujourd'hui ces travaux du côté de l'histoire des administrations statistiques.

archives dépouillées permettent à ce travail de mettre à jour un pan oublié de l'histoire de nos institutions.[52] Cette thèse a constitué de ce fait une base de travail essentielle pour notre entreprise de réexamen de l'histoire des administrations statistiques au filtre d'un questionnement relatif au système politique. Le dépouillement systématique des archives du ministère des Finances n'a pourtant pas permis à son auteur de lever toutes les hypothèques qui planaient sur la création du Service de la démographie depuis l'article programmatique de Desrosières, Mairesse et Volle. De plus, le matériau disponible sur les années 1940 et 1941 passe difficilement l'épreuve de la critique traditionnelle des sources. Sa fragilité constitue le deuxième élément qui entretient le mystère autour du Service de la démographie.

Béatrice Touchelay, et, par la suite, Jean-Pierre Azéma – qui tous deux reconnaissent la faiblesse de leurs sources[53] – font reposer leur récit de la création et du développement du Service de la démographie sur un article du Journal de la Société statistique de Paris (JSSP) de 1945 et deux pièces du Service des archives économiques et financières (SAEF) datées de 1941 et 1945. L'article du JSSP est une nécrologie de René Carmille rédigée par un ancien camarade de l'Ecole Polytechnique devenu un de ses proches collaborateurs pendant la guerre.[54] S'il constitue une pièce précieuse, compte tenu notamment de la longue évocation d'une lettre qu'aurait écrite René Carmille au ministre de la Guerre en août 1940, ses limites demeurent celles du genre : la nécrologie signée par l'ami, souvent encline à l'hagiographie.

La seconde pièce, une note non signée extraite des archives du SAEF, est paradoxalement la plus sûre, mais ne comporte pas cependant d'informations capitales.[55] Il s'agit d'une note de mars 1941 émanant du ministère des Finances (secrétariat général aux Questions économiques), que l'on peut attribuer sans grand risque à René Carmille, et qui expose l'intérêt du Service de la démographie nouvellement créé. La plus grande faiblesse de cette pièce réside dans sa nature administrative et officielle. Compte tenu de la date de sa rédaction, elle est soumise au contrôle des autorités d'occupation. Elle est ainsi muette sur le point d'histoire essentiel qui demeure à éclaircir sur le lien du Service de la démographie avec le ministère de la Guerre (cf. *infra*).

[52] Dans sa thèse, puis à l'occasion d'un contrat de recherche mené en 1998 sur la demande du Directeur général de l'INSEE avec l'historien Jean-Pierre Azéma et le statisticien Raymond Lévy-Bruhl, Béatrice Touchelay a largement exploité les archives du ministère des finances qui concernent la période (SAEF B 55349 à B 55371 et B 55 450 à B 55 466).
[53] Jean-Pierre Azéma, Raymond Lévy-Bruhl, Béatrice Touchelay, 1998, *op. cit.*, p. 3.
[54] Gaston Marie, « René Carmille », *Journal de la Société statistique de Paris*, n°7-8, 1945, pp. 145-148.
[55] Citée par Béatrice Touchelay, 1993, *op. cit.*, p. 53.

Enfin, la dernière pièce déjà exhumée est une note du successeur de René Carmille, écrite en novembre 1945, qui retrace l'histoire de l'administration de la statistique pendant ces années sombres.[56] Ce document, qui apporte les éléments les plus précis sur cette histoire, est également celui qui prête le plus à caution. Il souffre d'abord des relations de concurrence qui s'établirent entre René Carmille et son successeur pendant la guerre. La note ensuite, écrite en des temps d'épuration, exige d'infinies précautions compte tenu de l'ombre qui demeure portée sur le comportement de son auteur pendant la guerre, compte tenu également que ce dernier a malgré toutes ses critiques initiales accepté de prendre la direction du service dont on lui demande l'histoire, au début de 1944, alors que le régime a fini de révéler aux français sa vraie nature.

### *Le bouleversement de la perspective historiographique contemporaine*

Nous avons quant à nous eu accès aux archives privées de la famille Jacquey, du nom du commandant Pierre Jacquey affecté au Service de la démographie dès sa création, et proche collaborateur de René Carmille.[57] L'un des dossiers comporte vingt et une pièces, toutes antérieures au mois de mars 1942, et estampillées du sceau du secret pour nombre d'entre elles. René Carmille les aurait confiées à cette époque là à son collaborateur afin qu'il les enterre.[58] Elles constituent une source écrite de grande valeur qui permet d'avancer que la création du Service de la démographie répond d'abord à l'objectif de la préparation d'un recrutement camouflé susceptible de grossir le moment venu l'Armée d'armistice.

Dans les travaux récents de Béatrice Touchelay, confirmés par la suite par Jean-Pierre Azéma, spécialiste de la période de l'Occupation, le Service de la démographie constitue avant tout « la première étape de l'affirmation des statistiques administratives ».[59] Bien sûr ces travaux ne nient-ils pas l'héritage par le nouveau service de la structure de l'administration du Recrutement de l'Armée dont la dissolution a été imposée dans l'Armistice par les Allemands.

[56] Note de Henri Bunle au ministre de la Guerre du 20 novembre 1945, citée par Béatrice Touchelay, 1993, *op. cit.*, p. 87.
[57] Ses archives sont celles qui ont été utilisées par Robert Paxton lors de sa recherche de doctorat sur les officiers français sous Vichy dont nous avons indiqué les références de la publication, puis par le colonel de Dainville pour son ouvrage publié en 1974.
[58] A ce dossier, Pierre Jacquey a ajouté quelques pièces qui retracent les étapes d'une enquête diligentée en avril 1943 par les autorités allemandes sur l'administration de la statistique (cf. *infra*).
[59] Béatrice Touchelay, 1993, *op. cit.*, p. 51. Dans le rapport commandé par l'INSEE, un paragraphe s'intitule « le service de la démographie, une autre approche de la statistique » ; cf. Jean-Pierre Azéma, Raymond Lévy-Bruhl, Béatrice Touchelay, 1998, op. cit., p. 11.

La thèse de Béatrice Touchelay insiste au contraire sur la « récupération du matériel mécanographique » des anciens bureaux militaires qui s'opère pour la mise sur pied du Service de la démographie.[60] Mais les attendus prêtés à la création du Service de la démographie sont pour ces auteurs d'abord civils :

> *« Pour René Carmille, la création de ce nouveau service s'intègre dans une réforme plus générale qui vise un objectif comptable et gestionnaire qui aidera à refaire la Nation. Son ambition consiste à collecter le plus d'informations individuelles possible, à dresser un fichier démographique tenu à jour quotidiennement et à doter chaque français d'un carnet signalétique. Il s'agit de réformer en profondeur l'organisation de la statistique publique ».*[61]

Les pièces des archives Jacquey imposent de renverser les priorités. Il ne s'agit en aucun cas de nier l'existence d'une perspective civile dans la création du Service de la démographie. On a vu d'abord l'investissement de René Carmille, pendant les années d'avant-guerre dans les domaines de l'économie et de la comptabilité industrielle, qui l'amenait à s'extraire de son champ d'activité militaire. On aura également l'occasion d'insister sur l'ambitieux programme statistique qu'il définit à son administration dès 1942 (cf. *infra*). Néanmoins, l'avis qu'il rend au nom du corps du Contrôle de l'Armée au secrétariat d'Etat à la Guerre le 16 août 1940 « concernant le projet de création d'un service des Statistiques, du dénombrement et de l'utilisation de la jeunesse et de l'état démographique, sanitaire et professionnel de la nation » est sans ambiguïté sur ses préoccupations militaires d'alors.[62] Il souhaite en effet que le recrutement du personnel du service en préparation soit strictement limité aux personnels du service de recrutement de l'Infanterie et aux personnels militaires et précise qu'« aucune interprétation extensive ne doit être possible ». Ce courrier estampillé « secret » indique clairement que le futur directeur du Service de la démographie poursuit alors d'abord des objectifs militaires non prévus par les accords d'armistice signés quelques semaines plus tôt par le nouveau chef de l'Etat.

L'enjeu d'un tel renversement de priorité est de taille. Le Service de la démographie constituerait ainsi la première administration de résistance française connue à ce jour. Les travaux récents menés sur le fonctionnement des administrations françaises pendant la période

[60] Béatrice Touchelay, 1993, *op. cit.*, p. 59.
[61] Jean-Pierre Azéma, Raymond Lévy-Bruhl, Béatrice Touchelay, 1998, *op. cit.*, p. 13.
[62] Archives privées de Xavier Jacquey – fils de Pierre Jacquey. On trouvera une photocopie de l'intégralité de ce document en annexe ; cf. Annexe 1.

d'occupation ont en effet établi des faits de résistance relativement rares, tardifs et toujours réalisés sans mot d'ordre hiérarchique. On a vu se développer dans cette optique la thèse de l'existence sporadique de « fonctionnaires résistants » ou de « résistants fonctionnaires », sans qu'aucune administration n'ait été repérée comme globalement résistante.[63]

La particularité résistante du Service de la démographie avait pourtant été affirmée par ses agents dès les premiers jours de la Libération. L'histoire du service est alors rapportée et discutée par un groupe d'hommes venus d'horizons divers, qui appartenaient à l'entourage de René Carmille, à l'Organisation de résistance de l'Armée (ORA), ou encore aux services secrets.[64] Son fil s'écrit rapidement. Aucun des hommes du Service de la démographie exclus de cette histoire résistante n'en conteste la véracité. Si certains détails manquent, l'économie des faits semble établie. Robert Paxton qui se penche dessus en 1966 reprend ainsi à son compte l'histoire issue des témoignages : plusieurs des responsables du Service de la démographie ont répondu à la demande de certains officiers de l'Etat-Major de l'Armée pour entreprendre, dès le milieu de l'année 1941, une mobilisation nouvelle sur la base de fichiers dont la constitution est engagée dès la création du Service de la démographie à l'automne 1940.[65]

Signe des temps actuels et de la délicatesse nouvelle du sujet, le rapport de la Mission d'analyse historique de l'INSEE, écrit quelques années plus tard, alors que l'historiographie a tendance à remettre en doute l'histoire résistante qui s'est écrite après la guerre, ne fait que mentionner l'analyse de Robert Paxton. Pour expliquer leur manque d'ardeur à défendre la thèse d'une action résistante de l'ensemble de l'administration de la statistique, les auteurs du rapport rappellent prudemment que « toutes les sources écrites dont nous pouvons disposer sur cette opération sont postérieures à la Libération ».[66] Nous ne partageons pas quant à nous la traditionnelle méfiance des historiens pour les sources orales. Compte tenu des risques que faisait courir l'usage de l'écrit pendant l'Occupation, il apparaît au contraire utile qu'une partie des connaissances sur la période ait été établie après-guerre sur la base du recoupement de sources orales convergentes. Ajoutons cependant que ces pièces matérielles retrouvées dans les archives Jacquey – dûment critiquées – ont certainement joué un rôle prédominant

[63] La majorité de leurs responsables ont au contraire adopté une attitude « attentiste », parfois « indifférente » et donc pour le moins « troublante » ; cf. Marc-Olivier Baruch, 1997, *op. cit*.
[64] Sur ce processus de construction de la vérité historique, les archives privées de Xavier Jacquey contiennent une somme de courriers échangés dans les mois qui suivent la Libération dont la précision des informations apportées par les auteurs emporte la conviction.
[65] Robert Paxton, 1966, *op. cit*., pp. 293-294.
[66] Jean-Pierre Azéma, Raymond Lévy-Bruhl, Béatrice Touchelay, 1998, *op. cit*., p. 44.

pour emporter notre conviction que les priorités devaient être inversées dans les attendus de la création du Service de la démographie.

### *La création d'une administration résistante*

Il semble que René Carmille soit d'abord sollicité, dès l'automne 1939, par la commission de l'Armée du Sénat, pour une mission de comptabilité des officiers d'active et de réserve des différents fronts.[67] Son activité se centre ensuite dès le début de 1940, de manière plus certaine, sur la mise en oeuvre accélérée de la réforme des bureaux de recrutements qu'il prépare depuis plusieurs années. Il travaillerait ainsi pendant l'hiver à la rédaction d'un nouveau rapport sur le sujet. La guerre fait des militaires les experts du moment et sans doute René Carmille perçoit-il des signes en provenance du monde politique qui lui font espérer que l'heure de la mécanographie a sonné.[68] Lorsque le front cède au printemps et que le pays est envahi, le contrôleur de l'Armée s'accroche à son projet et organise la sauvegarde des machines mécanographiques dont le ministère de la Guerre s'est doté depuis plusieurs années.[69] Il rapatrie ainsi à Lyon du matériel mécanographique du bureau du Recrutement de Rouen qu'il camoufle en même temps que le matériel du parc régional de l'Artillerie de Lyon.[70]

L'armistice est signée en juin 1940 et le maréchal Pétain obtient les pleins pouvoirs de l'Assemblée nationale le 11 juillet. Au-delà des « manifestations, excessives ou dérisoires, [d'un] maréchalisme primitif »,[71] la période de l'Occupation qui s'entame se caractérise par l'arrivée au pouvoir d'hommes qui voient dans la défaite l'occasion de mettre en oeuvre les projets de rationalisation des modes de gouvernement qui fleurissaient avant-guerre.[72] Le gouvernement Laval est ainsi composé presque exclusivement de militaires et de techniciens.

[67] *Ibid*., p. 12.
[68] Un élément reste flou qui peut jouer un rôle de déclencheur : le détachement de Carmille, après l'entrée de la France en guerre, au nouveau ministère de l'Armement, dirigé par Raoul Dautry, qui « était à lui seul un résumé de toutes les tendances techniciennes de l'entre-deux-guerres » ; cf. Gérard Brun, *Techniciens et technocratie en France (1918-1945)*, Paris, Albatros, 1985, 324 p., p.167. Dans son rapport de 1941, Carmille n'évoque pas ce détachement - qui reste à confirmer, ni même les activités de Dautry pendant les mois de la drôle de guerre.
[69] L'action s'inscrit dans une opération de camouflage des matériels militaires qui semble avoir pris une ampleur considérable. Sur ce sujet, cf. Colonel A. de Dainville, 1974, *op. cit*.
[70] René Carmille, 1941, *op. cit.*, pp. 25 et 29. Il est à noter que Lyon est, pendant quelques jours, occupé par les allemands. Dans les souvenirs du fils Carmille, le matériel du parc régional de l'artillerie, tout juste livré, est enlevé des locaux où il vient d'être entreposé, pendant cette courte période d'occupation, de nuit, par Carmille lui-même.
[71] Marc-Olivier Baruch, 1997, *op. cit.*, p. 48.

Le « fourre-tout idéologique »[73] que constitue le discours politique du chef de l'Etat tranche donc avec la clarté du programme de modernisation de l'administration porté par une grande partie de ses nouveaux responsables. Dans cette période où l'historien constatera « le foisonnement, au cours des mois de juillet et août 1940, de mesures souvent improvisées et peu homogènes », le projet mécanographique de René Carmille trouve la place qui lui est refusée depuis plusieurs années. Il faut dire que dans un contexte où « la principale difficulté que rencontrait l'administration française était d'ordre strictement matériel »[74], René Carmille offre un projet astucieux et cohérent.[75] La convention d'armistice a prescrit de supprimer les services de recrutement ? René Carmille travaillait justement à leur réforme. Il envisageait une comptabilité nominative restreinte aux classes d'âge mobilisables ? Il propose d'étendre la comptabilité à l'ensemble de la population. Les autorités d'Occupation expriment leur volonté que l'administration française s'organise pour prévenir les maux de la guerre que sont les pénuries et le chômage ? René Carmille suggère que l'administration statistique nouvelle permettrait la planification des répartitions économiques. Les projets civils et militaires sont étroitement imbriqués qui expliquent les hésitations historiographiques soulignées plus haut.

Sur la base de l'avis secrètement rendu par René Carmille le 16 août, le Service de la démographie est créé par une loi du 14 novembre 1940. Rattachée au ministre des Finances, la structure est officiellement « chargée des opérations statistiques de toute nature intéressant la population de la France et notamment du recensement de la population et de la statistique de la main d'oeuvre ».[76] Pourtant, le lendemain, un arrêté secret signé des ministres des Finances, de la Guerre, de la Marine et de l'Aviation, définit le recrutement du service conformément aux recommandations de René Carmille en date du 16 août, en le restreignant aux personnels militaires ou issus du Service de recrutement.[77]

Les incertitudes qui demeurent concernent l'ampleur qu'occupe dans le fonctionnement du nouveau Service de la démographie la tâche camouflée de la préparation

[72] Ces « techniciens » avaient en réalité déjà envahis les derniers gouvernements de la IIIème République. Cf. Gérard Brun, 1985, *op. cit.*, p. 167.
[73] Marc-Olivier Baruch, 1997, *op. cit.*, p. 52.
[74] *Ibid*., p. 81.
[75] Il semble également que René Carmille se soit soucié de la présentation de son projet. Un article écrit par Sauvy et corrigé par Bunle en 1963 fait ainsi mention d'une visite de l'atelier mécanographique de l'ancien bureau de recrutement de Clermont-Ferrand organisée par René Carmille pour convaincre Pétain. D'après Robert Carmille, cette visite n'eut lieu que plus tard, en décembre 1942. Elle témoigne en tous cas du militantisme du personnage. Cf. Alfred Sauvy, "Heurs et malheurs de la statistique pendant la guerre", *Revue d'histoire de la deuxième guerre mondiale*, n°57, 1965, pp. 53-62, p. 55.
[76] J.O. du 29 novembre 1940, p. 5875.
[77] Archives privées Xavier Jacquey. On trouvera une photocopie de l'intégralité de cet arrêté en annexe ; cf. Annexe 2.

d'un recrutement complémentaire, ainsi que le nombre de personnes concernées par le secret. Sur ce second point, il semble que le cercle des personnes dans la confidence soit assez important, englobant au delà des ministres susnommés, l'Etat-Major de l'Armée, mais surtout une partie sans doute non négligeable des personnels recrutés, en capacité de discerner l'unicité de leur provenance administrative et la continuité de leurs tâches avec l'ancien service du recrutement. L'étendu de la sphère des personnes placées dans la confidence explique la sortie quelques semaines plus tard de l'article de Marcel Déat dans *L'Oeuvre* du 25 décembre 40 qui dénonce la création d'une « organisation de gaspillage des deniers publics, de camouflage de militaires, peut-être, même, d'opérations de recrutement ».[78]

Concernant l'ampleur qu'occupe l'activité de résistance au sein du Service de la démographie, la même incertitude demeure jusqu'à la fin de la guerre. Quelle somme de travail, d'abord, représente la constitution du fichier des deux millions et demi de démobilisés mentionnée par Robert Paxton ? Combien de temps prend la préparation de l'opération de mobilisation rapportée qui s'entame au deuxième semestre 1941 ? L'utilisation qui semble avoir été faite de ces fichiers lors du débarquement en Afrique du Nord, la conservation de ces fichiers jusqu'à l'invasion de la zone libre, ou encore les missions réalisées par certains agents de l'administration de la statistique jusqu'à l'été 1944 pour la remise à jour de ces fichiers sont autant d'éléments qui plaident en faveur des défenseurs d'une administration essentiellement résistante. Pourtant, d'autres éléments indiquent que les perspectives de développement liées aux enjeux de production statistique prennent au fil des mois une place toujours plus importante.[79]

Il semble, en tous cas, que le nombre de personnes mis dans le secret des activités résistantes de l'administration de la statistique se réduise très rapidement après les fuites dans la presse collaborationniste de décembre 1940. Moins nombreuses par exemple sont les personnes qui sont au courant de l'opération de mobilisation par rapport à celles qui connaissent l'utilisation potentielle des fichiers qui sont constitués chaque jour. Le récit de Paxton, le dossier Jacquey ainsi qu'un document plus tardif signé Pierre Mendès France, ministre de l'Economie nationale à la Libération suggèrent que le groupe qui prépare les opérations de mobilisation à partir de l'année 1941 se réduit à quelques collaborateurs proches

[78] Cité par Gaston Marie et André Lebelle dans un article du numéro 203 d'avril 1966 de la revue de l'association des anciens élèves de l'Ecole Polytechnique, *La jaune et la rouge*.

[79] On peut citer cette mise en garde adressée par René Carmille à son collaborateur Pierre Jacquey en 1943, lui indiquant qu'il n'aura pas après la guerre, en tant qu'officier, « d'avenir valable dans la maison que je conçois ». Cf. Archives privées de Xavier Jacquey.

de René Carmille auxquels s'ajoute une poignée de militaires de l'Etat-Major de l'Armée.[80] Rien n'indique par exemple que l'Etat-Major du ministre de la Guerre, Darlan ayant remplacé Huntzinger, soit encore dans le secret.

### *Des organes régionaux pour une tâche nationale*

Les incertitudes qui jalonnent l'existence du Service de la démographie ne concernent pas cependant les attendus exacts de la création de ses organes régionaux. Pour des questions politiques évidentes en effet, la qualité des sources pose, sur ce thème précis, moins de problèmes que sur ceux liés à la mobilisation secrète. De fait, c'est dans un courrier officiel au ministre de la Guerre que René Carmille expose, le 16 août 1940, les raisons qui lui font soutenir l'adjonction de bureaux régionaux à l'organe central du futur Service de la démographie :

> *« ... Le service à créer est un service général qui doit fournir au gouvernement les synthèses d'ordre national et impérial nécessaires. Mais les éléments de ces synthèses doivent être recueillis et contrôlés localement. De là, la nécessité, bien explicite, d'avoir, d'une part, une forte administration centrale et, d'autre part, des organes régionaux assez près de la matière à traiter pour exercer une vérification efficace, et pourtant sur un territoire assez vaste pour que leur importance permette d'organiser scientifiquement leur travail, en tirant le plein rendement des moyens modernes ».*[81]

Des organes régionaux pour organiser et fiabiliser le travail de collecte des données ? La formulation est explicite sur un point de questionnement central de notre travail : la création des premiers organes régionaux de l'institution française de la statistique n'est pas liée à la réforme régionale qui intervient quatre mois plus tard et dont le gouvernement a déjà fait l'annonce. Il ne s'agit en aucun cas d'implanter l'outil statistique dans les régions en gestation. Les organes régionaux du Service de la démographie devront être au contraire les

[80] Dans un courrier du 6 octobre 1944, Pierre Mendès France informe son collègue de la Guerre que les directeurs régionaux du service de la statistique qui a succédé au Service de la démographie « ne connaissent que la documentation qui résulte de leur propre activité, mais ils ne sont pas au courant des fichiers militaires qui ont été établis à Lyon, par l'Etablissement central de la direction générale » ; *ibid*. On trouvera une photocopie de l'intégralité de ce document en annexe ; cf. Annexe 3.

[81] « Considérations de principe sur le projet de création d'un service démographique présenté par la direction de l'Infanterie », Direction du contrôle du secrétariat à la Guerre ; *ibid*.

maillons régionaux d'une administration à vocation exclusivement nationale. Leur mission sera toute entière tournée vers l'amélioration du fonctionnement de cette structure nationale. Le terme retenu d'« organes régionaux » fait d'ailleurs explicitement référence à un fonctionnement de ces structures nouvelles inséré dans celui d'un corps plus vaste, le Service de la démographie, qui seul agit de manière autonome.

Au-delà de la rhétorique, plusieurs éléments confirment l'esprit centralisateur du projet. Il faut tout d'abord insister sur le caractère incontestable du rôle central joué par René Carmille dans la gestation du projet du Service de la démographie pendant l'année 1940. Il est établi que le Service de la démographie « a pris pour base le projet d'organisation du Service du recrutement et de la mobilisation ».[82] Le rapport de René Carmille de juin 1941 permet à ce titre de comprendre le lien entre ces deux structures. La création des organes régionaux du Service de la démographie se lit ainsi à travers le projet de réforme des antennes régionales du Service de recrutement que René Carmille formulait avant-guerre. L'esprit centralisateur du projet apparaît la résultante d'un processus ancien. Dès 1934, à la suite d'études menées dans la 3ème, la 15ème et la 18ème région sur le fonctionnement du Service de recrutement et de mobilisation, le contrôleur de l'Armée formule dans ses rapports des propositions pour :

> *« une réforme complète du Service de recrutement et des Centres de mobilisation (Service du personnel) qui devaient former <u>un grand service unique</u> pourvu d'un personnel de direction fortement instruit ayant accès à tous les grades de l'armée et particulièrement bien choisi ».*[83]

L'artisan du Service de la démographie exprime clairement que la modernisation des structures administratives régionales qu'il propose alors ne s'inscrit pas dans une logique de réalisation de nouveaux travaux comptables. Il s'agit de confier aux structures déconcentrées les tâches antérieurement réalisées par la structure nationale, vraisemblablement surchargée.

> *« [...] Le soussigné avait préconisé dès 1934 la décentralisation en province de la comptabilité mécanographique qui était centralisée à Puteaux. Il a fourni à ce sujet plusieurs notes qui s'échelonnent de 1933 à 1936 [...] ».*[84]

[82] René Carmille, 1941, *op. cit.*, p. 29.
[83] *Ibid*., p. 28, souligné par nous.
[84] *Ibid*., p. 14.

Dans la logique d'un projet formulé au cours des années trente, la création des organes régionaux du Service de la démographie n'est donc pas une réforme décentralisatrice. On peut même formuler l'hypothèse que son principal instigateur nourrit encore à cette époque des ambitions fortement centralisatrices. En 1938, dans un article théorique consacré à l'économie, René Carmille écrit en effet :

> *« [...] Avec des changements tels qu'ils viennent d'être décrits, le service de comptabilité devient un instrument immédiat de direction de l'entreprise, et sa fonction la plus importante est maintenant de fournir le renseignement sûr, élément de décision. [...] Tous les éléments de direction se réunissent au siège social de l'entreprise, et l'on dote plus abondamment les organes d'études ; en même temps, des échelons qui possédaient une délégation plus ou moins étendue de direction deviennent de simples échelons à rôle purement technique ».*[85]

Les organes régionaux du Service de la démographie ne sont donc pas, au moment de leur création en novembre 1940, le premier acte administratif d'une réforme régionale annoncée dès le 11 juillet 1940 par un maréchal Pétain qui entend asseoir son pouvoir sur une philosophie visant à « faire naître la France nouvelle, celle des provinces gardiennes des traditions ».[86] Cette orientation de la vocation des antennes régionales de l'administration de la statistique est maintenue tout au long de l'année suivante, après l'engagement de la réforme régionale, la création notamment d'un nouvel échelon territorial d'administration.

## 1.3. L'installation du Service de la démographie et la création des préfectures régionales

Avec la publication de la loi de création du Service de la démographie s'entame la phase de mise en œuvre de la réforme. Hasard du calendrier, l'installation des organes régionaux s'opère pendant les premiers mois de 1941, alors que se prépare puis s'organise la réforme régionale qui constitue « un des deux symboles des projets de réorganisation de l'Etat »[87]. Devant l'importance de l'enjeu politique, de nombreux débats entourent le découpage des régions administratives du régime. Inévitablement, le choix « organique » de

[85] René Carmille, 1938, *op. cit.* ; souligné par nous.
[86] Christian Faure, 1989, *op. cit.*, p. 16.
[87] Marc-Olivier Baruch, 1997, *op. cit.*, p. 172.

René Carmille du découpage des circonscriptions régionales du Service de la démographie se trouve mêlé à ces discussions. L'évolution à laquelle il est soumis pendant les mois qui suivent sa création permet de mettre en relief une première réorientation des missions initialement dévolues aux organes régionaux.

La pièce d'archives la plus ancienne dont nous disposons, qui établit la liste des circonscriptions régionales du Service de la démographie, date d'août 1941. La majorité des décrets de création des préfectures régionales ont alors été publiés. Pourtant, d'importantes différences distinguent les régions statistiques des régions administratives. René Carmille a-t-il pour cela résisté à des pressions politiques ? A-t-il déjà fait quelques concessions quant au découpage régional qu'il envisageait pour le Service de la démographie ? On ne dispose malheureusement pas de traces écrites des échanges qui ont pu s'établir au cours du premier semestre 1941 entre la vice-présidence du Conseil chargée de la réforme régionale et la direction du Service de la démographie. Plusieurs documents permettent cependant de noter une évolution des discours de René Carmille au cours de cette période, qui renseigne sur celle du contenu même des missions du Service de la démographie. Cet aspect des choses demeure relativement peu abordé dans les travaux réalisés qui se concentrent davantage sur les aspects liés aux questions budgétaires, aux questions de personnels et de matériel mécanographique, ou ceux encore liés aux activités qui sont engagées après la création du Service.[88] Après avoir replacé le cadre de la réforme régionale, il s'agira de se pencher sur l'évolution du Service de la démographie révélée par les écrits de René Carmille du premier semestre 1941 ainsi que par la carte des circonscriptions régionales du Service de la démographie dessinée par la note du 6 août 1941.

### *Les préfectures régionales liées aux anciennes régions économiques*

Les réalités et dessous de la réforme régionale organisée par le régime de Vichy ont été fort bien décrites par Pierre Barral dans un article précurseur de la Revue française de science politique.[89] Il s'agit de rappeler ici les grandes lignes de cette réforme pour comprendre le contexte dans lequel s'opère l'implantation des organes régionaux du Service de la démographie. La base idéologique du discours prononcé par Pétain en juillet 1940 sur son

[88] Aspects précisément décrits dans le travail de Béatrice Touchelay (pp. 59-82) et résumés dans le rapport de la Mission historique de l'INSEE.

intention de rétablir de « grandes provinces françaises » fait écho au programme ancien des forces politiques de l'extrême-droite. Charles Maurras, ainsi que son émule Raphaël Alibert, le nouveau ministre de la Justice, interviennent d'ailleurs dans le débat d'érudits qui s'engage dans la presse à l'automne 1940 pour définir le seul découpage régional légitimé par l'Histoire.

Pourtant, Pétain réoriente rapidement son projet de réforme. Prenant ses distances avec Alibert, il se rapproche de la position d'un conseiller de son cabinet, le commandant de Feriet, qui défend le choix des « régions économiques » imaginées lors de la première guerre.[90] Il officialise cette réorientation dans un deuxième discours qu'il prononce le 18 novembre 1940 à Lyon – où la Chambre de commerce est très influente et engagée dans l'expérience des régions économiques. Dans ce contexte et après le départ de Pierre Laval – remplacé par l'Amiral Darlan – s'entame alors une période de consultations pour la préparation de la réforme régionale. Le Conseil national créé en janvier 1941 est chargé de l'organisation de la réflexion. Dans ces débats, les régions économiques, qui ont reçu le soutien de Pétain, tiennent une place centrale.

L'institution de préfets régionaux par la loi du 19 avril 1941 intervient finalement sans que la concertation se soit achevée. Pour Pétain et Darlan qui sont des militaires, la réforme régionale comporte en effet un caractère d'urgence qui tient à l'utilité très pratique qu'ils lui prêtent. Pétain se plaint de la difficulté de « commander à 90 préfets ».[91] Il s'agit selon lui d'organiser au plus vite le commandement de la France en permettant au chef de l'Etat de s'adresser à un nombre restreint de subordonnés. Darlan décide donc la création de régions administratives sans que le Conseil national ait eu le temps de rendre son avis. En dépit de cette méthode, les décrets de création des régions administratives qui suivent le texte du 19 avril 1941 indiquent une volonté de prise en compte du découpage des anciennes régions économiques (cf. *infra*). L'orientation économique des régions administratives est d'ailleurs confirmée par la loi du 25 août 1941. L'édifice régional est alors consolidé, qui hérite de nouvelles compétences en matière de police et surtout en matière économique.[92]

[89] Pierre Barral, "Idéal et pratique du régionalisme dans le régime de Vichy", *Revue française de science politique*, vol. XXIV, n° 5, 1974, pp. 911-939.
[90] Sur l'histoire du projet des régions économiques, cf. Philippe Veitl, 1992, *op. cit*.
[91] F 60 - 361. Compte rendu de la séance de la 1ère commission du Conseil national du 14 mai 1941.
[92] Acte dit Loi du 25 août 1941.

### *L'évolution des projets de développement du Service de la démographie*

Le directeur du Service de la démographie n'est pas directement mêlé à l'agitation administrative et politique qui entoure la réforme régionale. Pourtant, l'audience des débats suscités par la réforme dépasse le cadre institutionnel du Conseil national. Les discussions sur la réforme régionale interfèrent ainsi sur l'action que mène René Carmille au cours du premier semestre 1941. La note du 1er mars 1941 sur l'organisation du Service de la démographie qui lui est attribuée, ainsi que son rapport d'inspection du 15 juin sont à ce titre tout à fait éclairants. Ces écrits laissent d'abord entrevoir le regret du directeur du Service de la démographie que l'installation de son projet prenne du retard, du fait de la réforme régionale. Ils sont surtout l'occasion d'une reformulation sensible du projet d'avant-guerre, d'une évolution en particulier du statut des « organes régionaux » du service.

L'évolution des termes de René Carmille constitue l'indice le plus évident de l'influence de la réforme régionale sur l'installation du Service de la démographie. Dans ces deux textes du printemps 1941, il n'est plus question en effet d'organes régionaux, mais de « directions régionales » du Service de la démographie. Même si René Carmille ne fait pas allusion à cette évolution sémantique, le changement de perspective qu'elle traduit est d'importance. La « direction » comporte en effet une référence à l'autonomie administrative dont ne dispose pas l'« organe ». Ce changement accompagne le référentiel régionaliste alors discuté à Vichy. La région pourrait devenir un échelon administratif. La note du 1er mars s'inscrit dans cette perspective et définit l'orientation nouvelle du Service de la démographie. René Carmille exprime en effet sa volonté de pas exclure la possibilité que ces structures régionales disposent d'une autonomie d'action nouvelle. Il précise en effet que les antennes locales doivent, selon lui, prendre progressivement en charge « toutes les formes de l'information économique et sociale », la tenue d'un fichier n'étant « qu'une des formes de cette information ».[93] Ce programme nouveau se base sur le constat que les organes locaux sont « en contact avec les réalités mouvantes », et qu'ils sont par conséquent capables d'enregistrer ces réalités et d'améliorer la fiabilité des sources. Les organes régionaux du Service de la démographie, rebaptisés directions régionales, ont vocation à entrer en contact avec la réalité politique et sociale locale. Cette évolution de leur mission, qui porte la marque

[93] Cité par Béatrice Touchelay, p. 66 ; cf. également Jean Lanxade, « Du service de la démographie à l'Institut national de la statistique et des études économiques », *Bulletin de l'AIS*, n°5, janvier 50, n°5, pp. 9-19.

du référentiel de la réforme régionale en cours, annonce leur transformation à venir en véritables administrations déconcentrées.[94]

Dans son rapport de juin 1941, René Carmille fait une nouvelle fois allusion au chantier de l'installation des directions régionales du Service de la démographie. Il est cependant dans l'incapacité de faire un point précis sur son avancée, sur les villes d'implantation des directions, sur le contour des circonscriptions régionales. Il rappelle alors son projet initial, formulé dès 1936, à l'occasion de la réforme du Service de recrutement des armées, qui prévoyait que :

> *« Le Service nouveau devait comporter des Directions régionales correspondant à chaque région militaire et l'on devait supprimer les Bureaux de recrutement départementaux ainsi que les Sections du personnel des Centres de mobilisation ».*[95]

Au-delà de l'anachronisme qu'il laisse échapper en employant les termes de « directions régionales » pour évoquer un projet élaboré avant-guerre, René Carmille profite de l'occasion qui lui est donnée pour rappeler à son supérieur hiérarchique que son projet initial n'avait rien à voir avec la dynamique des régions économiques en vogue à Vichy. Cette réflexion relativise les concessions faites quelques semaines plus tôt, dans sa note du 1er mars, quant à la mission locale des directions régionales du Service de la démographie. La raison d'être principale de ces structures est encore, à l'été 1941, largement liée à des enjeux de production statistique nationale.

### *Des circonscriptions régionales propres au Service de la démographie*

En août 1941, les circonscriptions régionales du Service de la démographie sont enfin arrêtées. Les différences avec les circonscriptions des préfectures régionales dont les décrets ont été publiés pour la majorité d'entre eux, et le non-respect de la ligne de démarcation sont expliqués par les seules exigences de la gestion administrative d'un service chargé des dossiers de la démographie. Ce discours témoigne de l'autonomie remarquable dont René Carmille dispose alors.

[94] Nous reprenons ici la qualification de Pierre Grémion qui a posé les cadres de la réflexion sur les administrations d'Etat dans le système politique local ; cf. Pierre Grémion, 1970, *op. cit.*, p. 68.
[95] René Carmille, 1941, *op. cit.*, p. 28 ; souligné par nous.

Le 6 août 1941, une note est produite par la direction du Service de la démographie qui concerne l'organisation des « directions régionales ».[96] Le changement de nom des premières antennes régionales du système statistique public est donc confirmé. Il convient cependant, comme le suggérait le directeur du Service de la démographie dans son rapport du 15 juin (cf. *supra*), de ne pas conclure à un changement d'orientation trop radical du Service de la démographie. Pour l'heure, l'avenir de ce service est encore largement imprécis. La note revient d'ailleurs sur le retard qu'a pris l'installation des ateliers mécanographiques :

> *« En zone libre, celle-ci sera terminée avant la fin de l'année en cours. Il est possible d'ores et déjà aux organes régionaux d'opérer la plupart des travaux de leur compétence. Pour la zone occupée, il est plus difficile de donner des précisions. Il est cependant permis d'espérer que les directions régionales fonctionneront à plein rendement dans le premier semestre de l'année 1942 ».*

La note insiste rapidement sur la seule justification au découpage des circonscriptions du Service de la démographie : « [elles] sont composées de plusieurs départements. Le tracé de leur limite a été établi de manière que chaque direction ait à gérer environ 2 millions de français ». De manière logique pour une administration de la démographie, le découpage de ses circonscriptions s'organise donc en fonction du nombre d'habitants de ses territoires.[97] La contrainte de la démographie n'est pourtant pas la seule du cahier des charges de René Carmille. La réforme régionale bat alors son plein. Les derniers décrets créant les régions administratives sont sur le point d'être publiés ; le Conseil national doit rendre pour la fin du mois d'août le résultat de sa réflexion sur le contour des provinces qui pourraient remplacer à terme les nouvelles préfectures régionales ; et la promulgation de la loi renforçant les compétences des préfectures de régions de la zone non occupée en matière économique est imminente. Pourtant, René Carmille n'évoque même pas dans sa note ce contexte politique.

Les circonscriptions du Service de la démographie établies dans la note du 6 août ignorent ce faisant deux limites administratives de l'heure. En premier lieu, elles traversent, sans même l'évoquer, la ligne de démarcation entre les zones occupée (ZO) et non occupée

[96] Archives privées de Robert Carmille.
[97] Cette logique est également celle d'un service de recrutement. Il faut noter que ce découpage est recommandé par René Carmille dès le 16 août 1940, dans l'avis secret qu'il rend sur le projet de Service de démographie ; cf. Annexe 1, commentaire de l'article 4.

(ZNO) du territoire français, qui constitue, en termes administratifs, une véritable frontière.[98] Ainsi l'Ain et la Dordogne, dont une petite partie du territoire seulement appartient à la zone occupée, ou l'Indre, dont l'intégralité du territoire appartient à la zone libre, sont tous trois rattachés à des directions régionales du Service de la démographie de la zone occupée (cf. Figure 2). La direction régionale de Limoges – on reviendra sur le choix des villes sièges des directions régionales – est quant à elle en charge de six départements dont la moitié sont en zone occupée et l'autre en zone non occupée.[99] Contrairement aux régions administratives décrétées quelques semaines plus tôt, les circonscriptions du Service de la démographie sont donc soustraites à la principale contingence administrative de l'heure.

La seconde remarque que permet de faire la carte des circonscriptions régionales du Service de la démographie découle de la première. Il s'agit en effet de souligner que les circonscriptions de la démographie ne recoupent pas celles des préfectures régionales qui viennent d'être dessinées (cf. Figure 3). Pourtant, le 6 août 1941, seules les régions administratives de Laon et Châlons-sur-Marne n'ont pas encore été publiées au Journal officiel.[100]

Figure 2. Circonscriptions des directions régionales du

[98] On pourra se reporter à l'analyse très précise qu'a faite Marc-Olivier Baruch des différences administratives qui séparent les deux zones, avec en particulier la description du rôle de la Délégation générale du gouvernement dans les territoires occupés ; cf. Marc-Olivier Baruch, 1997, *op. cit.*, pp. 90 et s.

[99] Darlan, pour les régions administratives, a coupé l'ancienne VII$^{ème}$ région économique en deux, créant ainsi une préfectures régionale à Poitiers. Cf. *infra*.

[100] Pour la zone libre, les régions administratives sont créées par un décret du 19 avril 1941 ; pour la zone occupée, les décrets datent des 30 juin, 18 juillet et 3 août 1941, sauf pour les régions de Laon et de Châlons-sur-Marne dont les décrets datent respectivement des 25 et 26 août. Une dernière modification concernant quatre départements de la zone libre sera décrétée le 24 septembre. Les 16 régions administratives ont alors leurs contours et chefs-lieux définitifs.

Service de la démographie en août 1941.

Figure 3. Circonscriptions des régions administratives
en septembre 1941.

Dans la même perspective, certains sièges des directions régionales du Service de la démographie ne correspondent pas aux villes qui ont été retenues comme préfectures régionales. C'est le cas de Nantes dont les contours de la circonscription correspondent exactement à ceux de la préfecture régionale d'Angers. Dernière particularité, il est prévu d'installer une direction régionale à Lille, alors que les départements du Nord et du Pas-de-Calais disposent d'un statut prévu par la convention d'armistice qui les rattache à l'administration militaire de Bruxelles.[101]

La création des régions administratives de Laon et Châlons-sur-Marne ne feront que confirmer les décalages. Ces territoires sont en effet couverts dans le projet de René Carmille par une grande direction régionale installée à Reims, qui inclut le département de Seine-et-Marne (rattaché à la région administrative parisienne). Les départements de la Somme et de l'Oise dépendent en revanche des directions régionales de Rouen et de Paris. L'installation des directions régionales du Service de la démographie semble s'opérer en dehors des cadres administratifs de l'heure.

[101] Ce statut retarde l'installation de la préfecture régionale de Lille qui n'intervient qu'au début du mois de septembre. Cf. Marc-Olivier Baruch, 1997, *op. cit.*, p. 244.

Une série d'hypothèses, non exclusives les unes des autres, peuvent être formulées qui permettent d'expliquer la marge de manœuvre du directeur du Service de la démographie. L'hypothèse la plus probable est la couverture que procure la gestation du Service de la démographie au sein des réseaux militaires et des services secrets. On imagine aisément que les principales directives aient émané de responsables extérieurs à l'administration civile, priée de son côté de ne pas se mêler de ce dossier. Pour que l'hypothèse soit définitivement retenue cependant, il s'agirait de réaliser le dépouillement des archives du ministère de la Guerre (cf. *supra*). On peut ensuite supposer que le régime qui s'installe en 1940, militarisé et largement inexpérimenté, offre une sorte de légitimité a priori aux projets de rationalisation des modes de gestion administratifs qui concourent à autonomiser l'action politique du monde politique, accusé d'avoir, par son incompétence, mené la pays à la ruine. La technologie nouvelle qu'est la mécanographie aurait ainsi été dispensée en quelque sorte d'apporter les preuves de son utilité ; le contenu même du programme modernisateur de son promoteur aurait finalement été secondaire. Cette hypothèse permettrait d'expliquer notamment l'absence de visibilité de René Carmille dans les milieux de la décision de Vichy.[102] Elle permettrait d'expliquer également le financement parallèle par le régime de l'important Office central de répartition des produits industriels (OCRPI) du ministère de la Production industrielle, qui met alors en place les bases du système public de statistiques industrielles.[103] Le soutien du programme mécanographique de René Carmille n'implique pas d'arbitrage, comme avant-guerre, entre plusieurs spécialistes de la statistique, en désaccord sur la technologie à promouvoir pour constituer cette discipline en outil de gouvernement.

Quelles que soient la ou les hypothèses retenues, le directeur du Service de la démographie organise le développement de son administration sur une logique technicienne qui concourt à le tenir à l'écart des forces qui organisent le champ politique, à distance du

[102] Le nom de René Carmille est ainsi absent des éphémérides du journaliste Pierre Limagne qui demeure pourtant, au début de la guerre au moins, remarquablement informé sur les débats qui agitent le Vichy des hôtels et des allées. Cf. Pierre Limagne, *Ephémérides de quatre années tragiques. 1940-1944*, Lavilledieu, Editions de Candide, 1987, 2198 p. Le seul indice concernant les contacts de René Carmille avec le gouvernement est un témoignage écrit de Pierre Jacquey qui fait mention d'un jugement favorable de René Carmille sur le ministre des Finances de l'époque, Yves Bouthillier. Cf. Archives privées de Xavier Jacquey. Or, d'après René Belin, « Yves Bouthillier, Ministre de l'Economie et des Finances, intervenait volontiers dans des domaines qui n'étaient pas de son ressort. Il joua un rôle politique et fut du petit nombre des ministres qui exercèrent une influence certaine sur le Maréchal et même sur Laval. [...] j'ajoute que Bouthillier mania les finances françaises avec une remarquable maestria, orchestra la résistance aux exigences de l'occupant dans les domaines économiques et monétaires, accompagna avec compréhension et bonne volonté tous mes projets concernant la lutte contre le chômage [...] ». Cf. René Belin, 1978, *op. cit.*, p. 177. Ce lien éventuel avec Bouthillier mérite d'autant plus d'être évoqué que ce dernier a fait partie du cabinet de Reynaud au sein duquel Sauvy essayait déjà de porter le projet d'un appareil administratif statistique renforcé.

processus de réforme régionale engagé par le vice-président du Conseil. Pourtant, au cours de 1941, René Carmille va se rapprocher du projet de réforme régional, par le biais de l'intérêt spécifique qu'il témoigne pour les projets de régions économiques qui resurgissent depuis la déclaration d'intention du chef de l'Etat.

### *L'intérêt de René Carmille pour les régions économiques*

Les villes d'implantation des sièges des directions régionales du Service de la démographie correspondent, à de très rares exceptions, aux anciennes capitales des régions économiques imaginées lors de la première guerre mondiale. Cette correspondance tire son origine de l'intérêt que marque alors René Carmille pour le projet des régions économiques qu'une partie de l'entourage de Pétain a relancé. Elle ne traduit en rien une réduction de la marge de manœuvre du directeur du Service de la démographie qui reste entière jusqu'à la fin de l'année 1941.

La liste des villes sièges d'une direction régionale constitue la seconde information de la note du 6 août 1941. Au-delà du constat, qu'il est aisé de dresser, que cette liste ne recoupe pas celle des préfectures régionales qui vient d'être établie par le vice-président du Conseil, il est intéressant de remarquer que les directions régionales du Service de la démographie sont implantées, dans leur grande majorité, dans les villes sièges des anciennes régions économiques (cf. Figure 4). Orléans et Reims échappent à la règle. Orléans, seule véritable exception, est en effet préférée à Bourges, siège de la XIX$^{ème}$ région économique. Reims en revanche n'est préférée à aucune autre ville. Son choix résulte de la division de la grande XIV$^{ème}$ région économique de Nancy en deux directions régionales.[104] Le vice-président du Conseil, de son côté, a retenu beaucoup moins souvent que René Carmille les anciennes villes sièges des régions économiques pour implanter ses préfectures régionales.[105]

On peut donc faire l'hypothèse que René Carmille, dans la logique de son investissement d'avant-guerre dans la discipline économique, porte un intérêt particulier pour

[103] Michel Margairaz, 1991, *op. cit.*, pp. 511 et s.

[104] Ce dernier choix n'est pas totalement contradictoire avec le découpage des régions économiques, puisqu'il reprend le découpage des régions Clémentel de 1917, ancêtre des régions économiques de 1919. Cf. Daniel Nordman, Jacques Revel, "La formation de l'espace français", dans *Histoire de la France*, André Burguière, Jacques Revel (dir.), Paris, Seuil, vol. L'espace français, 1989, 670 p., p. 146.

[105] Angers est préférée à Nantes, Orléans à Bourges, Laon à Amiens. Il est aussi créé une préfecture régionale à Poitiers. Les départements qui lui sont rattachés appartiennent à l'ancienne VII$^{ème}$ région économique, dans laquelle La Rochelle d'un statut de deuxième ville régionale. On peut donc ajouter à la liste la préférence de Poitiers à La Rochelle.

le projet de régions économiques, remis à l'ordre du jour par les milieux économiques notamment. Une précision qu'il apporte dans la note autorise d'ailleurs à penser qu'il projette de modifier le découpage des circonscriptions du Service de la démographie si la réforme régionale venait à prendre clairement l'orientation des régions économiques. Il indique en effet qu'« il est prévu de faire cadrer ultérieurement cette organisation avec celle des régions économiques. Elle est donc appelée de ce fait à subir des modifications ».

Malgré l'intérêt qu'il porte aux capitales des anciennes régions économiques, René Carmille demeure à l'écart des débats qui entourent la réforme régionale. La fin de l'année 1941 confirme ainsi l'autonomie dont il dispose à l'égard du pouvoir politique, celle dont il dispose vis-à-vis du processus de la réforme régionale en particulier. Le directeur du Service de la démographie poursuit l'installation de son service sur la base de la note du 6 août, à l'écart du cadre de la réforme régionale. Le 20 novembre 1941, il signe une nouvelle note, intitulée « Liste des adresses de la Direction centrale et des directions régionales du Service de la démographie », qui confirme à la fois le choix d'Orléans, de Reims, ainsi que l'absence de direction régionale correspondant à la préfecture de Poitiers.[106] L'autonomie dont il bénéficie

| Région économique | Ville siège de la région économique | Ville siège de la direction régionale | Commentaires |
|---|---|---|---|
| I | Lille | Lille | |
| II | Amiens | | Les départements de la région économique sont rattachés aux directions régionales de Reims, Rouen et Paris |
| III | Rouen | Rouen | |
| IV | Caen | Rouen | |
| V | Nantes | Nantes | La direction régionale ne comprend pas la Vendée de l'ancienne région économique |
| VI | Rennes | Rennes | |
| VII | Limoges | Limoges | |
| VIII | Bordeaux | Bordeaux | |
| IX | Toulouse | Toulouse | |
| X | Montpellier | Montpellier | |
| XI | Marseille | Marseille | |
| XII | Grenoble | Lyon | |
| XIII | Lyon | Lyon | |
| XIV | Nancy | Nancy | La direction régionale ne comprend pas la Moselle, en territoire annexé. |
| | | **Reims** | La direction régionale reprend le découpage de la |

[106] Archives privées de Robert Carmille.

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | région Clémentel de 1917 |
| XV | Paris | Paris | |
| XVI | Strasbourg | | L'Alsace est en territoire annexé (cf. JO 19/04/41) |
| XVII | Clermont-Ferrand | Clermont-Ferrand | |
| XVIII | Dijon | Dijon | |
| XIX | Bourges | **Orléans** | |

**Figure 4. Villes sièges des directions régionales du Service de la démographie en août 1941.**

est d'autant plus remarquable qu'elle ne peut être mise sur le compte d'un désintérêt du gouvernement pour le développement de son projet. Il faut en effet souligner l'ampleur des financements mobilisés. Un an après la création du service de la démographie, mille postes budgétaires ont déjà été ouverts, dont la moitié sont des postes de personnels d'encadrement.[107]

### *La communauté statisticienne absente des projets de découpage des régions administratives*

L'indépendance de René Carmille qui bâtit ses directions régionales loin de l'installation des préfectures régionales constitue un premier élément de réponse à l'interrogation accessoire mais intrigante sur le rôle du savoir statistique dans le processus de découpage des régions. René Carmille est en effet le directeur de la plus importante structure administrative en charge de la statistique publique – en terme de personnels – et engage à ce titre, au sein du champ politique, une partie de la représentation statisticienne des choses. En ne s'intéressant pas aux régions, il contribue à éloigner l'expertise statistique des débats sur le découpage des régions administratives. Pourtant, la communauté des statisticiens ne peut être réduite au Service de la démographie. La Statistique générale de la France, même oubliée par les dotations budgétaires, conserve une légitimité importante pour porter la parole de l'expertise statistique. Il s'agit donc de s'intéresser pour conclure ce chapitre, à la place que prennent les statisticiens de la Statistique générale de la France dans la réforme régionale qui se déroule au cours du premier semestre 1941. Après un rapide état des lieux de la Statistique générale de la France, on évoquera ses publications de l'année 1941. On pourra alors se

[107] Ce chiffre doit cependant être relativisé par la tendance qu'on observe sous Vichy à l'augmentation du nombre de fonctionnaires, malgré les discours de l'été 1940 sur l'Etat minimal ; cf. Marc-Olivier Baruch, 1997, *op. cit.*, pp. 194, 202 et 218-120. Le caractère massif du reclassement des militaires démobilisés qui s'opère alors confirme également ce mouvement. Cf. René Belin, *Du secrétariat national de la CGT au gouvernement de Vichy*, Albatros, 1978, 204 p., p. 138.

pencher sur le rôle des statisticiens dans les débats qui se mènent autour de la réforme régionale, sur la sollicitation en particulier de quelques géographes engagés dans ce chantier administratif.

Les rares estimations réalisées de l'effectif des statisticiens demeurant à la Statistique générale de la France en 1941 font état de chiffres extrêmement modestes. Robert Carmille en dénombre six, contre quatorze avant la guerre.[108] Alfred Sauvy, qui rappelle la mobilisation en 1939 de « tous les statisticiens et adjoints » à l'exception de deux d'entre eux, en cite un de moins.[109] Il faut d'abord mentionner les noms de Henri Bunle et de Alfred Sauvy lui-même qui se partagent respectivement, dès septembre 1940, la présidence et la vice-présidence de l'institution. Le premier, qui s'impose à son collègue à la renommée pourtant mieux établie, a notamment dirigé, à la sortie de la première guerre, l'Office régional d'Alsace-Lorraine récupéré de l'administration allemande.[110] On peut ensuite évoquer les noms de Raymond Rivet et Pierre Depoid,[111] ou de Raoul Husson.[112] A l'image de ses effectifs, la Statistique générale de la France apparaît alors bien affaiblie et les souvenirs d'Alfred Sauvy, malgré les euphémismes, témoignent que ses membres sont alors essentiellement préoccupés par l'endiguement de l'entreprise concurrente de René Carmille.

Les productions de la Statistique générale de la France reprennent pourtant au cours de l'année 1941. Elles sont l'occasion de constater que ses membres sont alors très éloignés du dossier de la réforme régionale. Compte tenu des velléités affichées par le chef de l'Etat de restaurer l'échelon administratif provincial, en face surtout de la réforme engagée par Darlan, les préoccupations anciennes qui existaient au sein de la communauté des statisticiens pour l'introduction de la variable territoriale dans l'expertise statistique semblent oubliées. Malgré la mécanique des luttes internes au champ scientifique qui a repoussé durablement les statisticiens des préoccupations géographiques, le Bulletin de la Statistique générale de la France avait été créé en 1911 dans l'intention de favoriser en particulier le développement de la statistique municipale.[113] Or, le Bulletin de la Statistique générale de la France qui reparaît

[108] Robert Carmille, *Commentaires sur la thèse de Béatrice Touchelay*, ronéoté non publié, 1995, 23 p., p. 3.
[109] Alfred Sauvy, "Heurs et malheurs de la statistique pendant la guerre", *Revue d'histoire de la deuxième guerre mondiale*, n° 57, 1965, pp. 53-62, p. 53.
[110] INSEE, *Cinquante ans d'INSEE... ou la conquête du chiffre*, Paris, INSEE, 1996, 222 p., p. 35.
[111] Cité également par Alain Drouard, *Une inconnue de la recherche en sciences sociales. La Fondation Alexis Carrel. 1941-1945*, CNRS, Paris, 1992, 556 p., p. 234.
[112] Non mentionné par Alfred Sauvy, il est cité comme fonctionnaire de la Statistique générale de la France en 1941 par Gérard Brun, *Techniciens et technocratie en France (1918-1945)*, Paris, Albatros, 1985, 324 p., p. 191.
[113] Dans l'avertissement du premier numéro, on peut lire : « En ce qui concerne les administrations municipales françaises, les publications statistiques régulières sont malheureusement fort peu nombreuses. Quoique les services municipaux se soient beaucoup développés dans les dernières années, notamment en ce qui regarde

en 1941, après un an d'absence, connaît des modifications qui ne laissent guère de doute quant au désintérêt des statisticiens pour l'idée d'une localisation de leur expertise. La nouvelle édition supprime en effet le chapitre qui concernait les statistiques municipales et se centre au contraire sur les questions de l'international ou de la conjoncture économique.[114] Cette évolution constitue un indicateur du recul des statistiques locales dans l'échelle des préoccupations des statisticiens de la Statistique générale de la France, alors même que s'entame la réforme régionale.

L'hypothèse qu'aucun des statisticiens de la Statistique générale de la France n'avait participé aux débats préparatoires au projet de réforme régionale méritait cependant d'être vérifiée compte tenu des deux interventions qui ont lieu à la Société statistique de Paris entre les mois de mai 1941 et avril 1942, qui engagent les statisticiens à se méfier des découpages administratifs en vigueur et leur suggèrent de bâtir leur propre découpage régional. La première intervention est celle du géographe Yves-Marie Goblet, qui s'apprête à publier un livre sur « la formation des régions » et intitule son exposé : « Géographie et statistique ».[115] Représentant de la géographie dite politique, il s'est penché de nombreuses années sur le rôle que pouvait jouer la géographie dans la préparation des traités internationaux.[116] Ce premier appel du pied des géographes aux statisticiens prend d'autant plus d'importance qu'un représentant illustre de la discipline géographique, Raoul Blanchard, participe alors aux travaux du Conseil national, organe consultatif destiné à remplacer le Parlement et composé de personnalités nommées par le chef de l'Etat, dont la création vient d'être précipitée dans la perspective de dessaisir le ministre de la Justice des projets de réforme régionale dont il a la charge. Installé en janvier 1941, le Conseil national compte sur ses 213 membres 21 représentants des professions libérales et des milieux intellectuels.[117] Parmi eux, Raoul

l'hygiène publique, un très petit nombre de villes seulement publient des statistiques relatives au fonctionnement de ces services. Il y a lieu de penser que l'utilité de telles publications sera de mieux en mieux appréciée. Le Bulletin résumera les éléments les plus intéressants et les mieux comparables. » Cf. tome I ; octobre 1911 - juillet 1912 ; première année ; fascicule 1 ; octobre 1911.

[114] Jusqu'en 1939, le BSGF consacre un chapitre aux sujets économiques et sociaux qui concernent souvent des territoires infra-nationaux. Il faut pourtant noter que, pendant la période d'entre-deux-guerres, la part réservée dans le BSGF aux statistiques locales ou municipales se réduit notablement.

[115] Communication de Yves-Marie Goblet, faite le 21 mai 1941 et publiée dans le n°6 de juin 1941 du Journal de la société statistique de Paris. Son ouvrage qui sort quelques mois plus tard fait à nouveau l'objet de discussion au sein de la Société statistique de Paris ; cf. Yves-Marie Goblet, *La formation des régions. Introduction à la géographie économique de la France*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1942, 260 p. p.

[116] Pour une présentation de Yves-Marie Goblet, on pourra consulter Geoffrey Parker, "La géographie politique de Yves-Marie Goblet (1881-1955)", dans Paul Claval, André-Louis Sanguin (dir.), 1996, *op. cit.*, 346 p.

[117] Sur la question du Conseil national, on pourra se reporter à l'ouvrage tiré de la thèse de Michèle Cointet qui a dépouillé les archives disponibles sur le sujet. Cf. Michèle Cointet, *Le Conseil national de Vichy. Vie politique et*

Blanchard anime les travaux de la principale commission consacrée à la « réorganisation administrative. Provinces ». Il y défend à nouveau, plus de vingt ans après ses premiers combats, l'idée d'une province pour les Alpes françaises.[118]

L'exposé de Yves-Marie Goblet à la Société statistique de Paris, alors que se tient la première session de travail de la commission, prend donc une importance particulière. Même si le peu de poids du Conseil national dans le découpage des régions administratives est aujourd'hui avéré,[119] la seule connaissance des volontés de participation des statisticiens à la commission chargée du découpage régional aurait constitué un intérêt pour notre réflexion. Pourtant, le compte rendu de la séance de la Société statistique de Paris ne rapporte pas de débats enflammés à la suite de l'intervention de Yves-Marie Goblet. On peut signaler l'écho que constitue l'intervention, l'année suivante, devant la même assemblée, de l'inspecteur de l'Economie nationale Marcel-Luc Verbon qui prône lui aussi « l'unité territoriale en statistique. La réforme administrative basée sur la statistique ».[120] Mais la sollicitation se confronte au même scepticisme des statisticiens présents à la Société statistique de Paris. Le découpage régional ne constitue pas, en 1941, pour les statisticiens de la Statistique générale de la France, un enjeu de connaissance.[121]

Loin d'être conjoncturelle, la situation répond au contraire à des logiques profondes sur lesquelles les historiens ont déjà eu l'occasion de se pencher.[122] 1940 et la création de directions régionales de l'administration statistique ne constituent pas à ce titre une rupture. Il est intéressant ainsi de mettre la réalité de 1941 en regard avec la remarque faite bien des années plus tard par un administrateur de l'INSEE, lors d'un entretien consacré aux questions de la « statistique régionale » :

---

*réforme de l'Etat en régime autoritaire. 1940-1944*, Paris, Aux amateurs du livre, 1989, 484 p. ; ou éventuellement à l'article précis de Pierre Barral, 1974, *op. cit.*

[118] Cf. Pierre Barral, 1974, *op. cit.*, p. 917 ou Michèle Cointet, 1989, *op. cit.*, p. 94.

[119] Pour un jugement général, cf. Marc-Olivier Baruch, 1997, *op. cit.*, p. 214 ; pour une recension précise des dates qui démontrent l'antériorité systématique des décisions de Darlan aux rendus des avis du Conseil national, cf. Michèle Cointet, 1989, *op. cit.*, pp. 188-194.

[120] Communication de Marcel-Luc Verbon, faite le 15 avril 1942 et publiée dans le n°5-6-7-8 de mai-août 1942 du Journal de la Société statistique de Paris.

[121] Il serait envisageable de s'intéresser à la communauté des statisticiens en dehors de la Statistique générale de la France. A partir de la fin de 1941 se mettent en effet en place une somme d'institutions de recherche en sciences sociales - dont la Fondation Alexis Carrel en novembre - qui participent au développement de l'expertise statistique. Ainsi le parcours du démographe historique Louis Chevallier qui alimente à cette époque la réflexion ancienne sur les « régions naturelles » mériterait de nouvelles investigations ; cf. Paul-André Rosental, "Treize ans de réflexion : De l'histoire des populations à la démographie historique française (1945-1958)", *Population*, n° 6, 1996, pp. 1211-1238, p. 1217.

[122] Roger Chartier affirme ainsi que « la statistique sociale s'est construite dans le premier tiers du XIXème siècle *contre* la notion de région » ; cf. Roger Chartier, "Science sociale et découpage régional. Note sur deux débats 1820-1920", *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 35, 1980, pp. 27-36, p. 27.

*« Je suis sorti de l'ENSAE en 1962 [...]. Comme pour beaucoup de mes collègues de l'INSEE, la géographie était alors pour moi un critère de ventilation, au même titre que la tranche d'âge, la catégorie sociale. C'était une variable d'analyse et les entités régionales n'avaient pas d'identité ».*[123]

Vingt années plus tard, la région, qui a pris dans le paysage administratif français son visage définitif, demeure pour les statisticiens un critère de ventilation sans intérêt scientifique a priori. Dans cette perspective, on envisage mieux comment la régionalisation de l'expertise statistique – qui comprend l'exercice de la ventilation régionale des données, mais également en conséquence l'affectation de statisticiens à l'analyse des productions régionales, leur implantation éventuelle dans les territoires de leur étude – est, en 1940, un projet « contre-nature » pour son champ de production.

Le développement d'une expertise statistique régionale n'est pas davantage envisagé par les techniciens de la statistique qu'elle ne l'est par les agents du champ politique et administratif. Cet éloignement des statisticiens des questions qui touchent à la constitution, au cours de l'année 1941, d'un territoire administratif régional, ancre la création des premières implantations régionales de l'institution de la statistique publique dans une logique exclusivement nationale. Le nouveau Service de la démographie est chargé de missions qui concernent l'ensemble du territoire et de la population française. La préparation de la mobilisation secrète, l'amélioration du fonctionnement et de la productivité d'une administration de statistique potentiellement modernisatrice des modes de gouvernement, ne comportent aucune déclinaison au niveau régional d'administration. Les organes régionaux du Service de la démographie, même rebaptisés directions régionales, n'ont pas vocation à réaliser de manière autonome des productions ou études statistiques, régionales ou locales. L'implantation territoriale nouvelle de l'institution publique de la statistique a une vocation logistique et non pas politique ou scientifique.

[123] Entretien avec René Padieu du 10 avril 1996.

CHAPITRE 2

# GENÈSE D'UNE EXPERTISE STATISTIQUE RÉGIONALE

Le 11 octobre 1941 est créé le Service national des statistiques (SNS), fruit de la fusion du déjà imposant Service de la démographie et de la vieille Statistique générale de la France. Comme le Service de la démographie qui constitue sa principale armature, le Service national des statistiques hérite par la loi d'organes régionaux. En écartant la modification sémantique introduite par René Carmille des « directions régionales », le législateur fait cependant écho aux préoccupations très nationales de la communauté statisticienne. Pas question alors pour le gouvernement de penser une autonomisation de l'échelon régional de l'administration de la statistique, susceptible de devenir un outil de gestion pour l'administration régionale. Il s'agit d'un échelon d'exécution au service d'une production nationale destinée au gouvernement central. Le développement d'une expertise statistique régionale n'est pas plus inscrite sur l'agenda des politiques qu'elle ne l'est sur celui des statisticiens.

Comme le Service de la démographie également, le SNS camoufle la préparation d'une action de mobilisation d'une armée de relève. L'hypothèse que cette fusion institutionnelle intervient pour des raisons d'amélioration du camouflage est aujourd'hui généralement retenue par les historiens.[1] Ce maintien du lien avec une mission militaire, tout comme la stabilité du contexte administratif, le renforcement même du pouvoir des techniciens au sein du gouvernement, ou encore l'absence persistante de concurrence au projet statistique de René Carmille sont autant d'éléments qui conduisent à penser, selon la grille de lecture précédemment établie pour le Service de la démographie, que le SNS va disposer d'une autonomie importante vis-à-vis du chef du gouvernement. Les documents dont nous disposons sur les années 1942 et 1943 signalent pourtant que le SNS subit au contraire le durcissement du régime décrit par les historiens dans tous les secteurs de l'administration.

Premier changement d'importance, la carte des circonscriptions régionales des organes régionaux est largement modifiée, rapprochée de celle des régions administratives dessinée

[1] Béatrice Touchelay, 1993, *op. cit.*, pp. 87-88. L'hypothèse d'un changement de nom pour brouiller les pistes demeure malgré tout peu convaincante. On comprend mal en effet comment les autorités allemandes auraient pu se laisser duper par une telle supercherie. La méconnaissance en revanche à l'époque de la technologie mécanographique constituait certainement le meilleur camouflage.

par Darlan. Initialement éloigné du processus de réforme régionale, René Carmille adopte alors une position qui consiste à profiter de la situation pour faire des services qu'il institue de véritables directions régionales autonomes (2.1.). Cette action de réforme est cependant rapidement entravée par la dérive policière du régime puis, après la Libération, par l'opposition idéologique des statisticiens de la vieille Statistique générale de la France (2.2.). Elle débouche malgré tout sur la réalisation de quelques travaux dans certaines directions régionales, favorisée par la mobilisation de certains administrateurs convaincus par la perspective qui se dessine du développement d'une expertise statistique régionale (2.3.). Du fait, cependant, de l'isolement des directions régionales dans l'appareil administratif territorial de l'Etat, la catégorie « statistiques régionales » ne s'institutionnalise pas.

## 2.1. Faire de vraies directions régionales de la statistique

Au cours de l'année 1942, le directeur du Service national des statistiques initie une somme d'actions de développement des organes régionaux de son administration qui témoigne de l'émergence, à cette époque, d'un projet de déconcentration de l'expertise statistique en région au sein d'un champ professionnel dont on a pourtant souligné le manque de dispositions à cet égard. Alors que le contexte politique et institutionnel se modifie notablement, avec notamment le retour de Pierre Laval nommé chef du Gouvernement en avril 1942, René Carmille modifie en effet l'orientation du développement de ces services dans le sens d'un accroissement de leur autonomie, modéré par la volonté de ne pas favoriser, ce faisant, leur inféodation aux préfectures régionales, qui se renforcent. Le directeur du SNS travaille ainsi à faire des services régionaux de véritables directions régionales en leur affectant des compétences de statisticiens jusque là réservées à la direction générale. Il encourage ensuite les directeurs régionaux à nouer des relations avec les autorités locales, ouvrant ainsi la porte à l'émergence d'une production statistique régionale. Il favorise enfin, sur la base d'une consultation des directions régionales, l'engagement des statisticiens dans les débats qui entourent le projet de découpage du pays en provinces qui doivent remplacer à terme les régions administratives.

### *Le renforcement des préfectures régionales*

Après les quelques mois d'incertitudes qui suivent la création des préfectures régionales au printemps et à l'été 1941, l'installation de ce nouvel échelon administratif reçoit à partir de la fin de 1941 un soutien fermement marqué par les gouvernements qui se succèdent. L'amiral Darlan, puis Pierre Laval, promeuvent ainsi un renforcement des préfectures régionales qui modifie assez largement le contexte administratif de l'installation des organes régionaux du SNS.

Dès la fin de 1941, la vice-présidence du Conseil s'inquiète de l'effectivité de la mise en place de la réforme régionale. A l'instar de Pétain, Darlan est en effet attaché à une réforme qu'il envisage, en hiérarque militaire, comme porteuse d'une rationalisation de la direction gouvernementale. Il espère également par cette action renforcer son crédit auprès des autorités allemandes qui voient d'un bon œil le projet de régions à vocation économique chargées du ravitaillement qui concourront ainsi à la sérénité de la population française.[2] Par un courrier du 29 novembre 1941, Darlan tente donc de relancer la dynamique de réforme en demandant aux ministères économiques de « lui faire connaître les textes confiant à l'échelon régional des pouvoirs jusque là confiés au pouvoir national ».[3] Il s'agit de donner une réalité à la loi du 25 août et d'installer enfin de véritables relais gouvernementaux dans les régions administratives. A l'occasion de deux circulaires datées de février et mars 1942, le vice-président du Conseil fait encore monter le ton et prévient qu'« il n'est pas admissible qu'une des pièces essentielles de la réforme de l'Etat se heurte à [...] la mauvaise volonté ou à l'inertie de certains fonctionnaires qui, soit dans les administrations centrales, soit à l'échelon départemental, refusent de se dessaisir de leurs attributions ».[4] Marc-Olivier Baruch note ainsi que Darlan rappelle à cette occasion aux chefs de services régionaux leur subordination « réelle et effective » aux préfets de région.

Quelques jours plus tard, l'amiral Darlan est remplacé par Pierre Laval à la vice-présidence du Conseil. Pour les administrations déconcentrées, la perspective du renforcement des préfectures régionales n'est cependant pas abandonnée. Pierre Laval reprend en effet à son compte cet aspect de la politique de son prédécesseur. S'il enterre définitivement le projet de provinces et de gouverneurs cher à l'entourage de Pétain – projet qui comporte explicitement le germe décentralisateur – il conserve celui de l'accroissement des missions de coordination

[2] Marc-Olivier Baruch, 1997, *op. cit.*, p. 244.
[3] *Ibid*., p. 245.
[4] Cité par Marc-Olivier Baruch ; *ibid*., p. 246.

de l'action administrative des préfectures régionales, ainsi que celui de l'unification des limites des circonscriptions des différents services extérieurs.[5] Une telle réforme entre dans sa vision administrative et policière des choses (cf. *infra*). En quelques mois, le directeur du SNS doit donc faire face à une accélération de la mise en place de l'appareil administratif régional de l'Etat au sein duquel il n'avait pas prévu d'abord d'insérer les organes régionaux de son service.

Parallèlement au renforcement du rôle des préfectures régionales, le retour aux affaires de Pierre Laval s'accompagne d'un renouvellement du gouvernement et d'une modification du fonctionnement de l'appareil administratif qui accentue encore la modification du contexte d'action de René Carmille. On peut en effet considérer que « très rapidement, les changements de personnes intervenus au niveau ministériel firent sentir leurs répercussions dans la plupart des sphères de la haute administration ».[6] Parmi les hommes promus, le secrétaire général du ministère de la Production industrielle, Jean Bichelonne, obtient alors le portefeuille ministériel correspondant. Or, Jean Bichelonne entretient de mauvaises relations avec René Carmille. Sur le dossier de l'établissement des statistiques industrielles, il s'acharne ainsi à refuser toute collaboration au directeur du SNS qui le sollicite.[7] Mais il nourrit surtout le projet de rectifier le découpage des régions économiques pour le caler sur celui des Comités d'organisation qui sont rattachés à son département ministériel.[8] L'influence grandissante de Bichelonne accentue la remise en cause de l'autonomie de René Carmille dans l'installation de ses services régionaux.

### *Un nouveau découpage pour les régions de la statistique*

Les directeurs régionaux du SNS sont-ils des chefs de services régionaux visés par les circulaires de Darlan ? Peuvent-ils au contraire se prévaloir encore du caractère déterritorialisé des « organes régionaux » du Service de la démographie et ne rendre de comptes qu'à leur direction générale installée à Lyon ? Le premier semestre de l'année 1942 est l'occasion d'une modification des circonscriptions régionales du SNS qui impose de retenir le premier terme de

[5] Même si ce dernier projet ne correspond plus « comme c'était le cas sous Darlan, à une priorité gouvernementale émanant du sommet de l'Etat et relayée […] par les ministres » ; *ibid.*, p. 327.
[6] *Ibid*., p. 323.
[7] Dans sa note du 8 septembre 1944, Gaston Marie rapporte « l'opposition systématique du MPI qui ferma peu à peu au Service toute source de renseignements » ; cf. Archives privées de Xavier Jacquey.
[8] Michèle Cointet, 1989, *op. cit*.,. p. 189. Les Comités d'organisation sont les structures corporatistes mises en place par le régime pour organiser le développement des secteurs industriels.

l'alternative. Les organes régionaux de l'administration de la statistique tissent un lien avec les régions administratives qui se mettent en place.

On ne dispose d'aucun élément qui renseigne sur la durée exacte ou le contenu des négociations qui se mènent pendant les premiers mois de 1942 entre le gouvernement et la direction du SNS pour la modification des circonscriptions régionales de ses organes régionaux. Compte tenu néanmoins de l'importance que prend dès la fin de 1941 le dossier de l'harmonisation des circonscriptions administratives, on peut estimer qu'elles s'engagent très tôt au cours de l'hiver 1942. Pour le directeur du SNS, la perspective d'une réforme qui ouvre la voie d'un rattachement des organes régionaux aux préfectures est d'autant plus contrariante que l'opération de mobilisation clandestine préparée depuis plusieurs mois s'est enfin engagée. Le double risque est de voir de nouvelles missions administratives régionales empêcher la réalisation des travaux nationaux ou, plus grave encore, de subir le contrôle de l'activité de ces services par les préfets régionaux.

La tension que provoquerait l'engagement dès le mois de janvier des négociations avec le gouvernement permettrait d'expliquer que René Carmille laisse alors à son collègue Henri Bunle le soin d'aller présenter « le nouveau Service National de la Statistique » à la Société Statistique de Paris.[9] L'ancien directeur de la Statistique générale de la France, qui a été nommé à la tête de l'une des directions centrales du SNS, ignore tout en effet des activités secrètes du SNS.[10] La tâche est pour lui moins délicate, d'autant qu'il est également tenu à l'écart des discussions sur le découpage des circonscriptions. Ce faisant, son intervention n'évoque aucune perspective d'évolution en la matière. Alors qu'il aborde les tâches, exclusivement nationales, que devront effectuer les directions régionales, il se contente ainsi de rappeler que ces dernières ont été placées aux chefs-lieux des régions économiques.[11] Il ne donne aucune nouvelle des « modifications ultérieures » annoncées par Carmille en août 1941, qui devaient intervenir sur la base des « régions économiques ».

Pourtant, quelques mois plus tard, René Carmille doit enregistrer des modifications importantes dans le découpage des circonscriptions régionales de son service. Dans un courrier daté du 11 août 1942 qu'il adresse au Secrétaire d'Etat à la Production Industrielle et

[9] Prononcée le 21 janvier 1942, l'allocution est publiée dans le n°2-3 de février-mars 1942 du Journal de la Société statistique de Paris.

[10] Dans une « Note sommaire sur le camouflage du Service de recrutement militaire » datée du 8 septembre 1944, le Général Marie, très proche collaborateur de René Carmille, rapporte qu'Henri Bunle n'a jamais été tenu au courant, pendant toute la période de l'occupation, des activités camouflées du SNS ; cf. Archives privées de Xavier Jacquey. On revient plus loin sur l'activité d'Henri Bunle au SNS.

[11] Rien n'est dit sur Orléans et Reims qui n'avaient pas été retenues dans le découpage de Carmille de l'été 1941.

aux Communications, le directeur du SNS établit la liste des quinze villes d'implantation des directions régionales de son service, ainsi que celle des départements rattachés à chacune d'elles.[12] Concernant le choix des villes, on ne constate aucune modification par rapport à août 1941. Les deux villes qui n'étaient pas le siège de régions économiques, Reims et Orléans, demeurent sièges d'une des seize directions régionales. Concernant les circonscriptions en revanche, les changements sont importants. En zone libre, elles recoupent maintenant exactement les limites de préfectures régionales créées au printemps 1941 (cf. Figure 5). En zone occupée, les limites administratives de Vichy sont aussi presque intégralement reprises, à deux exceptions près (cf. Figure 3). Il n'y pas de direction régionale du SNS à Laon, les départements de la région administrative correspondante étant pris en charge par les directions régionales de Reims, Rouen et Paris. Il n'y a pas non plus de direction régionale du SNS à Poitiers, les départements correspondants dépendant de celle de Bordeaux. En l'espace d'un an, les circonscriptions administratives de Vichy se sont ainsi imposées à l'organisation administrative de la statistique.

Figure 5. Circonscriptions des directions régionales du
Service national des statistiques en août 1942.

En août 1942, les directions régionales du SNS ne sont donc plus seulement les antennes locales d'un outil de rationalisation du gouvernement national qu'avait imaginées de longue date le contrôleur général de l'Armée Carmille. Elles deviennent des structures

[12] SAEF, B 55362.

administratives régionales, soumises à la coordination administrative régionale imposée par le gouvernement. Le directeur du SNS connaît, pour avoir volontairement repoussé pendant plusieurs mois le moment de la réorganisation de ses circonscriptions sur le modèle de celle des régions administratives, les conséquences potentielles de ce lien avec le nouveau pouvoir politique régional. Sans doute pour faire face à ce nouveau contexte, différentes actions sont alors engagées par la direction du SNS qui réoriente largement le développement des directions régionales.

### *Former les agents des directions régionales à la discipline statistique*

Devant le mouvement d'installation de l'administration régionale qui s'accélère et avant même le retour de Pierre Laval, le directeur du SNS engage une politique de formation à la discipline statistique des personnels d'encadrement des directions régionales. Des stages longs sont ainsi prévus pour les administrateurs régionaux du SNS dont les enseignants sont les statisticiens de l'ancienne Statistique générale de la France. Les activités des directions régionales du SNS seront très différentes de celles qui avaient été confiées aux organes régionaux du Service de la démographie.

Dans une note qu'il adresse le 1er avril 1942 aux directions régionales, René Carmille les informe de sa décision d'offrir un stage de formation à la direction générale de la statistique aux administrateurs qui seront désignés par leur direction régionale.[13] Les administrateurs du SNS sont les anciens administrateurs du Service de la démographie que René Carmille a recrutés l'année précédente parmi les officiers démobilisés. Une partie non négligeable d'entre eux, sortie de l'Ecole Polytechnique, bénéficie d'une culture scientifique étendue.[14] Pourtant, ces hommes pourront être dorénavant formés aux choses spécifiques de la statistique. Le directeur du SNS profite pour cela des compétences disponibles à la Statistique générale de la France qui vient d'être rattachée à son service.

Cette volonté de formation statistique des administrateurs affectés en région contraste avec la mission qui devait être celle des administrateurs chargés des organes régionaux du Service de la démographie. Ces derniers en effet avaient avant tout la responsabilité de faire fonctionner des équipes nombreuses d'hommes et de femmes peu qualifiés, chargés de la réalisation et de la gestion des fichiers mécanographiques. Les compétences requises avaient

[13] Archives privées de Robert Carmille. Cf. aussi Robert Carmille, 1995, *op. cit.*, p. 8.

ainsi justifié le choix de militaires rompus à des techniques d'encadrement des personnels.[15] La préférence pour des polytechniciens – au rang desquels compte René Carmille – entrait dans une logique issue de la représentation commune des qualités prêtées à ces agents de l'Etat formés pour allier les connaissances techniques au sens du commandement. Au printemps 1942, il s'agit maintenant, dans l'esprit du directeur du SNS, de faire des directeurs régionaux des spécialistes de la statistique, capables de concevoir le cadre dans lequel ils insèrent l'activité de leur service et capables, ainsi, d'une certaine autonomie. Il ne s'agit pas encore de permettre aux directions régionales de produire leur propre expertise statistique. La possibilité scientifique et technique leur en est cependant offerte par la réforme qui s'engage.

La volonté du directeur du SNS de promouvoir largement la compétence statistique au sein de son administration est déjà perceptible dans le décret de création du SNS – à la rédaction duquel il a certainement participé, compte tenu des relations qu'il entretient avec son ministre de tutelle Yves Bouthillier (cf. *supra*). Le texte prévoit en effet la création d'une Ecole d'application du SNS qui doit doter les prochains administrateurs du service de réelles compétences statistiques.[16] On peut donc inférer que René Carmille envisage déjà de doter les directions régionales de ces compétences puisqu'il est prévu que chacune d'elles doit bénéficier de l'affectation de plusieurs administrateurs.[17] Sa note du 1er avril 1942 est néanmoins le premier document qui traduit explicitement son intention de nommer une partie de ce personnel disposant de compétences statistiques renforcées dans les directions régionales.

### *Insérer les directions régionales dans l'appareil administratif territorial*

Quelques semaines plus tard, René Carmille adresse à ses directeurs régionaux un nouveau courrier qui s'inscrit dans la perspective de l'autonomisation de leurs services. Il s'agit d'engager les directeurs régionaux à nouer des relations avec les autorités locales et de définir parallèlement les modalités d'engagement de travaux régionaux. Les directions

[14] *Ibid*., p. 3.
[15] Sur la prédominance à cette époque des enjeux d'organisation au sein du SNS, voir Michel Volle, 1980, *op. cit*., p. 139.
[16] Sur « le retard français » dont souffre alors l'enseignement de la statistique et sur l'importance de la réforme que met en place Carmille avec la création de l'Ecole d'application, on se reportera aux pages très intéressantes de la thèse de Béatrice Touchelay, *op. cit*., pp. 104-115.
[17] Henri Bunle, 1942, *op. cit*., p. 78.

régionales n'ont alors plus pour seule vocation de participer à la réalisation de travaux nationaux.

L'instruction concernant l'organisation des directions régionales que René Carmille adresse à ses directeurs régionaux le 9 mai 42 n'a pas été mentionnée dans les travaux existants sur l'histoire du système statistique pendant la guerre. Nous avons retrouvé la trace de ce document dans une autre note administrative, beaucoup plus tardive, qui réalise la synthèse d'une enquête réalisée au printemps 1946 auprès des directeurs régionaux du SNS en exercice pendant la guerre.[18] D'après les directeurs régionaux de 1946, la note du 9 mai 1942 expose alors que les « travaux statistiques » ne pourront être effectués que lorsque la direction régionale disposera d'un statisticien. Dans ce cas, ils devront être effectués selon un plan général établi par le directeur de la statistique générale et complété ensuite par le directeur régional. La note organise ainsi une certaine autonomie des directions régionales. Elle prévoit en particulier la possibilité pour elles de réaliser des travaux proposés par le directeur régional, qui ont vocation à être utilisés par les autorités locales. Même si les termes de la note restent très autoritaires et soulignent le rôle d'abord national des directions régionales, ce texte constitue très clairement une nouvelle avancée dans l'autonomisation d'une expertise statistique régionale.[19]

Un paragraphe de la note est ensuite consacré aux « relations régionales » qui aborde la question des interlocuteurs locaux des directions régionales. Il précise que les travaux précédemment cités devront être adressés à la direction générale et communiqués également aux autorités préfectorales, régionales ou départementales, « ainsi qu'aux services ou autorités locales que les Préfets désigneront ». Il s'agit donc de profiter de la réalisation de travaux originaux par les directions régionales pour insérer leurs agents dans l'appareil administratif territorial de l'Etat. Dans cette perspective, René Carmille impose également aux directeurs régionaux un travail de rassemblement de toutes les productions statistiques locales existantes :

> *« Pour ce qui regarde les documents qui doivent être obtenus à la diligence de MM. Les Directeurs Régionaux, il est utile de procéder d'abord à l'inventaire des sources documentaires existant et des travaux régulièrement publiés, puis de prendre*

[18] Note du chef de cabinet du directeur général, André Basset, pour la préparation d'une « instruction sur l'organisation des services statistiques des directions régionales » du 22 octobre 1946 ; cf. SAEF, B 55 365. Béatrice Touchelay rapporte l'existence d'une autre note datée du 10 octobre 1942, qui aurait précisé l'organisation technique des ateliers mécanographiques ; cf. Béatrice Touchelay, 1993, *op. cit.*, p. 100.

[19] Les termes de « statistiques régionales » ne sont toujours pas utilisés à l'époque.

*contact avec les autorités et chefs de service de qui relève l'élaboration de ces travaux pour en obtenir communication. [...] Il appartient à MM. Les Directeurs Régionaux de rechercher les services avec lesquels ils doivent prendre contact pour cet objet, et avec lesquels ils établiront des liaisons fréquentes, courtoises et confiantes, et des échanges de renseignements et de services ».*[20]

Le projet du rassemblement d'une documentation statistique régionale que René Carmille formule au cours de l'année 1942 est repris après-guerre dans des conditions sur lesquelles on revient plus loin.[21] Pour l'heure, il est annexé à celui d'une insertion des directeurs régionaux dans l'appareil administratif territorial de l'Etat. Couplé au projet du développement des travaux statistiques renforcés en région, il achève ainsi de favoriser l'autonomisation des directions régionales du SNS.

Vis-à-vis des travaux réalisés par les historiens sur cette période, il est utile de préciser que l'instauration par le directeur général, en août, d'un système de comptes-rendus d'activité que les directions régionales devront trimestriellement adresser à la direction générale, ne peut mettre en doute l'hypothèse que René Carmille cherche à cette époque à faire des directions régionales de véritables services statistiques.[22] Ces comptes-rendus témoignent d'abord de la volonté du directeur général de continuer à coordonner les activités de ses services régionaux qui conservent la mission nationale pour laquelle ils ont été imaginés. Ils constituent une pratique militaire pour s'acquitter des tâches de coordination. La politique de coordination qui se met en place ne grève cependant en rien le mouvement d'autonomisation que connaissent les unités régionales de l'administration statistique.

### *Le projet d'une statistique géographique*

A la sortie de l'été, le mouvement qui se dessine depuis quelques mois prend une dimension théorique nouvelle, avec le discours de René Carmille aux directeurs régionaux de la zone occupée le 2 septembre 1942, à Lyon. C'est en effet une véritable conférence que le

[20] Note n°295/C du 9 mai 1942, *op. cit.*, p. 4.
[21] Le projet de rassemblement des données statistiques régionales est notamment à l'origine des Observatoires économiques régionaux de l'INSEE ; cf. *infra*.
[22] La trace de cette décision a été retrouvée dans une note datée du 22 avril 1944 et signée par le successeur de René Carmille à la direction générale du SNS, qui annonce son intention de réformer les comptes-rendus trimestriels de l'activité des directions régionales institués par des notes des 3 août 1942 et 12 octobre 1943. Cf. archives privées de Robert Carmille.

directeur général administre à ses collègues sur le développement de la science statistique, de ses formes administratives et sur le rôle qu'il souhaite les voir jouer dans cette entreprise. Le texte du discours est l'occasion de préciser le projet que René Carmille forge depuis quelques mois, dans le contexte de l'Occupation marqué par l'émergence des régions administratives. René Carmille aborde en particulier un thème qui apparaît comme l'aboutissement de l'autonomisation des directions régionales qu'il organise, celui de la statistique locale.

> *« A l'échelon des Directions Régionales, votre attention est attirée sur une forme de statistique qui s'appelle statistique géographique.*
>
> *« Dans la statistique géographique, c'est la dimension de l'espace qui intervient. Il est évident que cette notion d'espace intervient nécessairement dans les statistiques quelles qu'elles soient puisque le monde est divisé en Etats distincts et indépendants. Mais on veut donner au mot statistique géographique un sens plus particulier qui ne correspond pas au découpage politique des nations à travers le monde. Il s'agit de suivre par les statistiques les complexes démographiques et économiques qui se trouvent naturellement liés au sol indépendamment des formes politiques de l'Etat. C'est pour cela que nous essayons de faire certaines monographies régionales destinées à permettre l'étude de phénomènes complexes économiques et démographiques à caractère géographique. Mais il ne faut pas se leurrer [...]. Vous savez que les anciennes provinces de France ne représentaient pas des régions naturelles beaucoup plus que ne le font les départements et que la délimitation de ces provinces avait subi des à coups politiques pendant plusieurs siècles. Vous savez également que la délimitation des régions à laquelle on procède depuis près de trente ans a toujours suscité des polémiques extrêmement serrées, et, que même maintenant, on n'a pas abouti à une délimitation que l'on puisse considérer comme absolument satisfaisante ».*[23]

René Carmille n'est donc pas très convaincu de l'utilité de l'utilisation de la catégorie régionale dans le cadre de la production statistique. Mais il semble intéressé par l'introduction de la variable géographique dans les descriptions statistiques.[24] Il accepte ainsi de soumettre

[23] Le texte de l'allocution est repris dans le *Bulletin de l'AIS*, n°33-34, janv-juin 1958, pp. 27-34, p. 31 ; souligné par nous.

[24] On peut rappeler l'émergence du thème qu'annonce l'intervention du géographe Yves-Marie Goblet à la Société statistique de Paris, intitulée « Géographie et statistique », et publiée dans le numéro de juin 1941 du journal de l'association (cf. *supra*).

l'organisation des travaux de son service à ce nouveau découpage, ouvrant la porte, ce faisant, à la production d'une statistique régionalisée. L'échelon régional ne disposant à ses yeux d'aucun avantage distinctif vis-à-vis des autres échelons territoriaux, il recommande également de tenir compte des échelons administratifs infra-régionaux :

> *« Efforcez-vous de considérer la région géographique comme un agglomérat de départements et par conséquent d'accepter que cette région géographique soit imparfaite, et, ne puisse pas donner satisfaction à toutes les entreprises de statistiques locales et régionales. Vous aurez donc à prendre seulement en considération la limite de la région qui vous est fixée et à veiller à ce que les résultats concernant un département, parfois un arrondissement, puissent être facilement transposés d'une région à l'autre [...] ».*

René Carmille évoque donc des « entreprises de statistiques locales et régionales ». L'emploi du terme « entreprise » souligne le caractère incertain de l'opération. Il s'inscrit, selon nous, dans le prolongement du travail que mène depuis quelques mois le directeur du SNS, qui vise à faire des organes régionaux de véritables institutions productrices d'une expertise statistique en région. Au-delà des conditions administratives et techniques ménagées au cours du premier semestre de 1942, il donne ainsi un nom, par avance, à toutes les activités de production nouvelles qui vont se développer dans les mois suivants au sein des directions régionales.

### *Faire participer la statistique à la réflexion sur le contour des régions ?*

Il n'est pas possible de conclure cette section consacrée à la construction en 1942 d'un projet de véritables directions régionales de la statistique sans évoquer un dernier chantier qui semble avoir été alors confié aux directions régionales sous l'impulsion du directeur général du SNS. A l'écart jusque là des débats sur le découpage des circonscriptions régionales ou provinciales, les statisticiens du SNS s'engagent en effet en 1942 dans la réflexion ancienne sur la délimitation des « régions naturelles » de la France. Or, ce sont les directions régionales qui héritent de la conduite de la réflexion. Ce choix du directeur général du SNS permet de confirmer la transformation effective des organes régionaux en véritables directions susceptibles de mener à bien des réflexions spécifiquement régionales.

Malgré le retour de Laval aux affaires en avril, l'entourage de Pétain continue de nourrir l'espoir de faire déboucher la réforme sur la création de provinces qui viendraient remplacer les régions créées par Darlan de manière provisoire. La réflexion sur le contour des provinces fait toujours l'objet de nombreux débats, le Conseil national créé l'année précédente pour arbitrer en leur sein n'étant pas parvenu à proposer une solution satisfaisante pour le gouvernement. La première commission du Conseil national se réunit d'ailleurs encore. Or, du côté du SNS, on a vu que si René Carmille envisage le développement d'entreprises statistiques régionales, le découpage administratif régional ne lui apparaît pas forcément le plus approprié pour révéler les « phénomènes complexes économiques et démographiques à caractère géographique ». Engagé dans le chantier de l'installation des directions régionales, séduit peut-être par la perspective d'introduire des préoccupations statisticiennes dans le découpage des provinces, le directeur du SNS engage alors son institution dans la réflexion menée depuis des années par les géographes pour la délimitation des « régions naturelles » de la France.[25]

Loin d'envisager le découpage du territoire français à partir de bureaux parisiens, la réflexion est alors confiée aux directeurs régionaux du SNS qui ont ainsi l'occasion de définir eux-mêmes les territoires susceptibles de favoriser le développement d'entreprises de statistiques régionales et locales. Le mandat leur est cependant donné de prendre contact avec les « personnalités locales » susceptibles d'apporter leur connaissance du terrain.[26] Si la note ne précise pas davantage les choses, l'évolution de la réflexion vers la notion de régions géographiques permet de faire l'hypothèse que les géographes sont très présents dans la conduite du chantier.[27] D'autant que le nombre réduit de chaires professorales dont dispose encore la géographie universitaire favorise la structuration de ce champ autour de « personnalités » qui « tiennent des positions dans les grandes villes universitaires ».[28]

La position des géographes dans le chantier engagé par le SNS se renforce encore lorsqu'une commission nationale est créée l'année suivante, chargée de coordonner les travaux, au sein de laquelle les représentants de la géographie, Emmanuel de Martonne et André Cholley, connaissent alors des succès institutionnels ou éditoriaux qui les rend

[25] L'information est rapportée dans une note de 1959 signée de l'administrateur de l'INSEE Le Maire, auteur de l'ouvrage collectif *Régions géographiques de la France*, publié en 1947 par l'INSEE et le ministère de l'Education nationale, qui constitue l'aboutissement de la réflexion entamée alors ; cf. SAEF, B 55 365.
[26] *Ibid*.
[27] On a déjà mentionné la proximité de ces deux notions ; cf. Paul Claval, 1996, *op. cit.*, pp. 160 et s.

influents.[29] Le premier en effet « obtient de l'Etat français, en 1943, la création d'une licence et d'une agrégation de géographie ».[30] La satisfaction de cette revendication ancienne des géographes témoigne de l'audience, à tout le moins, dont bénéfice de Martonne auprès de responsables du régime.[31] André Cholley quant à lui, « appelé par Emmanuel de Martonne pour enseigner la géographie régionale à la Sorbonne » quelques années plus tôt, vient de publier son « guide de l'étudiant en géographie » qui alimente l'institutionnalisation de la discipline.[32] L'influence des géographes ne s'opère pas cependant en contradiction avec la mobilisation des directions régionales de l'administration de la statistique dont l'avant-propos de l'ouvrage de 1947 souligne qu'elles « ont rencontré une précieuse collaboration auprès de certains préfets [ou] directeurs régionaux des services agricoles ».[33]

C'est donc au cours de l'année 1942 que se forge le projet de véritables directions régionales de la statistique, susceptibles, à terme, de produire une expertise statistique régionale spécifique. Il s'agit d'insister sur l'importance de ce basculement qui s'opère dans le champ de la production d'expertise statistique. Un an plus tôt, la communauté des statisticiens apparaît très éloignée d'un quelconque projet de développement de l'expertise statistique en région. La publication de statistiques régionalisées ou localisées, vieille de plusieurs décennies, s'est même arrêtée. Ce basculement est d'autant plus intéressant à relater qu'il a été très vite effacé de la mémoire même des protagonistes de l'époque. Ainsi le récit qu'en fait Henri Bunle en 1945, alors directeur par intérim du SNS, ne permet-il plus de se faire une idée des hésitations de l'heure.[34] En ce qui concerne les directions régionales, il indique alors

[28] Pour une présentation synthétique de la situation qui ne se modifie qu'après la guerre, voir l'introduction « Personnalités et écoles » d'André-Louis Sanguin dans Paul Claval, André-Louis Sanguin (dir.), 1996, *op. cit*., pp. 101-102.

[29] La création de la commission est rapportée dans l'avant-propos de l'ouvrage qui clôt la réflexion, signé par le directeur général de l'INSEE ; cf. INSEE, 1947, *op. cit.* Présidée par André Siegfried, la commission comprend également le directeur honoraire du service d'Etudes et de documentation du ministère de l'Agriculture, Michel Augé-Laribé, le directeur de l'Institut national de géographie, M. Hurault, un professeur agrégé de l'Université, chargé de cours à l'ELSP, M. Morazé et le directeur du service de la Carte géologique, professeur à l'Ecole des Mines, M. Raguin ; *ibid*.

[30] Jean-Louis Tissier, "Martonne (Emmanuel de)", dans *Dictionnaire des intellectuels français. Les personnes, les lieux, les moments*, Jacques Julliard, Michel Winock (dir.), Paris, Seuil, 1996, 1260 p.

[31] Pour Jean-Louis Tissier d'ailleurs, « il reste à éclaircir sa réussite dans la démarche qu'il a effectuée à partir de 1941 à Vichy pour obtenir, en partie contre l'histoire [universitaire ndlr], l'autonomie de la géographie universitaire » ; *ibid*.

[32] Pierre George, "La géographie régionale à travers l'enseignement d'André Cholley (1927-1956)", dans *La géographie française à l'époque classique (1918-1868)*, Paul Claval, André-Louis Sanguin (dir.), Paris, L'Harmattan, 1996, 346 p., p. 185. Pierre George insiste en particulier sur le rôle d'André Cholley dans la reconnaissance de la géographie comme une science, « à côté de l'histoire, fleuron des "Lettres" » ; *ibid*.

[33] INSEE, 1947, *op. cit.*

[34] Note de Henri Bunle au ministre de la Guerre du 20 novembre 1945, *op. cit.*

laconiquement que leurs administrateurs-statisticiens devaient servir de conseillers statistiques aux préfets régionaux. Il n'apporte aucune précision sur la date de la formulation d'un tel programme. Pourtant, au moment de la création du SNS, les projets n'étaient pas formulés de la sorte. Ainsi Bunle lui-même ne mentionnait-il, lors de son intervention en janvier 1942 à la Société statistique de Paris, ni les administrateurs-statisticiens, ni l'hypothèse d'une quelconque mission régionale. Les tâches des futures directions régionales qu'il évoquait alors étaient toutes des tâches de participation à une production nationale.[35] Nulle part dans son discours n'apparaissait le projet de productions statistiques régionales. Ce n'est qu'en 1942 que René Carmille évoque des entreprises statistiques régionales, à l'issue d'une action de réforme menée sur plusieurs mois dans le sens de l'autonomisation et du développement des directions régionales de l'administration de la statistique.

## 2.2. L'environnement hostile des directions régionales

La constitution progressive d'un Etat policier autour de Pierre Laval, qui obtient après l'invasion de la zone non occupée le pouvoir de signer lois et décrets, remet très largement en cause le processus de développement de l'administration de la statistique qui s'est amorcé. Le programme statistique régional de René Carmille apparaît abandonné, sacrifié à la gestion des rapports avec les autorités gouvernementales qui versent chaque jour davantage dans la collaboration. Le projet de développement d'entreprises statistiques régionales n'est plus évoqué.

L'année suivante, l'arrestation par les Allemands du directeur général du SNS en février 1944 plonge le service dans la terreur de l'occupant.[36] La pesanteur de l'atmosphère fait écho à la nouvelle étape que franchissent alors les autorités françaises dans la collaboration policière qui travaillent cette à la mise en place d'un véritable « Etat milicien ».[37] Plus que jamais, le programme de développement des directions régionales de la statistique est au point mort. A la Libération ensuite, le SNS fait très vite l'objet d'âpres discussions qui opposent les principaux collaborateurs de l'ancien directeur René Carmille aux statisticiens issus de la Statistique générale de la France dont l'expertise a été bouleversée

[35] Bunle évoque alors l'affectation d'administrateurs du SNS en directions régionales, mais ne mentionne pas leur qualité de statisticiens. Cf. Henri Bunle, 1942, *op. cit.*, p. 78.
[36] Robert Carmille, 1995, *op. cit.*, pp. 20-22.
[37] Marc-Olivier Baruch, 1997, *op. cit.*, pp. 529 et s.

par les réformes administratives importantes de leur administration. A nouveau, les directions régionales pâtissent d'un contexte hostile qui grève les possibilités de mise en œuvre de leur développement imaginé en 1942.

Le matériau qui s'offrait de manière la plus évidente pour suivre l'évolution des directions régionales au cours de l'année 1943, le suivi, en particulier, de la mise en place du programme dessiné par René Carmille, était sans conteste la série d'archives transmise par l'Inspection du SNS pour l'année 1943. Au cours de cette année, en effet, l'inspection de toutes les directions régionales est menée qui laisse une somme de rapports archivée au ministère des finances.[38] Ce matériau essentiel fait pourtant partie des archives auxquelles nous n'avons pas eu accès (cf. *supra*). Le rapport de la Mission d'analyse historique évoque cependant quelques-unes des « commandes abondantes émanant de la direction générale du SNS ou des autorités locales ».[39] Il apparaît ainsi que de nombreuses préfectures départementales ont été de grosses consommatrices des informations détenues par les directions régionales, au point que le rapport parle de « boulimie d'informations ».[40] Mais les membres de la mission regrettent que les rapports d'inspection « ne nous [informent] pas suffisamment sur les relations entre les DR et les autorités régionales ».[41] L'affaire du STO (Service du travail obligatoire) qui se déroule en 1943, pour laquelle les directions régionales du SNS sont fortement sollicitées, fournit cependant quelques pièces d'archives qui permettent de se faire une idée du fonctionnement quotidien de ces services déconcentrés de l'administration statistique.

Concernant la période qui suit la Libération, le matériau d'archives, plus important, a déjà été largement exploité par Béatrice Touchelay dont nous reprenons l'analyse sociologique du champ de la production d'expertise statistique.

### *Les directions régionales proies du Commissariat général au STO*

A partir d'avril 1942, Pierre Laval met en place une véritable politique de collaboration avec l'Allemagne qui exige que s'entame le transfert vers le Reich de la main

[38] Cotes B 55450 à B 55466.
[39] Jean-Pierre Azéma, Raymond Lévy-Bruhl, Béatrice Touchelay, 1998, *op. cit.*, p. 25.
[40] *Ibid.*, p. 26.
[41] *Ibid.*, p. 25. Il semble que ces archives ne livrent pas d'informations permettant de prêter au SNS une attitude collaborationniste ; ce qui accrédite a contrario la thèse d'un SNS résistant qui ne s'oppose jamais frontalement, mais ne donne pas de suites aux demandes du pouvoir.

d'oeuvre française.[42] Pour ce faire, et avant de créer une administration spécifique, le gouvernement s'appuie d'abord sur sa police dont il renforce considérablement le pouvoir. Il imagine également de mobiliser le Service national des statistiques. Compte tenu de la régionalisation de ces deux administrations, de la création ensuite des directions régionales du Service du travail obligatoire (STO), les directions régionales du SNS se trouvent au cœur d'une bataille administrative qui entrave le programme de leur développement.

Rapidement, avec l'arrivée de Pierre Laval, les projets gouvernementaux relatifs à l'organisation régionale sont largement réorientés. Le renforcement des préfectures régionales, souhaité déjà par son prédécesseur, prend une nouvelle tournure. Leurs missions sont recentrées des affaires économiques aux tâches de police. Les préfectures régionales héritent par exemple de la gestion des polices régionales.[43] Plusieurs textes administratifs viennent ainsi redéfinir les tâches des préfectures régionales au cours de l'automne 1942. Marc-Olivier Baruch résume ainsi cette production législative : « En même temps que [les préfets] reçurent la haute main sur le recrutement des polices régionales, [ils] virent s'accroître leur pouvoir hiérarchique sur le personnel policier ».[44] Les tâches policières deviennent à partir de cette date l'activité principale des préfectures régionales, reléguant au second plan celles concernant le ravitaillement, ou davantage encore le développement économique.[45] La mise sur pied de la politique du Service du travail obligatoire pour laquelle les directions régionales du SNS sont mobilisées en constitue la principale pierre d'achoppement.

Alfred Sauvy rapporte en 1965 que c'est à la fin de l'été 1942, à l'époque où Carmille – hasard du calendrier – rencontre ses directeurs régionaux de la zone occupée pour leur préciser le cadre scientifique de leur travail, que se noue la relation qui va mêler le SNS à l'entreprise du STO. Jean Bichelonne aurait alors eu l'idée de mobiliser les « fiches du Service statistique » pour se procurer les adresses des jeunes gens qui devraient assurer ce qui est était alors appelé la « relève ».[46] Il semble avoir ainsi approché d'abord Alfred Sauvy, dont

[42] Jacques Chapsal, *La vie politique en France de 1940 à 1958*, Presses universitaires de France, *Thémis*, Paris, 1984, 520 p., p. 51.
[43] Les polices régionales ont été créées par Darlan en avril 1941 ; cf. Marc-Olivier Baruch, 1997, *op. cit*., p. 397.
[44] *Ibid*.
[45] Il faut rapporter le contenu tout à fait significatif d'une conférence donnée par Laval aux préfets régionaux en septembre 1943. Quatre points sont inscrits à l'ordre du jour : « STO, Juifs, ravitaillement, collaboration des polices française et allemande ». Cité par Marc-Olivier Baruch, *ibid*., p. 395.
[46] Il convient d'employer le conditionnel car les souvenirs de Sauvy, apparemment précis, sont partiellement inexacts. Ainsi, Bichelonne n'est pas alors ministre des Travaux publics. Cf. Alfred Sauvy, 1965, *op. cit*., p. 60. Le terme de « relève » est employé par Laval dans son discours du 22 juin 1942 pour faire accepter à la population l'envoi de travailleurs français en Allemagne, les allemands lui ayant accordé la libération de quelques prisonniers français. Cf. Jacques Chapsal, 1984, *op. cit*., p. 71.

la notoriété demeure importante, qui le renvoie aussitôt sur René Carmille à Lyon. Le SNS se trouve placé en face de la perspective de son instrumentalisation par un pouvoir policier dévoyé. La réponse du directeur du SNS à cette sollicitation fait l'objet aujourd'hui de l'une des principales polémiques qui perdurent sur le fonctionnement du service pendant l'Occupation.[47]

Le 16 février 1943, le STO est créé, imposé au Conseil des ministres par Laval.[48] Rapidement, une instruction prévoit, dans la logique de l'idée première de Bichelonne, d'organiser le service en directions régionales qui devront s'appuyer sur la logistique de celles du SNS. Le directeur du SNS réagit aussitôt dans un courrier qu'il adresse au commissaire général au STO le 6 avril 1943. Au travers des propos de René Carmille, il est possible de percevoir le cadre de la participation qui est imposée au SNS.

> *« Par une instruction en date du 1er mars 1943, vous avez décidé qu'un fichier numérique régional des entreprises et des professions serait constitué dans chaque direction régionale du STO [...] Vous avez prévu que ce fichier sera installé, en principe, au siège de la Direction régionale du Service du travail obligatoire et tenu à jour par le personnel de cette direction, et que le SNS mettra à disposition du Directeur régional du STO le personnel et le matériel nécessaires et se tiendra en complète liaison avec lui.*
>
> *« Pour assurer une collaboration aussi fructueuse que possible, [...] il me paraît nécessaire de préciser tout d'abord que [...] ces travaux seront exécutés dans les locaux du SNS sous la seule responsabilité de ses Directeurs régionaux. [...] Il ne saurait être envisagé de détacher, en aucun cas, du personnel et du matériel hors des locaux des directions régionales du SNS ».*[49]

Le ton est résolument sec. Sous le prétexte de défendre le monopole de l'expertise mécanographique et les effectifs du SNS, René Carmille tente de garder la main sur l'exploitation de fichiers dont l'utilisation dévoyée peut devenir tout à fait effrayante. La stratégie de défense retenue impose donc d'accepter, au moins officiellement, la prise en charge par les directions régionales d'une partie de l'exploitation du fichier des jeunes gens mobilisables pour le STO. La décision modifie ainsi considérablement le programme de

[47] Jean-Pierre Azéma, Raymond Lévy-Bruhl, Béatrice Touchelay, 1998, *op. cit.*, pp. 32-35.
[48] Marc-Olivier Baruch, 1997, *op. cit.*, p. 335.
[49] SAEF, B 55 362.

travail des directions régionales du SNS. Leur charge de travail la plus lourde serait même devenue, pour l'année 1943, la contribution aux activités du STO.[50]

### *L'espace offert par les réflexes centralisateurs des gouvernants*

L'accaparement des directions régionales du SNS par le dossier du STO met à mal dès le printemps 1943 le projet de leur autonomisation et du développement de leurs travaux scientifiques. Deux décisions du directeur du SNS datant de la fin de 1943 permettent cependant de penser que lui-même cherche alors à revenir sur la déconcentration régionale qu'il a préparée. On peut formuler l'hypothèse que René Carmille, devant la dangerosité de plus en plus incontestable du régime, souhaite prévenir les éventuelles dérives policières de services régionaux rendus plus autonomes.

Le 14 décembre d'abord, et de manière symbolique, il fait reprendre à la charge de la commission Siegfried la réflexion engagée dans les directions régionales sur la délimitation de régions propres à l'étude statistique (cf. *supra*). Mais la mesure la plus symptomatique est la note qu'il adresse aux directeurs régionaux le 29 décembre 1943 concernant l'activité de leurs services. C'est la seconde note de cadrage de l'activité des directions régionales qui vient donc remplacer celle de mai 1942.[51] La note précise d'abord la tâche des directions régionales en matière d'enquêtes ou de recensements nationaux. Mais, contrairement à la dynamique qu'il engageait en 1942, René Carmille n'aborde pas le sujet des travaux régionaux. De même, les rapports avec les autorités locales ne sont plus mis en avant comme c'était le cas dans la première instruction.

Au-delà des hypothèses que l'on peut formuler sur la stratégie résistante de René Carmille, il s'agit de souligner le parallèle qui existe entre le processus de centralisation que ce dernier engage dans son service au cours de l'année 1943 et celui que mène Laval au niveau du gouvernement. En contradiction avec les délégations de pouvoirs accordées l'année précédente aux préfectures régionales en matière de police, le gouvernement prend en effet une somme de décisions, au cours du second semestre de l'année 1943, qui aboutissent « à

[50] Cf. Jean-Pierre Azéma, Raymond Lévy-Bruhl, Béatrice Touchelay, 1998, *op. cit*., p. 33. Robert Carmille souligne que les rapports d'inspection des directions régionales - qui constituent le seul matériau disponible - indiquent que le SNS s'est chargé de l'inscription sur les bulletins du STO du numéro d'identification – l'actuel numéro de Sécurité sociale – des personnes concernées. Proposée par René Carmille pour retarder l'exploitation de ce fichier, cette procédure n'aurait pas représenté la somme de travail alors affichée par les responsables du SNS. Feinte ou bien réelle, l'occupation des agents à cette tâche retarde en tous cas le projet de développement des directions régionales.

vider de son contenu la mission de maintien de l'ordre confiée aux préfets régionaux ».[52] Les préfectures régionales se voient ainsi retirer leurs principales missions. S'agit-il pour le directeur général du SNS de repositionner son service contre le nouveau pouvoir ? On ne peut retenir en tout cas l'hypothèse inverse, qui ferait de son intention centralisatrice une volonté de mieux satisfaire aux exigences du pouvoir. René Carmille est en effet arrêté par la Gestapo quelques jours après, le 3 février 1944, et déporté au camp de Dachau d'où il ne reviendra pas.[53]

Le mouvement général de centralisation administrative de l'année 1943 éloigne ce faisant le risque d'une instrumentalisation des directions régionales dans le cadre d'une politique de répression policière déconcentrée dans les préfectures régionales. La question se pose de ce que devient alors l'activité des directions régionales. Le projet d'une production statistique régionale à destination d'une action économique déconcentrée, largement hypothéqué un an plus tôt avec la policiarisation du régime, reprend-t-il corps ? La marge de manœuvre nouvelle laissée aux directions régionales du SNS est-elle suffisante pour que quelques productions statistiques régionales nouvelles voient le jour ?

L'impossibilité de consulter les rapports d'inspection de 1943 nous a empêché de faire l'état des lieux précis des premières productions des directions régionales. Cependant, il semble avéré que la marge d'autonomie ménagée au cours de l'année 1942 par le directeur général du SNS à ses directeurs régionaux ait enclenché le processus de production de statistiques régionales dans nombre de régions. On peut évoquer d'abord la mention faite par la Mission historique de l'INSEE des commandes abondantes des autorités locales retrouvées dans les rapports d'inspection des directions régionales de 1943. Le nombre de ces commandes suggère en effet que des réponses sont alors apportées par les directions régionales, qui satisfont les autorités locales. On peut citer ensuite le cas de la direction régionale de Nantes qui publie dès 1944 un « Rapport économique régional », sur la base

[51] Note 751/C. du 29 décembre 1943, citée dans l'enquête de juin 1946 (cf. *infra*) ; SAEF B 55 365.
[52] Marc-Olivier Baruch, 1997, *op. cit.*, p. 396.
[53] L'activité de René Carmille commence à devenir suspecte aux yeux des autorités d'occupation dès le mois de mars 1943, une enquête sur le SNS étant alors exigée par le commandant en chef des forces de l'ouest de l'armée allemande, le Maréchal Von Rundstedt, au lieutenant-colonel Von Passow, chargé de la direction du matériel mécanographique dans la Wehrmacht. Plusieurs pièces concernant cette enquête ont été ajoutée par Pierre Jacquey au dossier secret que lui avait remis René Carmille au printemps 1942 ; cf. Archives privées de Xavier Jacquey. On trouvera en annexe la photocopie d'un rapport que dresse le chef du cabinet de René Carmille sur l'avancée de cette enquête en avril 1943 ; cf. Annexe 4.

duquel ont été bâties par la suite les publications des directions régionales de l'INSEE.[54] Mais le premier document vraiment convaincant qui établit l'engagement d'un processus de constitution d'une expertise statistique régionale dans les directions régionales du SNS demeure le rapport de synthèse de l'enquête réalisée au printemps 1946 auprès des directeurs régionaux de l'administration statistique sur laquelle on revient plus loin.[55]

### *Alfred Sauvy artisan de la contestation du SNS*

Après l'arrestation de René Carmille, Henri Bunle est nommé directeur général du SNS par intérim, sans que sa mission précise ait jamais été établie. Le caractère provisoire de cette nomination, qui se prolonge pendant plus de deux ans, peut d'ailleurs laisser penser que le gouvernement ne juge pas alors avoir trouvé l'homme de la situation en cet ancien de la Statistique générale de la France. En premier lieu, Henri Bunle ne dispose pas des qualités qu'aurait requises une politique d'épuration du service. Replié depuis 1941 dans les bureaux parisiens de la direction de la statistique générale du SNS, malgré les sollicitations de René Carmille, il ne s'est ensuite jamais vraiment intéressé au reste de l'administration mise en place par son prédécesseur. « Il [ignore] une grande partie des travaux effectués par les directions régionales, l'établissement central, le service technique ».[56] La réunion des directeurs régionaux qu'il organise à Paris les 23, 24 et 25 avril 1944 est ainsi l'occasion pour lui d'une première prise de contact avec la réalité régionale. Impossible donc d'interpréter cette rencontre comme une volonté de reprise en main des services déconcentrés. L'ordre du jour de la réunion, centré sur les affaires courantes, ne laisse d'ailleurs aucun doute sur ce point : pendant le premier semestre de 1944, Henri Bunle assure les tâches restreintes d'un directeur par intérim.

En septembre 1944 commence une période au cours de laquelle Henri Bunle dispose d'une nouvelle marge de manœuvre. Les troupes allemandes évacuent le pays. Les commissaires régionaux de la République succèdent aux préfets régionaux à la tête des échelons administratifs régionaux qui conservent les circonscriptions des régions

[54] Absent du catalogue Myriade des périodiques disponibles dans les bibliothèques françaises, ce rapport est évoqué dans une note de la direction générale du SNS du 26 novembre 1945. Cf. Béatrice Touchelay, 1993, *op. cit.*, p. 378.
[55] André Basset, 1946, *op. cit.*
[56] Robert Carmille, 1995, *op. cit.*, pp.20-22. Cet éloignement de Bunle est confirmé par le témoignage déjà cité du collaborateur et ami de René Carmille, Gaston Marie.

administratives de Vichy.[57] Dans le désordre de la Libération, les responsables administratifs qui ne sont pas directement en charge de la reconstruction matérielle du pays ou du ravitaillement bénéficient d'une certaine autonomie. C'est le cas du directeur du SNS pour qui s'ouvre une période de plusieurs mois au cours de laquelle il dispose du temps nécessaire à la reprise des grands chantiers engagés par son prédécesseur, au lancement de nouveaux projets. Celui du développement des directions régionales fait cependant rapidement l'objet d'âpres discussions entre les responsables de l'administration de la statistique au sein desquelles Henri Bunle a du mal à arbitrer.

Le débat qui s'organise entre l'automne 1944 et l'été 1945 oppose, de manière caricaturale mais assez fidèle, les partisans de la suppression pure et simple des directions régionales du SNS, qui pour la plupart ont travaillé à la Statistique générale de la France, aux administrateurs du SNS recrutés par René Carmille, souvent affectés dans les directions régionales précisément. Au-delà d'une guerre de services, l'opposition s'explique, comme l'a fort bien souligné déjà Béatrice Touchelay, par « la diversité des origines des cadres du Service. Qu'il s'agisse de leur formation, des circonstances et des modalités de leur recrutement, ou encore de leurs tâches quotidiennes pendant l'Occupation [...] ».[58] Du côté des anciens de la Statistique générale de la France, Alfred Sauvy apparaît rapidement comme le porte-parole des statisticiens issus de la Statistique générale de la France et dénonce ce qu'il juge être les faibles compétences statistiques des militaires recrutés par René Carmille.[59] L'ancien expert démographe-statisticien attitré des derniers gouvernements de la IIIème République, écarté de la réforme du système statistique mise en place pendant l'Occupation au profit d'un Contrôleur général de l'Armée, estime sans doute l'heure de la revanche venue. La rhétorique est simple et efficace. Les anciens de la Statistique générale de la France, au rang desquels il compte, sont les véritables statisticiens qui méritent d'être soutenus. Les recrues de René Carmille au contraire, qui gèrent des fichiers mécanographiques dans les ateliers régionaux, ne maîtrisent pas les techniques de la science statistique. Ils ne peuvent par conséquent aspirer à éclairer les choix des gouvernements.

Dévalorisante pour les administrateurs du SNS, la classification est surtout largement contestable, compte tenu de l'importante réorientation de l'année 1942 du projet initial

[57] A l'exception du Lot-et-Garonne (qui passe de la région de Toulouse à celle de Bordeaux) et du Gard (qui passe de la région de Marseille à celle de Toulouse). Cf. Francis-Louis Closon, 1946, *La région cadre d'un gouvernement moderne*, Berger-Levrault, Paris, 164 p., pp. 142-151.
[58] Béatrice Touchelay, 1993, *op. cit.*, p. 147.

d'organes régionaux de la statistique. Depuis deux années entières d'ailleurs, Sauvy lui-même participe à la formation statistique des administrateurs du SNS qui sont affectés ensuite dans des directions régionales dont les missions scientifiques ont été renforcées. Les qualificatifs distinctifs de savants ou d'érudits qu'endossent volontiers les anciens de la Statistique générale de la France n'éclairent donc plus de manière satisfaisante en 1944 les différences qui les séparent des autres cadres du SNS. On peut ainsi estimer que l'étiquette de « savants » qui vise à rejeter les administrateurs du SNS dans la catégorie des exécutants est largement trompeuse. Celle de « docteurs du dogme statistique » conviendrait mieux pour décrire la réalité de l'heure.

La division en deux catégories, entretenue à la Libération par les anciens de la Statistique générale de la France pour justifier leur projet de suppression des directions régionales du SNS, est d'autant plus révoltante aux yeux des administrateurs recrutés pendant la guerre qu'elle recoupe une réalité politique liée au contexte de l'Occupation qui n'apparaît pas à l'honneur de ses promoteurs. Assez rapidement après la Libération, il est en effet avéré qu'un certain nombre d'agents du SNS ont participé à des activités de résistance.[60] Dans le même temps, l'histoire secrète du Service de la démographie et du SNS est révélée, qui constitue l'administration de la statistique en véritable administration résistante. Même si cette découverte – qui fait aujourd'hui du SNS un cas isolé – ne défraye pas la chronique à l'époque, dans une France qui se découvre alors majoritairement résistante, le directeur intérimaire du SNS en a connaissance.[61] Devant cette réalité, l'intérêt de la catégorie « savants », créée pour brocarder les directions régionales du SNS, devient tout relatif. L'arbitrage qu'il doit prononcer sur les directions régionales ne peut pas faire abstraction des attendus politiques du dossier.

### *Les hésitations du directeur intérimaire*

Sur le plan professionnel d'abord, compte tenu de son attachement à la culture de la Statistique générale de la France qu'il dirige à partir de septembre 1940, Henri Bunle est un opposant du contrôleur général de l'Armée Carmille de la première heure. Mais le conflit qui

[59] Les statisticiens de la SGF dénoncent également le gaspillage de moyens que la mécanographie représente ; cf. Michel Volle, 1980, *op. cit.*, p. 136.
[60] Jean-Pierre Azéma, Raymond Lévy-Bruhl, Béatrice Touchelay, 1998, *op. cit.*, p. 46.
[61] Dans sa note au ministre de la Guerre du 20 novembre 1945 Henri Bunle reprend à son compte l'hypothèse d'un SNS résistant. Cf. Béatrice Touchelay, 1993, *op. cit.*, p. 87.

les a opposés dès le début de 1941 sur le dossier du recensement des Juifs lui dicte alors le silence.[62] Parallèlement à cet impair, il est resté à l'écart, tout le temps de la guerre, de l'activité camouflée du SNS dont il ne prend connaissance qu'à la Libération. Henri Bunle tient donc, en septembre 1944, de bonnes raisons personnelles pour soutenir le projet de Sauvy de supprimer les directions régionales : elles sont l'œuvre de son rival et représentent une attitude de résistance vis à vis du régime de Vichy qui risque de contraster avec la sienne, plutôt ambiguë. Pourtant, l'année 1945 va être l'occasion pour le directeur intérimaire du SNS d'arbitrer, contre l'attente de ses anciens collègues de la Statistique générale de la France, en faveur du maintien des directions régionales. Les motivations de ce choix demeurent incertaines.

Plusieurs hypothèses complémentaires peuvent être faites qui expliquent que le directeur par intérim du SNS décide de ne pas suivre les recommandations de ses collègues de la Statistique générale de la France. L'aveu d'erreur et la volonté de rachat peuvent d'abord être envisagés, la défense des structures régionales héritées du SNS valant alors reconnaissance de leur participation à des activités de résistance. Mais la situation administrative personnelle de Henri Bunle joue certainement un rôle primordial. Il a en effet été nommé directeur général du SNS à une époque où l'orientation du régime de Vichy ne permet plus d'espérer rien de ce dernier. Or, aucune archive ne garde la trace d'une quelconque opposition de sa part à sa hiérarchie. Défendre le SNS, ses directions régionales, peut ainsi constituer pour Bunle une façon de justifier son acceptation d'assurer l'intérim du directeur en février 1944. Il faut enfin mentionner le rapport de forces qui s'établit en 1945 au sein du SNS, qui finit certainement de convaincre Bunle que la lutte avec les directions régionales n'est pas la bonne solution. A l'été 1945 en effet, Sauvy qui s'impatiente de ne s'être toujours pas vu confier une responsabilité spécifique dans la réforme du système statistique français, finit par obtenir – grâce à Michel Debré – la direction d'un nouvel Institut national des études démographiques (INED), héritier de la douteuse Fondation pour l'étude des problèmes humains (FEPH) créée en 1941.[63] Le principal contempteur des directions

[62] Sur la question des courriers que les deux hommes adressent en 1941 à Xavier Vallat, commissaire général aux Questions Juives, on se reportera à la démonstration convaincante qu'administre Robert Carmille dans son document archivé à la direction générale de l'INSEE, Robert Carmille, « Mise au point du rapport Azéma-Lévy-Bruhl », mars 1999, 63 p., p. 8.

[63] Selon la recommandation de Hervé Le Bras, il nous semble que de sérieux compléments devraient être apportés au travail mené par Alain Drouard sur cette Fondation créée par Alexis Carrel. Cf. Hervé Le Bras, 1998, *op. cit.*, pp. 166-168.

régionales s'efface alors, laissant seul son aîné, Henri Bunle, à sa tâche de conservateur du SNS.

Pourtant, Henri Bunle montre encore au début de l'année 1945 des signes d'hésitation quant à son jugement sur les directions régionales. Les mesures qu'il prend en leur direction gardent ainsi le sceau de la méfiance et de la volonté centralisatrice. Plusieurs notes de janvier 1945 mettent d'abord en place un bureau de coordination des opérations réalisées en région et modifient la périodicité du compte rendu détaillé de leurs activités que doivent faire les directions régionales à la direction générale.[64] De même, en mars, un courrier de mise au point est adressé à la direction régionale d'Orléans qui a pris l'initiative d'une enquête régionale sans en référer à sa hiérarchie parisienne.[65] Plus que le fond du courrier qui rappelle la prééminence de l'échelon central dans l'élaboration des programmes d'enquêtes, c'est le ton employé, sans aménité, qui surprend.

Quel que soit le ton des courriers cependant, l'activité proprement régionale des structures n'est pas remise en cause. Ainsi dans ce dernier courrier, le principe même de la réalisation d'une enquête régionale n'est pas contesté. De même, l'esprit général des courriers envoyés par la direction générale au cours du premier trimestre 1945 laisse augurer une évolution favorable aux directions régionales. Il faut ainsi noter l'emploi systématique par la direction générale des termes de « directions régionales » et « directeurs régionaux ». La sémantique qui prévalait lors de la création de ces structures – « organes régionaux » ou « ateliers régionaux » – n'est pas réhabilitée. La confirmation de l'abandon de cet usage, qui cantonnait les directions régionales à un rôle d'exécution de travaux nationaux, constitue un signe de la reconnaissance du rôle des directions régionales par Henri Bunle.

Le premier courrier administratif du directeur intérimaire du SNS qui fait explicitement référence à l'activité proprement régionale des directions régionales date du 19 mai 1945. Il s'agit d'une note sur les principes et attributions du SNS qui comporte pour les directions régionales une importance capitale.[66] Elle est en effet produite le jour même de la mise en place d'une nouvelle campagne d'inspection des directions régionales – deux ans après celle de l'été 1943 – qui se tient cette fois dans un contexte de restrictions budgétaires tous azimuts.[67] Cette note reconnaît donc aux directions régionales la mission d'assurer « régionalement la liaison avec les autres administrations françaises et les préfectures dans

[64] Béatrice Touchelay, 1993, *op. cit.*, p. 151.
[65] *Ibid*., p. 154.
[66] *Ibid*., p. 150.
[67] *Ibid*., pp. 152 et 171.

leur ressort territorial ». La prise de position du directeur par intérim du SNS en faveur de l'activité régionale des directions régionales constitue un soutien, modeste, qui intervient cependant au moment opportun. Elle ne permet pas encore cependant aux structures régionales de l'administration statistique de sortir de la position d'accusées dans laquelle Alfred Sauvy notamment les a placées.

Alors qu'est signé l'armistice, le SNS a du mal à sortir des conflits que suscite son important développement pendant la période de l'Occupation. Les directions régionales sont au coeur des débats pour ce qu'elles concentrent une grande partie du matériel mécanographique mis en cause par les statisticiens issus de la Statistique générale de la France, mais l'implantation territoriale de l'administration de la statistique n'est pas attaquée en tant que telle. Le programme de développement des directions régionales dessiné au cours de l'année 1942 semble avoir été seulement relégué au second plan des préoccupations des responsables successifs de l'administration de la statistique par le contexte politique de l'Occupation et de la guerre. Les années qui suivent la Libération vont être l'occasion que se développe au grand jour le processus qui s'est engagé du développement d'une expertise statistique régionale.

## 2.3. L'émergence d'une expertise statistique régionale

Au cours de l'année 1945, le contexte politique et administratif du Service national de la statistique change assez radicalement avec la mise en sourdine de la contestation d'Alfred Sauvy nommé à la tête du nouvel Institut national des études démographiques, la conduite d'une nouvelle série d'inspections administratives des directions régionales ainsi que l'annonce du terme de l'intérim de Henri Bunle. Ce dernier est conduit à modifier assez radicalement sa position quant aux directions régionales de son institution. Quelques semaines avant son départ, il entame ainsi un travail de défense de la réalité régionale héritée du processus engagé en 1942 sur lequel on reviendra d'abord.

En février 1946 intervient ensuite la suppression des commissariats régionaux de la République qui emporte le découpage du territoire en régions administratives. Malgré le mouvement de suppression des échelons administratifs régionaux qui s'ensuit, l'Institut national de la statistique et des études économiques, créé à cette époque sur les vestiges du

Service national des statistiques, conserve l'organisation des directions régionales. La direction de l'Institut est confié à l'ancien résistant Francis-Louis Closon, qui vient d'occuper le poste de commissaire régional de la République à Lille et est devenu à cette occasion un farouche partisan de l'échelon administratif régional. Il fait de la réforme des directions régionales son premier objet de préoccupation.[68] Il commence par lancer une enquête auprès de ses directeurs régionaux dès le mois de juin 1946. Leurs réponses constituent les seules traces disponibles dans les archives du SAEF de l'activité des directions régionales du SNS de 1942 à 1945. Elles permettent de faire le bilan du développement, à l'issue de cette période, des deux chantiers dessinés par René Carmille : le développement d'une expertise statistique régionale et l'insertion des directions régionales dans l'appareil administratif territorial de l'Etat.

### *La défense tardive de la réalité régionale du SNS*

Les évolutions qui affectent le contexte politique et administratif de la fin de l'année 1945 obligent le directeur du SNS à sortir de la réserve qui est la sienne depuis la Libération du territoire et à prendre partie de manière explicite en faveur des directions régionales. Trois événements peuvent être évoqués. Le premier, le départ de Sauvy à l'INED, a déjà été évoqué. Il entraîne l'affaiblissement du pôle de revendication interne au SNS qui souhaite la suppression des directions régionales.

Le second événement, contemporain au premier, est une série d'inspections des directions régionales menée par l'inspection des Finances durant de l'été 1945, indépendante de celle qu'a organisée la direction générale du SNS. Les rapports des inspecteurs des finances, qui sont connus à l'automne, se révèlent très sévères pour l'ensemble du service. Les directions régionales comme la direction générale sont accusées de « gaspillage et d'incompétence ».[69] L'existence même du SNS est contestée. Devant cette attaque sans nuances de l'administration des Finances, les personnels du SNS sont enclins à faire taire leurs dissensions et Bunle est soutenu dans la défense qu'il organise de toutes les composantes de son service, des directions régionales en particulier.

[68] On revient longuement dans le chapitre 3 sur les conditions de cette nomination et sur l'engagement de la réforme des directions régionales.
[69] Jean-Pierre Azéma, Raymond Lévy-Bruhl, Béatrice Touchelay, 1998, *op. cit.*, p. 37.

Un troisième événement intervient qui achève de convaincre Henri Bunle de défendre les directions régionales honnies par les anciens de la Statistique générale de la France. Une ordonnance du 2 novembre 1945 décide en effet de rétablir la légalité républicaine en ce qui concerne l'âge limite d'activité au SNS. Le directeur général, concerné par la mesure, est sommé brutalement de partir en retraite. La décision gouvernementale est-elle en lien avec les rapports de l'inspection des finances ? L'horizon d'action de Bunle, en tous cas, se rétrécit brusquement. Plus question d'envisager de mettre en place des réformes sur le long terme. Le directeur général se trouve devant l'alternative réductrice : soit résister à l'attaque des Finances et léguer au successeur qui lui sera désigné dans quelques semaines le SNS de l'heure, soit léguer un SNS amputé de quelques services de ses directions régionales en particulier.

Quelques semaines après l'annonce de sa mise en retraite, Henri Bunle se décide à reprendre à son compte le programme de développement des directions régionales que René Carmille avait établi.[70] Par une instruction du 26 novembre 45, le directeur général du SNS enjoint d'abord les directeurs régionaux d'imiter leur collègue de Nantes qui établit depuis 1944 un « rapport économique régional » semestriel regroupant un ensemble de statistiques régionalisées ainsi que les résultats des enquêtes réalisées par les agents de la direction régionale.[71] La décision, qui relance le projet de développement de l'activité régionale des directions régionales en veille depuis 1943, est suivie de mesures d'accompagnement destinées à faciliter une mise en œuvre rendue difficile par le contexte de l'après-guerre. Henri Bunle évoque ainsi, dans un texte plus tardif où il rend compte de son action à la tête du SNS, les stages qu'il organise alors à la Statistique générale de la France à destination des administrateurs des directions régionales « pour se mettre au courant des méthodes d'établissement de cet annuaire et des principales statistiques qui pouvaient être dressées pour leur région ».[72]

Quelques jours plus tard, c'est le cabinet du directeur général qui adresse une note aux directeurs régionaux marquant une nouvelle avancée dans la restauration du programme d'autonomisation des directions régionales de la statistique. Il s'agit de relancer l'idée de René

[70] On peut préciser ici que Bunle a conservé le cabinet de Carmille à son arrivée à la direction du SNS en février 1944 – hormis son Chef, le lieutenant Jaouen, arrêté en même temps que René Carmille. La continuité est donc assurée et la « reprise » des projets de l'ancien contrôleur de l'Armée n'est donc pas chose surprenante. Sur la composition du cabinet, cf. Béatrice Touchelay, 1993, *op. cit.*, p. 135.

[71] Instruction citée par Béatrice Touchelay, *ibid.*, p. 378. L'ambition de Henri Bunle est même plus large puisqu'il recommande la réalisation d'annuaires statistiques qui, à la différence du « rapport », ont vocation à être diffusés (cf. *infra*).

Carmille de faire réaliser aux directions régionales la centralisation de la documentation statistique régionale. Le texte de la note rappelle que le moyen de parvenir à cette centralisation régionale des statistiques est l'entretien de bonnes relations avec toutes les administrations et tous les organismes locaux.[73]

L'engagement de Bunle et de son cabinet dans une politique d'implantation locale des directions régionales se met en place un peu tardivement, à l'heure de la mise en cause de l'échelon administratif régional accusé d'être une « survivance de Vichy », créé « principalement pour servir l'occupant ».[74] A la fin du mois de février 1946 en effet, les commissaires régionaux de la République sont supprimés. Un mois plus tard, le Comité de réforme administrative hérite de la charge de l'étude de nouveaux découpages territoriaux, alors que plusieurs administrations suppriment leurs échelons régionaux. Toute idée de découpage du territoire en régions administratives est cependant définitivement rejetée au cours de l'été 1946.[75] Au moment où le projet des directions régionales productrices d'une expertise statistique est à nouveau soutenu par la direction du SNS, l'institution régionale est supprimée.

### *Les premiers travaux effectués en région*

Le projet de dresser le bilan du développement de l'expertise statistique régionale, envisagé une première fois avec l'arrestation de René Carmille en février 1944, se présente à nouveau avec le départ programmé de Henri Bunle, en ce printemps 1946. Le matériau avait manqué pour établir ce bilan à la sortie de la période de l'Occupation. Deux ans plus tard, alors que le pays commence tout juste à sortir véritablement de la guerre, l'Occupation s'étant prolongée d'une période de reconstruction dominée par la confusion et les pénuries, on dispose cette fois d'un matériau d'archives qui permet une photographie du développement de l'activité des directions régionales de l'administration de la statistique en juin 1946. Une consultation de l'ensemble des directeurs régionaux est en effet engagée à cette époque au sujet du développement de leurs entreprises. Au-delà des quelques travaux statistiques réalisés dans certaines directions régionales, elle est l'occasion de mettre en évidence les projets

[72] Henri Bunle, « Une lettre de M.Bunle », tribune libre, *Bulletin de l'AIS*, n°6, 1950, pp. 27-29.
[73] Béatrice Touchelay, 1993, *op. cit.*, p. 154.
[74] Article de *L'Humanité* du 23 février 1946, cité par Francis-Louis Closon, 1980, *Commissaire de la République du Général de Gaulle. Lille, septembre 1944 - mars 1946*, Julliard, Paris, 224 p., p. 45.
[75] Jean-François Gravier, *La question régionale*, Paris, Flammarion, 1970, 234 p., p. 53.

institutionnels que formulent les administrateurs des directions régionales pour assurer le développement de leurs structures, qui témoignent de l'émergence en région d'une dynamique de développement d'une expertise statistique régionale nouvelle.

Le 26 juin un questionnaire est adressé à l'ensemble des directions régionales destiné à faire le point sur l'organisation de leurs services statistiques. Le dossier est essentiel pour Francis-Louis Closon qui charge son chef de cabinet, André Basset, de la synthèse des réponses.[76] Ce dernier rédige dès le début du mois de juillet un premier compte rendu synthétique des réponses parvenues, mais l'exploitation complète des questionnaires est réalisée à la fin de l'été, dans le cadre de la préparation de la première instruction sur l'organisation des directions régionales du nouveau directeur général qui est diffusée le 22 octobre 1946.[77]

Le document de synthèse qui prépare la réforme comporte une première partie sur les réponses apportées par les directeurs régionaux aux questions posées par la direction générale et une seconde partie sur leurs propositions pour répondre aux problèmes locaux évoqués. Les premières questions, qui portent sur l'organisation et les travaux à vocation nationale, sont l'occasion de vérifier que les seules instructions reçues par les directions régionales sont « celles données par le biais des notes n°295/C du 9 mai 1942 et 751/C du 29 décembre 1943 ».[78]

La quatrième question du questionnaire qui porte sur les travaux régionaux permet ainsi de faire le bilan de quatre années complètes de développement :

> *« La 4ème question posée aux directeurs régionaux concernait les travaux exécutés dans le cadre régional soit à la demande d'organismes régionaux extérieurs à l'Institut, soit à l'initiative des directions régionales.*
>
> *« Ces travaux sont assez divers suivant les directions. En ce qui concerne les travaux exécutés à la demande d'organismes régionaux extérieurs à l'Institut, on constate que la plupart ont trait à des questions démographiques ou agricoles ».*[79]

[76] Membre de l'Etat-major des Armées au début de la guerre, André Basset est recruté par René Carmille qui en fait son chef de cabinet. Henri Bunle puis Francis-Louis Closon lui conserveront cette place au cœur de l'institution statistique. Quelques jours avant l'envoi du questionnaire au directeurs régionaux, Francis-Louis Closon le charge même officiellement des relations entre la direction générale et les directions régionales. Cf. Béatrice Touchelay, 1993, *op. cit.*, pp. 135 et 295.
[77] SAEF B 55 365.
[78] *Ibid*., Note à Francis-Louis Closon, p. 2.
[79] *Ibid*., p. 4 ; souligné par nous.

La note se poursuit avec les travaux exécutés à l'initiative propre des directions régionales. Elle rapporte ainsi les études de la direction de Rennes qui concernent « L'observation des salaires de la région », ou celles des directions de Nantes ou de Reims sur la question de « la population active dans les divers établissements industriels de la région ».[80]

S'il est impossible de se faire une idée précise du contenu de ces productions, plusieurs remarques peuvent être formulées. Concernant la présentation de ces productions d'abord, il s'agit de constater que les termes d'entreprises statistiques régionales, employés par René Carmille en 1942, ne sont pas repris. La note du cabinet évoque des « travaux réalisés en région ». On peut ensuite remarquer le petit nombre de travaux menés en quatre ans, ainsi que l'inégalité de ces résultats entre les différentes directions régionales. Il faut encore souligner l'absence de valorisation de ces travaux qui ne font l'objet d'aucune publication, ni à destination des acteurs du système politique local, ni à celle des collègues statisticiens.

Concernant le contenu de ces productions, on constate que Nantes et Reims parviennent à exploiter le fichier des établissements industriels dont la mise sur pied, problématique, a été envisagée au début de 1942.[81] Il s'agit là de ce que l'on pourrait nommer aujourd'hui des « études de structure » régionales qui témoignent des réflexions spécifiquement régionales menées par les statisticiens des directions régionales. Rennes exploite de son côté l'enquête sur les salaires, déjà ancienne.[82] La présentation de ces productions permet d'inférer qu'il ne s'agit pas seulement de tableaux régionaux de données statistiques, mais plus vraisemblablement de véritables études proposées par les statisticiens des directions régionales. Très rares, on peut cependant considérer que des « études statistiques régionales » ont vu le jour. En revanche, elles demeurent alors presque inconnues.

La seconde partie de la note de synthèse de l'enquête de 1946 auprès des directeurs régionaux est consacrée aux propositions que formulent ces derniers pour répondre aux

[80] *Ibid*.

[81] Le projet est formulé en mars 1942, dans la dynamique de la fusion de la Statistique générale de la France, qui réalise les enquêtes industrielles sous l'impulsion de Sauvy, et du Service de la démographie qui a développe la technologie mécanographique. Mais la réticence du ministère de la Production industrielle de Bichelonne à partager ses informations grève son développement ; cf. Béatrice Touchelay, 1993, *op. cit.*, p. 123. Il faut attendre le décret du 15 juillet 1948 qui donne au fichier des établissements sa base juridique pour que son exploitation nationale devienne envisageable.

[82] Dès 1910, la Statistique générale de la France mène, auprès des maires des chefs lieux de départements et des villes de plus de 10 000 habitants, une enquête intitulée « Salaires et coût de l'existence jusqu'en 1910 ». Il s'agit même des premières enquêtes dont les résultats sont régionalisés. Les résultats de cette enquête, publiés dans le Bulletin de la SGF, sont d'ailleurs donnés selon un découpage en 5 régions (nord, est, sud-est, midi, ouest). Cf. « Prix des pensions et loyers dans les villes », *Bulletin de la Statistique générale de la France*, tome I, fascicule 1, octobre 1911, p. 34.

problèmes locaux auxquels ils sont confrontés. Concernant leur service statistique[83], les directions de Bordeaux et de Lille font des propositions de restructuration qui révèlent une véritable réflexion sur le développement d'une expertise régionale. Bordeaux propose ainsi que le service soit divisé en deux sections, la première consacrée à la Documentation et la seconde aux Etudes et Travaux (elle-même divisée en deux sous-sections pour les questions économiques et les questions démographiques). La proposition de la séparation des activités relatives au recueil de données et de celles relevant de compétences plus spécifiquement statisticiennes, témoigne du besoin que ressentent les administrateurs de la direction de Bordeaux d'autonomiser l'activité de développement d'une expertise statistique régionale. Lille de son côté préfère distinguer une fonction supplémentaire et propose trois sections : la section des enquêtes (organisation, exécution, dépouillement d'enquêtes réduites), celle des section des études (étude de la situation économique), et celle de documentation et de l'information. Là encore, la précision dans la séparation des tâches laisse penser que la proposition est assise sur une expérience prolongée dans la mise en œuvre des programmes de travail régionaux.

Aucun directeur régional n'évoque encore l'émergence du métier nouveau de statisticien régional. Le processus s'est engagé néanmoins qui attache certains statisticiens en poste dans les directions régionales à travailler à la construction d'une expertise statistique spécifique. Ces statisticiens font ainsi face à des problèmes nouveaux, liés notamment à l'adéquation de leur outil à l'espace régional, mais également à la difficulté de saisir les enjeux politiques et économiques locaux, les attentes spécifiques des acteurs locaux. Dans ce contexte, ils proposent des organisations administratives mieux adaptées à leur activité. On peut estimer à ce titre que s'est engagé un processus de spécialisation des statisticiens affectés aux travaux statistiques régionaux. Même s'il s'agit en réalité de processus spécifiques à chaque direction régionale, ils comportent néanmoins des similarités favorisées par l'activité de coordination menée par la direction générale.

Le processus de spécialisation des statisticiens affectés aux travaux statistiques des directions régionales apparaît d'autant plus avancé que les propositions formulées en 1946 par les directeurs régionaux annoncent assez précisément l'organisation à venir des directions régionales. Ainsi, les propositions du directeur de Lille correspondent presque exactement à

[83] Les directions régionales, d'abord organisées en ateliers, adoptent à cette époque une organisation plus sectorielle, qui distingue le service mécanographique, regroupant la gestion de l'ensemble des fichiers, du service statistique dans lequel sont affectés les administrateurs chargés des études ; cf. P. Arnoux, « Réflexions sur la structure des DR », *Bulletin d'information et de liaison*, n°11, 1949.

l'organisation d'une direction régionale actuelle de l'INSEE qui distingue les trois activités de la production, les études et la diffusion.[84] En quatre ans, la spécificité du travail du statisticien en région est apparue dans plusieurs directions régionales, même s'il semble que les termes de « statisticiens régionaux » ne sont pas encore employés. Cet aspect caché de l'état des lieux qu'il est possible de faire en 1946 atténue ainsi l'impression décevante que laisserait l'inventaire modeste des seuls travaux déjà réalisés à cette époque. Il constitue la confirmation du développement, au sein de certaines directions régionales du SNS, d'une expertise statistique régionale.

### *Les difficultés des directions régionales à s'imposer dans l'appareil territorial de l'Etat*

Au-delà des difficultés qui touchent la conception même d'une étude statistique régionale, les directeurs régionaux font état, dans l'enquête de 1946, de celles qui naissent du fonctionnement quotidien du système politique local, fait de luttes entre les différentes administrations, sectorielles, déconcentrées ou décentralisées. Un paragraphe de la note est ainsi consacré aux difficultés qu'ils rencontrent pour mener à bien leur double mission d'entretien de relations de travail avec les partenaires locaux et de rassemblement de la documentation existante sur la région. Il est mentionné par exemple que la direction de Marseille se confronte au « problème des frontières administratives », à celui de « la résistance des organismes privés » ou des administrations qui arguent que leur échelon central fait passer tous les renseignements demandés à la direction générale de l'INSEE pour justifier leur refus de coopérer.[85] Le directeur régional de l'INSEE est confronté à son isolement dans l'appareil administratif territorial de l'Etat et plus largement d'ailleurs, les acteurs privés étant mentionnés. On peut ainsi faire l'hypothèse que le directeur régional du SNS – puis de l'INSEE – pâtit de ne pas être considérés comme un « bureaucrate chevronné » qui lui assurerait la légitimité dont disposent par exemple ses collègues de l'administration préfectorale.[86]

[84] En 1992, une réforme des directions régionales de l'INSEE a fusionné les départements des Etudes et de la Diffusion.
[85] *Ibid*.
[86] Nous empruntons une nouvelle fois des termes employés par Pierre Grémion pour décrire un « modèle d'administration territoriale républicaine » qu'il ne s'agit pas de confondre avec le régime anti-républicain de Vichy ; cf. Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil, Paris, 1976, 480 p. Les conseils généraux ont d'ailleurs été suspendus et l'élection des conseillers municipaux des villes de plus de deux mille habitants supprimée qui permettent d'évoquer « un modèle autoritaire d'administration locale » ; cf. Marc-Olivier Baruch, 1997, op. cit., p. 229. On peut penser cependant

Dans ce paragraphe de la note consacré aux contacts locaux des directions régionales, on note également avec intérêt que la direction de Nantes a insisté dans sa réponse sur « les difficultés engendrées par la suppression de l'échelon administratif régional ». Les commissariats régionaux de la République, supprimés au premier trimestre 1946, et avant eux, les préfectures régionales, auraient ainsi constitué, dans certaines régions, un appui pour les nouvelles implantations régionales de l'administration statistique au sein de l'appareil administratif territorial de l'Etat. Un raisonnement purement institutionnel suggérait même que cette alliance fût la norme, compte tenu des attributions de ces institutions régionales, toutes orientées vers les questions économiques. Pourtant, dans la note de synthèse de l'enquête auprès des directeurs régionaux, seul le cas de Nantes est mentionné. L'ouvrage que publie Francis-Louis Closon au cours de l'année 1946 apporte la confirmation d'une absence probable de lien, dans la plupart des régions, entre la direction régionale du SNS et l'échelon administratif régional.

### *Une absence révélatrice de l'isolement des directions régionales*

En mars 1946, après plusieurs mois passés à la tête du commissariat de la République de Lille, Francis-Louis Closon est devenu un farouche partisan de l'échelon administratif régional. Au cours de l'année 1946, alors qu'il est devenu directeur général de l'INSEE, il publie ainsi un ouvrage intitulé « La région cadre d'un gouvernement moderne ». Le texte est rédigé, comme la couverture de l'ouvrage l'indique, par l'ancien « Compagnon de la Libération, Commissaire honoraire de la République ». La précision est importante, même si quelques indices permettent de penser que certains passages apocryphes ont été ajoutées alors que l'auteur a déjà découvert l'administration de la statistique. Ce texte constitue, compte tenu du parcours de Francis-Louis Closon, un témoignage historique d'importance sur la place très modeste qu'occupe en 1946 l'outil statistique dans le système politico-administratif.[87]

---

que nombres de pratiques politiques et administratives demeurent à travers les changements de régime. On pense naturellement à la démonstration d'Alexis Tocqueville (de), *L'ancien régime et la Révolution*, Paris, Gallimard, coll. Folio histoire, 1991 (1967), 386 p.

[87] Un dépôt légal au premier trimestre 1947 (malgré une couverture indiquant 1946) ainsi que plusieurs références à la situation au 31 mars 1946 (pages 39, 142 et s.) imposent que l'auteur ait retouché son manuscrit alors qu'il était déjà en poste au SNS, même s'il est probable, compte tenu notamment de la charge de travail du directeur de l'administration de la statistique à partir du 1er avril 1946, que la majeure partie du manuscrit ait été rédigée avant cette date. Il convient cependant de souligner que les quelques paragraphes qui évoquent la question de l'outil statistique sont justement ceux qui paraissent avoir été ajoutés ou retouchés du fait d'une connaissance nouvelle de l'auteur. Cf. Francis-Louis Closon, 1946, *op. cit.*

Comment ne pas s'attendre, sur la base de ce parcours administratif qui mène Francis-Louis Closon d'un commissariat régional de la République à la direction générale de l'INSEE, sur la base également du titre de son ouvrage, à découvrir dans ce dernier des projets sur le développement d'une statistique en région, outil de gouvernement d'une administration régionale moderne, préoccupée par les choses de l'économie et du développement ? Comment ne pas penser disposer, avec ce livre programme, d'une pièce maîtresse de l'histoire de l'expertise statistique en région ? Pourtant, l'ouvrage s'avère désespérément vide de tout projet de développement de la statistique en région. Non que les propos de Francis-Louis Closon soient banals ou plats. Ils sont au contraire très ambitieux pour l'institution d'un échelon administratif régional dans le système politique français et proposent de nombreuses réformes. Les qualités de l'ouvrage et la fougue réformatrice de son auteur n'en démontrent qu'avec plus de force que les régionalistes de l'époque ne songent pas au développement d'une expertise statistique régionale susceptible de favoriser l'émergence d'un gouvernement régional moderne.

Francis-Louis Closon, qui appuie son « projet d'administration régionale » sur de multiples références à son expérience passée de commissaire régional de la République, n'évoque à aucun moment une quelconque collaboration avec les directions régionales du SNS. Seule mention faite de ces services, la proposition formulée de rattachement du personnel de « la statistique et des études économiques » au secrétariat général aux Affaires économiques qu'il imagine dans son projet.[88] Il précise :

> *« A la tête de l'économie de la Région, le Secrétaire général pour les Affaires économiques, appuyé sur le Commissaire régional de la République, secondé par les spécialistes de la Statistique et des études économiques, peut et doit dégager constamment l'évolution économique propre à sa région, sa "conjoncture économique".*
>
> *« Il y a là une œuvre de première importance qui n'a été que faiblement ébauchée, et la suppression de l'administration régionale compromet très gravement les rares efforts accomplis dans ce sens. […] Sans doute des informations économiques continueront à parvenir à Paris par l'intermédiaire des organisations professionnelles ; leur intérêt sera grand, mais il serait précieux que ces données, avant d'être centralisées, fussent contrôlées, critiquées sur place par les fonctionnaires régionaux spécialistes des différents secteurs : Transports, Production industrielle, Agriculture, Travail, Crédits, Impôts, etc... Les fonctionnaires spécialistes peuvent eux-mêmes*

*commettre des erreurs et il serait bon que leurs informations, avant d'être communiquées à l'autorité supérieure, fussent discutées en conférence par les fonctionnaires des secteurs voisins dont l'opinion différente peut apporter d'utiles correctifs ».*[89]

Les commentaires formulés sur le travail des statisticiens en région, imprécis, ainsi que la mise en avant du thème de la conjoncture, préoccupation du moment des statisticiens nationaux, sonnent comme la preuve de l'absence de liens passés entre l'ancien commissaire de la République de Lille et la direction du SNS de la ville. Dans un second ouvrage, publié en 1980, Francis-Louis Closon offre une dernière confirmation de cette absence de liens en exhumant un texte d'octobre 1944 par lequel il instituait en tant que commissaire de la République une « commission de coordination économique ».[90] Or, dans la longue liste des autorités administratives locales invitées à se joindre au nouvel aréopage, ne figure pas le directeur régional du SNS.

Le « rendez-vous manqué » du commissaire régional de la République Closon avec la direction régionale du SNS de Lille est l'occasion de souligner le caractère alors très modeste du lien des directions régionales de la statistique avec l'échelon administratif régional. A part à Nantes, où la direction régionale du SNS semble avoir bénéficié du soutien de l'échelon administratif régional, et où la publication du seul Bulletin régional de statistiques de la guerre a été rendue possible, la visibilité des échelons régionaux de l'administration de la statistique est faible. Leur activité reste très marquée par la logique nationale qui a présidé à leur création. De plus, les quelques travaux régionaux qui sont engagés ne répondent pas toujours à une logique de coopération avec le pouvoir administratif régional, en charge pourtant des affaires économiques. A part peut-être à Nantes, le schéma qui a amené au niveau national le développement de l'administration de la statistique, n'a pas été reproduit au niveau régional. Les liens entre statisticiens et responsables administratifs régionaux demeurent très ténus.[91]

Des compétences statisticiennes affectées en région en nombre insuffisant pour assurer le développement d'une nouvelle expertise, ainsi que la rencontre manquée des directions régionales avec les échelons administratifs régionaux se combinent pour expliquer le

[88] *Ibid*., p. 71.
[89] *Ibid*., p. 72.
[90] Francis-Louis Closon, 1980, *op. cit*., p. 103.

désintérêt symptomatique de Francis-Louis Closon pour les productions statistiques régionales, lorsqu'il arrive à la tête de l'INSEE. Dans une de ses premières directives, en effet, alors qu'il engage la réforme des publications, il ne mentionne même pas les publications régionales qui commencent à se mettre en place.[92] Pourtant, un processus de spécialisation des statisticiens affectés aux travaux statistiques s'est engagé dans plusieurs directions régionales qui constitue un élément essentiel du développement d'une expertise statistique régionale.

D'un projet très centralisateur de développement d'une expertise statistique nationale naît en 1942, du fait de la réforme régionale organisée par le régime de Vichy, le projet de directions régionales de l'institution de la statistique, chargées de bâtir une expertise statistique nouvelle destinée à l'échelon administratif régional. Très vite contrarié par le versement du régime dans la répression policière, le désordre et la pénurie de la fin de la guerre ensuite, les règlements de compte de la Libération enfin, le projet permet pourtant que les statisticiens de certaines directions régionales engagent la réalisation de quelques travaux statistiques régionaux. Ils constituent les premières formes de ce que les statisticiens rassembleront dix ans plus tard sous la notion des « statistiques régionales ». A l'époque cependant, ni la catégorie administrative, ni la catégorie scientifique n'existent encore.

[91] Cette absence de liens doit être modérée par l'existence apparemment fréquente de relations entre les directions régionales et les préfectures départementales. Cf. Jean-Pierre Azéma, Raymond Lévy-Bruhl, Béatrice Touchelay, 1998, *op. cit.*, pp. 25-27.
[92] Béatrice Touchelay, 1993, *op. cit.*, p. 268.

CHAPITRE 3

# LES DIRECTIONS RÉGIONALES DE LA STATISTIQUE EN SOUFFRANCE

Le développement d'une expertise statistique régionale, ralenti par les turbulences politiques de l'Occupation puis de la Libération, est, plus affecté encore, dans les années d'après-guerre, par la mise en cause qui s'organise des directions régionales installées sous Vichy. La contestation est alimentée par les restrictions budgétaires qui perdurent et par la suppression, au début de l'année 1946, de l'échelon administratif régional. Dix ans plus tard, la seconde institutionnalisation de la région s'engage dans le cadre de la politique de planification. Si les attaques des directions régionales ne cessent pas pour autant, leur vigueur décroît néanmoins progressivement au cours des années suivantes. On peut ainsi considérer qu'en 1956 le processus d'institutionnalisation des directions régionales engage une nouvelle phase, l'existence même de ces structures administratives n'étant plus véritablement remise en cause. L'histoire des directions régionales au cours de la décennie de l'après-guerre constitue l'objet du présent chapitre.

Plusieurs éléments plaident en faveur de l'hypothèse selon laquelle le premier directeur de l'INSEE reçoit du ministre de l'Economie nationale, auquel l'Institut est rattaché, la mission prioritaire de réduire substantiellement le poids des directions régionales héritées du SNS. Pourtant, Francis-Louis Closon envisage, très vite après sa nomination, les anciens organes régionaux comme le cœur du système mécanographique grâce auquel l'administration qu'on lui a confiée peut espérer promouvoir une expertise économique spécifique. Il fait ainsi de la défense des directions régionales l'axe principal de son action à la tête de l'INSEE au cours de la décennie pendant laquelle la région n'existe plus comme catégorie de l'action administrative (3.1.).

Rattaché au ministère de l'Economie nationale, conçu pour contrebalancer le poids du ministère des Finances dans l'appareil administratif d'Etat, l'INSEE fait partie des cibles privilégiées des discours nourris par l'orthodoxie budgétaire qui se développent après la crise financière de 1947. Ses directions régionales en particulier, qui représentent l'essentiel de son personnel, sont présentées dans plusieurs rapports parlementaires ou administratifs comme des services de l'Etat dont les effectifs pourraient être largement réduits. Face aux attaques de son

administration, Francis-Louis Closon semble finir par douter du bien-fondé de son action de protection des directions régionales et organise le débat entre ses directeurs régionaux à propos des compétences et de l'avenir de leurs services (3.2.).

Avec les années cinquante pourtant, se multiplient, parallèlement, les travaux universitaires qui mobilisent la catégorie d'analyse régionale, et les initiatives institutionnelles locales destinées à promouvoir le développement économique régional, qui concourent à légitimer à nouveau la région comme catégorie d'action administrative. Pour le directeur de l'INSEE, la participation des directions régionales au développement des centres de recherche universitaires régionaux ou à celui des comités d'expansion économique qui proviennent des milieux économiques, constitue une première occasion de les placer à l'abri de la contestation, encore vivace, des partisans de l'orthodoxie budgétaire. Très vite ensuite s'engage une politique de planification régionale qui annonce la création de nouvelles régions administratives. Là encore, le directeur de l'INSEE souhaite saisir l'occasion qui s'offre à lui de légitimer ses directions régionales en les mobilisant dans ce chantier. Il s'agit que l'institution de la statistique se retrouve cette fois – quinze ans après l'expérience du Service de la démographie – au cœur de la réforme régionale. Pour des raisons qui tiennent à la concurrence institutionnelle qui se livre autour de la production d'expertise devant alimenter les documents de planification régionale, pour des raisons tenant également à la forme des études statistiques des directions régionales, les directions régionales restent pourtant à l'écart du chantier. Ce faisant, la démarche de Francis-Louis Closon donne lieu à des débats qui contribuent à forger l'acception française de la catégorie « statistiques régionales » qui se développe à cette époque au sein de la communauté internationale des statisticiens (3.3.).

Les deux premières sections de ce chapitre se nourrissent d'un matériau moins riche en documents d'archives que ceux des précédents. De sorte que les quelques pièces importantes autour desquelles se bâtit le récit – comme celles issues des archives privées de la famille Jacquey, qui éclairent les motifs de la création de l'INSEE – apparaissent parfois esseulées dans une somme d'informations dites « de seconde main ». Deux remarques préliminaires doivent ainsi être faites. D'un point de vue problématique d'abord, cette seconde moitié des années quarante – au cours de laquelle le développement des directions régionales de l'INSEE n'apparaît constituer un véritable enjeu que pour ses personnels – éclaire en creux la situation des cinq années précédentes. Le rôle de l'échelon administratif régional dans le développement de ces structures, incertain, apparaît ainsi de manière plus évidente.

D'un point de vue méthodologique ensuite, nous souhaitons insister sur la mobilisation spécifique que nous faisons des deux travaux de Michel Margairaz et de Béatrice Touchelay. L'ouvrage de Michel Margairaz d'abord, pourtant consacré à l'histoire du système d'expertise économique de l'Etat, ne comporte que quatre évocations de l'INSEE. Aussi surprenant que cela puisse paraître, sa mobilisation pour dessiner le cadre de la création de l'INSEE n'est donc pas évidente. Notre principal travail a donc été de redessiner, à partir de cette somme, la problématique, totalement absente, de l'utilisation de l'information statistique produite par l'INSEE, dans le cadre des politiques de rationalisation du gouvernement économique qui se mettent en place à cette époque. L'intérêt de Jean Monnet par exemple, au début de l'année 1946, pour la compétence statisticienne, apparaît plus immédiatement. Notre stratégie de citation de cet ouvrage peut éventuellement constituer un indice du travail spécifique qui a été réalisé à sa lecture.[1] Concernant la thèse de Béatrice Touchelay à l'égard de laquelle nous avons déjà signalé notre dette, il faut cependant évoquer ici les liens peu fréquents avec ce qu'il est convenu de nommer la « vie politique ». Nous avons donc cherché à réintroduire cette problématique dans le dossier spécifique des directions régionales.

La troisième section, enfin, mobilise un matériau divers, issu notamment du dépouillement des publications statistiques régionales qui se multiplient pendant les années cinquante. Nous avons également consulté les actes de la session de l'Institut international de statistique qui se tient à Rio en 1955, et dont une part importante des travaux est consacrée aux « statistiques régionales ». Nous nous sommes intéressé, à cette occasion notamment, à la littérature scientifique de l'après-guerre, géographique en particulier, consacrée à l'espace régional.

## 3.1. Les directions régionales au cœur du système statistique public

Dans les projets de création d'un ministère de l'Economie nationale qui se forgent pendant la guerre au sein des réseaux de la Résistance, l'outil statistique intersectoriel devait être au cœur de ce nouveau dispositif de gouvernement économique du pays. Mais, après la démission de Pierre Mendès France en avril 1945, le ministre des Finances qui hérite de la tutelle de l'administration de l'Economie nationale, René Pleven, abandonne le projet.

[1] Sur le cas précis, cinq extraits sont ainsi mobilisés en quelques paragraphes qui s'étalent sur une centaine de pages.

Délaissée, la compétence statistique fait l'objet au début de 1946 de la convoitise du commissaire général au Plan, Jean Monnet, qui jette à cette époque les bases du chantier de la comptabilité nationale. Mais André Philip, qui remplace alors René Pleven à la tête du ministère des Finances, intervient pour contenir les ambitions probables de Jean Monnet. En quelques semaines, il organise le recrutement d'un nouveau directeur pour le Service national des statistiques, qu'il rebaptise ensuite Institut national de la statistique et des études économiques. Derrière ce changement de nom, Francis-Louis Closon hérite de la mission d'engager rapidement la réforme du système statistique public, celle des directions régionales en particulier qui apparaissent anachroniques depuis la suppression des régions. Francis-Louis Closon se fait cependant rapidement convaincre, par les administrateurs du système statistique, du caractère essentiel des ateliers mécanographiques régionaux. Leur suppression grève les chances de l'INSEE de disposer d'une information économique distinctive, susceptible de lui offrir une place parmi les institutions de gouvernement économique sur lesquelles s'appuiera la politique de planification qui s'engage. Freinant d'abord la politique de suppression des directions régionales qu'André Philip semble vouloir mener, Francis-Louis Closon profite, ensuite, de son départ pour y mettre un terme provisoire en précipitant l'engagement de leur réforme.

### *L'opposition de René Pleven au développement de l'administration de la statistique*

Avec la chute du régime de Vichy s'installe le Gouvernement provisoire de la République française, le 9 septembre 1944. Pierre Mendès France, est nommé à la tête du nouveau ministère de l'Economie nationale, dont les contours administratifs sont discutés au cours de l'automne. Différents projets ont été élaborés pendant la guerre, au sein de plusieurs réseaux de la Résistance, convaincus de la nécessité d'organiser la direction de l'économie qui a fait défaut avant guerre.[2] La structure arrêtée au début du mois de novembre est finalement issue de la synthèse de ces différents projets et de la réalité du secrétariat général pour les Affaires économiques hérité de Vichy, sur les bases duquel le ministère est installé. A ce double titre, les services de la statistique occupent une place importante dans le nouvel organigramme.

[2] Michel Margairaz, 1991, *op. cit.*, p. 739.

Parmi les projets de ministère de l'Economie nationale les plus précis, il faut évoquer celui établi à Alger au printemps 1944, à l'occasion des travaux de la « Commission d'étude des problèmes économiques de l'après-guerre » du Comité français de libération nationale (CFLN).[3] Elaboré sur la base d'une note rédigée par Jules Moch, ce projet envisage, pour le nouveau ministère, quatre directions dont l'une est consacrée aux statistiques.[4] Ce rôle confié à l'outil statistique est confirmé par la déclaration que fait, à son arrivée sur le territoire français, le futur ministre de l'Economie nationale, Pierre Mendès France, encore seulement commissaire aux Finances du CFLN. Il « réclame la haute main sur les directions financières, celles relatives aux prix, au commerce extérieur, aux assurances privées, à la statistique ».[5] Logiquement, le nouveau ministère de Pierre Mendès France hérite ainsi de l'imposante direction générale du SNS de l'ancien secrétariat général pour les Affaires économiques de Vichy.[6]

Dans l'esprit des promoteurs de l'Economie nationale, l'outil statistique qu'ils souhaitent maîtriser doit servir à la réalisation de ce qui constitue leur grande ambition : la planification de l'économie. Parmi les directions que Jules Moch envisage dans son projet de ministère de l'Economie nationale en avril 1944, celle du Plan en est ainsi la « pièce maîtresse ».[7] André Philip partage alors cette vision et la reprend dans son rapport final de la commission du CFLN : « la direction du Plan du ministère de l'Economie doit constituer l'organe dirigeant, au carrefour de la politique économique à court terme et de la stratégie du Plan, élaboré pour quatre ou cinq ans ».[8] C'est donc sans provoquer de surprise que Pierre Mendès France qui prend la tête du ministère de l'Economie nationale annonce, dans une déclaration de novembre 1944, qu'il s'agit de remédier au plus vite à « l'absence d'informations et de renseignements sur l'économie française » pour bâtir le Plan qui va permettre au pays d'organiser sa reconstruction.

Pourtant, en quelques semaines, la politique économique de Pierre Mendès France suscite une coalition hétéroclite d'opposants. Basée sur un programme fait d'austérité et de dirigisme, elle mécontente à la fois les deux grandes forces politiques de l'heure, le Parti

[3] La commission est présidée par André Philip, à qui l'on prête traditionnellement la paternité du ministère de l'Economie nationale.
[4] Michel Margairaz, 1991, *op. cit.*, p. 741.
[5] *Ibid*., p. 747.
[6] La direction du SNS est absente de l'organigramme du ministère de l'Economie nationale en janvier 1945 fourni par Michel Margairaz (*op. cit.*, p. 783). Son existence est cependant affirmée par l'en-tête de plusieurs instructions aux directeurs régionaux émanant de la direction du SNS qui datent du début de l'année 1945 ; cf. Robert Carmille, 1999, *op. cit*.
[7] Michel Margairaz, 1991, *op. cit.*, p. 741.

communiste et le Mouvement républicain populaire (MRP) proche de De Gaulle.[9] Rapidement privé de soutiens politiques et administratifs, le ministre de l'Economie nationale remet sa démission, le 4 avril 1945, au ministre des Finances René Pleven, qui cumule dès lors la direction des Finances et de l'Economie.[10] L'appareil statistique de Vichy se trouve à nouveau placé sous l'autorité du ministre des Finances. La possibilité de profiter de la dynamique institutionnelle propre au nouveau ministère de l'Economie nationale s'éloigne.

Fait déterminant, René Pleven, président de l'Union démocratique et socialiste de la Résistance (UDSR), ne partage pas la même vision du Plan que Pierre Mendès France. Il travaille ainsi rapidement au remplacement du plan mendésiste à long terme par un « Plan à petits pas », assemblage de plans sectoriels réalisés par les différentes branches professionnelles.[11] Mais, à la différence de Jules Moch, qui prévoyait dans cet esprit le développement d'un outil statistique intersectoriel, René Pleven préfère parler de « monographies sectorielles ».[12] L'affichage par le gouvernement du projet statistique va ainsi progressivement disparaître sous Pleven.[13]

La première réunion du nouveau Conseil de l'économie nationale en juin 1945 est l'occasion pour René Pleven de présenter sa vision institutionnelle de la politique de planification. Il se prononce contre l'installation de la direction du Plan dans son propre ministère. A une structure administrative, il préférerait la constitution d'un Conseil supérieur du Plan, placé auprès de la Présidence du Conseil, dont le secrétariat pourrait être assuré par un bureau resserré composé d'une dizaine de spécialistes.[14] Ce Conseil ne serait chargé que de la synthèse des plans de secteurs, réalisés par les acteurs de terrain et ajustés pour un

[8] *Ibid*.
[9] Sur le positionnement et l'influence du MRP d'alors, voir Jacques Chapsal, 1984, *op. cit*., p. 122.
[10] Pleven s'entoure cependant des services de Gaston Cusin, apparenté communiste, qui prend le titre de délégué à l'Economie nationale ; cf. Michel Margairaz, 1991, *op. cit.*, pp. 793-94. Gaston Cusin fait partie des « Républicains et résistants », représentés à l'Assemblée nationale et auxquels appartient entre autres Pierre Cot ; cf. Jacques Chapsal, 1984, *op. cit*., p. 141.
[11] Formule qui emporte également l'adhésion de son délégué à l'Economie nationale, Gaston Cusin.
[12] Michel Margairaz, 1991, *op. cit*., p. 803.
[13] Même si le changement sémantique ne signifie pas l'abandon par le ministre de l'Economie nationale de l'expertise chiffrée. Il est probable d'ailleurs que la place laissée aux statistiques dans les plans sectoriels réalisés par la direction des programmes du ministère de l'Economie nationale demeure importante. Le ministère de l'Economie nationale hérite en effet en janvier 1945 d'une partie des services statistiques de l'OCRPI ; cf. Michel Margairaz, 1991, *op. cit.*, p. 788. De plus, Michel Volle a souligné la similitude qui existe entre le système de statistiques industrielles mis en place pendant la guerre au sein des structures du Secrétariat d'Etat de la Production Industrielle chargées de la répartition - l'OCRPI et les CO - et les enquêtes de branches qui seront mises en place plus tard, au cours des années 1950 ; cf. Michel Volle, *Histoire de la statistique industrielle*, Paris, Economica, 1982, 304 p., pp. 30-67. Même si ce dernier travail n'aborde pas de manière précise les monographies sectorielles promues par Pleven, on peut faire l'hypothèse de la continuité de cette production sur toute la période.
[14] *Ibid*., pp. 802, 804-805.

développement à court terme. Il s'agit de réaliser un inventaire des diverses branches par le biais de monographies sectorielles. Pas question donc de développer de nouvelles structures administratives transversales, capables de fournir des informations globales sur l'économie du pays. L'outil statistique disparaît du projet de ministère de l'Economie nationale.

En septembre 1945, la réorganisation des services du ministère de l'Economie traduit la réticence de René Pleven à l'idée d'un système statistique intersectoriel. L'importante direction du Plan est finalement fusionnée avec celle de la Documentation.[15] Le SNS, dont les effectifs, bien qu'ils réduisent, demeurent considérables, reste à l'écart de la réorganisation.[16] Le remplacement de son directeur intérimaire n'est toujours pas envisagé. Le système statistique, coûteux, est relégué dans la hiérarchie des priorités des ministres qui envisagent de planifier la reconstruction du pays.

### *La compétence statistique revalorisée par le chantier de la comptabilité nationale*

Le 6 janvier 1946 est créé le Commissariat Général au Plan. Le 20 janvier, de Gaulle démissionne et André Philip remplace René Pleven à la tête du ministère des Finances. En quelques semaines, l'environnement institutionnel de l'appareil statistique du SNS est ainsi une nouvelle fois bouleversé.[17] Jean Monnet est nommé à la tête du Commissariat général au Plan (CGP) avec la mission de consolider et d'amplifier l'action qu'il conduit depuis plusieurs mois en direction des Etats-Unis, dans l'optique d'obtenir des financements pour aider à la reconstruction du pays.[18] Or, dès son arrivée en janvier 1946, Jean Monnet assigne au CGP un objectif chiffré. Il souhaite obtenir 4 milliards de dollars du gouvernement américain. Pour justifier de cette somme, il s'agit de faire valoir des arguments comptables. Dans les trois premiers mois d'existence du Commissariat général au Plan, plusieurs éléments peuvent être interprétés aujourd'hui comme des signes de la volonté de Jean Monnet de s'engager dans le

[15] *Ibid*., p. 794.
[16] Au cours de l'année 1945, les effectifs de l'INSEE passent ainsi de 8042 agents à un peu plus de 6400 agents dénombrés en février 1946 ; cf. Béatrice Touchelay, 1993, *op. cit.*, p. 199.
[17] François Billoux, en revanche, demeure ministre de l'Economie nationale. Il a remplacé le délégué à l'Economie nationale Gaston Cusin, lors du remaniement ministériel du 21 novembre 1945 qui fait suite à la victoire des communistes aux élections pour l'assemblée constituante du 21 octobre. Il a été nommé à la tête du ministère du même nom, à nouveau autonomisé du ministère des Finances. Albert Gazier fait son entrée au gouvernement comme sous-secrétaire d'Etat à l'Economie nationale. Cf. Jacques Chapsal, *op. cit.*, 1984, p. 154.
[18] Sur le lien que Monnet travaille à établir entre redressement national et recueil de l'aide financière américaine ; Michel Margairaz, 1991, *op. cit.*, pp. 807-814.

projet de développement d'un appareil statistique intersectoriel, laissé en friche par René Pleven depuis son arrivée à la tête du ministère des Finances et de l'Economie en avril 1945. Cet aspect des choses mérite une attention particulière.

Dès le début de l'année 1946, Jean Monnet s'entoure au CGP de plusieurs spécialistes de la statistique, qu'il recrute à l'Institut de conjoncture, dont Alfred Sauvy a quitté la direction quelques mois plus tôt.[19] La démarche de s'entourer des compétences de statisticiens est, pour l'époque, singulière. En effet, la communauté statisticienne n'est pas sortie renforcée de la guerre, malgré sa forte croissance organisée par René Carmille. Elle est très divisée, au contraire, sur l'héritage mécanographique, et semble incapable d'imposer la discipline statistique comme l'outil du gouvernement moderne. Mais Jean Monnet recrute des compétences très précises. Ainsi, René Froment, diplômé de l'Institut de la statistique de l'Université Pierre et Marie Curie, vient de faire paraître dans *Le point économique*, la publication de l'Institut de conjoncture, un rapport sur « la situation économique à la fin de décembre 1945 ».[20] Or, ce travail constitue, selon l'expression de François Fourquet, « le premier tableau comptable réellement chiffré ».[21] Les chiffres statistiques ne sont plus seulement mobilisés pour alimenter des descriptions monographiques sectorielles ; ils remplissent les colonnes d'un tableau destinées à devenir les « catégories comptables ».

Jean Monnet charge ainsi René Froment et ses collègues Jean Vergeot, Jacques Dumontier et Pierre Gavanier, de la préparation du dossier de négociation avec le gouvernement américain, présenté dès le 16 mars 1946, lors de la première réunion du Conseil du Plan.[22] La publication de ce dossier quelques semaines plus tard, sous le titre *Données statistiques sur la situation de la France au début de 1946,* indique clairement son inscription dans la perspective entamée par René Froment à l'Institut de conjoncture.[23] La dynamique de cette recherche est rappelée dans le témoignage de René Froment, qui se souvient que leur petit groupe se passionnait pour les questions de la statistique et travaillait au calcul du revenu

[19] François Fourquet rapporte que c'est alors Sauvy qui fait la démarche d'aller trouver Monnet pour lui présenter ses anciens collègues de l'Institut de conjoncture ; cf. François Fourquet, 1980, *op. cit.*, p. 53. Nous ne sommes pas convaincus par cette version des choses. Sauvy d'abord a quitté l'Institut de la conjoncture depuis le mois d'avril, date à laquelle il devient directeur de l'INED. On n'a pas retrouvé ensuite de témoignages des acteurs concernés sur ce lien qu'aurait favorisé Sauvy au début de 1946. A l'inverse, Sauvy participe quelques jours plus tard, avec ceux de ses anciens collègues restés à l'Institut de la conjoncture, à l'initiative du *Comité supérieur du revenu national* que nous abordons bientôt et que nous jugeons concurrente de celle de Monnet.
[20] *Ibid*., p. 396.
[21] *Ibid*., p. 57.
[22] Jean Vergeot est un ancien de la Fondation pour l'étude des problèmes humains - Fondation Alexis Carrel. Il y était chargé des « enquêtes financières » dans le département de François Perroux ; cf. Alain Drouard, 1992, *op. cit*., p. 158.
[23] Michel Margairaz, 1991, *op. cit.*, p. 817.

national – l'expression de « comptabilité nationale » n'existant pas encore.[24] Jean Monnet parvient ainsi à ouvrir un nouveau champ de réflexion pour lequel il crée d'ailleurs, au CGP, une division administrative « économique et statistique »[25], dont l'ambition contraste avec l'abandon auquel se trouve réduit le SNS, alors sous la responsabilité de René Pleven.

**Figure 6. Les ministres de l'Economie et des Finances de l'après-guerre**

| | sept. 1944 | avril 1945 | nov. 1945 | janv. 1946 | juin 1946 | déc. 1946 | janv. 1947 | nov. 1947 | juillet 1948 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Président du Conseil | Charles de Gaulle | Charles de Gaulle | Charles de Gaulle | Félix Gouin (SFIO) | Georges Bidault (MRP) | Léon Blum (SFIO) | Paul Ramadier (SFIO) | Robert Schuman (MRP) | |
| Ministre des Finances | René Pleven (UDSR) | René Pleven (UDSR) | René Pleven (UDSR) | André Philip (SFIO) | Robert Schuman (MRP) | André Philip (SFIO) | Robert Schuman (MRP) | René Mayer (Parti Radical) | |
| *Ministre de l'Economie | Pierre Mendès France (Parti Radical) | René Pleven (UDSR) | François Billoux (PCF) | François Billoux (PCF) | François de Menthon (MRP) | André Philip (SFIO) | André Philip (SFIO) | Félix Gaillard (Parti Radical) | |

* A partir du ministère Schuman, en novembre 1947, le ministère de l'Economie devient un secrétariat d'Etat rattaché au ministère des Finances et des Affaires économiques.

L'entreprise de Jean Monnet d'investissement dans l'expertise statistique rencontre immédiatement l'opposition du nouveau ministre des Finances André Philip, qui succède bientôt à René Pleven quelques semaines plus tard, après la démission de De Gaulle (cf. Figure 6). Il partage avec son prédécesseur une préférence pour l'option d'un « Plan à petits pas », réalisé sur la base du recollement de plans sectoriels. En revanche, sa position diffère grandement de celle de Pleven en ce qui concerne l'usage des statistiques. André Philip est un des pères fondateurs du ministère de l'Economie nationale, convaincu de l'intérêt que le pays aurait à faire prévaloir les nécessités de l'économie sur celles de la finance, traditionnellement imposées par les inspecteurs des Finances. Tout affaiblissement du jeune ministère représente pour lui un risque de voir les agents du ministère des Finances recréer leur suprématie. On comprend dans ce contexte que l'entreprise de Jean Monnet, dont le lancement a nécessité la venue de statisticiens de l'Institut de conjoncture (rattaché au ministère de l'Economie nationale par le biais du SNS) et dont les productions s'affichent clairement comme une expertise statistique, apparaît inquiétante aux yeux de Philip. Sa position à la tête du ministère des Finances lui confère le pouvoir de riposter à cette entreprise, pouvoir dont il use largement dans le laps de temps que dure le gouvernement Félix Gouin.

[24] François Fourquet, 1980, *op. cit.*, p. 61.
[25] Michel Margairaz, 1991, *op. cit.*, p. 850.

C'est à cette même époque que François Billoux, ministre de l'Economie nationale, réforme les structures du ministère de l'Economie nationale.[26] Il supprime la direction du Plan, l'élaboration du plan étant dorénavant prise en charge par le CGP.[27] Il rebaptise ensuite la direction de la Répartition chargée de la réalisation des monographies sectorielles, « direction des Programmes ». Enfin, il crée une grande « direction de la Documentation et des statistiques ». Il n'est pas possible de tirer trop de conclusions de cet affichage institutionnel, pris isolément. Rapproché néanmoins de l'initiative du Comité supérieur du revenu national, on peut faire l'hypothèse que les responsables des ministères de l'Economie nationale et des Finances, André Philip et François Billoux, réfléchissent alors à une sorte de partage des rôles avec le Commissariat au Plan de Jean Monnet : au CGP, la formulation des orientations économiques gouvernementales ; à l'administration de l'Economie nationale, la préparation et le suivi des plans sectoriels, l'élaboration des statistiques en particulier.

L'expertise statistique se dessine donc à nouveau, au début de l'année 1946, comme un enjeu de connaissance pour l'action gouvernementale moderne. La genèse de la comptabilité nationale et du plan est l'occasion de cette renaissance après plusieurs années de disparition.

### *La logique conservatoire de la création de l'INSEE*

Dans la perspective de la lutte engagée pour la primauté des réflexions sur les calculs de Revenu national, la création de l'INSEE apparaît moins anodine que ce que l'histoire a pu en retenir.[28] Il était possible de s'interroger en effet sur la place occupée par l'annonce de la création de l'INSEE, aux articles 32 et 33 d'une loi engageant diverses dépenses pour l'exercice 1946 des finances. Plus que le caractère modeste de la réforme du système statistique, cette place suggère soit la précipitation dans laquelle la réforme intervient alors, soit les difficultés politiques auxquelles elle se trouve confrontée. De fait, au regard des paragraphes précédents, le caractère politique de la création de l'INSEE apparaît clairement. Elle est l'occasion d'abord d'afficher les ambitions retrouvées du ministère de l'Economie

[26] La réforme annoncée par Billoux est entérinée par la loi du 27 avril 1946 qui crée également l'INSEE (cf. *infra*) ; cf. Michel Margairaz, 1991, *op. cit.*, p. 828.

[27] *Ibid*., p. 826. La suppression de la direction du Plan s'inscrit dans la logique de la position des responsables communistes qui sont opposés à un plan de technocrates élaboré dans les ministères.

[28] On a déjà mentionné la simple allusion à la création de l'INSEE faite par Michel Margairaz. On peut également remarquer le choix fait par l'INSEE pour célébrer son cinquantième anniversaire. L'ouvrage réalisé à cette occasion et retraçant l'histoire de l'Institut se s'attarde pas sur le moment de la création ; cf. INSEE, 1996, *op. cit*., p. 42. La même réserve prévaut d'ailleurs lors de la cérémonie d'anniversaire organisée le 2 mai 1996 à Nogent-sur-Marne.

nationale vis-à-vis de l'entreprenant CGP de Jean Monnet. Elle permet également de donner à l'administration de la statistique un nouveau directeur, après plus de deux années d'intérim de Henri Bunle. L'agitation politique que sa préparation provoque confirme cette lecture des faits.

C'est d'abord le remplacement de René Carmille qui est annoncé aux responsables du SNS au mois de février. On a déjà évoqué les enjeux de l'évolution du SNS liés aux aspects militaires de son histoire et de sa structure. Dans ce cadre, le directeur intérimaire comporte l'avantage, pour les gouvernements qui ne souhaitent pas se pencher sur le dossier du SNS, de parvenir à ne pas arbitrer entre le camp des anciens de la Statistique générale de la France, dont il est issu, et celui des administrateurs recrutés par René Carmille, insérés dans les réseaux du ministère de la Guerre et du ministère de la Défense nationale. Or, la perspective d'une réforme orchestrée par André Philip, dont Alfred Sauvy est notoirement proche, réveille la crainte des militaires du SNS de voir un terme mis à l'expérience de la mécanographie. Le directeur de la deuxième direction du SNS – qui a en charge le fonctionnement du système mécanographique et qui représente la grande majorité des effectifs du SNS – adresse aux autorités militaires, au cours du mois de février 1946, plusieurs courriers pour que soit repoussée la candidature Sauvy à la tête du SNS. Pierre Jacquey dénonce clairement le groupe de pression de la Statistique générale de la France qui a exercé, selon lui, une influence successive sur les ministres Pierre Mendès France, Pleven et Billoux.[29]

En mars 1946, l'affaire prend une nouvelle ampleur lorsque le ministre des Finances informe les responsables du SNS de son projet de création de l'INSEE. Les militaires du SNS portent alors le débat sur l'avenir de leur institution dans le champ politique. Pierre Jacquey écrit ainsi à un député[30] pour qu'il organise le soutien du ministre de la Guerre Michelet en Conseil des ministres, lorsque Philip va présenter son projet de création de l'INSEE qui « lèse les intérêts de l'Armée ». La crainte est alors que la création de l'INSEE ne soit une occasion de donner définitivement raison aux statisticiens de la Statistique générale de la France en supprimant les ateliers mécanographiques mis en place pendant l'Occupation. Un second courrier est également adressé au député Montheil, afin que le Conseil des ministres prenne la décision d'un renvoi du projet en commission parlementaire dans laquelle les députés MRP et « quelques députés communistes » pourront rejeter le projet.[31] Le conseil est donné, pour

[29] Cf. Archives privées de Xavier Jacquey.
[30] Dont le nom n'est pas inscrit sur la copie archivée par Pierre Jacquey ; *ibid*.
[31] *Ibid*. La coalition qu'imagine Pierre Jacquey renvoie au paysage politique de l'heure. Il pense pouvoir obtenir l'appoint de voix communistes alors en rupture avec les socialistes, qui ont refusé à Maurice Thorez la

parvenir à un tel renvoi, de mettre en avant que le projet à vocation interministérielle a été préparé par le seul ministère de l'Economie nationale.

Devant l'ampleur que pourrait prendre la contestation de leur projet, André Philip et François Billoux s'accordent pour précipiter la nomination de Francis-Louis Closon à la tête du SNS. Issu des rangs de la Résistance, le personnage rassure l'entourage de René Carmille qui renonce ainsi à la mobilisation contre le projet de réforme du SNS.[32] A peine un mois plus tard, l'INSEE est créé sans que la consultation interministérielle projetée par le directeur de la deuxième direction du SNS n'ait été menée. Le nouveau programme, qu'esquisse seulement le nom de l'institut, protège ainsi momentanément l'outil statistique du ministère de l'Economie nationale contre d'éventuelles velléités d'expansion du CGP.

### *Le sort en suspens des directions régionales de l'INSEE*

Si la création de l'INSEE est envisagée comme une mesure conservatoire, elle ne règle en rien, dans l'esprit du ministre des Finances, la situation insatisfaisante de l'appareil statistique dans la compétition qui s'est engagée pour l'avancée du chantier du calcul du Revenu national. La question se pose d'abord de l'adaptation des structures héritées du SNS. En effet, au delà de la part importante des effectifs affectés dans les directions régionales, la forme de l'expertise statistique régionale qui se développe dans ces structures ne correspond pas aux besoins liés au chantier de la préparation des tableaux comptables de la Nation qui s'annonce. L'administration de la statistique paraît en partie inadaptée aux enjeux de l'heure. Plusieurs éléments permettent également de faire l'hypothèse que, parallèlement à sa mission de développement de l'activité comptable, Francis-Louis Closon reçoit celle de supprimer progressivement les directions régionales. Il paraît pourtant très rapidement essayer de contenir le processus dont on lui a confié l'accompagnement. Après le départ d'André Philip, qui était à l'origine de sa nomination, il semble même qu'il profite de l'intermède gouvernemental pour précipiter l'engagement d'une réforme des directions régionales susceptible de différer leur suppression pure et simple.

constitution d'un gouvernement, après les élections du 21 octobre 1945 pour la désignation de l'Assemblée constituante.

[32] On pourra se faire une idée de la légitimité dont dispose alors Francis-Louis Closon en consultant le récit qu'il fait plus tard de son activité pendant la guerre ; cf. Francis-Louis Closon, *Le temps des passions. De Jean Moulin à la Libération. 1943-1944,* Paris, Felin, coll. Résistance. Liberté - Mémoire, 1998, 240 p.

Deux notes du directeur de la deuxième direction du SNS – en charge du matériel mécanographique, datées du 7 mai 1946, témoignent de ce que le chantier de la comptabilité nationale constitue alors l'un des principaux sujets de préoccupation de la direction générale de l'administration de la statistique. Dans la première, intitulée « Au sujet de la Commission de Normalisation des Comptabilités », Pierre Jacquey juge que « la question de la normalisation des comptabilités intéresse au premier chef le SNS, car une telle comptabilité, traitée mécanographiquement, rend possible un système comptable et statistique homogène, qui devient un réel moyen d'administration ».[33] La seconde, « relative à l'élaboration d'un Plan comptable », suggère l'organisation d'une coordination comptable et statistique qui pourrait être confiée au SNS.[34] Ces échanges internes à l'INSEE nous semblent refléter la stratégie qu'élabore alors la direction pour se positionner dans le chantier de la comptabilité nationale.[35] La référence, dans ces deux notes, à la structure du SNS suggère que la réflexion a d'ailleurs été engagée avant même la création de l'INSEE, probablement dès l'arrivée de Francis-Louis Closon.

L'autre versant de la mission de Francis-Louis Closon concerne les problèmes de structures, la question des directions régionales. Deux dossiers, que le directeur doit régler dès son arrivée en avril 1946, sont reliés à cette question : les restrictions budgétaires et la conduite du recensement quinquennal entamé depuis le 10 mars. Aux perspectives de restrictions budgétaires qui visent prioritairement les directions régionales qui représentent trois quarts des effectifs (cf. Figure 7), le directeur choisit de défendre l'INSEE dans son ensemble. Un de ses tous premiers courriers est ainsi adressé à son ministre de rattachement pour lui rappeler que 15% des effectifs du SNS ont déjà été supprimés depuis la Libération, soit plus de mille agents.[36] Sa position est plus claire encore, un mois plus tard, lorsqu'il défend le dossier du maintien de la direction régionale de Strasbourg. Il est contraint, dans la discussion, d'accepter en échange le principe de la suppression de celle de Poitiers, mais le marchandage traduit sa résistance à la logique des réductions systématiques d'effectifs dans les directions régionales.[37]

[33] Archives privées de Xavier Jacquey.
[34] *Ibid.*
[35] Par la suite, la réalisation du Plan Comptable, créé en 1947, se distinguera du chantier de la Comptabilité nationale, ce qui constitue d'ailleurs une exception française. Nous formulons cependant l'hypothèse qu'à cette époque où l'expression de « Comptabilité nationale » n'existe pas encore, les réflexions sont encore liées.
[36] Courrier cité par Béatrice Touchelay, 1993, *op. cit.*, p. 232. Le chiffre semble même sous-estimé. On peut en effet évaluer à plus de 1500 postes les réductions d'effectifs sur la période ; *ibid.*, pp. 199 et 363.
[37] La direction régionale de Poitiers a été créée en avril 1943 (3 agents dans la situation d'effectifs du 1er mai 1943), après les seize premières, pour coller au découpage des régions administratives d'alors. Elle reste de taille

**Figure 7. Evolution des effectifs de l'INSEE au cours des quatre années qui suivent sa création**[38]

| | 1946 | | | 1950 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Ensemble des services | Directions régionales | Pourcentage effectifs DR | Ensemble des services | Directions régionales | Pourcentage effectifs DR |
| Cadres (inspecteurs généraux, administrateurs et attachés) | 390* | 193 | 49,5 %** | 268 | 126 | 47,0 % |
| Total | 6348 | 4705 | 74,2 % | 3320 | 2340 | 70,5 % |

* Effectif obtenu par extrapolation de deux effectifs concernant les années 1944 et 1947
** Pourcentage obtenu après extrapolation de l'un des deux effectifs

L'autre dossier, qui entre en résonance avec la question de la structure de l'INSEE, est celui du difficile exercice du recensement. La position que prend alors Francis-Louis Closon constitue un bon indicateur de la pression qui s'exerce sur les directions régionales. Le recensement débuté en mars 1946 est le premier qui a lieu depuis l'installation des « organes régionaux » en 1941 qui, comme leur nom de baptême l'indique, ont été créés pour améliorer le fonctionnement de l'organisme statistique national (cf. *supra*). Les directions régionales se trouvent donc directement sollicitées. Mais Closon va plus loin. Dans une note qu'il adresse le 6 mai aux directeurs régionaux, il prévient :

> *« Il est bien évident que si l'expérience faisait apparaître que le dépouillement du recensement effectué par un personnel nombreux et un outillage coûteux s'avérait aussi long que l'ancien dépouillement manuel effectué par un nombre très réduit d'agents, la solution qui s'imposerait serait de revenir purement et simplement à l'ancienne pratique et de supprimer définitivement les directions régionales ».*[39]

Francis-Louis Closon envisage assez sérieusement la suppression des directions régionales pour en faire part à ses directeurs régionaux. La réussite de l'exploitation du recensement se présente-t-elle alors réellement comme un moyen d'échapper à cette décision étudiée par le ministre de l'Economie nationale ? Francis-Louis Closon en tout cas ne doit pas estimer très grandes les chances pour que la décision ne soit finalement pas prise. Pour preuve, il n'engage à ce moment aucun chantier de réforme des directions régionales. Le

réduite, la direction régionale de Bordeaux ayant conservé une partie des activités de sa circonscription. Cf. SAEF B 55 355 et B 55 362 ; Béatrice Touchelay, 1993, *op. cit.*, p. 320.

[38] Tiré de Serge Antoine, "L'aménagement du territoire et l'expansion régionale. Les institutions : analyse critique", *Etudes et documents du CRES*, vol. 6, n° 5, 1958, 50 p., p. 24 et Béatrice Touchelay, 1993, *op. cit.*, pp. 199 et 363.

[39] Cité par Béatrice Touchelay, 1993, *op. cit.*, p. 245.

dossier est, de fait, en instance de jugement politique. La parution des décrets d'application de l'INSEE, imminente, peut prononcer leur suppression définitive.

Le 12 juin, le gouvernement Gouin est renversé. Deux jours plus tard, alors que le gouvernement Bidault n'est pas encore constitué, les décrets d'application de l'INSEE confirment l'existence de directions régionales. Les choses s'enchaînent alors très rapidement. Francis-Louis Closon, avant même l'entrée en fonction du nouveau ministre des Finances, engage la réforme, qu'il sait indispensable, des directions régionales. Le 17 juin, il exprime ainsi devant ses chefs de service son opinion que les effectifs de cadres dans les directions régionales pourraient être réduits, et, le 21, son cabinet diffuse un projet d'organigramme pour les directions régionales. Puis, le 26 juin 1946, il adresse aux directeurs régionaux l'enquête sur leurs services dont on a déjà évoqué largement le contenu au chapitre 2 (cf. *supra*). Devant la procédure qui s'engage, la suppression des directions régionales semble, pour un temps au moins, repoussée.

### *Le choix de la défense du programme régional*

Francis-Louis Closon tarde à prendre les décisions qui concernent les directions régionales, tenaillé semble-t-il entre les objectifs de sa mission première et la découverte qu'il fait du rôle essentiel des ateliers régionaux dans le fonctionnement du système statistique. Mais le directeur de l'INSEE a également découvert le programme de travail proprement régional des directions déconcentrées, qui fait écho à son credo en la région « cadre d'un gouvernement moderne » (cf. *supra*). Ce n'est finalement qu'en avril 1947 que Francis-Louis Closon réunit l'ensemble des directeurs régionaux à Paris pour leur faire part de ses décisions concernant l'avenir de leurs services et les orientations que doivent prendre leurs activités, pour les informer également de l'ensemble des questions auxquelles est confronté l'INSEE et qui concernent son développement stratégique.[40] Nommé un an plus tôt pour engager l'INSEE dans le grand chantier de la comptabilité nationale et alléger ses structures, régionales en particulier, il prend le contre-pied de sa mission et dessine un programme de défense des directions régionales.

[40] A telle enseigne, les trois chapitres du travail de Béatrice Touchelay qui abordent l'histoire des deux premières années de l'INSEE sont largement bâtis sur une exploitation de ce discours programmatique. Sur la centaine de pages concernée, on trouve ainsi 32 appels de note au procès-verbal de la réunion des 22 et 23 avril 1947 des directeurs régionaux qui ne font pas référence à la question des directions régionales mais qui permettent au contraire de décrire l'environnement national de l'INSEE.

Quelques mois plus tôt déjà, à l'issue de l'importante enquête menée pendant l'été 1946, la direction générale délivre au cours du mois d'octobre une instruction conservatoire qui maintient la possibilité « d'exécuter ou de diriger sur le plan régional les travaux statistiques et économiques » sur la propre initiative des directions régionales.[41] Aucun projet de réorganisation n'est parallèlement annoncé. En décembre, ensuite, le directeur de l'INSEE avoue publiquement que le recensement de l'année n'a pas été une réussite. Bien sûr il souligne le mauvais état d'esprit de la population et des entreprises qui ont freiné son bon déroulement.[42] Il avait cependant clairement annoncé que cette opération constituait pour lui un test de l'utilité de ses services régionaux contestés. Pourtant, une nouvelle fois, il diffère l'annonce de l'amorce du processus de démantèlement des directions régionales, confirmant son intention d'envisager différemment la situation.

Quelques mois plus tard, Francis-Louis Closon annonce devant les directeurs régionaux sa décision, prévisible, de ménager finalement des perspectives de développement à leurs directions. Deux questions essentielles étaient posées au directeur général de l'INSEE dès le printemps 1946 : les directions régionales doivent-elles être maintenues alors que l'échelon administratif régional a disparu ? Dans l'affirmative, doivent-elles se recentrer sur leur mission nationale ou développer au contraire leur implantation locale ? A la première question, Francis-Louis Closon répond par un détour, puisqu'il annonce que les créations de postes de statisticiens dans les années à venir n'auront lieu que dans les seuls services centraux de l'INSEE qui manquent de personnel.[43] Une façon donc de rassurer ses collègues sur le risque que leurs services soient supprimés, tout en leur indiquant que la stabilité des effectifs constitue la limite supérieure de ce qui peut être espéré pour les directions régionales.

Concernant ensuite la seconde question relative à la fonction des directions régionales, Francis-Louis Closon réaffirme leur vocation à mener des travaux économiques sur le plan régional. Il souligne à cette occasion la qualité de ces travaux « connus et appréciés sur le plan local », qui contribuent de plus à stimuler « l'action des statisticiens des directions régionales ».[44] Il faut souligner la position parfaitement iconoclaste qu'occupe alors Francis-Louis Closon en défendant le développement d'une expertise statistique locale dans le contexte de restrictions budgétaires, chaque mois plus pressantes, de l'année 1947. Francis-

[41] Parmi les missions régionales ainsi reconnues, celle du rassemblement de la documentation statistique locale, formulée par René Carmille dans son instruction de mai 1942, est l'occasion d'un point particulier ; cf. SAEF, B 55 365.
[42] Béatrice Touchelay, 1993, *op. cit.*, p. 261.
[43] Béatrice Touchelay, 1993, *op. cit.*, p. 326.

Louis Closon est-il en partie prisonnier de l'énormité de la structure déconcentrée de son administration ? On peut également formuler l'hypothèse que l'échelon administratif régional, auquel il a consacré un livre l'année précédente, continue à constituer pour le directeur de l'INSEE un credo, même si la catégorie régionale apparaît alors frappée de disgrâce dans le champ administratif (cf. *infra*). La défense par Francis-Louis Closon du programme régional des directions régionales serait ainsi pour lui l'occasion inattendue de prolonger le trait esquissé dans son ouvrage, sans doute trop rapidement tombé en désuétude à son goût.

Quelles que soient les hypothèses retenues, l'évolution des effectifs de l'INSEE au cours des années suivantes démontre l'efficacité de l'action du directeur général en faveur des directions régionales. Si elles constituent la cible privilégiée des réductions budgétaires, leur poids relatif, en termes de personnel, demeure en effet très important (cf. Figure 7). Contrairement, ensuite, à ce que laissait penser le marchandage pour le maintien de la direction de Poitiers, l'ensemble des implantations régionales sont maintenues, les effectifs étant diminués dans des proportions souvent plus fortes dans les grosses directions régionales (cf. Figure 8). Un autre indicateur, qualitatif, témoigne encore de l'importance que revêt alors la défense des directions régionales pour le directeur général de l'INSEE à la fin des années quarante. Ainsi l'un des proches collaborateurs de Francis-Louis Closon, Pierre Jacquey, qui, quelques années plus tard, sera sollicité pour retracer l'histoire de l'Institut à cette époque, intitule-t-il son rapport : « L'articulation régionale de l'INSEE ».[45] Les directions régionales sont alors au cœur du système statistique public.

**Figure 8. Evolution des effectifs dans les directions régionales de l'INSEE**[46]

| | 1946 | 1950 | Réduction en % |
|---|---|---|---|
| Bordeaux | 347 (13) | 123 (7) | 65 (46) |
| Clermont-Ferrand | 180 (11) | 86 (7) | 52 (36) |
| Dijon | 228 (12) | 139 (7) | 39 (42) |
| Lille | 305 (8) | 160 (8) | 48 (0) |
| Limoges | 193 (11) | 87 (5) | 55 (55) |
| Lyon | 409 (17) | 190 (8) | 54 (53) |
| Marseille | 350 (11) | 165 (9) | 53 (18) |
| Montpellier | 192 (13) | 90 (8) | 53 (38) |
| Nancy | 216 (7) | 113 (6) | 48 (14) |
| Nantes | 236 (9) | 142 (6) | 40 (33) |
| Orléans | 148 (9) | 94 (5) | 36 (44) |
| Paris | 690 (18) | 303 (9) | 56 (50) |
| Poitiers | 72 (4) | 79 (5) | - 10 (- 25) |
| Reims | 191 (11) | 110 (7) | 42 (36) |

[44] *Ibid*., p. 274.
[45] Pierre Jacquey, « L'articulation régionale de l'INSEE », 23 janvier 1961, 19 p. ; cf. SAEF B 55 366. On revient plus loin sur le contenu de ce rapport.
[46] D'après Serge Antoine, 1958, *op. cit.*, p. 24.

| | | | |
|---|---|---|---|
| Rennes | 266 (13) | 117 (8) | 56 (38) |
| Rouen | 310 (9) | 149 (7) | 52 (22) |
| Strasbourg | 134 (7) | 75 (5) | 44 (29) |
| Toulouse | 238 (10) | 118 (9) | 50 (10) |

Les données entre parenthèses concernent les cadres : inspecteurs, administrateurs, attachés.

## 3.2. Les attaques du système statistique public

Très vite après le démarrage du chantier de la comptabilité nationale au début de 1946 par le Commissariat général au Plan, puis quelques semaines plus tard, par le ministère de l'Economie nationale, le ministère des Finances engage ses propres travaux, qui doivent permettre de participer à la réflexion. A la différence des deux initiatives précédentes, qui mobilisent des statistiques sur les productions industrielles, celle du ministère des Finances se base sur les données financières recueillies par ses différentes directions. Ce faisant, le chantier de la comptabilité nationale se réoriente vers la recherche de techniques de comptage plus légères et rapides. La perspective qui a pu être un temps envisagée de mobiliser l'appareil mécanographique de l'INSEE s'éloigne.

La décision du directeur de l'INSEE du printemps 1947, qui organise le maintien des personnels de l'INSEE dans les directions régionales, intervient alors que les inspecteurs des finances acquièrent progressivement un rôle prédominant dans la structuration du chantier de la comptabilité nationale. S'agit-il d'une stratégie de repli de Francis-Louis Closon ? Dans les mois qui suivent cette annonce, l'INSEE fait l'objet de nombreuses attaques techniciennes ou politiques dont un certain nombre proviennent du ministère des Finances. Les directions régionales, qui constituent la principale masse salariale de l'Institut, constituent les premières cibles. Mais derrière leur attaque, ce sont les missions même de l'INSEE qui sont visées. Les directions régionales deviennent alors un enjeu essentiel du développement de l'administration de la statistique.

### *Les inspecteurs des Finances à la conquête du chantier de la comptabilité nationale*

La plupart des attaques portées au ministère de l'Economie nationale et particulièrement à l'INSEE proviennent du corps des inspecteurs des Finances, qui retrouve à cette époque, au sein de la sphère politico-administrative, une place importante. Avec l'arrivée au ministère des Finances en juin 1946 du MRP Robert Schuman, commence en effet une

période de reconquête du pouvoir par ce corps d'Etat affaibli par la période de l'épuration.[47] Parvenant progressivement à s'imposer dans la lutte qui les oppose aux responsables du ministère de l'Economie nationale dans leurs domaines d'action traditionnels, ils investissent également avec succès le nouveau chantier de la comptabilité nationale – l'usage du terme est encore rare – présenté comme l'outil du gouvernement rationnel des décennies à venir.

A la sortie de la guerre, le corps des inspecteurs de Finances est relativement épargné par la politique d'épuration, ainsi que l'ensemble des corps des administrations financières, économiques et techniques.[48] A l'exception d'une dizaine de personnes « épurées », les inspecteurs des Finances conservent les postes clefs qu'ils occupaient à la tête de leur vieille institution. Pourtant, les mises en cause dont ils font l'objet par la presse résistante, ainsi que la concurrence que leur livrent, sur leur champ de compétences, les agents du nouveau ministère de l'Economie, amoindrissent considérablement leur influence historique dans la conduite des politiques économiques de la nation.

Avec l'échec du premier projet constitutionnel en mai 1946, les hommes de gauche qui avaient inspiré la création du ministère de l'Economie nationale, dans la perspective de promouvoir une véritable planification politique et économique, perdent une partie de leur légitimité à imposer leur nouvelle vision et sont contraints de céder les clefs des ministères des Finances et de l'Economie. Alors que les ministres du gouvernement Bidault, qui se met en place le 26 juin 1946, sont pour la plupart issus du gouvernement Gouin sortant, les ministres des Finances et de l'Economie, André Philip et François Billoux, sont respectivement remplacés par Robert Schuman et François de Menthon, tous les deux issus du MRP (cf. Figure 6).

Le renouvellement des ministres en charge de la politique économique du pays se double de la nomination de François Bloch-Lainé au poste de directeur de cabinet de Robert Schuman,. Le jeune inspecteur des Finances, résistant notoire, incarne pour ses collègues le renouveau de leur corps en mal de légitimité républicaine. Pour les partisans de la limitation du pouvoir des inspecteurs des Finances, cette promotion apparaît très clairement comme un risque supplémentaire de retour en arrière. D'autant qu'à peine deux mois plus tôt, l'évolution du rapport de force entre les inspecteurs des Finances et leurs collègues du ministère de l'Economie, jugé défavorable par André Philip et François Billoux, avait conduit les deux

[47] Robert Schuman est ainsi le premier ministre des Finances de l'après-guerre qui n'ait pas fait partie des réseaux londoniens préparateurs de la constitution du ministère de l'Economie nationale.
[48] Sur la politique d'épuration menée au sein de l'inspection des Finances, voir Michel Margairaz, 1991, *op. cit.*, pp. 773-775.

ministres à annoncer la création d'un corps d'inspecteurs de l'Economie nationale.[49] A partir de cette date, on peut juger que le corps de l'inspection des Finances retrouve, en l'espace de deux années, son rôle prépondérant dans la conduite des politiques économiques. La véritable conquête qu'il réalise du chantier de la comptabilité nationale offre une remarquable illustration de ce retour en force.

Dès son arrivée au cabinet du ministre des Finances, Bloch-Lainé lance ses services sur la réalisation d'un bilan comparé des finances publiques de 1913 à 1946. Le document qui est produit est l'occasion du rassemblement inédit des données des différentes directions du ministère, ainsi que celle de la publication d'informations jusque là inexploitées. Mais il s'agit surtout que le ministère des Finances fasse entendre sa voix dans les débats sur la situation économique de la France, que le CGP a contribué à lancer au début de l'année 1946. Les résultats de ce travail sont ainsi publiés dès le mois de décembre 1946 sous le nom de l'*Inventaire Schuman.*[50] L'effet d'annonce est réussi : il faut désormais compter avec les inspecteurs des Finances.

L'année 1947 est l'occasion pour plusieurs inspecteurs des Finances d'être nommés à de nouveaux postes administratifs et politiques stratégiques pour la conquête du chantier de la comptabilité nationale. En juin, François Bloch-Lainé quitte le cabinet de Robert Schuman pour prendre la tête de la prestigieuse direction du Trésor.[51] De là, il crée en octobre un *Comité de statistiques* chargé de la mise à jour de l'Inventaire Schuman, auquel il associe Paul Delouvrier, inspecteur des Finances et chargé de mission au CGP de Jean Monnet. L'entreprise est directement concurrente de l'initiative que vient de prendre ce dernier avec la création de la Commission du bilan national qui s'appuie sur le travail « d'un petit noyau de statisticiens détachés de l'INSEE ».[52]

Les inspecteurs des Finances investissent également le ministère de l'Economie nationale, auquel Jean Monnet s'est intéressé quelques mois plus tôt. En janvier 1947 en effet, le commissaire général au Plan a obtenu du Président du conseil la tutelle de la direction des Programmes du ministère de l'Economie nationale, en charge du suivi de l'exécution du

[49] *Ibid.*, pp. 826 et 829.
[50] Aude Terray, 1997, *op. cit.*, p. 266. L'ironie de l'histoire veut que la publication intervienne alors que le renversement du ministère Bidault a été l'occasion du retour au ministère des Finances de André Philip, partisan on le sait d'une limitation du rôle des inspecteurs des Finances.
[51] *Ibid*. La constitution du gouvernement Ramadier en janvier 1947 a en effet permis à Schuman de retrouver le portefeuille des Finances.
[52] Aude Terray, 1997, *op. cit.*, p. 265.

Plan.[53] Ainsi, à l'occasion du remaniement ministériel de novembre 1947, qui intervient suite aux élections municipales, le portefeuille de l'Economie nationale, transformé en secrétariat d'Etat, est confié à un jeune inspecteur des Finances, Félix Gaillard, ancien proche de Jean Monnet. Les inspecteurs des Finances dessinent ainsi le partage du travail de la conquête du chantier de la comptabilité nationale : à Bloch-Lainé le contrôle du dynamique Commissariat général au Plan, à Gaillard celui de l'ancien ministère de l'Economie nationale.

L'entreprise la plus compliquée est celle dont se charge Bloch-Lainé. C'est une initiative de Jean Monnet qui lui permet de porter l'attaque. En effet, le commissaire au Plan, qui sent la nécessité de s'autonomiser vis-à-vis du ministère des Finances, souhaite profiter de l'arrivée à sa tête, en novembre 1947, de son ami René Mayer, pour créer un fonds de financement du Plan, autonome. Les services de Rivoli, emmenés par François Bloch-Lainé, s'opposent à ce projet et finissent par obtenir de leur ministre, le 21 mars 1948, qu'il institue un Fonds de modernisation et d'équipement (FME) dont le fonctionnement serait équivalent à celui d'un compte spécial du Trésor ![54] La solution est trop insultante pour Monnet. Après de longues négociations, le directeur du Trésor propose un montage institutionnel qui accorde au Commissaire général au Plan le soin des propositions en matière d'investissements, mais qui conserve à la direction du Trésor la responsabilité de l'engagement des dépenses, après avis d'une *Commission des investissements*, ouverte aux différents acteurs de la planification.[55] Jean Monnet se plie à contrecoeur au diktat voilé du Trésor. Le ministère des Finances s'est imposé comme l'acteur légitime du financement de la planification.

En matière d'infrastructure intellectuelle, le chantier de la comptabilité nationale en est encore à ses débuts, mais l'avantage comparatif que Jean Monnet a tenté de mettre en place au début de l'année 1946 est fermement contesté par les inspecteurs des Finances qui ont créé leur *Comité de statistiques*. A ce sujet, François Bloch-Lainé vient de faire un nouveau pas en avril 1948 ; il obtient le rattachement à la direction du Trésor du Bureau de statistiques et d'études financières (BSEF, futur SEEF – service des Etudes économiques et financières) de la direction générale des Impôts, qu'il charge immédiatement du secrétariat du Comité de statistiques.[56] L'ambition de l'Inspection des Finances dans l'entreprise intellectuelle de la comptabilité nationale dispose maintenant d'un outil administratif. Ce faisant, le chantier de la comptabilité nationale se structure sur la base de compétences statisticiennes, mais en dehors

[53] Michel Margairaz, 1991, *op. cit.*, p. 855.
[54] *Ibid.*, p. 1043.
[55] *Ibid.*, p. 1046.
[56] Aude Terray, 1997, *op. cit.*, p. 268.

des comptages qu'auraient permis les fichiers mécanographiques de l'INSEE. La planification a besoin de données rapidement mobilisables et les données financières, plus approximatives, paraissent également plus appropriées.

A l'été 1948, le CGP a perdu sa position de chef d'orchestre dans le chantier de la planification, au profit des inspecteurs des Finances. Mais surtout, l'INSEE n'a pas su imposer la technologie mécanographique : le CGP et le ministère des Finances ont développé des outils de planification financiers. A cette date, reste ainsi en suspens la question de l'administration de la statistique, un temps épargnée pour ce qu'elle constituait l'infrastructure potentielle de la politique de planification.

### *La mise en cause de l'INSEE*

Dès son arrivée à la tête du secrétariat d'Etat à l'Economie nationale, en novembre 1947, Félix Gaillard commande à la Commission de la réforme administrative un rapport sur la réorganisation de ses services. Sa mission ne peut être plus clairement affichée : il s'agit de réduire les effectifs du ministère de l'Economie nationale. Un tel rapport, commandé par le ministre lui-même, ouvre la voie à une somme d'autres rapports administratifs qui ciblent tous leurs critiques sur l'INSEE qui constitue l'un des deux plus gros services du ministère de l'Economie nationale.[57] Depuis la fin de la guerre, des voix d'origines diverses se sont élevées pour alimenter régulièrement la contestation de la légitimité et de l'efficacité des directions régionales de l'INSEE. Mais, à partir du premier semestre de 1948, les critiques, qui proviennent en majorité du ministère des Finances, concernent l'Institut de la statistique dans son ensemble, les directions régionales en particulier parce qu'elles représentent la grande majorité de son personnel (cf. Figure 7). Le changement de cible des attaques fait écho à la décision de Francis-Louis Closon de faire des directions régionales le cœur du système statistique public.

En confiant la réflexion sur la réorganisation de ses services à la Commission de la réforme administrative, le ministre de l'Economie nationale réalise une manœuvre habile. La commission confie en effet la rédaction de son rapport à des fonctionnaires, qui n'étant pas issus de l'inspection des Finances, ne peuvent pas être soupçonnés de travailler au

[57] Selon Michel Margairaz, les deux services du ministère les plus lourds sont le Contrôle économique (1,4 milliards de dépenses pour 2 milliards de rentrées en amendes) et l'INSEE (964 millions de fonctionnement dont

rétablissement de la suprématie du ministère des Finances.[58] Le document final, qui est présenté en mars 1948, satisfait cependant entièrement son commanditaire qui le reprend aussitôt à son compte en accentuant ses conclusions.

La commission recommande d'abord une diversification du recrutement des cadres du ministère : ils sortent trop exclusivement des corps du ministère des Finances dont l'Economie nationale aurait dû se distinguer. La formulation permet de satisfaire les militants de la cause de l'Economie nationale en même temps que ses détracteurs, qui dénoncent une réalité du ministère en décalage par rapport à l'originalité initialement visée. Avec logique, le rapport aborde ensuite la nécessité de réduire les effectifs du ministère. Pour ce faire, il est suggéré d'abandonner progressivement les tâches d'exécution du Plan, prises en charge par la direction des Programmes. En contrepartie, le rapport propose que l'INSEE se recentre sur des missions de conception, investies par le Commissariat général au Plan. Il est ainsi proposé d'intégrer les services du Plan ![59]

La recommandation d'une réorientation complète de la fonction du ministère de l'Economie nationale sonne comme un constat d'échec. En écho à ce constat, trois autres rapports, rédigés par des agents du ministère des Finances et rendus publics au même moment sont consacrés à l'INSEE. Le premier rapport, qui parvient à l'INSEE en février 1948, porte le nom de l'inspecteur des Finances qui le rédige, Claude Chassaigne. L'enquête s'intègre dans une mission plus large, menée par le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, mission qui s'intéresse à l'ensemble des services économiques de l'administration.[60] Ses conclusions sont assez sévères.[61] Elles regrettent en premier lieu la faible rentabilité de l'Institut.[62] Les directions régionales sont au cœur des critiques. Caractérisées par le fort absentéisme de ses agents, elles seraient aussi retardées par le manque d'organisation du travail. L'inspecteur des Finances propose alors de les décharger de leurs missions mécanographiques, qui seraient centralisées à Paris. Elles ne conserveraient que les tâches

deux tiers sont couverts par une facturation aux ministères commanditaires) ; Michel Margairaz, 1991, *op. cit.*, p. 1064.

[58] Le conseiller d'Etat Le Gorgeu est entouré de Louis Armand, directeur adjoint de la SNCF et inspecteur de l'Economie nationale et d'Henri Faure, ancien directeur de cabinet d'André Philip ; cf. Michel Margairaz, 1991, *op. cit.*, p. 1064.

[59] *Ibid.*, p. 1067.

[60] La « Mission sur les services économiques de l'administration » est confiée à Georges Boris, proche de Pierre Mendès France ; *ibid.*, p. 1070.

[61] Quelle que soit la sévérité des conclusions, la direction générale de l'INSEE réagit de manière très modérée, comme en témoigne cette citation extraite de la réponse au rapport qu'elle adresse au ministre : « En conclusion, le rapport de M. L'inspecteur des Finances Chasseigne ne soulève que des observations de détail de la part de l'INSEE » ; cf. Archives privées de Xavier Jacquey, mauvaise orthographe du nom dans l'intégralité du rapport.

[62] Béatrice Touchelay, 1993, *op. cit.*, p. 339.

d'études statistiques, qui devraient être menées en lien avec l'administration préfectorale locale. Par cette opération, la moitié des directions régionales pourraient être supprimées. La direction générale de l'INSEE pourtant ne s'inquiète pas d'abord des conclusions du rapport. L'ensemble des travaux de la Mission sur les services économiques de l'administration doit en effet être présenté en juin 1948 par son coordonnateur, Georges Boris, connu pour être un proche de Pierre Mendès France, lui-même farouche partisan de l'autonomie du ministère de l'Economie nationale.

Pourtant, en juin 1948, les conclusions de Georges Boris confortent celles du rapport Chassaigne. La fusion des structures des Finances, de l'Economie et du Plan dans un grand ministère des Finances dont la réflexion ne se bornerait plus aux choses de la finance, est en effet en train de s'imposer à l'ensemble des responsables politiques. A la notable exception de Gaston Cusin, alors secrétaire général du Comité économique interministériel, les socialistes rallient ainsi les partisans de la fusion qui fera disparaître le ministère de l'Economie nationale.[63] Le projet de concentration des tâches mécanographiques porté par le rapport Chassaigne s'inscrit donc dans un projet plus vaste de rénovation des structures administratives de l'Economie nationale imaginées pendant la guerre.

A quelques jours d'intervalle, un autre rapport paraît sur l'INSEE, qui concerne plus spécifiquement la gestion du fichier général des électeurs, confiée à l'Institut depuis l'été 1946.[64] Une seconde fois, les directions régionales sont la cible des critiques d'un rapport technique. Dans ses conclusions, Yves Martin, administrateur civil au ministère des Finances, suggère de « centraliser à Paris le fichier électoral de l'INSEE et de l'installer dans un immeuble spécialement construit à cet effet. L'administrateur envisage de financer l'opération immobilière par la suppression des directions régionales ».[65] Face à cette nouvelle mise en cause technique des directions régionales, la défection des soutiens politiques traditionnels se fait à nouveau ressentir.

### *Le directeur général de l'INSEE envisage le pire pour son administration*

Devant la conjonction des attaques politiques et administratives, le directeur général de l'INSEE annonce, le 14 juin 1948, la suppression à terme des ateliers mécanographiques des

[63] Michel Margairaz, 1991, *op. cit.*, pp. 1075-1083.
[64] Sur ce dossier, voir Béatrice Touchelay, 1993, *op. cit.*, pp. 277 et s.
[65] Michel Margairaz, 1991, *op. cit.*, p. 343.

dix-huit directions régionales, neuf d'entre eux étant momentanément maintenus pour l'exploitation du recensement démographique de mars 1946.[66] Malgré l'importance de la décision, on est loin encore de la suppression des directions régionales envisagées dans les rapports administratifs. Du moins la solution transitoire qui a été retenue ménage-t-elle encore une perspective d'évolution alternative. Quelques manifestations de soutien parviennent également à l'INSEE en provenance des villes où les ateliers mécanographiques doivent être supprimés. Mais surtout, les tâches mécanographiques ne représentent, contrairement à ce qu'envisagent les rapports produits sur l'INSEE, qu'un quart des activités des directions régionales. Pourtant, Francis-Louis Closon annonce quelques semaines plus tard son intention de rapatrier à la direction générale l'ensemble des compétences statisticiennes. L'abandon des directions régionales qu'il envisage comme le cœur du dispositif statistique public révèle la gravité de la crise de légitimité que traverse alors l'INSEE.

Quelques jours après l'annonce de la suppression de la moitié des ateliers mécanographiques, une note du cabinet précise que les machines des ateliers désignés devront être déménagées vers les directions régionales conservant momentanément leur atelier.[67] La direction de l'INSEE continue donc de défendre le programme régional et tente, avec cette mesure dilatoire, de rendre le provisoire définitif. En maintenant quelques gros services statistiques déconcentrés, elle ménage en effet la possibilité de maintenir surtout des compétences statisticiennes en région, garantes de l'autonomie des structures, de l'implantation territoriale, des productions statistiques à destination des acteurs régionaux.

La mise en œuvre de la suppression de la moitié des ateliers régionaux est ensuite l'occasion que se révèlent des soutiens politiques inédits pour l'implantation locale de l'INSEE. Le choix des neuf villes dont les directions régionales doivent être amputées de leurs ateliers mécanographiques inquiète en effet les élus locaux qui risquent de perdre des emplois sur leur circonscription électorale. Les milieux consulaires également, pour ceux qui ont recours à l'expertise des statisticiens de la direction régionale, témoignent de leur regret. Quelques courriers des directions régionales parviennent ainsi à la direction générale, qui

[66] Béatrice Touchelay, 1993, *op. cit.*, p. 384.
[67] *Ibid*., p. 364.

insistent sur les liens qui les unissent à leur territoire.[68] Enfin, les tâches mécanographiques ne représentent qu'une partie des activités des directions régionales (cf. Figure 9).[69]

Pourtant, le 20 octobre 1948, Francis-Louis Closon adresse une note à ses directeurs régionaux qui prévoit de mettre un terme aux activités d'étude menés dans les ateliers manuels de statistique des directions régionales et d'organiser la mutation de tous les statisticiens de ces structures à Paris.[70] La décision est en contradiction avec l'ensemble de l'action qu'il mène depuis son arrivée à l'INSEE depuis deux ans et demi déjà. Elle est d'autant plus surprenante qu'elle semble précipiter le démantèlement des directions régionales, ce que les rapports qui suggèrent la suppression des ateliers mécanographiques ne recommandent pas vraiment. La présence de statisticiens dans les directions régionales, indispensable au développement d'une expertise statistique régionale, semble en effet constituer le cœur de l'implantation régionale de l'INSEE. Le départ des statisticiens des directions régionales signifierait le retour au statut des ateliers régionaux, et à terme, la disparition de l'implantation locale de l'administration statistique.

**Figure 9. L'activité des directions régionales en 1949, d'après un compte rendu semestriel d'activité ; SAEF B 55 491.**

1. Les ateliers des fichiers (électoral, des établissements, agricole, répertoire de population, identifications, listes des administrations, travaux pour la défense nationale) représentent 45% de l'activité des DR,

2. Les ateliers manuels de statistique (travaux statistiques, documentation, sondages et enquêtes de la 1ère direction, dépouillements démographiques, recensement quinquennal, autres recensements, statistiques agricoles, chiffre d'affaires), 29%. *NB : les dépouillements sont comptés conventionnellement dans ces ateliers, même si certains d'entre eux sont effectués en réalité dans les ateliers des fichiers, ne laissant à ces derniers que les travaux individuels de fichiers proprement dits,*

3. Les ateliers manuels comptables, 1%,

4. Les ateliers mécanographiques (dénombrement quinquennal, chiffres d'affaires, statistiques démographiques, statistiques agricoles, autres travaux statistiques, fichier des établissements, autres travaux de fichiers, travaux comptables), **25% du personnel**.

[68] On peut mentionner également les regrets exprimés par les autorités militaires régionales qui rappellent à cette occasion le rôle des directions régionales de l'INSEE dans les opérations de recensement des réservistes ; *ibid*., pp. 384-385.
[69] Pour une représentation de l'organisation matérielle des ateliers mécanographiques des directions régionales, on trouvera en annexe des photographies de ces ateliers au début des années cinquante ; cf. voir Annexe 5.
[70] *Ibid*., p. 392.

Le rapatriement de tous les statisticiens à Paris n'est finalement pas organisé. Cette note de Francis-Louis Closon d'octobre 1948 témoigne en revanche de la gravité de la crise de légitimité que connaît l'institution centrale de la statistique à l'automne 1948. Elle s'explique également, peut-être, par la décision prise quelques semaines plus tard par le gouvernement de décharger l'INSEE de la tâche de la coordination mécanographique entre les différentes administrations, alors que la maîtrise de la technologie mécanographique constitue l'apanage de l'Institut.[71] La structure même de l'INSEE, héritée du SNS et fondée sur les ateliers mécanographiques des directions régionales, apparaît alors remise en cause par cette décision. La volte-face du directeur général, quelques semaines plus tôt, suggère qu'il anticipe alors une décision de refonte du système statistique public.

L'hypothèse d'une réforme de l'INSEE est repoussée par le cabinet du secrétaire d'Etat aux Affaires économiques, qui se contente de demander une nouvelle fois à son directeur de s'expliquer sur les critiques qui sont formulées à l'encontre de son administration.[72] Au-delà du témoignage qu'elle offre du doute qu'entretient alors Francis-Louis Closon sur l'avenir du dispositif statistique public, la note du 20 octobre 1948 pourrait également avoir été diffusée par le directeur général de l'INSEE, dans l'espoir de provoquer une mobilisation nouvelle de ses collègues des directions régionales afin qu'ils participent à la défense de leurs structures, qu'il ne peut plus organiser seul.

### *L'activité inégale des directions régionales*

A l'époque où Francis-Louis Closon annonce son intention de suppression des activités d'études des directions régionales, un article paraît dans le *Bulletin d'information et de liaison* de l'INSEE du mois d'octobre 1948 qui concerne justement les statisticiens des directions régionales et qui provoque chez certains d'entre eux une réaction très vive. Nous formulons l'hypothèse qu'elle était souhaitée par le directeur général, qui fait ainsi publier dans les numéros suivants du Bulletin d'information et de liaison, au cours des années 1949 et 1950, une série de réponses mettant en scène le dynamisme de certaines directions régionales. Elles permettent, ce faisant, d'appréhender aujourd'hui, avant tout, l'inégale activité des

[71] La mécanographie est alors implantée dans de nombreuses administrations, exception faite peut-être du ministère de l'Industrie qui semble n'envisager le procédé qu'à l'occasion de la préparation du projet de loi de 1951 sur les statistiques industrielles ; cf. Michel Volle, 1982, *op. cit.*, pp. 46, 62, 64 et 256. La tâche est alors confiée à une commission consultative permanente placée auprès de la présidence du Conseil ; cf. Béatrice Touchelay, 1993, *op. cit.*, p. 357.

différentes directions régionales de l'INSEE ; ce qui peut expliquer une partie des attaques dont elles font l'objet.

L'article qui met le feu aux poudres est celui d'un inspecteur général du nom de Barbier qui se répand en sarcasmes sur la vie dans les directions régionales :

> *« Le statisticien en province est amer, critique, méprisant, mais infécond. On lui a présenté la province comme un exil. Il s'accommode assez bien et assez souvent des agréments matériels de la province, mais du point de vue intellectuel, il se replie (Il existe heureusement des exceptions). [...] Et au surplus, pourquoi faire quelque chose, quand l'accueil est connu d'avance ? »*[73]

Les premières réactions proviennent des directions régionales de Nantes et Bordeaux qui protestent vigoureusement contre cette vision des choses et dressent une synthèse de leurs travaux qui témoigne, au contraire, du dynamisme de leur activité scientifique.

Dès le numéro de février 1949, l'amiral Lanxade, directeur de la structure bordelaise depuis la guerre où il est alors recruté par Carmille, livre ses « Réflexions sur l'exposé de l'inspecteur général Barbier relatif à l'organisation des directions régionales ». Il formule ainsi en termes clairs une opposition catégorique à son collègue :

> *« On se doit d'admettre que la direction régionale a un rôle régional à jouer, et qu'à ce titre il est indispensable qu'elle procède à des études, au tri d'une documentation volumineuse, à la recherche de renseignements, à la diffusion de ces renseignements, afin qu'en tout temps, les organismes d'études démographiques ou économiques régionaux puissent faire appel à elle, pour être documentés sur un point quelconque qui les intéresse ».*

> *« Tout ceci pour bien préciser qu'il ne faut pas considérer une direction régionale comme un organisme qui collecte, classe, identifie et codifie, sans intelligence et sans intérêt ».*[74]

Le directeur régional se fait donc l'écho du processus de développement d'une activité statistique propre aux directions régionales, mis à jour par l'enquête réalisée par Francis-Louis

[72] *Ibid*., pp. 349-350.
[73] M. Barbier, « Considérations sur l'organisation des directions régionales », *Bulletin d'information*, n°9, 1948.
[74] Jean Lanxade, « Réflexions sur l'exposé de l'inspecteur général Barbier relatif à l'organisation des DR », *Bulletin d'information et de liaison*, n°2, 1949.

Closon à son arrivée à la tête de l'INSEE, en juin 1946. Les termes n'ont d'ailleurs pas vraiment changé. Les tâches d'étude, de recherche et de diffusion de l'information auxquelles Lanxade fait allusion semblent encore rares et mal définies. A ce titre, il prône, comme le faisait René Carmille, une plus grande implantation de sa direction dans un « monde local » qui ne semble pas vraiment connu. Ce sont donc de faibles progrès qui auraient été réalisés en l'espace de deux ans par les statisticiens des directions régionales affectés aux travaux régionaux, même s'il faut rapporter cette réalité aux bouleversements qu'a connus le système politico-administratif local depuis la sortie de la guerre.

Le directeur régional de Bordeaux formule ensuite ce qui constitue selon lui une difficulté propre au service statistique régional. Il note que le statisticien aux études, en province, doit être un « spécialiste de tout, à la différence des analystes parisiens », qui eux se concentrent sur un secteur. Lanxade conclut en reconnaissant que la tâche qui revient aux agents de l'INSEE en région est par conséquent difficile, « mais certainement pas inintéressante ».

Dans le même numéro de février, le statisticien responsable du service statistique régional à la direction de Nantes signe un article qui témoigne de l'activité importante de son service. Il rapporte ainsi les différentes études menées au cours des dernières années par son service, qui concernent, « Les établissements hospitaliers de la région », « Les taudis à Nantes », « L'industrie de la laine angora », « La situation de l'habitat », « La production de chanvre », ou « Les vins mousseux de la région de Saumur ». Il précise que ces différentes études ont été publiées dans un *Annuaire statistique régional* annuel dont le dernier numéro a rencontré « auprès des particuliers, un succès certain ».[75] On relativise bien sûr l'ampleur du succès en apprenant que l'Annuaire a été tiré à 50 exemplaires ! Cependant, l'auteur fait ensuite de larges citations des courriers qu'il reçoit des « acteurs locaux » avec lesquels il a noué des contacts.[76]

La direction de Nantes apparaît donc conserver son avance sur les autres directions régionales, avance déjà perceptible dans l'enquête de 1946. Quant au contenu de ces travaux, leurs titres confirment ce qui avait déjà été noté à propos de l'enquête de 1946. Il s'agit de véritables études statistiques, portant sur des phénomènes économiques et sociaux régionaux, et non pas seulement des résultats régionalisés de productions statistiques nationales.

[75] M. Levet, « Organisation et activité d'un service statistique régional », *Bulletin d'information et de liaison*, n°2, 1949, p. 23.
[76] Ni les acteurs, ni le type de contacts noués ne sont cependant précisés.

Dans les numéros suivants, d'autres directeurs régionaux signent des bilans annuels d'activité de leurs services qui mettent en relief le dynamisme spécifique des directions de Bordeaux et surtout de Nantes. Pour la plupart d'entre eux, l'intervention dans le bulletin d'information et de liaison semble d'ailleurs tenir de l'exercice imposé. Faut-il donner le change aux directions régionales de Bordeaux et Nantes ? Les contributions publiées apparaissent particulièrement pauvres en informations sur les travaux statistiques réalisés dans les directions régionales et s'attardent sur une somme d'informations relatives au thème de l'organisation du travail, dont la rationalisation est devenue un enjeu sous l'influence, notamment, des différents rapports administratifs produits sur l'INSEE.[77]

Ces plaidoyers pour l'organisation du travail dans les directions régionales constituent donc autant d'occasions de constater la faiblesse du développement de l'expertise statistique régionale à la fin des années quarante. Seules les quelques directions régionales dans lesquelles des travaux régionaux avaient pu être engagés pendant la guerre sont parvenues à prolonger leurs initiatives. Compte tenu de la pression budgétaire que connaît l'INSEE, compte tenu également des remises en cause régulières de son utilité, la situation n'a rien de surprenant. On doit même s'étonner du maintien de la publication d'un Annuaire statistique régional, alors que le territoire régional n'a plus d'existence administrative depuis plusieurs années. A de nombreux titres, la suppression de l'échelon administratif régional permet d'expliquer l'abandon du programme de développement de l'expertise statistique des directions régionales de l'INSEE.

## 3.3. Promouvoir la catégorie d'analyse et d'action régionale

Le développement de la catégorie régionale dans les travaux universitaires et la multiplication simultanée d'initiatives locales destinées à promouvoir le développement économique régional offre, au début des années cinquante, l'occasion pour le directeur de l'INSEE d'espérer asseoir enfin la légitimité de son institution. Le programme régional des directions déconcentrées de l'Institut, progressivement abandonné, est soudainement remis à l'honneur. La direction générale est ainsi réorganisée pour mieux répondre aux besoins technologiques et méthodologiques des statisticiens des directions régionales. Les directions régionales elles-mêmes sont incitées à renforcer leurs collaborations avec les acteurs

[77] C'est le cas de la direction régionale de Reims en mars, de Dijon en avril.

économiques locaux qui développent des réflexions sur les thèmes nouveaux de la productivité ou du développement industriel, à relancer parallèlement des programmes de travail régionaux ambitieux.

La politique de standardisation des publications régionales de l'INSEE entamée au printemps 1952 constitue l'un des signes les plus visibles de la mobilisation nouvelle des directions régionales. Très inégalement suivie selon les régions, elle révèle les dommages causés par les attaques à répétition dont l'INSEE fait l'objet depuis plusieurs années dans le processus de développement des directions régionales engagé pendant la guerre. Cependant, les travaux publiés par les quelques directions dans lesquelles ce processus a pu être prolongé confirment l'orientation perceptible déjà en 1946. Diffusées dans les rubriques « variétés » des Bulletins régionaux de statistiques, ils constituent de véritables travaux de statisticiens, consacrés à des objets d'étude locaux, et se distinguent ainsi de simples régionalisations de fichiers statistiques nationaux. A ce titre d'ailleurs, ils intéressent les acteurs économiques des comités d'expansion avec lesquels des partenariats se développent.

Très vite ensuite, le gouvernement engage une politique de planification régionale qui consacre le retour de la région dans les catégories de l'action administrative. Là encore, le directeur de l'INSEE souhaite mobiliser ses directions régionales. Mais le processus, qui débouche rapidement sur l'institutionnalisation de nouvelles régions administratives, comporte de ce fait un cadre territorial contraignant, qui le distingue des initiatives locales de promotion du développement économique auxquelles les directions régionales pouvaient participer sur la base de leurs compétences. La volonté de Francis-Louis Closon de faire des directions régionales les fournisseurs des « statistiques régionales » nécessaires à l'élaboration des plans d'action régionaux s'inscrit cette fois en contradiction avec l'orientation des travaux statistiques que certaines d'entre elles mènent depuis plusieurs années. La suppression de l'échelon administratif régional a, en effet, définitivement repoussé des statisticiens des directions régionales les préoccupations de synthèse de données statistiques sur un territoire régional. Deux conceptions de la « statistique régionale » s'affrontent ainsi, alors que la catégorie se développe précisément dans le champ international de la statistique. La participation de l'INSEE au Congrès de l'Institut international de la statistique de 1955 est l'occasion d'éclairer les luttes qui marquent selon nous la fin d'une première étape dans le processus d'institutionnalisation des directions régionales de la statistique.

### *L'attention du directeur de l'INSEE aux études et recherches régionales*

Avec les années 1950 se multiplient les publications de géographes puis d'économistes universitaires qui mobilisent la catégorie « régionale ». Ces travaux s'insèrent dans un mouvement qui affecte ces deux disciplines universitaires, mouvement issu notamment de l'importation du *regional planning* américain, qui concourt à « appliquer » les démarches de recherche respectives dans le cadre de monographies régionales. Soutenu sous l'Occupation par le régime de Vichy, ce courant souffre depuis la Libération d'un important discrédit. Sans doute disposé à rapprocher cette situation de celle dans laquelle se trouvent les directions régionales de l'INSEE, Francis-Louis Closon réagit aux premières manifestations de ces courants de recherche en aidant en particulier à la diffusion de certains travaux. La réforme de la direction générale de l'INSEE est également entreprise dès la fin de l'année 1949 afin que la structure soit davantage accessible aux directions régionales qui devront alimenter le développement, qui s'annonce, des études régionales.

En 1949 paraît l'ouvrage des trois géographes Gabriel Dessus, Pierre George et Jacques Weulersse, intitulé « Matériaux pour une géographie volontaire de l'industrie française »,[78] qui, de l'avis des géographes contemporains, a permis l'ouverture et le renouvellement de leur discipline alors très peu développée.[79] Outre sa vocation programmatique, l'ouvrage marque surtout la reprise par ses trois auteurs de leurs réflexions engagées sous l'Occupation, et qu'ils semblent avoir abandonnées depuis l'été 1945.[80] L'avant-propos, qui évoque l'origine de ces travaux, omet pourtant de mentionner l'essentiel : ce qui expliquerait la probable et principale raison de cette retraite de plusieurs années. Les travaux ont en effet été engagés à l'occasion de la Commission Dessus, constituée à la demande de la délégation générale à l'Economie nationale du régime de Vichy, pour se pencher sur la question de la décongestion des centres industriels.[81] De sorte que si les auteurs ne sont pas inquiétés à la Libération, leur objet de recherche est largement déconsidéré, du fait de son lien avec les institutions de Vichy.

[78] Gabriel Dessus, Pierre George, Jacques Weulersse, "Matériaux pour une géographie volontaire de l'industrie française", Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques, n°7, Armand Colin, 1949, 178 p.
[79] Voir sur ce point l'introduction que font Paul Claval et André-Louis Sanguin à leur histoire de la géographie française ; cf. Paul Claval, André-Louis Sanguin (dir.), 1996, *op. cit.*, p. 11.
[80] La bibliographie de la première partie de l'ouvrage témoigne ainsi de ce que toutes les productions des trois auteurs sur ce thème sont publiées entre novembre 1941 et août 1945 (une publication fait exception qui date de juin 1934) ; cf. Gabriel Dessus, « Éléments d'une politique de localisation de l'industrie », dans Gabriel Dessus, Pierre George, Jacques Weulersse (dir.), 1949, *op. cit.*, pp. 103-106.

L'avant-propos de l'ouvrage des géographes évoque en revanche une série de conférences sur la localisation de l'industrie réalisée l'année précédente à l'Ecole d'application de l'INSEE.[82] Elles constituent les premières références de l'après-guerre inscrites dans la bibliographie de l'ouvrage.[83] De fait, l'invitation du directeur de l'INSEE, ancien résistant notoire, offre leur première tribune officielle de l'après-guerre à ces auteurs sur le sujet de la localisation des industries, et participe ce faisant à la réhabilitation d'une réflexion qui mobilisait les « données statistiques régionales » fournies par l'administration de la statistique.[84] Plus encore qu'attentif au mouvement de recherche qui s'amorce dans la géographie, Francis-Louis Closon travaille donc à son développement.[85]

L'influence de la diffusion du programme de la « géographie volontaire » est considérable sur les champs de la géographie universitaire et de l'administration de la reconstruction. Au sein du premier, nombreux sont les géographes qui effectuent alors des travaux de géographie appliquée, important largement la littérature anglo-saxonne du *regional planning* déjà très développée.[86] Du côté de l'administration, l'influence est plus immédiate encore ; le ministre de la Reconstruction et de l'urbanisme Eugène Claudius-Petit rend public son célèbre « Plan national pour l'aménagement du territoire » quelques mois plus tard seulement. Celui-ci précise les contours du champ administratif de réflexion qui s'ouvre sur les questions de localisation des activités.

Les deux processus, parallèles, sont cependant très largement liés, les géographes se penchant sur le sujet de l'aménagement de l'espace,[87] et les agents de l'administration mobilisant la science géographique.[88] Ils aboutissent à l'essor de la catégorie régionale dans

[81] Lloyd Rodwin, *Nations et cités. Comparaison des stratégies de la croissance urbaine*, Paris, Denoël, 1972, 1970, 432 p., p. 203 et Danièle Voldman, « Aménagement du territoire », dans Jacques Julliard, Michel Winock (dir.), 1996, *op. cit.*, pp. 59-60.
[82] Gabriel Dessus, Pierre George, Jacques Weulersse, 1949, *op. cit.*, p. 16.
[83] *Ibid*., p. 105.
[84] *Ibid*., p. 126.
[85] Il faut regretter que les sources orales n'ont pas permis d'apporter un éclairage sur ce sujet délicat. Les souvenirs de Francis-Louis Closon n'étaient pas assez précis et nos démarches renouvelées pour rencontrer Pierre George n'ont pas abouti ; nous joignons le courrier adressé à Pierre George, qui a également été suivi de relances téléphoniques auprès du secrétariat de l'Académie ; cf. Annexes 6.
[86] Sur le développement de cette littérature et son importation en France, on pourra se reporter à Michel Phlipponneau, *Géographie et action. Introduction à la géographie appliquée*, Paris, Armand Colin, 1960, 228 p., pp. 42-50, 71-75.
[87] Voir par exemple Jean Gottman (dir.), *L'aménagement de l'espace. Planification régionale et géographie*, Paris, Colin, 1952, 140 p.
[88] A l'instar des conférences que réalise en juin 1952 Philippe Pinchemel devant les inspecteurs de l'Urbanisme et de l'habitation sur le thème « La collaboration des géographes avec les urbanistes » ; cité par Michel Phlipponneau, 1960, *op. cit.*, p. 180.

les études et les recherches menées dans chacun de ces deux champs.[89] Les régions administratives n'ont cependant plus d'existence depuis plusieurs années. L'adjectif régional renvoie donc à des territoires dont les contours varient selon les études. L'usage du terme fait d'ailleurs écho à la signification des *regional studies* inspiratrices, qui portent indifféremment sur des Etats, des groupes d'Etats, ou au contraire des zones industrielles réduites.[90]

Un mouvement parallèle semble également s'amorcer dans le champ de l'économie universitaire, sous l'impulsion notamment de François Perroux qui défend en 1950 le programme de l'économie appliquée.[91] La similitude avec ce qui se passe alors dans le champ de la géographie va jusque dans la dynamique des travaux de François Perroux, ralentie depuis la fin de la guerre du fait du soutien du régime de Vichy dont ont bénéficié ses activités scientifiques pendant l'Occupation.[92] Quelques travaux isolés sont conduits dès le début des années cinquante par des professeurs d'économie d'universités de province, auxquels Francis-Louis Closon prête d'ailleurs, là encore, une attention particulière. Mais le développement de la réflexion des économistes sur la région ne s'entame véritablement que quelques années plus tard, avec l'importation notamment des travaux américains de la *Regional Science Association* fondée par l'économiste Walter Isard.[93] Souvent liés à des initiatives institutionnelles de promotion du développement économique local, ils alimentent encore marginalement le champ national de la recherche économique (cf. *infra*).

Dans ce contexte nouveau, et alors que la légitimité de l'INSEE semble au plus bas, Francis-Louis Closon organise la réforme de la direction générale afin que les directions régionales, dont il envisage à nouveau le développement, disposent d'un soutien technologique et méthodologique plus facilement mobilisable. Il est, ainsi, décidé d'abord une « simplification et unification du commandement par la création d'une direction de l'exploitation », afin que les directions régionales n'aient plus qu'un seul interlocuteur

[89] Sur ce processus de genèse de la catégorie régionale en lien avec l'action administrative, voir Jean-Louis Quermonne, "Planification régionale et réforme administrative", dans *Administration traditionnelle et planification régionale*, Jean-Louis Quermonne (dir.), Paris, Armand Colin, 1964, 306 p., pp. 90 et s.

[90] On peut noter l'exception que constitue à ce titre l'étude de Pierre George qui retient l'unité régionale de la « région économique » afin de mobiliser les données statistiques fournies par la Statistique générale de la France jusqu'en 1931 (cf. *supra*) ; cf. Pierre George, « Etude statistique des dimensions des établissements industriels (Rapport intermédiaire) », dans Gabriel Dessus, Pierre George, Jacques Weulersse, 1949, *op. cit.*, pp. 107-144, p. 126.

[91] François Perroux, « Les espaces économiques », *Economie appliquée*, n°1, 1950, pp. 224-244, reproduction française d'un texte paru dans le numéro de février 1950 du *Quarterly Journal of Economics*, sous le titre « Economic Spaces, Theory and Application » ; cité par Joseph Lajugie, Pierre Delfaud, Claude Lacour, *Espace régional et aménagement du territoire*, Paris, Dalloz, coll. Précis, 1985, 988 p., p. 59.

[92] François Perroux a notamment été le secrétaire général de la Fondation d'étude des problèmes humains au sein de laquelle il a fait avancer ses recherches ; cf. Alain Drouard, 1990, *op. cit.*, pp. 154, 163, 241.

parisien pour l'ensemble de leurs travaux d'exploitation.[94] Il est également décidé la « nomination d'un responsable des statistiques régionales ». Pour la première fois, l'administration centrale affecte des moyens à la coordination des travaux statistiques menés en région. La décision consacre ainsi, de manière administrative et officielle, l'expression « statistiques régionales » employée par René Carmille à l'automne 1942.

### *La mobilisation des directions régionales dans les initiatives de développement économique*

En complète contradiction avec la perspective que dessinait un an plus tôt le projet envisagé de rapatrier les statisticiens sur Paris, Francis-Louis Closon accompagne la réforme de la direction générale par l'affirmation d'un programme de développement ambitieux des directions régionales. Le renversement de situation est tel qu'il ne peut s'expliquer par l'espoir qu'apporte au directeur de l'INSEE le redémarrage qui s'annonce des programmes de recherche et d'étude dans les champs de la géographie et de l'urbanisme. Les comités locaux d'expansion qui se multiplient alors à l'initiative d'acteurs économiques intéressés par les questions nouvelles du « développement industriel », se présentent en revanche comme une occasion de développer l'activité des directions régionales dont les débats dans le Bulletin d'information statistique ont révélé le manque d'homogénéité.

Quelques semaines avant l'annonce de la réforme de la direction générale, le directeur de l'INSEE a adressé une note aux inspecteurs généraux, directeurs, chefs de service et directeurs régionaux, les informant des critères exigeants sur lesquels seront dorénavant recrutés les directeurs régionaux.[95] Les compétences scientifiques dont devront disposer ces agents sont ainsi mises en avant. Ils devront ainsi avoir « la connaissance la plus étendue possible de tous les travaux de l'Institut ». C'est donc sans surprise que Francis-Louis Closon annonce lors de l'ouverture de la réunion de ses directeurs régionaux, le 29 novembre 1949, qu'aux mesures de réforme qui concernent l'administration nationale « doivent correspondre des impulsions nouvelles à base de travaux statistiques et économiques régionaux ».[96]

[93] Sur ce point, voir Joseph Lajugie, Pierre Delfaud, Claude Lacour, 1985, *op. cit*., pp. 130 et s.
[94] Allocution de Francis-Louis Closon du 29 novembre 49 lors de la réunion annuelle des directeurs régionaux ; cf. SAEF B 55 492.
[95] Note de Francis-Louis Closon du 1er octobre 1949 ; cf. SAEF, B 55 365.
[96] Francis-Louis Closon, 29 novembre 1949 ; cf. SAEF B 55 492.

Le programme de développement des directions régionales ne s'organise pas exclusivement cependant sur la base d'un projet scientifique. Francis-Louis Closon précise ainsi :

> *« Le stade de la gestion se trouve maintenant largement dépassé. Les directions régionales ne sont pas seulement des ateliers de la direction générale. Elles doivent manifester leur présence en province par une individualité technique marquée et largement exploitée par les usagers locaux. C'est à cette condition que l'implantation actuelle de l'Institut pourra être considérée comme définitive ».*[97]

Le directeur de l'INSEE ne précise pas quels interlocuteurs des directions régionales il range dans la catégorie des « usagers locaux ». Il est néanmoins possible de formuler l'hypothèse que les acteurs économiques des comités d'expansion qui voient alors le jour dans quelques grandes villes en font alors partie.[98] Il convient cependant d'envisager avec précaution le rôle des comités d'expansion qui se développent à l'initiative des milieux patronaux à la fin des années quarante. L'étude précise de la société locale bordelaise menée par Jacques Lagroye sur les décennies de l'après-guerre révèle au contraire la position marginale qu'occupent encore à cette époque, au sein du patronat local, les hommes qui s'intéressent aux thèmes nouveaux du développement industriel ou de la productivité.[99] On peut en revanche souligner l'identité des situations qui rapprochent les promoteurs des comités d'expansion et les responsables des directions régionales.[100] Dans l'éditorial d'une brochure de présentation de l'INSEE qui paraît en juin 1950, son directeur se montre d'ailleurs conscient que les directions régionales « accomplissent encore une œuvre de pionnier, en ce sens que jusqu'à ces dernières années la recherche statistique locale, hormis Strasbourg et pour une très faible part Paris, était inexistante. Il en allait de même, dans une moindre mesure, pour la recherche économique systématique. Il s'agit là d'un domaine où la

[97] *Ibid.*

[98] Jean-François Gravier rapporte les deux premiers comités d'expansion sont créés à Reims en 1943 et en Moselle en 1947 ; cf. Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*, Paris, Flammarion, 1958 (1947), 320 p., p. 99. En 1950, la création du Conseil national des économies régionales vise à fédérer ses différentes initiatives qui se multiplient ; cf. Jacques Teneur, Lino Qual (di), *Economie régionale et aménagement du territoire*, Paris, Presses universitaires de France, coll. Dossiers thémis, 1972, 96 p., p. 42.

[99] Jacques Lagroye, *Société et politique. Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux*, Pedone, coll. Bibliothèque de l'Institut d'études politiques de Bordeaux, série Vie locale, 1973, 346 p., pp. 75 et s.

[100] Ce rapprochement s'inscrit également dans une dynamique nationale de développement des statistiques d'entreprises ; voir notamment INSEE, 1996, *op. cit.*, pp. 49-50.

France accuse un retard considérable eu égard aux travaux qui s'accomplissent depuis au moins un siècle à l'étranger [...] ».[101]

Les initiatives des comités d'expansion, même marginales au sein des milieux patronaux locaux, réactivent ainsi les ambitions du directeur de l'INSEE, qui encourage à cette époque le projet de création d'un « centre d'observation économique », imaginé à Bordeaux entre le professeur d'économie, Joseph Lajugie, et le directeur régional, Jean Lanxade, dont la direction serait assurée collectivement avec la chambre de commerce.[102] Le projet, institutionnellement compliqué, n'aboutit pas.[103] Il est néanmoins révélateur de l'état d'esprit de la direction générale de l'INSEE et éclaire les attendus du programme de publications régionales qui est alors décidé.

Le directeur de l'INSEE multiplie ainsi les courriers à ses directeurs régionaux pour leur rappeler qu'ils doivent nourrir des relations personnelles avec les « autorités et services locaux ». Au cours de 1950, il leur demande à ce titre d'ouvrir un « fichier de liaison des autorités, fonctionnaires, chefs de service et personnalités dirigeantes d'organismes publics ou semi-publics (chambres de commerce, etc...) de leur région avec lesquelles ils sont en relation ».[104] Devant la réticence de certains directeurs régionaux à établir ce « fichier de liaison », Francis-Louis Closon rédige une nouvelle note qui leur expose plus précisément les raison de sa requête :

> *« Je vous rappelle que votre action personnelle est, en la matière, d'importance capitale et que l'établissement des relations directes et régulières avec les autorités locales représente une de vos tâches principales. [...] Les efforts de propagande faits à l'Institut depuis quelques années et les résultats obtenus ont montré tout l'intérêt que représentait de telles liaisons, facilitées par l'importance et l'intérêt sans cesse accrus des travaux et publications de l'Institut ».*[105]

[101] « Présentation de l'Institut national de la statistique et des études économiques pour la Métropole et la France d'outre-mer », INSEE, juin 1950, 14 p. ; souligné par nous. Strasbourg est évoqué à titre de pionnier, compte tenu de l'ancienneté de l'implantation régionale de l'administration de la statistique dans cette région. La recherche statistique locale de l'Office de statistique d'Alsace et de Lorraine s'essouffle pourtant progressivement pendant l'entre-deux-guerres (cf. *supra*).

[102] Projet évoqué dans une note du responsable de la direction de la Conjoncture et des études économiques, André Piatier, à Francis-Louis Closon du 17 février 1950, citée par Béatrice Touchelay, 1993, *op. cit.*, p. 428.

[103] L'universitaire bordelais crée finalement l'Institut d'étude régionale du Sud-Ouest sans le soutien de l'INSEE (cf. *infra*).

[104] Note du 25 octobre 1950 ; cf. SAEF, B 55 365.

[105] Note du 15 janvier 1951 ; souligné par nous ; *ibid*.

On appréhende ainsi la hiérarchie que le directeur de l'INSEE veut établir : l'intérêt scientifique des travaux des directions régionales se présente comme le moyen pour elles de s'implanter dans le système politique et administratif local et d'obtenir, ce faisant, la légitimité qui leur fait toujours défaut.

Dans certaines directions régionales, la politique d'implantation qui s'engage porte rapidement ses fruits. A Bordeaux par exemple, le directeur régional participe aux travaux du Groupement d'études pour l'aménagement et l'expansion de la région de Bordeaux, créé en janvier 1953 à l'initiative de la Société pour la défense et le développement du commerce et de l'industrie regroupant la partie moderniste du patronat local.[106] Reconnu, il se voit ainsi confier un an et demi plus tard l'animation du groupe de travail « Documentation-Etudes-statistiques » du Comité d'expansion économique Bordeaux Sud-Ouest (CEBSO) créé par le maire de Bordeaux.[107]

La participation à des initiatives locales de développement économique n'est cependant pas suivie dans toutes les directions régionales avec le même succès. Pour nombre d'entre elles d'ailleurs, la démarche même apparaît comme beaucoup trop précoce. La tentative faite quelques mois plus tard par la direction générale de mettre en place une politique de publications régionales standardisées permet d'envisager une nouvelle fois la disparité des situations régionales.

### *La standardisation des publications régionales de l'INSEE*

Au cours de l'année 1952, une majorité de directions régionales de l'INSEE entame la publication de « Bulletins régionaux de statistique » dont la présentation est standardisée. Plus que l'histoire de cette initiative clairement incluse dans la politique de valorisation des travaux de l'Institut,[108] on souhaite éclairer les évolutions des différentes publications dans l'espoir de mettre en valeur une nouvelle fois la disparité des situations régionales. On s'appuie donc sur la comparaison des contenus des différentes publications des directions régionales depuis la Libération (tableaux de données statistiques et études réalisées par les statisticiens des directions régionales), ainsi que sur les présentations qui sont faites des évolutions des publications dans les avant-propos, préfaces et autres postfaces qui

[106] Jacques Lagroye, 1973, *op. cit.*, p. 88.
[107] *Ibid*., p. 94.
[108] INSEE, 1996, *op. cit.*, pp. 46-47.

accompagnent les productions.[109] Les présentations qui sont faites de ces publications dans le *Bulletin d'information et de liaison* de l'INSEE ont elles aussi apporté un éclairage complémentaire.

On a déjà évoqué les incertitudes qui demeurent quant aux travaux régionaux engagés sous l'Occupation. Le « Rapport économique régional » de la direction régionale de Nantes, élaboré depuis 1944, fait-il l'objet d'une reproduction en vue de publication ? La réforme des publications décidée en juin 1946 n'évoque pas en tous cas son existence. La première trace matérielle que nous ayons retrouvée d'une parution régionale de statistiques est plus récente de quatre ans. Il s'agit en effet de l'*Annuaire statistique régional 1938-47* publié en 1948 par la direction régionale de l'INSEE de Poitiers. Entièrement manuscrit, l'ouvrage rapporte en introduction que la demande de disposer d'un annuaire régional venant de « particuliers ou d'organismes officieux » a poussé l'INSEE à « faire établir un annuaire par chacune de ses directions régionales »[110], faisant ainsi implicitement référence à la note de Bunle de novembre 1945.[111] Est-il le premier qui paraisse ? A la différence du « rapport » de la direction de Nantes en tous cas, sa dénomination d'« annuaire », liée à une tradition ancienne de la Statistique générale de la France, laisse supposer sa vocation à être publié.[112] Parallèlement, la direction régionale de Nantes continue à élaborer son « Rapport économique régional » qui fait l'objet d'une présentation dans le *Bulletin d'information et de liaison* de l'INSEE.[113] Un texte introductif indique que plusieurs directions régionales se livrent déjà à l'exercice – telle celle de Bordeaux dont le directeur présente également sa démarche dans le bulletin – et qu'il serait bon de le généraliser.

En 1950, la direction de Rouen sort le numéro zéro d'un *Bulletin statistique régional* dont l'introduction évoque de manière peu précise une élaboration en collaboration avec des « organismes privés ». La direction de Poitiers change, quant à elle, le titre de sa publication qui devient le *Recueil statistique du Poitou-Charente 48-49*. Ajoutées aux rapports économiques des directions qui ont suivi l'exemple de Nantes, toutes ces initiatives apparaissent très désordonnées.

[109] Certaines publications manquent au fond consulté de la Bibliothèque nationale qui ne justifiaient pas cependant la consultation des archives des directions régionales de l'INSEE concernées.
[110] *Annuaire statistique régional, 1er vol., 1938-47*, Direction régionale de l'INSEE de Poitiers, 1948.
[111] La note de Henri Bunle du 26 novembre 1945 enjoint les directeurs régionaux d'élaborer des *Annuaires statistiques régionaux* sur la base du rapport économique de la direction de Nantes (cf. *supra*).
[112] Un *Annuaire statistique de la France* est publié annuellement par la Statistique générale de la France à partir de 1878.
[113] M.Levet, « L'élaboration du rapport économique régional de la DR de Nantes », *Bulletin d'information et de liaison*, n°4, 1949.

En 1951, les initiatives se multiplient encore. Le recueil de Poitiers devient annuel, le bulletin de Rouen trimestriel, Strasbourg fait paraître un *Bulletin d'information statistique*, Lyon un *Bulletin trimestriel d'information statistique*. Francis-Louis Closon prend alors la décision d'unifier les démarches. Le *Bulletin statistique régional* de Rouen du dernier trimestre est l'occasion d'un éditorial du directeur général qui rappelle qu'un programme de diffusion régionale vient d'être mis en place. Dès le premier trimestre de 1952, les parutions existantes des directions régionales sont rebaptisées *Bulletin régional de statistique* (BRS). L'introduction à l'exemplaire lyonnais fait la liste des dix directions régionales qui publient un BRS.[114] Dès le trimestre suivant, les BRS prennent leur forme définitive : ils arborent une couverture jaune standardisée.

Les BRS sont composés pour l'essentiel de tableaux de données statistiques fournies pour les différents départements qui constituent la circonscription régionale de la direction régionale. Les totalisations régionales sont très exceptionnelles. En plus des tableaux de données chiffrées que l'on retrouve dans tous les numéros des BRS, chaque numéro comprend une rubrique « variétés » dans laquelle les statisticiens affectés dans les directions régionales publient leurs travaux statistiques. Cet espace est ainsi l'occasion pour l'expertise statisticienne spécifique qui s'est développée dans les directions régionales de se faire connaître. Même si l'utilisation des termes de « statistiques régionales » demeure peu fréquente parmi les statisticiens des directions régionales qui préfèrent évoquer à propos des « variétés » des BRS leurs « travaux statistiques », les contours de la catégorie « statistiques régionales » se dessinent progressivement. Regroupant les études ou travaux statistiques locaux, la catégorie laisse donc à l'écart les rares totalisations régionales qui apparaissent dans les tableaux de données des BRS. Celles-ci prendront plus tard le nom de « synthèses régionales ».

Signe du succès de la dynamique institutionnelle, la visibilité des bulletins régionaux de la statistique est telle qu'ils provoquent un débat interne au champ politique. Ainsi, l'ancien secrétaire d'Etat aux Affaires économiques, le MRP Robert Buron, exprime-t-il officiellement, au printemps 1953, son désir de voir affirmer la mission régionale de l'INSEE.[115] Contre cette intervention, le socialiste Jules Moch, pourtant défenseur de l'outil

[114] Il s'agit de Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Reims, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse ; cf. *Bulletin régional de statistique*, Direction régionale de l'INSEE de Lyon, n°1, 1952. Notons l'absence de la direction de Nantes, dont les travaux sont pourtant nombreux.

[115] Rapporté dans une note de Francis-Louis Closon citée par Béatrice Touchelay, 1993, *op. cit.*, p. 559. Ce soutien peut s'expliquer par les bonnes relations que Robert Buron entretient, alors qu'il est secrétaire d'Etat aux

statistique de gouvernement (cf. *supra*), fait paraître dans la presse, en juillet, un article qui dénonce les actions dispendieuses de l'INSEE.[116] Le courrier en réponse qu'adresse Closon à Moch – dont il n'attendait pas l'attaque – confirme l'état d'esprit du directeur de l'INSEE. Il insiste en effet sur l'utilité politique des bulletins régionaux qui « constituent désormais des instruments de travail essentiels dans les bonnes préfectures et les chambres de commerce ».[117]

Précisons enfin que la logique normalisatrice du lancement de la série des BRS ne s'inscrit pas, alors, en contradiction avec les partenariats locaux que les directions régionales ont pu organiser au fil des années. D'autres initiatives de publications, spécifiques à certaines régions, demeurent ainsi. C'est le cas par exemple de l'*Annuaire statistique de la XI*$^{ème}$ *région économique. Alpes Maritimes, Hautes-Alpes, Bouches-du-Rhône, Corse, Gard, Basses-Alpes, Var, Vaucluse* qui paraît en 1952 et 1953 grâce à la collaboration de la chambre de commerce de Marseille. De même, la direction régionale de Strasbourg publie en 1954 un *Annuaire statistique régional* dont l'introduction remercie notamment les conseils généraux, les chambres de commerce, et le Comité de banques d'Alsace qui ont apporté leur concours financier à l'initiative.

### *Les directions régionales à l'écart des premiers plans régionaux*

Sous les effets associés du développement de la catégorie régionale dans le champ scientifique et de la relance du développement des directions régionales, l'INSEE semble progressivement dépasser la crise de légitimité qui l'affectait et qui avait atteint son paroxysme avec le retrait de son rôle de coordinateur du système mécanographique. A ce sujet tout d'abord, l'Institut hérite dès 1950 de la gestion mécanographique de plusieurs gros fichiers administratifs. En 1952 ensuite, une nouvelle mission est confiée à l'INSEE dans le cadre de la politique de planification ; ce qui traduit la stabilisation de sa position dans le champ administratif français. En termes budgétaires enfin, les années cinquante sont l'occasion d'un ralentissement de la décrue des effectifs dans les directions régionales en

Affaires économiques de juillet 1950 à juillet 1951, avec Francis-Louis Closon ; cf. courriers administratifs conservés au SAEF, B 55 484. Signalons également que Robert Buron continue par la suite à s'intéresser au système statistique. Il est en effet à l'origine en 1960 de la création, au ministère des Travaux publics qu'il dirige alors, du service des Affaires économiques et internationales (SAEI) qui constitue l'armature statistique du ministère (cf. *infra*).

[116] *Ibid*., p. 531.

particulier (cf. Figure 10). On s'étonne alors que les directions régionales de l'INSEE ne soient pas chargées, en 1955, de cordonner la politique de planification régionale qui s'engage. Pourtant, plus qu'une traduction du manque de légitimité dont disposeraient encore leurs travaux statistiques, la décision renvoie d'abord à la centralisation des processus d'élaboration des documents de planification régionale.

**Figure 10. Le ralentissement de la décroissance des effectifs dans les directions régionales de l'INSEE**[118]

| | 1950 | 1952 | 1954 | 1956 |
|---|---|---|---|---|
| Cadres (inspecteurs, administrateurs et attachés) | 126 | 123 | 121 | 120 |
| Total | 2340 | 2130 | 2014 | 1952 |

Pendant les premiers mois de la décennie cinquante, l'INSEE parvient successivement à obtenir la gestion du nouveau fichier des automobiles (lancé à l'occasion des nouvelles cartes grises) ainsi que la tâche de la collecte des renseignements concernant les appelés du contingent, à mécaniser le fichier des électeurs du ministère de l'Intérieur, à actualiser son fichier des établissements en collaboration avec les services fiscaux, à négocier avec le ministère de la Justice l'exploitation du fichier des greffes des tribunaux, ou encore à se faire charger de l'enquête du service d'hygiène scolaire du ministère de l'Education nationale.[119] Autant de missions qui contrastent avec l'abandon auquel il semblait réduit quelque temps plus tôt.

Une décision intervient quelques mois plus tard qui vient confirmer cette nouvelle légitimité qui intègre l'INSEE au chantier de la planification nationale qui se développe et à l'écart duquel il a jusqu'alors été tenu. Dès 1949 en effet, Claude Gruson a constitué au ministère des Finances un « Comité des experts » pour poursuivre et approfondir les travaux de comptabilité nationale entamés au Plan dans le cadre de la Commission du Bilan.[120] Composé de nombreux statisticiens, le petit groupe aboutit à la réalisation en 1951 d'un « Rapport sur les Comptes économiques de la Nation » qui est présenté au Parlement par les ministres des Finances et des Affaires économiques de l'époque, Maurice Petsche et Robert

[117] *Ibid*. Sans qu'il soit possible de vérifier cette appréciation, on peut noter que l'utilisation des BRS par les préfectures est facilitée par la forme des tableaux de données qui fournissent leurs résultats par départements.
[118] Extrait de Serge Antoine, 1958, *op. cit.*, p. 24.
[119] Béatrice Touchelay, *op. cit*., pp. 418-425.
[120] Aude Terray, 1997, *op. cit*., p. 268.

Buron.[121] Très apprécié, le rapport débouche un an plus tard sur la création de la Commission des comptes économiques de la Nation, présidée par Pierre Mendès France. L'élaboration des travaux de la commission est confiée pour l'essentiel à l'équipe de Claude Gruson, appelée pour la première fois Service des études économiques et financières (SEEF). Or, l'INSEE est également associé au chantier. Dans la logique de la gestion mécanographique dont il a la charge des fichiers, tels que celui des automobiles ou, plus récemment, celui des établissements industriels, l'INSEE hérite en effet de la tâche de l'établissement des « comptes du passé ». Il s'agit d'effectuer le comptage des productions industrielles afin de vérifier, a posteriori, les prévisions établies par le biais des indicateurs financiers et budgétaires. Même secondaire, la mission permet ainsi à l'INSEE de trouver une place dans le grand chantier de la planification.

De sorte que la question se pose de la place qu'occupent quelques mois plus tard les directions régionales de l'INSEE dans la politique de planification régionale qui se met en place. Le 30 juin 1955 en effet, un décret du gouvernement d'Edgar Faure commande l'établissement de Plans d'action régionale (PAR) destinés à coordonner l'action des différentes administrations avec les initiatives locales publiques et privées, prises, depuis quelques années, pour promouvoir l'expansion économique locale.[122] Il s'agit, d'après l'exposé des motifs de la décision, de lier les travaux des Comités d'expansion économique qui se multiplient dans les grandes villes, regroupant responsables économiques et politiques locaux, avec les nombreuses études régionales que mène depuis plusieurs années la direction de l'Aménagement du territoire du ministère de la Reconstruction et du logement (anciennement ministère de la Reconstruction et de l'urbanisme).

Le texte du décret demeure très flou sur les aspects institutionnels de l'initiative. Ainsi tous les ministères qui disposent d'implantations locales sont conviés à collaborer à l'élaboration des PAR – dont le ministère des Finances – sans que les rôles des différents services soient précisés. Le territoire des PAR n'est pas non plus défini, ce qui constitue le principal sujet d'inquiétude des responsables administratifs et politiques locaux. Le Commissariat général au Plan, dont le directeur adjoint, Jean Vergeot, est spécialement intéressé par le projet d'une planification régionale, s'engage alors dans le chantier de la définition d'un cadre géographique approprié à l'élaboration des PAR. Il réunit rapidement un « groupe de synthèse » interministériel dont les travaux débouchent finalement sur la

[121] *Ibid*., p. 270.
[122] Décret 55-873 du 30 juin 1955, J.O. du 2 juillet 1998.

proposition de création de vingt-deux régions de programme, « compromis entre les données économiques, sur lesquelles doit être fondée l'élaboration des programmes, et l'organisation administrative, seul cadre où puisse être assurée leur exécution » (cf. Figure 11).[123] Satisfaisant les acteurs économiques locaux et rassurant également les préfectures, qui souhaitent garder le contrôle de l'exercice, la proposition du CGP est entérinée. De sorte que le 28 novembre 1956, un arrêté ministériel définit les nouveaux territoires administratifs régionaux du pays.

**Figure 11. Les vingt-deux régions de programmes arrêtées les 28 novembre 1956.**

La seconde interrogation que suggère le flou de l'arrêté concerne la méthode envisagée pour recueillir les données régionales nécessaires à l'établissement des Plans d'action régionale. Au niveau national, la division Economique et statistique du CGP et le service des Études économiques et financières (SEEF) du ministère des Finances sont chargés d'alimenter en données financières la Commission du bilan national ou celle des Comptes économiques de la Nation. La question se pose alors pour l'INSEE de savoir si ses directions régionales peuvent remplir ce rôle au niveau régional. Les publications statistiques des directions régionales, chaque année plus nombreuses et régulières, constituent en effet un gage important

[123] Jean Vergeot, Serge Antoine, "Un essai d'adaptation des divisions administratives à l'action économique : les régions de programme", *Cahiers français*, n° 35, 1958, pp. 13-17, p. 13.

de scientificité.[124] Les signes se multiplient ensuite, qui témoignent d'une reconnaissance progressive. Après le soutien de Robert Buron qui s'est prononcé pour le renforcement de la mission régionale de l'INSEE, c'est la commission de coordination des sciences humaines du conseil supérieur de la recherche scientifique qui confie à Francis-Louis Closon en 1955 l'établissement d'un rapport sur les méthodes et techniques d'études des problèmes régionaux.[125]

Pourtant, le choix est alors fait de confier l'élaboration des PAR à des rapporteurs parisiens à qui il est recommandé de ne pas se rendre dans leur région d'étude afin de conserver la plus grande indépendance vis-à-vis des pouvoirs et enjeux locaux.[126] Les observateurs de la politique de planification régionale qui se met en place constatent en effet que les premiers documents de planification régionale sont élaborés par des « rapporteurs dont les contacts avec les autorités locales [sont] très restreints ».[127] De sorte que la mobilisation des centres d'expertise nationaux se présente comme une évidence aux rapporteurs des PAR. Le statisticien alors responsable au CGP des « statistiques régionales et du contrôle des statistiques des Plans d'action régionale », lui-même auteur du premier PAR consacré à la Bretagne, se souvient ainsi avoir eu quelques contacts très cordiaux avec les statisticiens de la direction générale de l'INSEE, mais en aucun cas avec leurs collègues des directions régionales.[128] Les directions régionales et leurs travaux publiés dans les bulletins de statistiques demeurent étrangers à la politique de planification régionale qui s'engage.

Plusieurs structures disposent de données statistiques régionales susceptibles d'alimenter ces documents. Au ministère des Finances par exemple, et même si Claude Gruson ne se soucie pas vraiment des enjeux liés à la planification régionale,[129] le SEEF détient des statistiques fiscales pour chaque département. Au CGP ensuite, Jean Vergeot, qui s'intéresse à la planification régionale, a embauché, dès la fin de l'année 1955, un statisticien qu'il charge « responsable des statistiques régionales et du contrôle des statistiques des Plans d'action régionale ».[130] Enfin la Fondation nationale des sciences politiques développe

[124] Dans une note sur l'INSEE adressée à un directeur de la Chambre de commerce de Paris le 13 juin 1956, Francis-Louis Closon compte 15 directions régionales qui ont établi un Annuaire statistique régional ; cf. SAEF, B 55 365.
[125] Béatrice Touchelay, 1993, *op. cit.*, p. 559.
[126] Entretien avec le rédacteur du premier PAR qui concerne la Bretagne, 3 mai 1996.
[127] Voir Jean-Louis Quermonne, 1964, *op. cit.*, p. 93.
[128] Entretien avec Claude Mazure, 3 mai 1996.
[129] Aveu aimablement formulé en préambule d'un entretien consacré aux statistiques régionales, réalisé le 1er février 1996.
[130] Entretien du 3 mai 1996. Géographe, Claude Mazure est alors titulaire d'un diplôme d'études supérieures de « démographie statistique » obtenu en 1953.

également depuis 1952 un service d'Etude de l'activité économique (SEAE) dirigé par Jean-Marcel Jeanneney qui anime un club des « économistes régionaux »– des professeurs d'économie d'universités de province – et réalise notamment un travail de rassemblement de données statistiques régionales.[131] Ces trois organismes centraux fournissent ainsi l'essentiel de l'information économique nécessaire à la préparation des plans d'action régionale.[132]

Elaborées à Paris, les « statistiques régionales » destinées à nourrir les PAR qui correspondent à des circonscriptions régionales bien précises – les régions de programme – se distinguent a priori de celles envisagées à l'INSEE, diffusées dans les Bulletins régionaux de la statistique. Pourtant, les premiers PAR se révèlent constituer de classiques monographies régionales qui indiquent que les « statistiques régionales » fournies pas le SEEF, le CGP ou le SEAE ne permettent pas de réaliser de véritables synthèses régionales des données statistiques disponibles pour les régions de programmes envisagées. Les PAR s'apparentent ainsi aux travaux que les statisticiens des directions régionales publient dans la rubrique « variétés » des Bulletins régionaux de la statistique. Dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de planification régionale, tout comme à l'INSEE depuis plusieurs années, l'expression de « statistiques régionales » qui se développe recouvre une réalité assez éloignée d'une production chiffrée attachée à un territoire administratif régional spécifique.

### *La définition des « statistiques régionales » par les statisticiens français*

La diversité des informations diffusées dans les bulletins des directions régionales de l'INSEE explique que les « statistiques régionales » ne forment pas, au début de 1955, une catégorie constituée de production statistique administrative. Compte tenu de la position qu'occupent en France les administrateurs de l'INSEE à la double légitimité scientifique et administrative (cf. *supra*), il n'existe pas davantage, à cette époque, de catégorie scientifique pour les travaux statistiques menés en région. Pourtant, les réflexions sur « la statistique des régions à l'intérieur d'un pays » occupent alors une place importante au sein de la communauté statisticienne internationale, comme en témoigne le programme de la 29ème

[131] Jules Milhau, "Etude des statistiques régionales et des moyens d'observation de la conjoncture économique régionale", Rapport de la section de la conjoncture économique et du revenu national du Conseil économique et social, n°18, J.O., 1961, pp. 735-754, p. 736 et 743. Le SEAE est issu de l'Institut de recherche économique et sociale créé avant la guerre par l'économiste Charles Rist sur des crédits de la fondation Rockefeller ; cf. Entretien avec Jean-Marcel Jeanneney du 14 avril 1997.

session de l'Institut international de statistique (IIS) qui se tient à Rio quelques jours seulement avant l'annonce de la création des PAR.[133] Le choix du Brésil s'explique, en partie, probablement, par le rapprochement que connaissent dans ce pays les champs de la statistique et de la géographie, consacré dans l'existence d'un Institut brésilien de géographie et statistique. La rencontre internationale de Rio est l'occasion pour l'INSEE de se prononcer sur la question des aires d'études statistiques, l'occasion aussi de se pencher sur les productions de leurs collègues étrangers qui utilisent de plus en plus fréquemment la catégorie « statistiques régionales ».

C'est l'administrateur de l'INSEE Gabriel Chevry, directeur de l'Exploitation (cf. *supra*) qui est chargé de défendre la vision française des « statistiques régionales ».[134] Non qu'il soit possible d'interpréter son intervention comme l'émanation de la position collective des administrateurs de l'INSEE, mais on peut juger qu'elle traduit la position dominante qui prévaut alors parmi les statisticiens français sur le sujet. Il est certain en particulier qu'elle représente davantage la vision statisticienne des choses que n'aurait pu le faire une intervention du directeur général de l'INSEE, qui n'est pas statisticien, et qui, en de nombreux points, est en désaccord avec son collègue Gabriel Chevry. On revient d'ailleurs plus loin sur les termes et les conséquences de ce désaccord.

La communication de Gabriel Chevry est intitulée « la statistique régionale, intérêt et limites »,[135] qui reflète d'emblée ce que le sujet comporte alors d'inédit pour les administrateurs de l'INSEE. En préambule de son intervention, l'administrateur de l'INSEE souhaite cependant relativiser la nouveauté du concept de « statistique régionale ». Après une précision sur le terme « régional » qui n'impose pas de rapport particulier avec d'éventuelles régions administratives mais qualifie au contraire n'importe quelle portion du territoire national, il déclare :

> *« De tout temps, les Services officiels de statistique ont publié, à côté des données relatives au territoire tout entier, des résultats concernant les circonscriptions*

[132] Voir notamment Joseph Lajugie, "L'expérience bordelaise de comptabilité économique régionale", *Cahiers de l'Institut de science économique appliquée*, vol. Structure et croissance régionale (Colloques 1961-1962 de l'Association de science régionale de langue française), n°130, 1962, pp. 23-40, p. 23.

[133] Cet intérêt de la communauté des statisticiens s'explique notamment par l'importance que prend alors dans les universités américaines les *regional studies* (cf. *supra*).

[134] Le choix du directeur de l'exploitation, alors en pleine préparation du recensement agricole de 1956, semble peu stratégique (le directeur de la Conjoncture, André Piatier, s'est intéressé à plusieurs reprises aux questions régionales). Il peut s'expliquer par le désintérêt que marque alors Francis-Louis Closon pour l'IIS ; cf. Béatrice Touchelay, 1993, *op. cit.*, p. 638.

[135] Le texte de la communication est conservé dans les archives de l'INSEE ; cf. SAEF B 55 467.

*administratives du pays. [...] La statistique régionale ne saurait donc passer pour une innovation ».*

Il s'agit que les administrateurs de l'INSEE n'apparaissent pas trop en retard par rapport aux réflexions qui se développent depuis plusieurs années sur les statistiques régionales et qui expliquent le choix du thème des statistiques régionales comme axe principal des travaux de la session. Gabriel Chevry administre la preuve de ses allégations en rappelant l'origine des statistiques administratives, liées aux mémoires des administrateurs provinciaux des Etats-Nations en construction.

L'administrateur de l'INSEE défend ensuite la position de son institution dans une perspective proprement scientifique. Il précise ainsi l'intérêt scientifique qu'il accorde au développement d'une statistique régionale. Il permettrait d'améliorer l'expertise statistique nationale en soulignant les disparités du territoire national cachées par les données statistiques globales établies pour le territoire tout entier. Gabriel Chevry résume alors sa vision technicienne des choses : « la statistique régionale s'apparente donc à l'étude des disparités et des dispersions ». Dans une telle perspective, le projet de « statistique régionale » se distingue en tout de celui d'un rapprochement de l'outil statistique des acteurs régionaux ou locaux auquel son directeur, Francis-Louis Closon, travaille depuis plusieurs années.

La poursuite du raisonnement de Gabriel Chevry est davantage encore en contradiction avec l'action du directeur général de l'INSEE. Sur la connaissance des dispersions territoriales, il précise ainsi :

*« Cette recherche conduit d'ailleurs le statisticien à ne pas se contenter du découpage en régions administratives qu'il trouve tout fait et qui se révèle parfois mal adapté aux objectifs de son observation, mais à créer lui-même une division en régions aussi parfaitement homogène que possible pour un caractère particulier.*

*« C'est ainsi que la France a été amenée à définir sur son territoire des « régions agricoles » indépendantes des circonscriptions administratives, sous cette réserve qu'elles ne comprennent que des communes entières.[...] Dans le même esprit, le Bureau du Census a délimité récemment des « régions économiques » aux Etats-Unis ».*

L'un des objets de discussion est en effet l'initiative des statisticiens américains du *Bureau of Census* qui ont développé depuis 1951 la notion de régions d'étude dites

« homogènes », les *State Economic Areas* – basées sur le résultat de tests statistiques d'homogénéité vis-à-vis de variables économiques déterminées.[136] Contrairement à ce que le début de son intervention pouvait le laisser entendre, Gabriel Chevry envisage les « statistiques régionales » comme détachées de tout découpage administratif. Il présente ainsi les très anciennes « régions agricoles » comme une initiative équivalente à celle des SEA du Bureau of Census.

La comparaison est osée lorsqu'on envisage les moyens dont dispose au début du siècle le géographe Emile Levasseur pour définir ce découpage en régions agricoles, utile à la présentation des résultats d'une enquête réalisée auprès des proviseurs des lycées (cf. *supra*).[137] De plus, les résultats du recensement général de la population qui s'est déroulé en 1954, et dont Gabriel Chevry a la charge de l'exploitation, ne seront finalement pas fournis, conformément à ses dires, selon le découpage des régions agricoles.[138] La comparaison est cependant intéressante à souligner, pour ce qu'elle positionne l'INSEE dans le chantier international des « statistiques régionales » qui s'engage. Gabriel Chevry défend ainsi la notion de « statistiques régionales » comme des productions scientifiques dont l'initiative revient aux statisticiens. Elles peuvent prendre la forme soit d'études de la dispersion de phénomènes économiques ou sociaux sur le territoire national, soit d'études de phénomènes locaux sur un périmètre défini de manière spécifique. En des termes contemporains, les « statistiques régionales » renvoient selon lui à des travaux de « régionalisation de statistiques nationales » ou des « travaux statistiques » menés sur des objets locaux.

L'administrateur de l'INSEE définit, ce faisant, sans aborder leur sujet, des perspectives de développement pour les directions régionales. Sa vision des statistiques régionales correspond en effet très précisément au type de travaux statistiques que mènent ses collègues administrateurs dans les directions régionales. Mais il rejette la vision d'une « statistique régionale » qui serait une synthèse de données chiffrées rapportées à un territoire

[136] On se reportera sur cette question à la recension de Rutledge Vining, « Delimitation of Economic Areas : Statistical Conceptions in Study of Spatial Structure of an Economic System », *Journal of the American Statistical Association*, 1953, pp. 44-64 ; citée par Joseph Lajugie, Pierre Delfaud, Claude Lacour, *op. cit.*, p. 137. L'auteur y développe une critique de la prétention du Bureau of Census à définir le « meilleur » découpage pour la conduite des études économiques. Rutledge Vining décrit les « préoccupations et objectifs particuliers » du Bureau of Census qui oriente ce découpage et lui ôte tout caractère universel. Sur la démarche sociologique moderne de cet auteur, voir Alain Desrosières, 1993, *op. cit.*, pp. 390-394.

[137] Malgré l'institutionnalisation que connaît ce découpage avant la guerre, nous n'avons pas la certitude que celui qu'évoque Gabriel Chevry en 1955 soit identique. Sa façon de qualifier de récente l'initiative des SEA qui date de 1951 permet cependant de faire l'hypothèse qu'il s'agit du même découpage, éventuellement modifié à la marge.

[138] Gabriel Chevry, *op. cit.* Les statistiques du Bureau of Census en revanche sont alors fournies selon les SEA ; cf. Rutledge Vining, 1953, *op. cit.*, p. 46.

régional administratif. Pas question pour lui à ce titre de lier la catégorie émergente des « statistiques régionales » avec la politique de planification régionale qui se prépare et dont l'annonce est imminente.

### *La tentation des synthèses régionales*

La perspective scientifique dessinée par le directeur de l'Exploitation contrarie la dynamique institutionnelle engagée par Francis-Louis Closon, alimentée, elle, par le lien que les directions régionales doivent entretenir avec les acteurs locaux. Quelques jours plus tard, le gouvernement annonce l'engagement de la politique de planification régionale. Le directeur de l'INSEE décide alors immédiatement de mobiliser les directions régionales de l'INSEE dans ce nouveau chantier, qu'il envisage comme l'occasion de mettre définitivement la structure du système statistique à l'abri des restrictions budgétaires et réorganisations administratives. En premier lieu, le texte de l'intervention de Gabriel Chevry devant l'IIS est modifié dans l'optique de la parution des actes de la session, parution qui pourrait introduire le doute quant à son intention de placer l'Institut au service des politiques menées par les différentes administrations. En désaccord sur ce point avec une partie des administrateurs de son administration, Francis-Louis Closon entretient également des contacts avec des statisticiens étrangers qui défendent sa perspective. L'année suivante, lorsque la politique de planification régionale se met en place, il rend publique sa volonté que les préfets coordonnateurs de cette politique s'appuient sur les directions régionales de l'INSEE.

Dans les actes de la session de l'IIS, des modifications de l'intervention de Chevry apparaissent, qui nous permettent de formuler l'hypothèse que le papier a fait l'objet d'une discussion de son auteur avec Francis-Louis Closon.[139] Le texte évoque en effet les découpages régionaux mis en place par les différentes administrations – nommés découpages « techniques » – et explique que les statistiques INSEE ne peuvent en tenir compte. Même les régions INSEE ne sont pas retenues pour la présentation des résultats ! En définitive, seuls les départements ou communes sont retenus par l'INSEE pour la publication des résultats. Sans être contredite, la présentation faite par Gabriel Chevry est ainsi sensiblement modifiée. Il ne s'agit plus de mettre en avant les velléités scientifiques des statisticiens de trouver de nouveaux découpages, mais d'insister sur le fait que les données statistiques seront

systématiquement publiées selon le découpage des circonscriptions administratives, départementales ou communales.

Le choix implicite que fait à cette époque le directeur de l'INSEE de développer la publication de données statistiques sur les découpages administratifs se lit également à travers les contacts qu'il entretient après le congrès de Rio avec l'ancien rapporteur de la commission consacrée à la statistique régionale, le statisticien allemand Olaf Boustedt, qui fait l'éloge du choix français de coordonner découpages administratifs et régions statistiques.[140] Au détriment d'un investissement dans le chantier relancé par les Américains du découpage du territoire selon des critères d'études statistiques, le directeur de l'INSEE engage donc son institution dans la publication de données statistiques correspondant à des circonscriptions administratives. Ce faisant, la notion de « statistiques régionales » qui se forge à cette époque s'élargit à ce que les statisticiens nomment aujourd'hui des « synthèses régionales », distinctes des études réalisées jusque là par les statisticiens affectés dans les directions régionales et publiées dans les bulletins régionaux.[141]

Une intervention que le directeur de l'INSEE fait en 1956 devant la *Conférence des IGAMES* confirme l'orientation qu'il souhaite donner à l'activité des directions régionales. Les inspecteurs généraux de l'Administration en mission extraordinaire (IGAME) ont été institués à l'occasion des grandes grèves de décembre 1947, les préfets des neufs chefs-lieux de régions militaires étant alors gratifiés de ce titre.[142] Or, les IGAME ont été mêlés par le décret de juin 1955 à l'élaboration des programmes d'action régionale. Un arrêté du 13 juillet 1956 est même venu préciser leur charge de coordination des différents programmes réalisés dans leur circonscription.[143] Le 18 octobre 1956, Francis-Louis Closon s'adresse donc aux nouveaux grands coordonnateurs de la politique de planification régionale.

---

[139] Le texte, renommé « Les statistiques régionales en France », est publié dans le tome 36, 4ème livraison, du *Bulletin de l'IIS* ; cf. tiré à part, SAEF B 55 467.

[140] Francis-Louis Closon reçoit ainsi en novembre 1956 la traduction d'un de ses articles qui fait l'éloge des régions géographiques qui ont été définies dans l'ouvrage de l'INSEE de 1947, coordonné par l'administrateur Le Maire (cf. *supra*), qui « rendent possible une préparation et une présentation régionale de la statistique », à la différence des régions naturelles définies en Allemagne, qui « ne prennent pas en considération les limites administratives ». L'auteur regrette à ce propos l'abandon par l'INSEE du projet de publier des statistiques sur ce découpage ; cf. Olaf Boustedt, « Contribution de la statistique à la recherche régionale en France », publié dans la revue allemande *Raumforschung und Raumordnung* ; SAEF, B 55 467.

[141] On aura l'occasion de revenir au cours de la troisième partie sur la confusion qu'organise alors la construction de la catégorie française des « statistiques régionales », les « synthèses régionales » étant par la suite clairement distinguées.

[142] Jean-François Gravier, 1970, *op. cit.*, p. 62. Leur rôle est ensuite renforcé dans un décret de mai 1951.

[143] Jean Vergeot, Serge Antoine, 1958, *op. cit.*, p. 13.

Le directeur de l'INSEE présente d'abord la double mission des directions régionales qui, en plus de leurs missions nationales, doivent mener des études régionales sur la base de leur documentation de base ou sur celle des sources de documentation locale. Il explique que cette mission s'inscrit dans la longue tradition des grands administrateurs départementaux de l'Empire puis de la Restauration. Mais il ajoute que cette mission est en expansion avec l'arrivée récente des administrateurs de l'INSEE dans les directions régionales. Volontairement erronée, l'information doit favoriser la dynamique du développement des directions régionales.[144] Francis-Louis Closon fait ensuite la suggestion – sans écho immédiat, mais révélatrice de son état d'esprit – de constituer un comité régional de statistique, à l'image du Comité de coordination des enquêtes statistiques (COCOES) qui existe à l'échelon national, pour permettre l'adaptation de l'outil statistique aux demandes des acteurs économiques et sociaux.[145] Ce comité pluraliste aurait pour fonction d'établir un plan d'enquêtes régionales. Il s'agit ainsi pour Francis-Louis Closon de placer les directions régionales à la disposition des acteurs de la planification régionale. Il suggère, ce faisant, aux IGAMES de se mettre dès à présent en relation avec leurs directeurs régionaux pour leur faire des « pré-commandes ».[146]

Dans sa conclusion, Francis-Louis Closon répète très clairement son attente que le pouvoir politique et administratif, si longtemps réticent à l'égard de son institution, devienne un soutien de la dynamique moderniste qui s'engage :

> *« J'insiste vivement sur le fait que dans la France récemment revenue à la statistique, les moyens nationaux et les moyens régionaux sont faibles comparés à ceux de l'étranger. Tout développement statistique régional ou départemental implique donc une active participation des administrations locales et des diverses autorités para-administratives ou privées. L'intervention des IGAME peut avoir une influence décisive dans cet équipement intellectuel [...] ».*

Cette stratégie d'alliance avec le pouvoir administratif ne comble pas vraiment les espoirs de Francis-Louis Closon, les directions régionales de l'INSEE faisant encore l'objet,

[144] Même ralentie, on a vu que la décroissance des effectifs de cadres dans les directions régionales demeure la règle sur la période 1950-1956 (cf. Figure 10). Au contraire de se stabiliser, la tendance à la baisse s'accentue à nouveau au cours des deux années suivantes. En 1958, le nombre de cadres affectés dans les directions régionales n'est plus que de 114, dont 31 administrateurs, contre 37 en 1953 ; cf. « Note sur l'évolution depuis 10 ans du personnel dans les DR » du directeur des Travaux régionaux et de la Coopération, Gabriel Chevry, 3 décembre 1962, SAEF, B 55 481.

[145] Le Comité de coordination des enquêtes statistiques (COCOES) a été créé par la loi du 7 juin 1951.

plusieurs années durant, de remises en cause diverses, en provenance de l'inspection des Finances notamment. A l'inverse, un projet de rapprochement des circonscriptions des directions régionales avec celles des régions igamiques en avril 1957 prévoit même la suppression de plus de la moitié d'entre elles ![147] Un tel projet cependant est loin d'aboutir. La centralisation à Paris de la politique de planification régionale écarte en effet très vite les propositions du directeur de l'INSEE de mobilisation des directions régionales. Seul demeure donc, de cette tentative du directeur de l'INSEE, le stigmate des synthèses régionales qui appartiennent maintenant, de manière marginale certes, à la catégorie française des « statistiques régionales ».

[146] SAEF, B 55 365.
[147] *Ibid*.

# CONCLUSION PREMIERE PARTIE

Quinze ans après la création des premières antennes régionales de l'administration de la statistique, leur ancrage dans le territoire régional semble définitivement établi. La tentative en 1940 de créer des organes régionaux du Service de la démographie totalement coupés du territoire est très rapidement remplacée par le chantier de l'implantation de directions régionales du Service national des Statistiques, aux circonscriptions calquées sur celles des régions administratives nouvelles, et en charge du lien de l'administration de la statistique avec les autorités administratives locales. La mise en œuvre du programme d'installation des directions régionales de la statistique se révèle ensuite délicate, confrontée tout à la fois à l'éloignement des autorités administratives locales, et aux velléités d'instrumentalisation d'administrations centrales animées par des projets d'installation d'un régime policier. A la Libération encore, les directions régionales pâtissent de leur lien avec la technologie mécanographique, contestée par les statisticiens de la Statistique générale de la France, eux-mêmes marginalisés par le développement de l'administration du SNS. Malgré tout, lorsque l'INSEE est créé en avril 1946, le développement de ses directions régionales qui s'est engagé quatre ans plus tôt semble lié avec l'institutionnalisation parallèle du territoire administratif régional.

De sorte que la suppression de l'échelon administratif régional au début de 1946 initie très logiquement une période de remise en cause profonde pour les directions régionales de l'administration de la statistique. Les directions régionales, qui représentent l'essentiel des effectifs de l'administration de la statistique, sont alors les cibles régulières des commissions administratives chargées de réfléchir à des coupes budgétaires imposées par le contexte de l'après-guerre. C'est ensuite l'activité mécanographique de l'INSEE qui est remise en cause, car elle emploie le quart des effectifs des directions régionales. La structure même de l'administration de la statistique est désignée, organisée sur l'activité de directions régionales, dont la légitimité semble avoir disparu avec l'échelon administratif régional.

L'atténuation des remises en cause des directions régionales, sensible dès le début des années cinquante, est ensuite l'occasion de constater que l'institutionnalisation des implantations régionales de l'administration de la statistique est rendue difficile d'abord par l'absence même d'une catégorie régionale d'analyse du territoire ou des phénomènes

économiques et sociaux. Les travaux engagés à cette époque par les géographes « appliqués », les « économistes régionaux », ou par les représentants économiques des comités régionaux d'expansion fournissent l'occasion que soient valorisées et que se développent les études statistiques menées depuis plusieurs années par quelques directions régionales. La chute des effectifs dans les directions régionales de l'INSEE est ainsi stoppée et des crédits sont alors engagés pour qu'elles diffusent les travaux de leurs statisticiens dans de nouveaux *Bulletins régionaux de statistique*.

La forme des travaux diffusés dans les *Bulletins régionaux de statistique* concourt à orienter la définition française de la catégorie « statistiques régionales » dont l'usage se développe dans l'ensemble de la communauté statisticienne internationale. A l'instar de la catégorie anglo-saxonne des *regional studies*, les statistiques régionales se distinguent ainsi de totalisations de données chiffrées sur un territoire administratif « régional » prédéterminé. Très vite cependant, cette définition nécessite d'être amendée lorsque s'élabore la politique de planification régionale. La planification régionale française est en effet très différente du *regional planning* qui se développe depuis plusieurs années aux Etats-Unis. Au contraire du *regional planning* qui constitue une activité d'étude pour laquelle les territoires envisagés sont définis pour les seuls besoins de l'étude, les Plans d'action régionale français doivent être établis sur des « régions de programmes » préalablement déterminées. De sorte que si les *regional studies* renvoient au *regional planning*, les études des directions régionales, en revanche, n'ont rien des « synthèses régionales » qui permettraient de répondre au projet des Plans d'action régionale.

A ce titre, l'acharnement du directeur de l'INSEE – défenseur des directions régionales depuis sa nomination – pour réorienter les travaux des directions régionales vers la publication de synthèses statistiques, correspondant aux territoires des régions de programme, témoigne de ce que la nouvelle institutionnalisation de l'échelon régional d'action publique se présente à lui comme l'occasion de légitimer les directions régionales en souffrance depuis 1946. Il ne s'agit pas de nier que le développement des études régionales a apporté une première reconnaissance aux directions régionales qui ont participé à ce développement, amélioré la qualité scientifique des études. Mais la démarche de Francis-Louis Closon permet de souligner la légitimité nouvelle dont disposeraient, selon lui, les directions régionales si elles pouvaient fournir les outils de l'action administrative. Elle révèle ainsi la perception du rôle de l'institution statistique par son directeur comme étant, plus encore qu'un outil de connaissance scientifique, un outil de connaissance et d'action administrative.

L'institutionnalisation des directions régionales de l'administration de la statistique est donc encore liée à celle de l'échelon administratif régional.

Il s'agit enfin de remarquer la dissymétrie de ce lien entre l'échelon statistique régional et l'échelon administratif régional. Si, en effet, la statistique en région semble se légitimer par son utilité pour l'action administrative, l'inverse n'est pas vérifié. De sorte que la statistique n'apparaît pas comme le principal outil de légitimation de l'action administrative en région. L'épisode de la mobilisation des directions régionales du SNS pour la mise en œuvre de la politique du STO s'inscrit ainsi dans la perspective exclusive de recherche d'un outil de gestion administrative. Nous avons démontré également que les préfectures régionales d'abord, les commissariats régionaux de la République ensuite, ne mobilisaient pas les travaux statistiques conduits par les statisticiens des directions régionales dans la conduite de leur action administrative. A ce titre, le choix opéré au sein de l'administration de la statistique dès 1942, puis confirmé notamment au début des années cinquante, de développer de véritables compétences statisticiennes dans les directions régionales – repoussant l'alternative de simples centres régionaux de diffusion de données statistiques – comporte d'abord des causes internes au champ de l'expertise statistique. Ce choix témoigne, ce faisant, d'une relative autonomie du champ de l'expertise statistique à l'égard du champ politique.

DEUXIÈME PARTIE

# LA GENÈSE DES OBSERVATOIRES ECONOMIQUES RÉGIONAUX

L'accélération du processus d'institutionnalisation de la région au début des années soixante a fait l'objet, dès cette époque, de nombreux travaux dont les principaux ont contribué d'ailleurs à fonder en France la discipline de l'analyse des politiques publiques qui alimente la problématique de la présente recherche (cf. *supra*). Favorisés alors par les créations successives du Centre de recherche sur l'aménagement du territoire et l'administration économique (CERAT) à Grenoble en 1963, puis du Centre de sociologie des organisations (CSO) en 1965, ces travaux ont ainsi permis d'établir les principales dynamiques et caractéristiques d'un mouvement consacré par la réforme régionale de 1964.[1] Le renforcement de la politique de planification régionale, la création d'une administration économique régionale, suscitent alors l'émergence, au sein du système politico-administratif local, d'un discours sur la nécessité de disposer d'une information économique régionale complète, régulière et de qualité.

Compte tenu de la tradition de travaux statistiques régionaux initiée dans certaines directions régionales de l'INSEE depuis la guerre, on songe d'abord que ces services pourraient conquérir à ce moment une position dominante dans le champ de la production de l'information économique régionale qui se développe. Pourtant, le départ de l'INSEE en 1961 de Francis-Louis Closon bouleverse la situation des directions régionales. Claude Gruson qui le remplace entend en effet consacrer toute son énergie à la mobilisation de l'institut dans le chantier de la comptabilité nationale qui doit permettre la développement de la politique de planification. Malgré les sollicitations de certains directeurs régionaux, aucune action n'est

[1] On doit d'abord citer les travaux du directeur de l'IEP de Grenoble qui engage dès 1963 au sein de son laboratoire des travaux sur la politique de planification régionale qui donnent lieu, l'année suivante, à un numéro des Cahiers de la FNSP ; cf. Jean-Louis Quermonne (dir.), 1964, *op. cit*. Voir également Jean-Louis Quermonne, "Vers un régionalisme fonctionnel ?", *Revue française de science politique*, vol. 13, n° 4, 1963. Du côté du CSO, un programme de recherche mené sur « l'Administration face aux changements » donne lieu notamment aux publications de Pierre Grémion, *La mise en place des institutions régionales*, Paris, 1966, et Pierre Grémion, Jean-Pierre Worms, *Les institutions régionales et la société locale*, Paris, 1968.

plus engagée pour promouvoir leurs services dans le champ de la production de l'information économique locale.

Le chantier du chiffre en région est investi en revanche par les Missions régionales mises en place auprès des nouveaux préfets régionaux en 1964, ou les services déconcentrés du ministère de la Construction puis ceux du ministère de l'Equipement qui lui succède en 1966, avec en particulier les Organismes régionaux d'étude des aires métropolitaines, qui tous développent des compétences en matière d'expertise statistique et multiplient les études urbaines. Pour les promoteurs nationaux de la politique d'aménagement du territoire cependant, cette expertise économique régionale demeure insuffisante. Dans la perspective d'une proposition du Conseil économique et social, la DATAR lance alors l'idée de la création de structures regroupant les utilisateurs et les producteurs d'information économique dans les grandes agglomérations du pays autour du projet de rassemblement et de stockage de cette information : les Observatoires économiques régionaux.

Les débats et les combats que se livrent alors les acteurs nationaux et locaux, producteurs ou utilisateurs de l'information statistique, autour du projet des Observatoires économiques régionaux puis de son institutionnalisation, font l'objet de cette seconde partie.[2] Ils permettent d'appréhender d'abord les conditions de l'abandon par l'INSEE au cours des années soixante du champ des études urbaines qu'investissent au contraire les ingénieurs de Ponts et chaussées par le biais de la création du ministère de l'Equipement. La proposition de création des OER apparaît alors comme une tentative de la DATAR pour suppléer au retrait de l'INSEE en région et se prémunir contre une pénurie d'informations économiques locales.

La réaction de l'ensemble des administrateurs de l'INSEE face à ce projet qui remet en cause le monopole de leur administration sur l'activité de coordination statistique incite à se pencher ensuite sur le fonctionnement et le développement du système statistique à cette époque. L'organisation, par l'association des administrateurs de l'INSEE, d'un important colloque consacré à la place de l'INSEE dans le champ de la production de l'information économique, offre cette occasion. Préparé pendant plus d'une année, imaginé avec le soutien

[2] Une étude importante sur le processus d'institutionnalisation des Observatoires économiques régionaux a déjà été réalisée par les sociologues Haroun Jamous et Pierre Grémion ; cf. Haroun Jamous, Pierre Grémion, *L'ordinateur au pouvoir. Essai sur les projets de rationalisation du gouvernement et des hommes*, Paris, Seuil, 1978. Les auteurs centrent cependant leur recherche sur le lien de ces structures avec la politique d'informatisation des administrations menée au début des années soixante-dix notamment par la Délégation à l'Informatique créée auprès du ministère du Développement industriel en mars 1971. Notre enquête a porté essentiellement sur les années qui précèdent cette date, au cours desquelles se déroule le processus de genèse des observatoires, largement lié à l'action de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale comme l'indique d'ailleurs les auteurs dont le cadre problématique nous a largement guidé ; *ibid*., p. 28.

du directeur de l'INSEE Claude Gruson et tenu finalement sous le patronage de son successeur Jean Ripert, ce colloque laisse en effet d'importantes archives et de nombreux souvenirs dans les mémoires des protagonistes de l'heure. Ces matériaux permettent de retracer les investissements différenciés des directions de l'INSEE dans son organisation, les thèmes abordés dans les travaux préparatoires, les lieux de discussions et d'oppositions. On envisage alors les mécanismes organisationnels de l'institution de la statistique, ainsi que l'économie de ses liens avec les champs politique et scientifique. Ce faisant, on éclaire la réception, par ses administrateurs, du projet des OER, liée à des préoccupations nouvelles, que certains d'entre eux formulent, quant au monopole dont ils disposent dans l'orientation du système statistique. Le chapitre 4 se termine ainsi avec la clôture des travaux du colloque en juin 1967, alors même que se déroule à Marseille l'inauguration officielle du premier Observatoire économique régional.

Dans les semaines qui suivent le colloque, le nouveau directeur de l'INSEE engage la réforme des directions régionales dans laquelle les Observatoires économiques régionaux en cours d'installation sont marginalisés. Le projet d'orientation, par les acteurs économiques locaux, des systèmes locaux d'information en construction est progressivement abandonné, les OER devenant en quelques années les structures régionales de la nouvelle politique de diffusion de l'information que l'INSEE met en place. Cette institutionnalisation qui s'opère sur la base d'une réorientation du projet initial de la DATAR est à nouveau l'occasion d'envisager les deux versants de la dynamique du développement des institutions régionales du chiffre. On distingue en effet les mécanismes internes à l'INSEE qui favorisent le développement, dans les régions, des modes de production de l'information statistique éprouvés à l'échelon national. Mais on constate également que la réforme des directions régionales répond à une stratégie de reconquête par l'INSEE du champ de la production de l'information économique locale, stratégie qui résulte des interactions de l'INSEE avec son environnement politique. On souligne ainsi l'influence, au cours de ces dernières années de la décennie, des mouvements de mai 1968, de l'organisation, l'année suivante, du référendum sur les régions, ou encore celle de la préparation du VI$^{ème}$ Plan, qui comporte une commission de l'Information économique. Le chapitre 5 s'achève avec le projet de rattachement des OER, en 1972, au nouveau département de la Diffusion de l'INSEE, qui consacre l'oubli du programme de leur genèse.

CHAPITRE 4

# UN PROJET DE DÉVELOPPEMENT DE LA STATISTIQUE RÉGIONALE EXTÉRIEUR À L'INSEE

Lorsque la réforme régionale de 1964 confie aux nouvelles institutions la charge de la préparation et du suivi de la régionalisation du Plan national, la tâche de « l'établissement des statistiques » est explicitement sortie de leurs prérogatives. L'INSEE, qui conserve cette mission, semble pourtant très désengagé du chantier du développement des statistiques en région. Depuis le remplacement de Francis-Louis Closon par Claude Gruson, le programme régional des directions régionales est progressivement abandonné. Les tâches de synthèse des données statistiques régionales, susceptibles d'alimenter la planification régionale, sont confiées à une division de la direction générale. Parallèlement, les directions régionales reçoivent des recommandations pour ne pas s'engager dans la réalisation d'études urbaines dont le champ est en plein développement, afin d'éviter de disperser leurs moyens, qui doivent être disponibles pour les tâches de synthèse nationales. Enfin, les directions régionales elles-mêmes sont privées de tout crédit d'investissement, l'intégralité de ces sommes étant allouée aux services de la direction générale (4.1.).

Le retrait de l'INSEE du champ de l'expertise statistique locale s'accompagne d'une multiplication d'initiatives publiques et privées qui rend impérative, aux yeux des promoteurs de la politique de planification régionale, une action de coordination et de développement des systèmes régionaux d'information économique. Plusieurs rapports administratifs sont ainsi réalisés au Conseil économique et social, puis au Commissariat général au Plan, qui débouchent finalement sur la formulation, par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, du projet de création dans les grandes villes d'Observatoires économiques régionaux, quelques semaines seulement après les décrets de la réforme régionale. Mobilisant les structures des directions régionales de l'INSEE, le projet reçoit d'abord un accueil mitigé de la part de la direction générale. Le ministère des Finances arbitre finalement en faveur de sa mise en œuvre. Mais les administrateurs de l'INSEE héritent du chantier et ont alors l'occasion de réorienter l'institutionnalisation du projet (4.2.).

Plus qu'une opposition catégorique à l'égard du projet des OER, la réponse de la direction générale de l'INSEE s'explique d'abord par le désintérêt qui entoure à cette époque

le dossier régional au sein de cette institution. Parallèlement, les administrateurs de l'INSEE nourrissent d'importantes inquiétudes sur les contours de leur mission, largement réorientée depuis l'arrivée du promoteur de la comptabilité nationale qu'est Claude Gruson. Un colloque, imaginé en 1966 par leur association professionnelle pour repousser les incertitudes, est ainsi l'occasion de nombreux débats qui révèlent la marginalité dans laquelle se trouve l'enjeu du dossier régional. Pourtant, les réflexions relatives à la mission de service public de l'administration de la statistique, conduites sous l'influence des anciens agents du service des Etudes économiques et financières du ministère des Finances qui a fusionné quelques années plus tôt avec l'INSEE, débouchent sur une remise en cause des modes de production autocentrés de l'information statistique qui fait écho au projet des comités de pilotage pluralistes des Observatoires économiques régionaux (4.3.).

## 4.1. L'abandon du programme régional des directions régionales

Engagée avec les Plans d'action régionale, la politique de planification régionale se poursuit pendant la seconde moitié des années cinquante, les agents du Commissariat général au Plan chargés de l'élaboration des plans étant progressivement incités à réaliser leurs travaux en concertation avec les administrations ou les représentants économiques locaux. Malgré cette évolution, susceptible de favoriser la réussite du projet de Francis-Louis Closon, les directions régionales de l'INSEE ne parviennent pas à développer suffisamment l'activité de synthèse régionale qui pourrait les constituer en fournisseurs institutionnels des statistiques nécessaires à l'élaboration des plans régionaux. Elles semblent au contraire asphyxiées par le poids chaque année plus important des tâches d'exploitation destinées à la statistique nationale. En 1962, le Commissariat général au Plan recommande ainsi la création en région de « groupes de synthèses » rassemblant des fonctionnaires des différents services déconcentrés de l'Etat, qui enregistre cet état de fait.

La décision fait suite également à l'arrivée, quelques mois plus tôt, de Claude Gruson à la tête de l'INSEE. Celui-ci ne nourrit aucun dessein particulier en ce qui concerne les directions régionales. Contre le mouvement de décentralisation de la politique de planification régionale qui s'engage, il décide ainsi de faire réaliser les synthèses régionales par la direction générale, au sein de laquelle il crée une division spécifique. De même, concernant les études urbaines en plein développement, les directions régionales reçoivent des directives pour ne

pas engager des travaux qui risqueraient de les retarder dans leurs activités destinées à la production des statistiques nationales. De sorte que les Missions régionales, nées de la réforme de 1964, écartées, par leur décret même qui les crée, de l'activité de production statistique, développent, en revanche, des compétences d'étude statistique qui les placent rapidement en concurrence avec les directions régionales de l'INSEE.

### *Les directions régionales à l'écart des balbutiements parisiens de la planification régionale*

En décembre 1958, les Programmes d'action régionale sont fondus avec les Plans d'aménagement régional prévus par la loi cadre sur la construction de 1957 et deviennent des Plans régionaux de développement économique et social et d'aménagement du territoire. La procédure de leur élaboration, encore largement centralisée, prévoit cependant la consultation de « l'échelon régional » dont le statut demeure vague. Les directions régionales de l'INSEE apparaissent toutes désignées pour jouer le rôle que leur destine depuis plusieurs années Francis-Louis Closon. L'exemple du plan alors réalisé pour la région Rhône-Alpes, s'il révèle la mobilisation par son concepteur parisien de certaines données chiffrées de la direction régionale de Lyon, démontre surtout la faible lisibilité des travaux d'étude qui y sont réalisés. Les « variétés » du Bulletin régional de statistique ne sont pas évoquées parmi les sources du diagnostic. Cette absence est également le résultat de l'accroissement, constant depuis plusieurs années, de la part de leur activité que les directions régionales consacrent aux travaux nationaux.

A l'occasion de la création des Plans régionaux de développement économique et social et d'aménagement du territoire, le « groupe de synthèse » s'institutionnalise et devient le Comité des plans régionaux. L'innovation majeure vient cependant de ce que les plans régionaux sont dorénavant soumis à « une consultation de l'échelon régional organisé à la diligence des préfets ».[1] Pour faciliter cette consultation, un décret du 7 janvier 1959 prévoit la désignation de préfets coordonnateurs chargés de présider des « conférences interdépartementales » – il n'existe pas encore de préfet de région. La vocation première de ces conférences est le suivi de l'application des plans régionaux. La procédure d'élaboration de ces documents demeure, elle, assez largement centralisée, confiée à un rapporteur par le biais du Comité des plans régionaux (cf. Figure 12).

[1] Décret n°58-1459 du 31 décembre 1958, J.O. du 4 janvier 1959.

**Figure 12. Les documents de la planification régionale**

| Création | Désignation | Réalisation | Type de document |
|---|---|---|---|
| Décret 55-873 du 30 juin 1955 | Programmes d'action régionale (PAR) | Groupe de synthèse du Comité économique interministériel, présidé par Jean Vergeot, commissaire adjoint au Plan | Monographies régionales basées sur des études du type de celles réalisées par les directions régionales |
| Arrêté du 28 novembre 1956 | Création de 22 régions de programme conformément aux conclusions des travaux du Groupe de synthèse | | |
| Décret 58-1459 du 31 décembre 1958 | Plans régionaux de développement économique et social et d'aménagement du territoire | Comité des plans régionaux du Commissariat général au Plan<br>+ consultation de l'échelon régional organisé à la diligence des préfets | Les travaux revêtent une forme très proche de celle des PAR.<br>Les directions régionales sont sollicitées, mais exclusivement comme fournisseurs de chiffres. Leurs études statistiques ne sont pas mobilisées (cf. Plan de Rhône-Alpes) |
| Décret du 7 janvier 1959 | Institution de préfets coordonnateurs chargés de présider des Conférences interdépartementales | | |
| Décret du 2 juin 1960 | Institution de 21 circonscriptions d'action régionale.<br>modifications par rapport à 56 : la création de Rhône-Alpes (fusion des régions Rhône et Alpes), le rattachement à la région Midi-Pyrénées des Basses-pyrénées et des Pyrénées orientales. | | |
| Circulaire du 18 décembre 1961 | Tranches opératoires du IV$^{ème}$ Plan | Conférence interdépartementale | L'objectif est d'établir des priorités dans les investissements. D'où la nécessité de disposer de synthèses régionales intersectorielles. On parle de quantification des plans régionaux |
| Notes du CGP des 30 mars et 20 octobre 1962 | Recommandations pour la création de « groupes de synthèse » dans les régions pour la préparation des tranches opératoires | | |
| Instruction générale du 20 février 1964 | Tranches régionales du V$^{ème}$ Plan | Conférence administrative régionale, après préparation par la Mission régionale | La logique de quantification des plans régionaux est encore renforcée. |

Certains rédacteurs des plans régionaux s'appliquent à faire vivre la consultation régionale prévue par le texte du décret. C'est le cas en particulier du rapporteur du Plan de Rhône-Alpes, l'administrateur au Sénat Philippe Bernard, qui prend le temps de rencontrer de nombreux acteurs locaux et base son travail sur celui déjà réalisé par les différents Comités d'expansion économique successifs de la région.[2] Une allusion à la direction régionale de

[2] Philippe Bernard, "Rhône-Alpes. Plan régional de développement économique et social et d'aménagement du territoire", J.O., 1960, 336 p., p. 30.

l'INSEE inscrite dans son rapport publié en 1960 témoigne de ce que cette dernière a constitué son interlocuteur privilégié pour l'administration de la statistique.[3] Le rapport comporte d'ailleurs d'importantes annexes statistiques – un tiers du rapport – qui proviennent en majorité de l'INSEE.[4]

Cependant, nulle part dans le Plan de Rhône-Alpes, il n'est fait allusion aux travaux des statisticiens de la direction régionale de Lyon. Le document – malgré les nombreuses annexes statistiques – est pourtant d'une facture qui le rapproche de ces travaux. Il n'a rien, en effet, d'une synthèse comptable régionale et se présente davantage comme un mémoire de géographe statisticien érudit sur la région. Dans le chapitre consacré à l'habitat urbain, l'évocation des « enquêtes menées il y a quelques années » permet d'imaginer que le Bulletin régional de statistiques Rhône-Alpes a été consulté (cf. *supra*). Les statisticiens de la direction de Lyon ont en effet développé une expertise particulière dans le domaine de la construction.[5] Mais la référence n'est pas mentionnée. De même, concernant l'industrie automobile sur laquelle plusieurs études ont été publiées dans le BRS Rhône-Alpes sous forme de « variétés », rien n'est dit dans le rapport de Philippe Bernard.

Plutôt que de faire l'hypothèse d'une volonté délibérée du rapporteur parisien de ne pas citer l'intégralité de ses sources, on doit mettre en avant, au contraire, les différents indicateurs dont nous disposons de l'affaiblissement des directions régionales. Leurs effectifs d'abord, en baisse continuelle tout au long de la décennie précédente, sont incompatibles avec l'explosion des études urbaines et le développement de la politique de la planification régionale. De 1953 à 1958, le nombre de cadres dans les directions régionales passe ainsi de 122 (dont 37 administrateurs) à 114 (dont 31 administrateurs).[6]

Mais la principale cause de l'affaiblissement des directions régionales est l'alourdissement constant des tâches d'exploitation manuelle ou mécanographique des fichiers et enquêtes, destinées au système statistique national, alors que les besoins en études

[3] A la page 325, il est ainsi fait allusion à des données du recensement 1954 « manquantes à la direction régionale ». L'établissement d'un contact avec la direction régionale de l'INSEE est également confirmé par André Babeau qui réalise quelques mois plus tard le plan de la Picardie ; cf. Entretien téléphonique avec l'auteur du 17 septembre 1999.

[4] Les autres sources statistiques sont les différents services statistiques des ministères.

[5] La rubrique « Construction » qui apparaît dans le premier numéro du Bulletin régional de statistique de la direction régionale de l'INSEE de Lyon, au 1er trimestre 1952, prend le nom de « Permis de construire » en 1954. Elle disparaît cependant en 1955.

[6] « Note sur l'évolution depuis 10 ans du personnel dans les Directions régionales », 3 décembre 1962 ; SAEF, B 55 481. Cette statistique s'inscrit en faux de la note que Francis-Louis Closon adresse à son ministre en février 1960 dans laquelle il affirme qu'il a dû rapatrier en 1957 à la direction générale tous ses cadres des directions régionales. Cette dernière témoigne une nouvelle fois du militantisme de Francis-Louis Closon.

régionales ou locales sont sans cesse plus importants.[7] Depuis le début des années cinquante, l'INSEE a en effet hérité de fichiers qui ont considérablement alourdi la charge de travail des directions régionales.[8] De sorte que beaucoup d'administrateurs de l'INSEE, le directeur de l'Exploitation en tête, pensent que la tâche des directions régionales demeure avant tout une tâche d'exploitation.[9] Parallèlement à l'extension des activités d'exploitation, il faut noter aussi leur mutation progressive qui rend la tâche des directions régionales toujours plus ingrate. A partir des années cinquante se développent en effet des travaux s'appuyant sur la méthode statistique nouvelle du sondage, qui nécessitent un nombre important d'enquêteurs.[10] Les agents des directions régionales sont alors largement mobilisés. Or, si la gestion traditionnelle des fichiers, contraignante pour les directions régionales, leur permet cependant de réaliser des extractions régionales pour mener des études localement, le traitement régional des enquêtes par sondage est impossible. Outre l'opacité des formalismes mathématiques du calcul des probabilités, les échantillons, représentatifs au niveau national, sont inutilisables au niveau régional.

Faibles, les directions régionales n'ont pas la capacité de s'imposer pour réaliser les synthèses régionales confiées au Comité des plans régionaux. Malgré les velléités de Francis-Louis Closon, les directions régionales de l'INSEE demeurent à l'écart du chantier de la planification régionale qui se développe.

### *La politique régionale du nouveau directeur général de l'INSEE*

En octobre 1961, le chef du service des Etudes économiques et financières du ministère des Finances, Claude Gruson, succède à Francis-Louis Closon à la tête de l'INSEE. La nomination est également l'occasion d'un rattachement d'une partie importante du SEEF à l'administration de la statistique. La fusion s'inscrit dans la perspective engagée l'année

[7] Le remplacement progressif de la mécanographie par l'informatique qui libère les directions régionales d'une part importante des tâches d'exploitation, n'intervient que plus tard, après 1962 ; cf. Michel Volle, 1980, *op. cit.*, p. 152.

[8] Ainsi le directeur régional de Marseille écrira-t-il quelques années plus tard, dans un courrier qu'il adresse au directeur général, son regret que « les directions régionales s'encombrent encore de travaux comme le fichier électoral » ; cf. Note de Paul Carrère du 20 février 67, SAEF, B 55 481.

[9] Dans une « note pour la coordination des travaux régionaux », vraisemblablement écrite au début de 1965, Gabriel Chevry fixe clairement comme restreinte « la part laissée aux travaux régionaux ». Seules selon lui les directions régionales des grandes villes « peuvent être chargées de travaux d'élaboration de synthèses statistiques et économiques : comptes régionaux, programmation, entreprise diverses » ; cf. SAEF, B 55 367.

[10] Il s'agit des enquêtes, auprès des ménages, sur l'emploi, les budgets de famille et diverses pratiques sociales, ou de la mise sur pied de l'indice des prix. Sur cette évolution, voir INSEE, 1996, *op. cit.*, pp. 54-55.

précédente, lors de la préparation du IV[ème] Plan, réalisée pour la première fois sur la base des cadres de la comptabilité nationale.[11] Il s'agit de faire de l'INSEE « l'instrument de la comptabilité nationale et l'infrastructure intellectuelle de la planification ».[12] Ce faisant, le changement de directeur général de l'INSEE annonce l'abandon du programme régional des directions régionales.

Inspecteur général des Finances, Claude Gruson « bénéficie d'une certaine solidarité de corps avec les fonctionnaires du Budget » qui se traduit dès l'année suivante par un redressement du budget de l'INSEE que son prédécesseur n'aurait pu imaginer.[13] Les directions régionales en revanche ne bénéficieront pas de cette manne nouvelle. Claude Gruson au contraire, après avoir pris connaissance de l'évolution depuis dix ans du personnel dans les directions régionales,[14] décide le gel des crédits pour ces services.[15]

Parallèlement, Claude Gruson engage la réorganisation de l'organigramme de la direction générale (cf. Figure 13). Les directions régionales, pourtant vieillissantes, ne sont pas, une fois de plus, concernées par la réforme. La principale décision est la création de la direction des Synthèses économiques qui regroupe l'ensemble des services de l'ancien SEEF, ainsi que le service de la Conjoncture, anciennement rattaché à la direction « Statistique économique et conjoncture » que dirigeait le conjoncturiste Jacques Dumontier. La direction des Synthèses est confiée à Louis-Pierre Blanc, et, en son sein, la division des « Synthèses rétrospectives, Comptes économiques et Projections à court terme » à Jacques Mayer, tous deux des anciens collègues de Claude Gruson au SEEF, des « comptables nationaux » comme ils sont alors nommés à l'INSEE.

**Figure 13. La réorganisation de l'organigramme de l'INSEE en 1962**
Source : *Cinquante ans d'INSEE… ou la conquête du chiffre*, INSEE, 1996, p. 76.

| Statistique économique et conjoncture<br>Jacques Dumontier | Démographie et exploitation<br>Gabriel Chevry |
|---|---|

⇓

[11] *Ibid.*, p. 74.
[12] Michel Amiot, *Contre l'Etat, les sociologues. Eléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France (1900-1980)*, Paris, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1986, 304 p., p. 99.
[13] Michel Volle, 1980, *op. cit.*, p. 150. Pour une socio-biographie de Claude Gruson, voir Vincent Spenlehauer, 1998, *op. cit.*, pp. 51-58.
[14] Note du 3 décembre 1962, *op. cit.*
[15] Ce n'est que lors de la préparation du budget de 1966 que Claude Gruson se souciera d'obtenir des crédits pour les directions régionales, reconnaissant au passage que « dans ce qu'il [considérait] comme une période de restriction budgétaire pour l'INSEE qui [avait] besoin de se développer encore (période 61-65), il [a] affecté ses administrateurs aux tâches de synthèses nationales, au détriment des directions régionales » ; cf. SAEF, B 55 367, Note du directeur général au ministre, « Perspectives d'évolution de l'INSEE », 6 juillet 1965.

| Synthèses économiques<br>Louis-Pierre Blanc | | | | | Statistique générale<br>Jacques Dumontier | | Travaux régionaux et coopération<br>Gabriel Chevry |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Synthèses rétrospectives Comptes économiques, Projections à court terme<br>Jacques Mayer | Programmes | Conjoncture<br>Jacques Méraud | **Etudes régionales** (*)<br>André Timmel | Etudes théoriques (*)<br>Philippe Sentis | Consommation<br>Jacques Desabie | Etude des entreprises<br>André Hamaide | |

* Divisions ajoutées lors du second semestre de 1962 (cf. *infra*).

Concernant les statistiques régionales, le nouvel organigramme, qui fait apparaître une direction des Travaux régionaux, ne doit pas faire illusion. Sous ce terme trompeur, se cache l'activité de coordination des tâches d'exploitation effectuées par les directions régionales, auparavant prise en charge par la direction « Démographie et exploitation » que la réorganisation a amputée des services d'analyse, de son service de la Conjoncture en particulier. Il ne s'agit en aucun cas d'une promotion des « travaux régionaux » au sens où il en a été question jusqu'à présent dans ce travail d'études statistiques locales.

### *Engager la réalisation de synthèses régionales à Paris*

Au moment où s'élabore le nouvel organigramme de la direction générale de l'INSEE, la régionalisation du Plan prend une nouvelle ampleur. Après six ans d'expérimentation, la politique des plans régionaux lancée en 1955 apparaît, en effet, insatisfaisante.[16] Ces documents constituent de passionnants inventaires régionaux, cependant « dépourvus de prévisions datées, d'échéances ».[17] Ils ne permettent pas d'aider à la localisation des équipements dont le financement est inscrit au Plan. A l'occasion des derniers travaux de la préparation du IV$^{ème}$ Plan, il est décidé d'ajouter aux plans régionaux un échéancier des investissements, les « tranches opératoires », qui devront être déterminées par les préfets réunis au sein de Conférences interdépartementales.[18] Devant les obstacles qui se présentent à

[16] En 1962, douze plans ou programmes régionaux ont déjà été officiellement publiés ; cf. Bernard Pouyet, Patrice (de) Monbrison-Fouchère, 1964, *op. cit.*, p. 157.
[17] *Ibid*.
[18] Définie dans une circulaire du 18 décembre 1961, la notion est inscrite quelques semaines plus tard dans la loi de création du IV$^{ème}$ Plan de développement économique et social pour les années 1962 à 1965 ; *ibid*., p. 159.

la réalisation de l'exercice en région, Claude Gruson envisage de faire réaliser des synthèses régionales par la direction générale de l'INSEE.

Pour expliquer la nouveauté des tranches opératoires du IV$^{ème}$ Plan, certains économistes évoquent le projet d'une « quantification des plans régionaux ».[19] L'emploi du terme est délicat tant il pourrait laisser penser que les plans régionaux étaient jusqu'alors dépourvus de statistiques. Il suggère pourtant l'évolution envisagée pour ces documents ; de la forme d'études monographiques régionales réalisées par des économistes, géographes, ou urbanistes, vers une forme comptable plus systématisée se rapprochant de ce que les statisticiens nomment des synthèses. Ironie de l'histoire, c'est donc au moment où la politique de planification régionale opère un mouvement de déconcentration susceptible de favoriser la mobilisation des directions régionales de l'INSEE que les documents de planification régionale s'éloignent du type de travaux réalisés depuis des années par les directions régionales de l'INSEE (cf. Figure 12).

Pour les agents du système politico-administratif local mobilisés dans la préparation des tranches régionales par le biais de conférences interdépartementales, l'incapacité des directions régionales à satisfaire leurs demandes en information apparaît incompréhensible. Les universitaires grenoblois qui suivent la préparation de la tranche opératoire du plan de Rhône-Alpes dénoncent ainsi, dans un ton contestataire peu coutumier à leur corporation, la situation de la direction régionale de Lyon :

> *« De toute évidence, son rôle aurait pu être infiniment plus important si elle n'avait pas souffert d'un "scandaleux" sous-équipement en hommes et en matériel (Cette direction, qui occupe le second rang après celle de Paris, comprend deux administrateurs et quatre attachés).*
>
> *« Il n'est pas question de faire de la planification régionale sans statistiques ; aussi importera-t-il à l'avenir, non seulement de régionaliser les différentes statistiques actuellement élaborées sur le plan national, mais aussi d'équiper les régions en laboratoires statistiques ».*[20]

Devant l'absence, en région, de fournisseurs de statistiques de synthèse régionale, le Commissariat au Plan prend alors l'initiative de recommander, pour la préparation des

[19] Jules Milhau, "La régionalisation du Plan en France", *Revue de l'économie méridionale*, n° 38, 1962, pp. 115-122, p. 119.
[20] Bernard Pouyet, Patrice (de) Monbrison-Fouchère, 1964, *op. cit.*, p. 182.

tranches régionales, la création en région de « groupes de synthèse » composés de hauts fonctionnaires appartenant aux grands corps techniques.[21] Il s'agit de doter le préfet coordonnateur d'une administration technique capable de rassembler des éléments de cadrage pour les réunions de préparation du plan. Mais la constitution de ces groupes de synthèse se confronte au manque d'attrait que représente le projet pour les grands corps.[22] La déconcentration en région de l'élaboration en région des tranches opératoires apparaît rapidement compromise. L'élaboration de la planification régionale doit demeurer parisienne. Par extension, les « tranches opératoires » des plans régionaux deviennent les tranches régionales du IV$^{ème}$ Plan.[23] Il s'agit d'opérer la régionalisation des prévisions en équipement inscrites dans le Plan.

Devant ce mouvement de centralisation, Claude Gruson dote la jeune direction des Synthèses économiques d'une nouvelle division, la division des Etudes régionales, qui sera chargée des productions statistiques concernant la politique de planification régionale : la comptabilité régionale et la programmation régionale.[24] La première expérience de régionalisation des comptes nationaux est ainsi entamée, dès l'année suivante, sur la base des comptes de 1962 et publiée en 1966.[25] Les directions régionales de l'INSEE n'y participent que très peu.[26] La division des Etudes régionales s'attelle également à la réalisation des tranches opératoires du IV$^{ème}$ Plan et à la préparation de la régionalisation du V$^{ème}$ Plan. Là encore, les directions régionales sont tenues à l'écart.

La position du nouveau directeur général de l'INSEE à l'égard des statistiques régionales et des directions régionales est simple. Les seules statistiques régionales dignes d'intérêt sont celles que demande la mise en place d'une politique de planification régionale : les synthèses régionales. Or, à la différence des travaux statistiques spécifiquement régionaux, celles-ci peuvent être réalisées à Paris. Les directions régionales sont donc clairement abandonnées. Mais les synthèses régionales ne sont pas pour autant plébiscitées. Le responsable de la division des Etudes régionales sur l'ensemble de la période pendant laquelle Claude Gruson est directeur juge ainsi de la modestie des travaux que son équipe mène alors,

[21] Note du 30 mars 1962 complétée par la note du 20 octobre 1962 ; *ibid*., p. 181.
[22] En Rhône-Alpes par exemple, le groupe ne peut être constitué ; *ibid*., p. 183.
[23] *Ibid*., p. 161.
[24] Ainsi que le rapporte plus tard le premier directeur de la division, André Timmel, « Développement des études et des statistiques régionales », dans G. Laurent, Roland Nistri, André Timmel, *Réflexions sur les missions et les structures optimales à moyen terme des services métropolitains locaux de l'INSEE*, 7 novembre 1967, p. 25.
[25] « Cette expérience ne sera pas à l'origine d'un véritable système de comptes régionaux, mais de séries relatives aux principaux agents régionaux qui seront complétées dans la décennie suivante par des comptes de branches industrielles et du produit intérieur brut régional » ; cf. INSEE, 1996, *op. cit*., p. 81.

compte tenu avant tout du « faible investissement que réalise alors l'INSEE dans un domaine où la méthodologie demande à être largement travaillée ».[27]

### *La concurrence des Missions régionales*

Le 14 mars 1964, un décret relatif à l'organisation des services de l'Etat en région dote les préfets coordonnateurs – qui prennent le titre de préfet de la région (nom de la circonscription d'action régionale) – de services administratifs propres : les Missions, « dont les membres sont choisis parmi les fonctionnaires administratifs ou techniques de catégorie A et nommés par arrêté du Premier ministre ».[28] L'article 5 du décret consacré aux attributions du préfet chargé de la région précise qu'il est chargé de la préparation et du suivi de l'exécution de la tranche régionale du Plan national de développement économique et social. Compte tenu de la tâche de coordination des services civils de l'Etat qui lui est également attribuée, le texte aurait pu confier l'élaboration du programme de travail des directions régionales de l'INSEE aux nouveaux préfets des régions. Ce bouleversement est pourtant précautionneusement rejeté, dès l'article 2 du décret qui établit que « les modalités d'établissement des statistiques » sont sorties de leurs prérogatives.[29]

Les directions régionales de l'INSEE conservent donc la maîtrise du système statistique public en région. Cependant, elles se voient dépossédées, au profit des nouvelles Missions, de la tâche de préparation des synthèses régionales destinées à alimenter les travaux de planification régionale. Quelques administrateurs de l'INSEE se font ainsi détacher dans les Missions.[30] Ils sont employés à des travaux complémentaires de ceux qui sont conduits dans les directions régionales, de rassemblement et de diffusion de données statistiques

[26] D'après le témoignage de André Timmel, 1967, *op. cit*., p. 25.
[27] *Ibid*. Parmi les travaux que réalise alors la Division des études régionales, on peut quand même évoquer encore les projections régionales de démographie et d'emploi, d'abord annexées à la loi de Finances à partir de 1963, qui débouchent ensuite sur la publication du « Statistiques et indicateurs des régions françaises » ; cf. INSEE, 1996, *op. cit*., p. 89.
[28] Jacques Teneur, Lino Qual (di), 1972, *op. cit*., p. 28. La réforme réalisée par ce décret est en réalité beaucoup plus vaste et a fait l'objet à ce titre de nombreuses études de science politique dont la plus complète est sans doute celle de Pierre Grémion sur laquelle nous nous sommes largement appuyé ; cf. Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, coll. Sociologie, 1976, 480 p.
[29].Jacques Teneur, Lino Qual (di), 1972, *op. cit*., p. 28.
[30] C'est le cas au sein de la mission de la région du Nord-Pas-de-Calais ; *ibid.,* p. 35. Il semble également que certains administrateurs de l'INSEE restés attachés administrativement aux directions régionales, effectuent un temps partiel à la mission ; cf. Pierre Grémion, 1976, *op. cit*., p. 64 (n).

régionales,[31] ou encore d'affinage des chiffres élaborés par l'INSEE.[32] De sorte que les Missions régionales prennent une place, dans la préparation du V$^{ème}$ Plan, que plusieurs directeurs régionaux de l'INSEE estiment préjudiciable au développement de leurs structures. L'inquiétude est d'autant plus grande que les directeurs régionaux semblent ne pas espérer de changement d'attitude de Claude Gruson à leur égard, comme en témoigne le courrier d'alerte que l'un d'entre eux adresse à la direction générale dans les semaines qui suivent son départ, et qui souligne combien il est « urgent de préciser et d'imposer le rôle de l'INSEE vis-à-vis des missions régionales ».[33]

Du fait du recrutement des directeurs de ces missions régionales, effectué par les préfets des régions au sein du corps préfectoral, leur fonctionnement aboutit rapidement à de multiples blocages.[34] Cette situation qui contribue à atténuer la concurrence faite aux directions régionales de l'INSEE, n'efface pas pour autant, dans l'esprit de leurs directeurs, les insuffisances du développement de l'information économique qu'a révélées la création de ces structures.[35] De l'avis de beaucoup d'administrateurs de l'INSEE en poste dans les directions régionales, la division des Etudes régionales mise en place par Claude Gruson ne permet pas de faire face à la demande croissante en synthèses régionales qu'impose la mise en place d'une politique de planification régionale.

### *Le chantier désinvesti des études urbaines*

Parallèlement à l'institutionnalisation de la politique de planification régionale, les années soixante sont également celles de l'essor, dans les champs universitaire et administratif, des études urbaines qui se bâtissent sur la base d'informations économiques et sociales localisées.[36] Or, les travaux menés depuis des années dans les directions régionales s'apparentent bien davantage à ces études urbaines qu'aux synthèses régionales qui doivent nourrir les documents de la planification régionale. L'INSEE se trouve ainsi dans une position plus favorable pour participer au développement des études urbaines. Pourtant, la direction

[31] André Timmel, 1967, *op. cit.*, p. 23.
[32] Pierre Grémion, 1976, *op. cit.*, p. 103.
[33] Paul Carrère, 1967, *op. cit.*
[34] Pierre Grémion, 1976, *op. cit.*, pp. 62-66.
[35] Ainsi le directeur régional de Clermont-Ferrand s'exprime-t-il à cette époque en ce sens ; cf. Pierre Soubie, « Aspects régionaux de l'information économique », rapport dans le cadre de la préparation au colloque sur l'information économique des 23 et 24 juin 1967 (cf. *infra*).
[36] Sur le développement de la sociologie urbaine, on pourra consulter Michel Amiot, 1986, *op. cit.*

générale favorise la mise à l'écart des directions régionales de ce chantier au même moment investi par les ingénieurs de Ponts et chaussées du nouveau ministère de l'Equipement.

A la tête de la direction des Synthèses économiques dont dépend la division des Etudes régionales, Louis-Pierre Blanc est convaincu, comme son ami Claude Gruson, que l'INSEE doit se mettre tout entier à disposition de la comptabilité nationale à bâtir. Même si les directions régionales ne dépendent pas administrativement de lui, il dispose, par le biais de la division des Etudes régionales, d'un moyen pour orienter le développement de leur travaux. On a ainsi retrouvé un courrier d'octobre 1966, que Louis-Pierre Blanc adresse, en nom et place du directeur des Etudes régionales, aux directions régionales, pour leur demander de ne pas répondre à une sollicitation qui a dû leur parvenir de la société SETEC qui a engagé la réalisation d'études urbaines dans neuf agglomérations françaises.[37] La justification offerte évoque la nécessité de coordination à laquelle les services de l'INSEE doivent se plier devant l'afflux des demandes extérieures. Il convient donc que les directions régionales ne se dispersent pas dans des travaux proprement régionaux et qu'elles réservent leur force pour alimenter les travaux d'élaboration des synthèses nationales.

Derrière l'exposé des missions prioritaires assignées à l'INSEE, qui justifie l'abandon des travaux statistiques régionaux, se cache le désintérêt de nombreux « comptables nationaux », arrivés à l'INSEE avec Claude Gruson, pour le développement des statistiques régionales.[38] A ce titre cependant, les « comptables nationaux » ne se distinguent pas véritablement de leurs collègues administrateurs de la direction générale, comme en témoigne le rapport que rédige, un peu plus tard, le responsable de la division des Programmes statistiques, Jacques Thibau, sur le sujet des « statistiques régionales ».[39] Soucieux de distinguer les « statistiques de synthèse régionale » des « statistiques régionales », l'administrateur de l'INSEE estime ainsi qu'il n'appartient pas à l'INSEE de participer à la production de ces dernières. La radicalité de ce jugement permet d'envisager les mécanismes du désinvestissement du chantier des études urbaines qu'entreprend l'INSEE lors de la première moitié des années soixante.

A l'opposé de la position occupée par l'INSEE, plusieurs autres institutions administratives se développent à cette époque en lien avec sur le succès des études urbaines.

[37] Note de Louis-Pierre Blanc du 4 octobre 1966 ; cf. Archives privées d'Alain Desrosières.
[38] Entretien avec Claude Gruson du 1er février 1996.
[39] Jacques Thibau, « Les statistiques régionales », 15 novembre 1968 ; cf. SAEF B 55 481. Il s'agit de ne pas confondre la division des Programmes statistiques chargée de définir le contenu des enquêtes menées par

On peut ainsi citer la DATAR créée en mars 1963.[40] Mais la conquête administrative la plus étendue est celle réalisée par le corps des ingénieurs des Ponts et chaussées dont l'association parvient à organiser la fusion de leur ministère d'origine, le ministère des Travaux publics, éloigné des choses de l'urbain, avec celui de la Construction, dont l'expertise se développe en la matière. L'opération débouche sur la création en janvier 1966 d'un grand ministère de l'Equipement.[41] Des Organismes d'études et d'aménagement des aires métropolitaines (OREAM) sont d'abord rattachés à la structure qui investissent le champ des études urbaines.[42] Puis, un an plus tard, des Services régionaux viennent compléter complète le dispositif territorial du ministère de l'Equipement qui sont chargés de préparer la programmation des études d'aménagements urbains ainsi que la programmation et la répartition de la tranche régionale relative aux investissements relevant du ministère de l'Equipement.[43]

Face à cette conquête de l'urbain à laquelle leurs services ne participent pas, certains directeurs régionaux de l'INSEE nourrissent de vives inquiétudes. C'est le cas à nouveau du directeur régional de Marseille, Paul Carrère, qui estime « regrettable que, par manque de moyens, les directions régionales n'aient pas pris en charge les études économiques urbaines, actuellement réalisées dans le sein des OREAM ».[44] Comme dans le dossier de la programmation régionale qui l'oppose à la concurrence des Missions, il engage la direction générale de l'INSEE, après le départ de Claude Gruson, à se positionner clairement sur celui des études urbaines face aux services de l'Equipement. Au delà des craintes qu'il nourrit à l'endroit des missions régionales ou des services de l'Equipement, le directeur de Marseille regrette plus généralement l'attitude de l'ensemble des services de l'Etat en région qui, pour répondre à la demande nouvelle en informations économiques, exploitent eux-mêmes leurs documents administratifs et produisent des statistiques brutes qui « mériteraient qu'on regarde

l'INSEE et la division des Programmes de la direction des Synthèses économiques qui prépare les documents de planification.

[40] Sur les mécanismes d'institutionnalisation de la DATAR en lien avec l'évolution des paradigmes du champ universitaire, on pourra consulter Gilles Massardier, *L'Etat savant. Expertise et aménagement du territoire*, Paris, L'Harmattan, 1996, 204 p.

[41] Sur la stratégie de conquête corporatiste menée par les ingénieurs de l'ancien ministère des Travaux publics jusque là cantonnés à l'espace rural, on pourra se reporter à Jean-Claude Thoenig, 1987 (1974), *op. cit.*

[42] Sur l'histoire des OREAM, voir Bernard Jouve, "Planification territoriale. Dynamique métropolitaine et innovation institutionnelle : la RUL", *Politiques et management public*, vol. 16, n° 2, 1998, pp. 61-82.

[43] Par le biais du décret n°67-278 du 30 mars 1967 ; cf. Jacques Teneur, Lino Qual (di), 1972, *op. cit.*, p. 37.

[44] Paul Carrère , 1967, *op. cit.* Il est exclu de placer cette compétition que souhaite le directeur régional de l'INSEE sur le compte de luttes d'influences personnelles compte tenu de la collaboration que Paul Carrère entame moins d'an plus tard avec ses collègues de l'Equipement dans le cadre du projet du Centre Informatique Méditerranéen Insee-Equipement (cf. *infra*) ; cf. SAEF, B 55 493.

leur mode d'établissement » (recettes fiscales, consommation d'électricité, permis de construire délivrés).[45] Devant la multiplication des institutions publiques qui interviennent dans le champ de la production de l'information économique locale, le besoin de coordination des systèmes locaux d'information commence donc à se faire ressentir.

Ce besoin de coordination est d'autant plus important qu'en face des initiatives administratives se développent également les initiatives privées qui ont vu le jour pendant les années cinquante dans une optique de développement économique régional (cf. *supra*). Il s'agit des comités d'expansion, ou des instituts universitaires régionaux souvent animés par des économistes des facultés de droit, qui centrent leur activité d'étude sur la publication de brochures concernant la « conjoncture régionale ».[46] Là encore, les administrateurs de l'INSEE des directions régionales ont des critiques d'ordre méthodologique à formuler. Les enquêtes qui se multiplient sont, selon eux, « souvent de mauvaise qualité ».[47] Certains jugent même qu'elles doivent être purement et simplement supprimées.[48]

La mauvaise qualité de l'information économique régionale est notée, en dehors de l'INSEE, en particulier par les sociologues du système politico-administratif local, qui décrivent, par exemple, les dérives auxquelles conduit, au cours de 1965, la décentralisation au nouvel échelon administratif régional de l'affinage des prévisions démographiques.[49] Malgré tout, les crédits des directions régionales demeurent largement insuffisants pour programmer l'organisation de la coordination des systèmes locaux d'information. Le projet de réforme va ainsi se construire à l'extérieur de l'INSEE, au sein des milieux planificateurs.

## 4.2. La création des Observatoires économiques régionaux

Dès les premières expériences de planification régionale, les acteurs locaux du développement économique avaient regretté le caractère très parisien de l'initiative. Quelques uns d'entre eux, membres du Conseil économique, avaient ainsi formulé le souhait, dès 1958, que soient implantées en région des structures d'étude susceptibles d'alimenter en information économique fiable l'élaboration des plans régionaux. L'idée séduit les responsables du

[45] *Ibid.*
[46] Jules Milhau, "Etude des statistiques régionales et des moyens d'observation de la conjoncture économique régionale", Conseil économique et social, 7 juin 1961, J.O., 1961, pp. 735-754, p. 737.
[47] Paul Carrère , 1967, *op. cit.*
[48] Pierre Soubie, 1967, *op. cit.*
[49] Pierre Grémion, 1976, *op. cit.*, p. 104.

Commissariat général au Plan qui l'inscrivent dans leur proposition de IV$^{ème}$ Plan de modernisation et d'équipement, remise au Parlement à la fin de 1961. Finalement écartée de la loi, l'idée est reprise, trois ans plus tard, par la nouvelle Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, qui formule un projet d'Observatoires économiques régionaux, implantés dans les « métropoles d'équilibre » et orientés par des comités regroupant un ensemble de producteurs et d'utilisateurs régionaux de l'information économique. A l'INSEE, dont les directions régionales sont pressenties pour développer techniquement le projet, les administrateurs craignent une remise en cause de leurs prérogatives en matière d'élaboration des programmes statistiques. Malgré ces réticences, la création des OER est imposée par le gouvernement, à la faveur du départ du ministère des Finances de Valéry Giscard d'Estaing, peu enclin à décharger son administration du service public de l'information économique. Cependant, la mise en œuvre du projet, réalisée à l'INSEE, prend une orientation qui l'éloigne des cadres initialement dessinés par les chargés de mission de la DATAR.

### *Genèse d'un projet d'observatoire économique dans les réseaux planificateurs*

Quelques mois après la publication des premiers programmes d'action régionale, un rapport consacré à « La mise en œuvre des programmes d'action régionale et la notion de région de programme », est présenté au Conseil économique par le président de la Commission des économies régionales, Jules Milhau, et adopté à l'unanimité des votants.[50] Professeur d'économie à la faculté de Montpellier, Jules Milhau participe depuis des années aux travaux sur la conjoncture régionale du Centre régional des études économiques de Montpellier. Selon lui, « les études économiques et démographiques nécessaires à un plan d'action régionale devraient être confiées à un bureau d'études ou à un laboratoire spécialisé et effectuées par des hommes de métier. On ne s'improvise pas statisticien, démographe ou conjoncturiste. Ce même organisme pourrait être chargé de mesurer l'exécution du programme et son degré d'avancement selon les secteurs ».[51] Les conseillers économiques regrettent donc dès 1958 que les premiers pas de la politique de planification régionale soient

[50] Jules Milhau, "La mise en œuvre des programmes d'action régionale et la notion de région de programme", Conseil économique, 25 novembre 1958, J.O., 1958, pp. 983-997. Le rapport précède de quelques jours l'installation de la V$^{ème}$ République et la transformation du Conseil économique en Conseil économique et social qui conserve une section des économiques régionales ; cf. René Monier, *Région et économie régionale*, Paris, Berger-Levrault, coll. L'administration nouvelle, 1965, 318 p., pp. 151-152.

réalisés à Paris, sans lien avec les territoires régionaux. Dans l'optique de ces conseillers, le principal obstacle à cette décentralisation réside dans l'absence de centres d'expertise régionaux. Les directions régionales de l'INSEE sont loin d'apparaître comme pouvant tenir ce rôle. Cependant, dans le projet que formule alors Milhau, leur mobilisation est envisagée : « il faudrait « équiper [ces] laboratoires économiques dans les diverses régions en utilisant au maximum les chercheurs de l'Université agissant en collaboration avec les services de l'INSEE ».[52]

Un peu plus d'un an plus tard, un rapport de la section des économies régionales du Conseil économique et social est à nouveau présenté. Ce rapport fait le point sur la mise en œuvre des plans régionaux qui ont succédé aux premiers PAR. A nouveau très largement adopté par les conseillers, il reprend la suggestion de Jules Milhau et propose de manière plus précise « la création d'un "observatoire économique" où collaboreraient dans un cadre géographique identique la statistique, l'université, le comité d'expansion, les chambres de commerce, d'agriculture, de métiers, les syndicats, etc., et qui tiendrait une comptabilité régionale ».[53] Sans qu'il soit possible d'entrer dans l'analyse précise de l'évolution du projet, il faut insister sur la persistance du souci d'implanter en régions des organismes capables de synthétiser les informations économiques locales afin que la politique de planification régionale qui s'engage puisse être décentralisée.

Un troisième avis est à nouveau adopté par le Conseil économique et social le 7 juin 1961, suite à une nouvelle proposition de Jules Milhau, qui maintient la revendication de la création de structures d'étude en région, nommées cette fois « instituts régionaux d'observation économique ». La présentation que fait Milhau est orientée vers ses préoccupations en matière de conjoncture régionale et de coopération entre les acteurs locaux, mais l'axe du projet s'inscrit globalement dans la perspective dessinée les années précédentes, dont l'audience s'étend alors. Milhau précise en effet que la création de cet institut « semble également recommandée par le rapport Rueff », en réalité le rapport Rueff-Armand qui dresse en 1960 un bilan de l'économie nationale.[54] Les auteurs recommandent le développement d'une « information statistique d'un niveau élevé, tant sur le plan national que régional de la

[51] Jules Milhau, 1958, *op. cit.*, p. 994.
[52] *Ibid.*, p. 995.
[53] Maud'huy (de), "Problèmes administratifs posés par la mise en œuvre des plans régionaux", Conseil Economique et Social, 14 avril 1960, J.O., 1960, pp. 293-302, pp. 297 et 302.
[54] Jules Milhau, 1961, *op. cit.*, p. 737. Il semble qu'il s'agisse du « Rapport sur les obstacles à l'expansion économique », publié avec Louis Armand en 1960, cité par Yves Crozet dans « Jacques Rueff et les institutions :

statistique, seule de nature à permettre une action éclairée des pouvoirs publics sur les structures de l'économie ».[55] Pourtant, le rapport est très mal reçu à l'INSEE, compte tenu des critiques qu'il adresse au système statistique. Le soutien du rapport Rueff au projet de création de structures de coordination des études économiques régionales est donc à double tranchant.

Dans un article de novembre 1961, Pierre Viot, chargé de mission au Commissariat général au Plan, commente le texte du projet de Plan qui vient d'être déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. A la différence de ses prédécesseurs, le IV$^{ème}$ Plan insisterait sur « la nécessité d'améliorer l'information économique régionale » et proposerait « que soit favorisée la création d'Instituts pour l'observation et la comptabilité économique régionale ».[56] L'idée qui a germé au Conseil économique continue donc de faire des émules. Elle est maintenant soutenue par les planificateurs du CGP. Dans les semaines qui suivent, le commissaire au Plan Pierre Massé décide de la création au sein de son administration d'une petite équipe chargée de la préparation de la planification régionale à la tête de laquelle il place justement Pierre Viot.[57]

La solution de l'implantation de nouvelles structures d'observation en région apparaît-elle trop institutionnelle à Pierre Viot ? En mars 62, avant même la promulgation de la loi entérinant le IV$^{ème}$ Plan, le CGP recommande la création plus souple de « groupes de synthèse » en région (cf. *supra*). Vis-à-vis de l'INSEE, dont la direction générale a été échaudée par les conclusions du rapport Rueff, la suggestion est certainement moins définitive et comporte l'avantage de ménager le nouveau directeur, Claude Gruson. Elle s'inscrit ainsi dans une dynamique qui permet la création, quelques semaines plus tard, d'un « groupe statistique du CGP », dirigé par le directeur général de l'INSEE, destiné au suivi de l'exécution du IV$^{ème}$ Plan et qui permettra aux autres administrations d'orienter – de manière marginale certes – la conception des statistiques.[58]

---

un rendez-vous manqué ? », communication au colloque *La tradition économique française 1848-1939*, octobre 1997, Lyon, 13 p.

[55] Selon les termes d'un proche collaborateur du directeur général de l'INSEE ; cf. Pierre Jacquey, « L'articulation régionale de l'INSEE », 23 janvier 1961, 19 p.

[56] Pierre Viot, "Les aspects régionaux du IV$^{ème}$ Plan", *Revue administrative*, n° 84, 1961, pp. 597-602, p. 600.

[57] Voir Henry Rousso, "De Monnet à Massé. Enjeux politiques et objectifs économiques dans le cadre des quatre premiers Plans (1946-1965)", colloque organisé par l'Institut d'histoire du temps présent les 24 et 25 juin 1983, CNRS, 1986, 248 p., p. 66. La date de janvier 1962 pour le lancement de cette initiative est confirmée par l'économiste André Babeau alors embauché par Pierre Viot pour la réalisation du plan de la Picardie. Le terme d'« équipe » en revanche semble peu adapté au fonctionnement très peu intégré du groupe ; cf. Entretien téléphonique avec André Babeau du 17 septembre 1999.

[58] Structure évoquée par Jean de Marcillac dans un rapport provisoire au colloque sur l'information économique de juin 1967 ; cf. « L'articulation des organismes publics d'information économique », 7 novembre 1966, SAEF, B 55 486.

Le texte de loi du IV$^{ème}$ Plan n'institue finalement pas les instituts d'observation régionaux envisagés par le Commissariat au Plan.[59] Comme on l'a vu plus haut, les groupes de synthèse régionaux ne parviennent pas davantage à voir le jour. Le projet de structures d'expertise légères susceptibles d'aider à la préparation des plans régionaux demeure donc en suspens, attaché à l'esprit de quelques économistes régionaux du CES et des hommes du CGP en charge des questions régionales.

### *La proposition de la DATAR*

Le 14 février 1963 paraît le décret portant création de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Directement rattachée au premier ministre, et confiée à un proche du Premier ministre, Olivier Guichard, ancien chef de cabinet de De Gaulle pendant ses années d'absence du pouvoir, la DATAR est placée au cœur du système du président de la République qui signe lui-même l'exposé des motifs du décret de création. Elle est chargée de l'accompagnement et de la dynamisation des actions régionales définies par le Plan, ainsi que de la coordination des différentes administrations pour les actions d'aménagement du territoire. Très rapidement, ses chargés de mission vont reprendre l'idée des observatoires économiques susceptibles d'accélérer et d'améliorer la préparation des plans régionaux.

En décembre 1963, Serge Antoine est nommé chargé de mission à la nouvelle délégation à l'aménagement du territoire dont le rôle dans le processus de genèse des observatoires est prépondérant. Sa trajectoire professionnelle permet d'en éclairer certains aspects. Etudiant à l'Institut d'études politiques de Paris il soutient, en 1949, sous la direction d'Alfred Sauvy, un mémoire sur la « fonction publique des sondages ». Il confirme son intérêt pour la « collecte des faits chiffrés territorialisés »[60] à l'occasion, d'abord, d'un travail réalisé avec le sociologue Paul-Henry Chombart de Lauwe qu'il a rencontré à l'IEP,[61] puis de la mission dont il hérite en 1955 de coordination du Plan d'action régionale sur les départements Nord, Pas-de-Calais, Somme, Aisne et Oise, alors qu'il vient d'être nommé auditeur à la Cour des comptes (cf. Figure 14). Il intègre également à cette époque le groupe de synthèse, présidé par le commissaire adjoint au Plan Jean Vergeot, qui doit définir le contour des régions de

[59] Comme en témoigne le commentaire désabusé du militant Jules Milhau, "La régionalisation du Plan en France", *Revue de l'économie méridionale*, n° 38, 1962, pp. 115-122, p. 118.
[60] Selon l'expression de Serge Antoine lui-même dans un courrier adressé à l'auteur en date du 6 février 1995 en réponse à notre envoi de notre mémoire de DEA.

programmes. Avec Jean Vergeot, il signe un article consacré au récit de leur travail au sein du groupe. Il prolonge ensuite ses réflexions sur la planification régionale et la croissance urbaine en publiant régulièrement des articles dans des revues de géographes ou d'économistes.

**Figure 14. Eléments biographiques relatifs à Serge Antoine**

Né à Strasbourg en 1927, Serge Antoine entame ses études pendant la guerre qui le mène successivement à Londres et Alger. A la Libération, il rejoint la capitale où il obtient sa licence en droit. Elève à l'Institut d'études politiques, puis à l'Ecole nationale d'administration de 1952 à 1954, il intègre la Cour des comptes dont il est promu conseiller référendaire en 1960. Pendant ces années, il publie successivement *L'aménagement du territoire et l'expansion régionale*, vol I : Les institutions. Analyse critique, Etudes et documents du CRES, vol. 6, n°5, 50 p. et vol. II : Etudes et Documents du CRES, vol. 7, n°1, 52 p., 1959 ; (avec Jean Vergeot) « Un essai d'adaptation des divisions administratives à l'action économique : les régions de programme », *Cahiers français*, n°35, 1958, pp. 13-17 ; « Les régions de programme et la géographie administrative française », *Revue administrative*, n°76, 1960, pp. 357-362 ; « Recherches statistiques sur la structure économique des agglomérations françaises », *Cahiers de l'ISEA*, n°130, *op. cit.*, 1962, pp. 195-210.

Lorsqu'il est nommé à la DATAR, Serge Antoine est donc déjà très lié aux promoteurs de réflexions sur les problèmes que pose la croissance urbaine, très proche également des agents du Commissariat général au Plan ou du Conseil économique qui travaillent au développement de la politique de planification régionale et de l'expansion économique des régions. Les archives versées par Serge Antoine à son départ de la DATAR conservent ainsi un nombre important de courriers échangés sur ces thèmes, dès le début de l'année 1964, avec des universitaires, des directeurs d'administrations territoriales ou certains acteurs économiques locaux.[62] Les critiques qui se développent concernant l'information économique et sociale en région et les projets qui s'élaborent pour réformer le système public de sa production et de sa diffusion font partie des premiers dossiers auxquels il s'attaque.

Parmi les personnes avec qui Serge Antoine entretient un contact régulier se trouvent son ancien collègue Jean Vergeot du Commissariat au Plan, mais également Jules Milhau du Conseil économique et social, investi dans l'activité du Centre régional de la productivité et

[61] Paul-Henry Chombart de Lauwe (dir.), *Paris et l'agglomération parisienne*, Paris, Presses universitaires de France, 1951 et 1952.
[62] Ce versement a été consulté dans son intégralité, Serge Antoine quittant la DATAR en 1970.

des études économiques de Montpellier. On retrouve également la trace de correspondances écrites avec le Comité d'expansion économique régional de Toulouse, la Jeune chambre économique de Nantes ou encore la Faculté de science économique de Bordeaux, par la plume du doyen Lajugie. Serge Antoine est également resté lié au cartographe Jacques Bertin dont il a fait la connaissance dans le groupe de travail de Paul-Henry Chombart de Lauwe.[63]

Enfin, Serge Antoine est en relation avec plusieurs responsables de l'administration de la statistique. Il connaît notamment le directeur régional de Lille, Roland Nistri, grâce auquel il a disposé d'informations chiffrées pour réaliser, quelques années plus tôt, son Plan d'action régionale, ainsi que le responsable de la division des Etudes régionales de la direction générale, André Timmel. Il entretient également de bons contacts avec le directeur de l'INSEE Claude Gruson avec qui il développera quelques années plus tard un projet de « comptabilité patrimoniale ».[64] Mais, surtout, il s'est lié avec le directeur régional de Marseille, Paul Carrère, avec lequel il partage la conviction de la nécessité de développer l'information chiffrée régionale. Pour Serge Antoine, la rencontre de ce « militant régional qui n'a pas hésité à mettre sa carrière entre parenthèses » a certainement été le « déclic » du projet qu'il formule alors avec deux de ses collègues de la DATAR.[65]

Une note interne, datée de mai 1964, exprime le besoin de lier l'appareil d'élaboration des statistiques de l'INSEE avec les organismes d'études locaux que sont les universités, les instituts, les chambres de commerce et d'industrie et les comités d'expansion. Signée par Serge Antoine, Jean-Paul Trystram et G. Weil, elle précise en outre que le projet est devenu possible par le biais de « techniques de traitement d'information qui se généralisent aux Etats-Unis et en Scandinavie ».[66] Le texte propose donc la création d'Observatoires économiques régionaux (OER) implantés dans les "métropoles d'équilibre" que l'on envisage alors, afin qu'elles deviennent des centres de décisions économiques. Les OER devraient avoir le statut de fondations et bénéficieraient d'un financement du FIAT (Fond interministériel à l'aménagement du territoire) auquel viendrait s'ajouter la facturation des services rendus par eux, ce qui les rendrait parfaitement autonomes. Chaque observatoire disposerait d'une administration rattachée à l'INSEE (installée cependant dans des locaux indépendants),

[63] Serge Antoine se souvient que son collègue prépare alors son ouvrage *Sémiologie graphique*, Paris, Mouton et Gauthier-Villars, 1967 ; cf. Entretien téléphonique avec Serge Antoine, juillet 1995.
[64] *Idem.*
[65] *Idem.*
[66] Note du 15 mai 1964 ; cf. DATAR, versement Serge Antoine. Selon Serge Antoine, Jean-Paul Trystram, passionné par le développement de l'information, est la cheville ouvrière du projet ; cf. Entretien téléphonique avec l'auteur, juillet 1995.

occupée à temps plein par le traitement de l'information à usage régional et d'un Comité régional d'observation économique et sociale, réunissant régulièrement en Assemblée générale un grand nombre de producteurs et d'utilisateurs de l'information économique locale, et chargé de l'orientation des études et des travaux statistiques régionaux.[67] Enfin la note insiste sur le fait que neuf observatoires seulement devront voir le jour, le choix d'une implantation dans chaque région n'ayant pas été retenu pour trois raisons alléguées.[68] D'abord la comptabilité régionale ne se satisferait pas d'un découpage trop fin (la comptabilité allemande divisée en dix régions ayant, à cette époque, été déclarée très en avance par la CEE). Certaines des vingt et une directions régionales de l'INSEE, ensuite, « végètent ». Enfin, le coût financier d'une généralisation du traitement de l'information, tel qu'il est alors pratiqué aux Etats-Unis, plaide en faveur d'un nombre réduit d'implantations.

A ce stade d'avancement du projet d'observatoires régionaux, il est capital de retenir que le projet concerne l'appareil d'élaboration des statistiques : il s'agit de tirer parti des bouleversements qui s'annoncent dans le traitement de l'information, pour provoquer la rencontre des différents utilisateurs d'informations économiques et sociales et pour organiser le débat autour des demandes nouvelles en information statistique. Le projet du comité régional d'observation est destiné à orienter le nécessaire développement des systèmes locaux d'information en fonction des demandes locales nouvelles qui s'expriment.

### *Les réticences de la direction générale de l'INSEE*

La présentation du projet des Observatoires économiques régionaux qui est faite à la direction générale de l'INSEE en octobre 1964 inquiète les chargés d'étude de la DATAR, qui ont l'impression de ne pas s'être fait comprendre. Pourtant, leur projet remet en cause le monopole dont disposent les administrateurs de l'INSEE sur la gestion du système statistique public. De plus, rattachés à l'activité de la division des Etudes régionales, les OER apparaissent comme une nouvelle tentative de réforme initiée par les « comptables nationaux » de la récente direction des Synthèses, dont la légitimité est encore très contestée par certains administrateurs. Les causes du scepticisme sont donc multiples, liées notamment

[67] Une seconde note interne à la DATAR datée du 27 septembre 1964 et signée de Trystram insiste sur l'opportunité du projet des observatoires qui organise la collaboration des nombreux organismes régionaux s'intéressant à l'information régionale dans un contexte où la réforme régionale vient d'en ajouter de nouveaux (missions, CODER).

[68] Le choix n'est pas non plus arrêté des « métropoles d'équilibre » qui recevront un observatoire.

aux luttes d'influence que commencent alors à se livrer les directions de l'institution de la statistique. Le directeur général lui-même, qui n'est pas spécialement intéressé par le dossier de l'information économique régionale, n'est donc pas le plus réticent.

Les nouvelles notes internes qui circulent à la DATAR à la fin de 1964 attestent que les promoteurs des Observatoires économiques régionaux ont très vite la crainte d'avoir grevé les perspectives de développement de leur projet en brusquant les administrateurs de l'INSEE. Dans l'une d'elles, il est en effet suggéré de « recentrer la présentation sur le thème de l'amélioration de la l'information régionale » et de « ne pas se laisser enfermer dans un problème institutionnel ».[69] La note envisage également d'assouplir la forme institutionnelle de la proposition, le comité régional de pilotage pouvant être remplacé par un simple « groupe de travail » et la fondation par une « structure associative » plus légère.

Serge Antoine, ainsi qu'un directeur régional de l'époque intéressé par le projet, se souviennent pourtant que Claude Gruson se distingue de la majorité de ses collègues de la direction générale, présents lors de la réunion de présentation qui, eux, se montrent très réservés.[70] Convaincu jusque là que l'attention bienveillante du directeur général suffirait à faire passer le projet des OER, le chef du service Etudes de la DATAR découvre l'importance que prennent alors les avis des administrateurs de l'INSEE en poste à la direction générale ; il découvre aussi la forme de collégialité qui s'organise dans les prises de décision de cette institution. Au fonctionnement très hiérarchique de la direction générale qui prévalait lorsque les cadres militaires issus du SNS étaient encore en nombre parmi les administrateurs de l'INSEE a succédé une organisation très sectorialisée, constituée de plusieurs directions et divisions qui renvoient chacune à une sous-discipline de la discipline statistique, et qui, toutes, détiennent une partie de la légitimité statisticienne.[71] La réforme de l'organigramme, mise en place par Claude Gruson à son arrivée, traduit bien ce mouvement de sectorisation qui force le directeur général à développer les mécanismes de consultation afin de conserver la cohérence du système statistique.

[69] Note de Jean-Paul Trystram de novembre 1964 ; cf. Archives DATAR, versement Serge Antoine.

[70] Entretien téléphonique avec l'auteur en juillet 1995. Claude Gruson ne conservait quant à lui qu'un vague souvenir de cette réunion, qui permet de confirmer surtout son désinvestissement du dossier régional ; cf. Entretien avec l'auteur du 1er février 1996.

[71] Sur ce fonctionnement, on pourra se reporter aux travaux de Michel Volle ou d'Alain Desrosières qui évoquent la superposition des « styles » qui coexistent à l'INSEE ; cf. Alain Desrosières, Jacques Mairesse, Michel Volle, 1976, *op. cit.*, p. 24 ; ou encore Michel Volle, 1980, *op. cit.*, p. 143. Certains éléments permettent de défendre également le terme de « chapelles » pour décrire le fonctionnement de certaines directions, rassemblées autour d'un chef, qui défendent des visions du monde souvent concurrentes les unes des autres. A propos de l'administrateur en charge des enquêtes ménages, Jacques Desabie, certains administrateurs critiques de son influence le désignent alors comme le « Pape de la statistique ».

Les précautions dont s'entoure Claude Gruson sont d'autant plus nombreuses que le dossier des OER ne lui tient pas particulièrement à cœur. Or, ce dossier relève de la direction des Synthèses économiques au sein de laquelle sont rassemblés tous les « comptables nationaux » qui continuent d'alimenter, plus de deux ans après sa création, les craintes d'une partie importante des administrateurs de l'INSEE qui estiment quant à eux que « les tâches proprement statistiques » sont toujours davantage « dévalorisées » au sein de l'Institut.[72] De sorte que le projet de confier l'orientation des travaux statistiques et des études en région à des comités régionaux composés d'utilisateurs de la statistique apparaît comme la nouvelle marotte de la « communauté des planificateurs », susceptible une nouvelle fois d'hypothéquer la perspective de la sophistication de l'expertise statistique, qui exige au contraire toujours plus de précautions dans son élaboration et son maniement. De plus, André Timmel, qui dirige la division des Etudes régionales à laquelle est rattaché le projet, n'est pas administrateur de l'INSEE. Il n'a de ce fait qu'une légitimité toute relative pour organiser la défense du projet des observatoires auprès des responsables des autres divisions et directions de l'INSEE. Les OER se confrontent donc à l'opposition de ceux que de nombreux travaux ont désignés comme les « gardiens de l'orthodoxie financière au sein de l'appareil d'Etat ».[73]

A la différence de ses collègues de la direction générale, Claude Gruson ne se place pas en opposant vis-à-vis des observatoires. Le projet des observatoires augure en effet d'un possible développement de l'appareil de la comptabilité régionale qui ne le laisse pas indifférent. Même si les dossiers régionaux ne le passionnent pas vraiment, celui-là peut s'inscrire dans une prolongation régionale de son grand dessein planificateur. Il est possible enfin que le projet des observatoires – au financement autonome – soit l'occasion pour Claude Gruson de corriger son choix, fait depuis son arrivée, d'abandonner le développement des directions régionales. D'une certaine manière, Claude Gruson ne peut qu'approuver le constat dressé par les chargés de mission de la DATAR sur l'insuffisance de l'activité des directions régionales de l'INSEE, résultat de la politique qu'il mène depuis trois ans. Enfin la concurrence que les observatoires pourraient représenter pour les directions régionales ne constitue pas une source d'inquiétude pour le directeur général de l'INSEE.

Quatre mois après la présentation de l'équipe de Serge Antoine, le directeur général de l'INSEE fait finalement parvenir à la DATAR une proposition de modification du projet des

[72] *Ibid*., p. 151.
[73] Voir par exemple Bruno Jobert, Bruno Théret, "France : la consécration républicaine du néo-libéralisme", dans Bruno Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 26.

observatoires. Le nouveau projet est très différent du précédent et démontre le poids que représentent alors les grandes directions dans les décisions du directeur général. D'abord, le projet d'observatoire doit être rattaché à l'INSEE dont « la mission de service public est déterminante dans l'information ».[74] Il n'est plus question de comité de pilotage, ni de groupe de travail, mais seulement de « contacts réguliers avec les principaux détenteurs d'information et utilisateurs » afin que s'établisse un « courant » avec les agents des directions régionales. Plus globalement, le projet change de nature. La proposition de l'INSEE correspond à une sorte de réforme de ses directions régionales qui doit aboutir à une meilleure « valorisation des statistiques ». L'idée d'organiser le stockage de l'information statistique disponible est conservée et doit permettre l'adaptation aux besoins régionaux. A ce propos, les administrateurs doivent être davantage à l'écoute des nouvelles demandes qui doivent déboucher sur des propositions de nouvelles recherches. Mais ils doivent conserver la maîtrise sur la formulation des programmes de travail. Cette dernière suggestion est révélatrice de la logique « descendante » de la proposition de l'INSEE.

### *L'arbitrage du ministère des Finances*

Si les chargés de mission de la DATAR souhaitent tout faire pour ne pas placer leur projet sur le terrain des luttes institutionnelles, les amendements proposés par l'INSEE modifient leur projet de manière trop substantielle pour faire l'objet d'un consensus. Les discussions avec le cabinet du ministre des Finances s'engagent donc au printemps 1965 sur la base d'une proposition de la DATAR quasiment identique au projet initial d'observatoires fondations. La DATAR ajoute seulement la proposition que les comités régionaux de pilotage des observatoires forment les sections d'une Association nationale des Observatoires régionaux, chargée d'appuyer « l'action des services publics et organismes régionaux de toute nature en vue d'améliorer la collecte, le stockage et le traitement des données utiles à l'action régionale, notamment en coordonnant les efforts de l'université, de l'INSEE, des organismes d'études régionaux et des services extérieurs des administrations ».[75] Bloqué sur le bureau de Valéry Giscard d'Estaing pendant plusieurs mois, le financement du projet est finalement décidé une semaine après son départ du ministère des Finances lors du remaniement gouvernemental qui suit l'élection agitée de De Gaulle à la Présidence de la République.

[74] Note de la direction générale de l'INSEE du 18 février 1965 ; DATAR, versement Serge Antoine.

Olivier Guichard, qui mène la négociation avec le cabinet, est très prudent, compte tenu des relations qui lient alors le Premier ministre Georges Pompidou dont il est un proche au ministre des Finances. Valéry Giscard d'Estaing conduit la politique budgétaire d'une main « trop ferme » au goût de l'entourage du chef du gouvernement qui préférerait la relance à l'équilibre du budget. Le débat, qui dure depuis 1963, a fini par laisser des marques dans la solidarité gouvernementale. Pourtant, dès la première réunion, la solution de la fondation est repoussée par le cabinet du ministre. « On ne laisse pas une chose aussi sérieuse que l'information économique entre n'importe quelles mains » aurait fait dire Giscard d'Estaing.[76] Le cabinet exige donc que les observatoires soient intégrés aux directions régionales de l'INSEE. Malgré tout, l'idée d'un comité régional de pilotage regroupant producteurs et utilisateurs de l'information n'est pas définitivement repoussée. Ainsi, dans la lettre de commande que le DATAR adresse le 24 mai 1965 au ministre des Finances, la proposition est faite de la création de neuf Observatoires économiques régionaux qui comporteraient une administration chargée de la collecte et de l'accumulation des données, susceptible d'être rattachée à l'INSEE, mais également un Comité régional d'observation chargé d'appuyer la coordination des moyens régionaux. Le cabinet du ministre semble donc avoir finalement donné son accord à la réforme des procédures d'élaboration des statistiques en région.

Pourtant s'engage une nouvelle phase d'attente, le ministre des Finances ne donnant pas son accord pour le lancement du projet des OER. Olivier Guichard, qui craint un changement d'avis du ministre des Finances, lui adresse une relance en novembre. Les relations entre Georges Pompidou et Valéry Giscard d'Estaing sont-elles alors à ce point dégradées que le ministre des Finances retarde tous les projets sur son bureau ? Est-ce l'approche de l'élection présidentielle qui occupe les agendas des responsables de la majorité, faute d'occuper l'agenda du Président, qui se refuse à faire campagne ? La création des Observatoires économiques régionaux, en germe au Conseil économique et social depuis plus de sept ans, est suspendue à la décision de son « caissier » pour employer les termes d'un adage fréquemment repris par les hommes politiques.

L'accord définitif du ministère des Finances n'intervient finalement que six mois plus tard, quelques jours après le remaniement ministériel du 8 janvier 1966 qui suit l'élection à la Présidence de la République de De Gaulle dont la mise en ballottage a constitué la véritable surprise. Michel Debré, qui s'est démené pour lancer la campagne du Général après sa mise en

[75] Procès verbal de la réunion du 10 avril 1965 au ministère des Finances ; DATAR, versement Serge Antoine.
[76] Haroun Jamous, Pierre Grémion, 1978, *op. cit.*, p. 43.

ballottage au premier tour par François Mitterrand, sort de la disgrâce et hérite du portefeuille des Finances, enlevé à Valéry Giscard d'Estaing. Fin de la rigueur budgétaire, soutien sans réserve à l'ami Guichard, la décision est prise lors du premier Conseil économique interministériel, tenu quelques jours plus tard sous la présidence de Michel Debré. Les deux premiers OER seront créés à Marseille et à Lille, selon le « type envisagé dans la lettre du 24 mai 1965 » du délégué à l'aménagement du territoire.[77]

### *L'oubli des comités de pilotage pluralistes*

Le chantier de la mise en place des OER débute après le feu vert du ministère des Finances, dans la perspective d'inaugurations qui ont lieu en juin 1967 pour celui de Marseille, en janvier 1968 pour celui de Lille. Les deux villes n'ont pas été choisies par hasard, leur deux directeurs régionaux de l'INSEE entretenant des liens anciens avec Serge Antoine de la DATAR. Paul Carrère et Roland Nistri suivent donc de près l'installation des observatoires, grâce auxquels ils voient l'occasion de promouvoir l'information statistique régionale. Mais ils veillent également à ce que les OER soient l'occasion de revaloriser la place de leurs directions dans le champ en expansion de l'information économique locale, en exerçant une tutelle efficace sur le développement de ces structures, dont les directeurs sont issus de leur personnel.[78] Dans ce contexte, les comités régionaux d'observation, qui s'opposent à la volonté des directeurs régionaux de l'INSEE de maîtriser le développement des OER, sont oubliés. Au-delà de l'explication dynamique, ce rejet est aussi l'occasion d'envisager les fiables dispositions des agents du champ de la production statistique pour envisager la participation des utilisateurs de l'information statistique à l'orientation de leurs travaux.

Les premières tâches réalisées sont celles de la collecte de l'information statistique régionale disponible, de son tri, de son classement. Même si le recrutement de documentalistes s'avère alors rapidement indispensable, ces activités utilisent directement les compétences des agents de l'INSEE rattachés à l'observatoire. La réflexion est également engagée sur les méthodes de stockage de l'information, bouleversées par la diffusion de la technologie des bandes magnétiques et par l'introduction sur la marché des premiers

[77] Réunion du Comité économique interministériel du 25 janvier 1966 ; DATAR, versement Serge Antoine.
[78] A Marseille, le directeur régional de l'INSEE exige alors un bureau dans les locaux du nouvel observatoire ; cf. Entretien avec un administrateur de l'INSEE alors directeur régional de Clermont-Ferrand, 16 mars 1994.

ordinateurs.[79] Avec le lancement des OER s'annoncent donc d'importantes réformes dans les méthodes de travail des agents de l'INSEE. Les responsables du chantier ne reculent pas devant cette perspective, qui concerne l'ensemble des statisticiens, y compris ceux de la direction générale.

En revanche, le projet de comités régionaux d'observation des OER, inscrit dans la lettre de commande du délégué à l'aménagement du territoire, semble totalement écarté par les responsables de l'INSEE alors en charge du projet. Ils ne gardent d'ailleurs aujourd'hui aucun souvenir d'une telle mission.[80] L'hypothèse qui peut être formulée ne comporte guère d'incertitudes. Pour les quatre maîtres d'œuvre du projet, l'idée de comités régionaux d'observation représente une délégation de pouvoir aux acteurs locaux, qui constitue un obstacle important à la dynamique de développement des observatoires et, de ce fait, des directions régionales de l'INSEE. Par ailleurs, Paul Carrère à Marseille est d'avis de reconnaître que sa direction répond mal aux demandes qui lui parviennent. Mais la cause, selon lui, n'en est pas le défaut d'attention aux demandes qui s'expriment. Ses collaborateurs sont en effet beaucoup plus proches des acteurs économiques et sociaux que les agents de la direction générale de l'INSEE. Si cette dernière gagnerait peut-être à organiser une structure de pilotage pluraliste équivalente à celle qui est imaginée pour les observatoires, les besoins des directions régionales s'expriment en d'autres termes. Il s'agit d'abord de soulager les directions régionales des tâches d'exploitation dont elles ne peuvent profiter (cf. *supra*) et de développer substantiellement leurs moyens d'étude.[81] Le directeur régional de Marseille a donc d'autres priorités que celle de veiller au montage du comité de pilotage de l'OER.

La position des directeurs régionaux est alors relayée au niveau national par André Timmel, à l'occasion, notamment, d'une note qu'il remet à la direction générale en mars 1966 à propos de l'installation des OER dont la création vient d'être décidée par le gouvernement. Abordant le problème de l'inadéquation de l'offre d'informations à la demande, le responsable de la division des Etudes régionales suggère que le système de coordination de la documentation chiffrée imaginé pour les OER soit également appliqué à la direction générale de l'INSEE. Le bureau parisien de la documentation verrait ainsi son activité orientée par un

[79] Sur ce sujet, voir Haroun Jamous, Pierre Grémion, 1978, *op. cit*.

[80] Entretiens du 5 octobre 1995 avec Paul Carrère, alors directeur régional de l'INSEE à Marseille, et du 29 novembre 1995 avec Norbert Divoy, alors directeur de l'OER de Lille.

[81] Entretiens du 5 octobre 1995 avec l'auteur. Paul Carrère développera dans ce sens, à plusieurs reprises au cours de sa carrière, sa conviction qu'il ne faut « pas attendre que l'utilisateur fasse appel au statisticien. C'est au statisticien parce qu'il est économiste, de prévoir et de préparer les outils », comme dans cette note qu'il adresse à la direction générale de l'INSEE le 13 novembre 1967 ; cf. SAEF B 55 477.

comité d'experts composé des représentants des services statistiques des ministères, et par un conseil composé des représentants des fournisseurs et des demandeurs, pour la définition des programmes de travail.[82] Nous n'avons pas retrouvé la trace dans les archives de l'INSEE de l'accueil qui est alors réservé, par les administrateurs de la direction générale, à la proposition de leur collègue de placer l'une des activités de l'INSEE sous la tutelle d'un comité pluraliste d'orientation. L'absence de débat qu'elle suscite s'explique par le caractère incongru que revêt alors la perspective de la participation des utilisateurs de la statistique à l'orientation des travaux conduits par le système statistique public.[83] L'anecdote offre ce faisant un éclairage sur l'ampleur des mutations du système statistique que les OER portent en germe. Elle permet également de trouver une cause plus structurelle à la réticence que montrent les maîtres d'œuvre du projet des OER à mettre en place les comités régionaux d'orientation.

Mais les chargés de mission de l'équipe de Serge Antoine semblent se désintéresser du projet des OER. Les archives – de l'INSEE et de la DATAR – ne gardent aucune trace de négociations sur le contenu de la structure qui se met en place. Le projet des OER est entièrement abandonné aux responsables locaux de leur installation. De ce fait, le principe des OER est, dès la première année de sa mise en œuvre, gravement compromis.

## 4.3. Un colloque pour repenser le rôle de l'INSEE

Les quinze mois nécessaires au démarrage des deux premiers OER reportent l'inauguration du premier d'entre eux au mois de mai 1967, quelques jours seulement avant la tenue à Villemetrie, les 23 et 24 juin, d'un Colloque sur l'information économique et sociale dont le retentissement à l'INSEE est considérable. Nombre de débats et réformes qui sont menés à l'Institut dans les mois qui suivent le colloque ont germé à son occasion. Les OER ne sont pas au cœur des débats, mais leur développement n'échappe pas au mouvement de réforme initié à cette occasion.

L'initiative du colloque revient à l'Association des administrateurs de l'INSEE qui, au début de 1966, souhaite organiser une manifestation susceptible de calmer les inquiétudes qui se développent parmi les administrateurs quant aux missions de leur administration.

[82] SAEF, B 55 444.

[83] Il faut souligner que le projet concerne la direction de la Documentation de l'INSEE, qui compose à part entière le système statistique public, mais qui ne participe pas, cependant, à l'activité de production statistique, cœur du système.

Rapidement cependant, les « comptables nationaux » de la direction des Synthèses économiques investissent le comité de pilotage des travaux préparatoires dans l'intention de soutenir un mouvement de réforme de l'INSEE que Claude Gruson ne parvient plus à impulser. La manifestation s'engage ainsi par une année de travaux préparatoires très critiques sur le fonctionnement du système statistique public avec, en ligne de mire, les productions autocratiques des grandes directions de l'INSEE qui rechignent à collaborer avec leurs collègues des Synthèses. Il s'agit d'imaginer des moyens pour prendre davantage en compte les demandes des utilisateurs de statistiques dans l'orientation du système statistique. Mais, l'arrivée d'un nouveau directeur général, d'abord, la crainte des administrateurs de la direction des Synthèses de se faire déborder par la contestation extérieure, ensuite, favorisent l'adoucissement de la contestation technicienne des modes de production de l'information statistique. Le jour du colloque, seule demeure la revendication imprécise d'un accès plus démocratique à l'information statistique. La nécessité du lancement d'une politique de diffusion de l'information statistique se dégage ainsi des débats, ce qui comporte l'énorme avantage d'évacuer les querelles sur la réforme des modes de production. Absents des débats, les OER, inscrits dans les perspectives soudain abandonnées de réforme des modes de production, connaissent les contrecoups de ce déplacement des enjeux.

### *La contestation du directeur général de l'INSEE*

L'histoire du colloque sur l'information économique remonte au début de l'année 1966. L'idée est alors lancée par l'Association des administrateurs de l'INSEE. Elle s'inquiète des nombreuses incertitudes qui grèvent, selon elle, le développement de l'administration de la statistique, concernant tout à la fois les projets du directeur général, le statut des personnels, celui des administrateurs en particulier, et plus globalement la place de l'expertise statistique dans l'exercice du gouvernement. Il s'agit d'organiser un grand débat entre les administrateurs de l'INSEE, son directeur général et des personnalités extérieures à l'INSEE afin de faire l'état des lieux du système français d'information statistique, de dessiner ensuite de nouvelles perspectives à son développement. Moins officiellement, il s'agit surtout de mettre en cause la politique menée par le directeur de l'INSEE. L'annonce de l'organisation du colloque intervient ainsi alors que Claude Gruson donne des signes que sa détermination est entamée.

Claude Gruson, qui débute sa cinquième année à la tête de l'institution, brigue le poste de Commissaire au Plan que Pierre Massé s'apprête à quitter. Le choix que formule

finalement le Premier ministre de nommer son directeur de cabinet constitue, pour le directeur général, qui se prépare depuis des années à cette tâche, un désaveu cinglant. Il ne se remettra jamais tout à fait de cette décision et un an plus tard, « se sentant dans l'incapacité de poursuivre », quittera l'INSEE « sans chercher à rester dans l'administration ».[84] Beaucoup plus tard, il explique : « dès le début de 1966, j'avais pris la décision d'arrêter et je me suis attaché à gérer mon départ au mieux ».[85] Même si les choses ne sont pas aussi claires alors, les témoignages convergent pour décrire un directeur général moins sûr de son fait, menaçant régulièrement le ministère de sa démission.[86] Son attitude contraste en tous cas avec celle des années précédentes et nourrit, ce faisant, l'inquiétude des responsables de l'INSEE, qu'ils soient favorables ou opposés à la politique menée par lui.

Le 4 avril 1966, une rencontre est organisée entre le directeur général de l'INSEE et les administrateurs de la dernière promotion auxquels s'ajoutent quelques jeunes chargés de mission qui ont fait part de leurs inquiétudes quelques mois plus tôt à Claude Gruson.[87] L'objectif de l'entourage du directeur est de rassurer les nouvelles générations d'administrateurs de l'INSEE, inquiètes quant à « la situation actuelle de l'INSEE et ses perspectives ».[88] Les questions que posent les jeunes gens au directeur reflètent largement les inquiétudes de leurs aînés. Ainsi l'un d'entre eux soutient-il que « la mission de l'INSEE et de ses membres nous paraît parfois osciller entre différentes orientations, et un grand désarroi en est la conséquence dans l'esprit des jeunes administrateurs et chargés de mission. Nous désirerions connaître votre position sur ces problèmes, ou sinon avoir une idée claire de la manière dont ils sont envisagés et posés ».[89] Le compte rendu des échanges réalisé par le cabinet souligne que les préoccupations exprimées, classiques dans les thèmes, ont atteint une intensité particulière. La note permet ainsi de penser que l'inquiétude apparaît trop grande pour ne pas avoir été favorisée par des administrateurs plus anciens, qu'une telle agitation renforce dans leur contestation de Claude Gruson.

Le directeur général connaît les raisons de cette inquiétude des administrateurs de l'INSEE pour avoir engagé plusieurs semaines auparavant la négociation avec le ministre des

[84] François Fourquet, 1980, *op. cit.*, p. 291. Claude Gruson devient alors vice-président de la Compagnie bancaire ; cf. *Who's who 1995-96*, Paris, 1995.
[85] Vincent Spenlehauer, 1998, *op. cit.*, p. 111.
[86] Entretien avec Pierre Nardin, recruté à l'INSEE à cette époque par Claude Gruson (cf. *infra*), 24 octobre 1995.
[87] L'initiative d'écrire au directeur général serait venue d'un informel « Club de la terrasse » dont les réunions se tenaient dans le bureau de René Padieu qui disposait d'une terrasse. Le courrier fut cosigné, outre René Padieu, par Michel Lévy, de la même promotion à Polytechnique (X-57) et Michel Praderie, ingénieur des Mines, intégré dans le corps des administrateurs de l'INSEE ; cf. Entretien avec René Padieu du 10 avril 1996.
[88] Titre du compte rendu de la rencontre, rédigé par le cabinet ; cf. SAEF, B 55 367.

Finances sur la réforme de l'ensemble des statuts des personnels de l'INSEE. Deux jours après l'entrevue avec les jeunes administrateurs, il décide néanmoins de transmettre une nouvelle note au ministre, afin de réclamer de nouvelles subventions pour son Institut qu'il estime déprécié et abandonné.[90] Les négociations avec Michel Debré pourtant piétinent. La question du statut des administrateurs de l'INSEE, en particulier, tarde à être réglée ce qui ne manque pas d'entretenir les inquiétudes.

Seuls, finalement, les agents des directions régionales trouvent quelques motifs de satisfaction à la contestation qui se développe à l'égard du directeur général. En effet, désabusé ou contesté, Claude Gruson envisage un rééquilibrage des dotations budgétaires en direction des services régionaux. Dans une note au ministre d'avril 1966, il insiste pour obtenir des subventions substantielles pour les directions régionales, effectivement abandonnées depuis son arrivée en 1961. Dans le prolongement des perspectives de développement de l'INSEE tracées dès 1965, il envisage même de dépasser le cadre de l'amélioration de l'exécution des statistiques nationales et de passer à l'élaboration « dans toutes les régions de programme [d'un] système d'information adapté aux besoins des centres de décision régionaux, publics et privés ».[91] Ces perspectives accompagnent la mise en place, au sein des directions régionales de l'INSEE, des Observatoires économiques régionaux dont la création vient d'être recommandée par le gouvernement. Le nouveau développement qui s'amorce des directions régionales constitue donc un signe supplémentaire du relâchement, au cours de l'année 1966, de la contrainte qu'exerçait Claude Gruson depuis son arrivée à la direction générale pour tendre toutes les forces de l'INSEE vers la mise en place d'un outil de planification nationale.

### *L'investissement des comptables nationaux dans l'organisation du colloque*

Compte tenu sans doute de la fonction officieuse du colloque hostile au directeur général, son comité d'organisation comporte dès l'origine plusieurs membres de la direction des Synthèses économiques, acquis justement à Claude Gruson. Imposés aux organisateurs ou souhaités pour organiser une juste représentation des différentes « cultures statistiques » de la direction générale de l'INSEE, les « comptables nationaux » prennent rapidement une place

[89] *Ibid*.
[90] Note du 6 avril 1966 qui reprend le contenu de la note du 6 juillet 1965, « Perspectives d'évolution de l'INSEE » ; *ibid*.

prépondérante dans les travaux pilotés par le comité. La fonction du colloque se renverse progressivement pour devenir une entreprise de contestation du fonctionnement autocratique des plus anciennes directions de l'INSEE. Les directeurs visés se désinvestissent logiquement de l'organisation de la manifestation, qui se présente de plus en plus comme une occasion de relancer les projets du directeur général.

Le comité de pilotage du colloque, tel qu'il est constitué dans le courrier du 10 janvier 1966, donne l'impression d'être le fruit d'une négociation entre l'Association des administrateurs de l'INSEE (AIS) et le directeur général.[92] Ainsi le directeur des Synthèses, Louis-Pierre Blanc, très proche de Claude Gruson, est-il chargé de la responsabilité du secrétariat général du colloque.[93] Trois jeunes administrateurs de sa direction l'accompagnent au sein du comité. Il s'agit d'abord de Paul Dubois et d'Alain Darbel qui appartiennent à la division des Programmes, cœur du projet de la comptabilité nationale chère au directeur général. Le troisième, Michel Fansten, travaille à la division de la Conjoncture qui incarne une tradition scientifique ancienne de l'INSEE, rattachée administrativement à la direction des Synthèses, mais dont la démarche se distingue de celle de la comptabilité nationale. En face, en quelque sorte, de Louis-Pierre Blanc, le comité comprend ensuite le chef du département « Population et ménages » Jacques Desabie, plus trois jeunes administrateurs de son département. Il s'agit de René Padieu, Michel Lévy et Michel Praderie qui ont écrit leur inquiétude à Claude Gruson quelques mois plus tôt (cf. *supra*). Tout se passe donc comme si le groupe avait été constitué pour représenter équitablement les différentes cultures statistiques qui se juxtaposent alors à l'INSEE.

Dans les mois qui suivent, la composition du groupe change radicalement qui rompt la « représentativité » des débuts. Jacques Desabie d'abord déserte les réunions. Les membres de son département ne viennent que par intermittence. La direction des Synthèses économiques en revanche multiplie les participations et formate progressivement le groupe à son image. Ce sont d'abord le responsable de la division des Programmes, Jacques Mayer, et de ses collègues, Jacques Bertherat et Claude Seibel, qui rejoignent le groupe. Entre également Jean

[91] *Ibid*.
[92] « Propositions pour l'organisation d'un colloque sur l'information économique et sociale », AIS, 10 janvier 1966, signée par Maurice Febvay et Louis-Pierre Blanc, SAEF B 55 367.
[93] Le secrétaire général de l'association des administrateurs en revanche, Maurice Febvay (X-43), alors directeur du département « Méthodes et programmes statistiques », ne fait pas partie du groupe.

de Marcillac de la division de la Conjoncture.[94] S'ajoutent ensuite des personnalités extérieures à l'INSEE comme le chargé de mission du Commissariat général au Plan Yves Ullmo, l'économiste André Babeau (ancien collègue d'Yves Ullmo au CGP) ou les sociologues Pierre Bourdieu et Jacques Lautman, toutes personnalités proches des administrateurs de la direction des Synthèses.[95] Se joint enfin un jeune chargé de mission, Pierre Nardin, qui vient d'être recruté par Claude Gruson. L'organisation du colloque apparaît donc progressivement prise en main par les défenseurs du directeur général.

La légitimation de l'initiative est assurée en interne à l'INSEE par le soutien informel du directeur général et celui, plus explicite, du directeur des Synthèses, qui accepte de prendre la responsabilité du secrétariat général du colloque. Pour éviter les contestations trop virulentes de la part des administrateurs de la direction générale qui ne font pas partie de la direction des Synthèses, un prestigieux comité de patronage du colloque est constitué. Les noms semblent précautionneusement choisis. Outre celui de l'ancien directeur de l'INSEE, Francis-Louis Closon, qui symbolise l'unité de l'administration de la statistique, et celui du Commissaire au Plan Pierre Massé, il faut remarquer la présence de plusieurs personnalités connues pour ne pas partager la sensibilité politique ou idéologique de la majorité des personnes qui composent le comité de pilotage. On peut ainsi noter la présence des économistes Raymond Barre et Jean Boisonnat, du sociologue Raymond Aron, du démographe Alfred Sauvy, de l'industriel Louis Devaux, alors PDG du groupe Shell.[96]

Malgré les réticences exprimées par certains administrateurs de l'INSEE quant à l'utilité d'une telle manifestation, quatre groupes de travail préparatoires à la tenue du colloque sont rapidement mis sur pied, qui associent les statisticiens de l'INSEE à des agents du Commissariat général au Plan, du ministère des Finances, des ministères techniques, de la Cour des comptes, ainsi que des économistes d'entreprises et des universitaires. Les trois premiers groupes sont chargés respectivement de faire l'état des lieux des besoins en information économique des administrations, des entreprises, des particuliers et organisations de citoyens et de travailleurs. Le dernier groupe se penche de manière plus spécifique sur l'apparition des ordinateurs. Chacun est ensuite chargé « d'examiner les obstacles au

[94] Il s'agit de signaler à nouveau la position spécifique qu'occupent les agents de la division de la Conjoncture. Jean de Marcillac va d'ailleurs jouer un rôle de médiateur au sein du groupe de pilotage sur lequel on revient (cf. *infra*).

[95] Il semble que Pierre Bourdieu et Jacques Lautman intègrent alors le groupe à la demande de Claude Gruson qui vient de signer la préface de l'ouvrage collectif *Le partage des bénéfices* réalisé par le « groupe d'Arras » auquel ont participé Alain Darbel et Claude Seibel ; cf. Vincent Spenlehauer, 1998, *op. cit.*, p. 263.

développement de l'information et d'étudier des perspectives d'aménagement de la situation actuelle qu'une politique de l'information économique permettrait d'envisager ».[97]

Les premières avancées des groupes de travail sont perceptibles à l'automne 1966. Dans le groupe qui se penche sur les besoins des administrations, Jacques Lautman et Claude Seibel proposent, sur la base des discussions tenues, de lancer une « Enquête sur les fonctionnaires de l'information économique » qui permettrait de répondre à la délicate question : « est-ce que le fait de travailler principalement à l'élaboration ou au traitement d'information économique a des effets quant à la vison du devenir global de la société ? »[98] La réflexion sociologique sur les conditions sociales de production du discours statistique est à cette époque encore peu développée (cf. *supra*). Pour la majorité des administrateurs de l'INSEE, l'idée apparaît au mieux saugrenue, au pire subversive. En décidant finalement de financer cette enquête, les promoteurs du colloque se positionnent de manière très contestataire vis-à-vis de l'institution.[99]

Un seul élément modérateur vient alors tempérer la contestation fondamentale du système public de statistiques qui se prépare au sein du comité de préparation du colloque. En novembre 1966 en effet, l'administrateur chargé de la coordination à la direction des Synthèses, Jean Daney de Marcillac, présente au groupe un rapport provisoire sur « L'articulation des organismes publics d'information économique ». Le texte, qui réaffirme la prééminence de l'INSEE en matière de « prospection des besoins et définition des programmes », rappelle les diverses institutions de concertation qui ont vu le jour au cours des dernières années et qui semblent donner satisfaction.[100] La position de l'administrateur apparaît donc largement en retrait par rapport au programme critique dessiné par son collègue Claude Seibel quelques semaines plus tôt.[101] Premier administrateur de l'INSEE à avoir intégré le cabinet du ministre des Finances en sa qualité de statisticien-conjoncturiste, Jean de

[96] On y trouve également les noms de A. Barjonet (CGT), Bertrand de Jouvenel, René Bonety (CFDT), F. de Clinchamps, J. Deleau, A. Genin, H. Pequinot, R. Richard et Robert Salmon (Conseil économique et social).
[97] Présentation du colloque au ministre de l'Économie et des Finances, par le directeur général de l'INSEE, 23 mai 1967 ; cf. SAEF, B 55 444.
[98] Note du 21 octobre 1966 ; SAEF B 55 486.
[99] L'enquête débouche en mars 1967 sur la présentation par Jacques Lautman et Claude Seibel de leur rapport sur « La fonction d'information économique dans l'appareil de l'Etat, d'après une enquête auprès des informateurs ».
[100] Il s'agit du Comité de coordination des enquêtes statistiques (COCOES), créé par la loi sur le secret statistique du 7 juin 1951, du Comité de liaison entre l'INSEE, les administrations économiques et les organisations professionnelles et syndicales (CLINSOPS), créé en exécution du rapport du « Comité des sages » sur la Conférence des revenus (cf. INSEE, 1996, *op. cit.*, p. 86), et du « groupe statistiques » du Commissariat général au Plan (cf. *supra*).
[101] Cette relative orthodoxie pour un membre de la direction des synthèses s'explique par un passage fait l'année précédente dans le cabinet du ministre des Finances.

Marcillac est alors perçu comme un proche de Valéry Giscard d'Estaing. A tout le moins, il a conservé de sa collaboration avec lui la volonté de ne pas déconcentrer le système d'information statistique. Malgré cette réserve donc, la position majoritaire au sein du comité organisateur est radicalement critique à l'égard du système statistique en place.

### *Des travaux préparatoires très critiques*

En mars 1967, plusieurs rapports émanant des groupes de travail comportent autant de contestation sur le fonctionnement de l'institution de la statistique. Toutes les fonctions du système public d'information statistique sont visées par la critique (l'élaboration, la production, les études, la recherche, la diffusion). Mais les questions relatives à l'orientation de l'élaboration du système tiennent une place centrale. Les réflexions s'inscrivent dans la perspective de celles qui ont été à l'origine du colloque. Les rapports évoquent la possibilité de modifier le statut de l'INSEE pour renforcer le partenariat avec les systèmes privés d'information statistique.[102] Des séminaires sont alors organisés qui reprennent les questions abordées dans les documents de travail.

Le 13 avril se tient un séminaire de discussions consacré à « L'information économique et l'Etat » ; il constitue l'aboutissement des travaux menés dans le groupe orienté vers les besoins des administrations.[103] En comparaison du caractère contestataire des papiers préparatoires, les échanges retranscrits dans le compte rendu de la réunion apparaissent très policés. Les membres de la direction des Synthèses en particulier, à l'origine des travaux, semblent en retrait par rapport à leur hiérarchie. Jacques Bertherat par exemple n'intervient que très modestement. Les interventions centrées sur les insuffisances du système en matière d'orientation des programmes ne donnent pas souvent lieu au débat. De même, la proposition

[102] Certaines d'entre elles recoupent ainsi partiellement celles qu'avait formulé en janvier 1966 l'économiste Jacques Lesourne dans un article du Monde très discuté à l'INSEE. Jacques Lesourne, directeur de la Société d'économie et de mathématiques appliqués (SEMA), filiale de la Banque de Paris et des Pays-Bas, proposait ainsi, pour « développer l'industrie de la matière grise », d'organiser la coopération entre bureaux d'études privés et INSEE ; cf. B 55 486.

[103] Les invitations sont lancées au-delà des membres du groupe de travail. Sur la trentaine de participants, on peut citer Jacques Bertherat, Philippe Berthet, Louis-Pierre Blanc, Pierre Bourdieu, Jean Broizat, Alain Darbel, Pierre Delain, Paul Dubois, Maurice Febvay, Pierre Gervaiseau, Claude Gruson, Philippe d'Iribarne, Jacques Lautman, Laville (SEMA), Jacques Lesourne, Jean de Marcillac, Jacques Mayer, Palierne (président du Syndicat des personnels des bureaux d'études), J. Prévot, Michel Rousselot, Claude Seibel, Jean Sérisé, Yves Ullmo, André Vanoli (président de séance). Trois autres séminaires se tiennent à la fin du mois de mai qui clôturent de la même façon les groupes de travail sur l'information économique et l'entreprise, l'information et les citoyens, et les transformations appelées par l'introduction des ordinateurs ; cf. Note d'information n°2 du 5 mai 1967, SAEF, B 55 486.

du chef du service économique du Commissariat général au Plan, Yves Ullmo, de lancer l'INSEE dans la réalisation de contre-budgets ou de contre-plans, semble absente des débats dominés par les échanges entre les nombreux hauts responsables administratifs présents. Les seuls véritables débats de la journée s'instaurent sur le thème de la diffusion de l'information statistique souvent peu réfléchie. Suscités par plusieurs réflexions relatives au coût de l'information, ces débats relèguent au second plan ceux qui concernent la phase antérieure de production de l'information, pourtant plus largement abordée dans les travaux préparatoires. L'institution INSEE donne ainsi l'impression de parvenir à réorienter les débats vers des sujets moins propices à la contestation de sa réalité. Le sociologue Pierre Bourdieu, pourtant impliqué dès l'origine dans l'initiative du colloque, n'intervient pas au cours de la journée.[104]

Pourtant, une semaine plus tard, se tient une réunion du comité d'organisation qui doit préciser les thèmes des trois tables rondes du colloque dont les dates ont été fixées aux 23 et 24 juin. En rupture avec l'atmosphère consensuelle des séminaires qui viennent de se dérouler, les initiateurs de la manifestation souhaitent placer la production de l'information au centre des débats du colloque. Ainsi Paul Dubois s'oppose-t-il fermement à une première proposition de quatre tables rondes qui reprendrait le découpage des groupes de travail préparatoires consacrés aux usages de l'information économique. Cette approche ne permet pas d'aborder de front les questions fondamentales relatives aux mécanismes d'élaboration et de production de la statistique.

L'administrateur de la direction des Synthèses propose alors un nouveau découpage qui réserverait deux tables rondes à « la production de l'information économique » et à la « transformation de l'information statistique à des fins d'études et de recherche ». « Les liens entre l'information et la décision (de l'Etat, des entreprises ou du citoyen) » seraient l'objet d'une seule table ronde.[105] Paul Dubois envisage de consacrer les deux tiers des débats sur les mécanismes d'élaboration de l'information statistique dont l'INSEE détient le quasi-monopole. Yves Ullmo, du Plan, trouve alors que l'orientation n'est pas encore assez claire. Il craint en effet qu'un tel découpage ne permette pas de saisir la « rétroaction » qu'exerce l'utilisation de l'information à des fins de recherche, d'étude ou de diffusion à un large public, sur la production même de l'information.[106] André Babeau formule alors la proposition qui emporte l'adhésion du groupe en suggérant d'aborder successivement les « finalités et fonctions de

[104] Sa réserve est traditionnelle, mais rarement poussée jusqu'au silence absolu.
[105] Compte rendu de la réunion de comité d'organisation du 21 avril 1967 ; cf. SAEF, B 55 486.
[106] *Ibid*.

l'information (constat des besoins) », la « production de l'information (prise de conscience du décalage entre offre et demande) », puis les « propositions de réforme (adaptation de l'offre) ».[107] Ce découpage, qui promet de permettre la critique minutieuse du système en place, reflète un état d'esprit très contestataire des organisateurs du colloque alors que s'achèvent les travaux préparatoires.

### *Un changement de directeur qui n'entame pas la dynamique de la réflexion à l'INSEE*

En janvier 1967, Jean Ripert a succédé à Claude Gruson à la tête de la direction générale de l'INSEE. Proche collaborateur de Jean Monnet à la Libération, Jean Ripert vient du Commissariat général au Plan où il est entré très jeune et où il est devenu en 1963 commissaire adjoint. Ingénieur agronome de formation, il ne nourrit pourtant pas la même ambition que son prédécesseur concernant la mise à disposition de la politique de planification de l'appareil statistique. Peut-être aussi parce qu'il n'appartient pas à l'inspection des Finances, Jean Ripert se présente à ses nouveaux collègues statisticiens comme un homme plus modeste. Son arrivée à l'INSEE quelques semaines avant la tenue du colloque ne modifie pas la dynamique entretenue par les jeunes administrateurs de la direction des Synthèses économiques.

Jean Ripert n'envisage pas avec le même intérêt que son prédécesseur la critique décapante que le colloque en préparation promet de réaliser sur l'INSEE. Il ne cherche pas pour autant à se soustraire à la dynamique critique déjà bien engagée. Il partage avec son prédécesseur « l'idée que l'INSEE tire sa légitimité de son utilité sociale ».[108] La perspective d'un large débat sur le système d'information statistique ne le rebute donc pas et les jeunes administrateurs engagés dans le comité de pilotage ne se souviennent pas d'avoir alors ressenti de pressions particulières en provenance de la direction générale. Le poste de secrétaire général du colloque, laissé vacant par Louis-Pierre Blanc, qui n'a pas souhaité rester à l'INSEE après le départ de son ami Claude Gruson, est ainsi pourvu sans velléité de reprise en main. C'est donc un jeune chargé de mission de l'INSEE qui est nommé, Pierre Gervaiseau, qui ne fait pas partie, qui plus est, du sérail des administrateurs.

[107] *Ibid*.
[108] INSEE, 1996, *op. cit*., p. 94. Le commentaire est formulé par l'administratrice de l'INSEE Catherine Blum, chargée de la rédaction du chapitre consacré à Jean Ripert dans cet ouvrage collectif.

Pour les nominations qui lui reviennent directement, Jean Ripert n'impose pas davantage de bouleversements. La direction des Synthèses économiques est une direction stratégique pour la conduite de la politique de planification à laquelle il est attaché par son parcours. Sans chercher à placer des collaborateurs de son entourage, il la confie à l'ancien second de Louis-Pierre Blanc, Jacques Mayer, comme lui ancien du SEEF et arrivé à l'INSEE avec Claude Gruson. Outre que la décision est l'occasion de préserver l'héritage de son prédécesseur, elle comporte l'avantage de ménager les susceptibilités des amis de l'ancien directeur général, encore très nombreux à la direction générale. Ce n'est que beaucoup plus tard, après les événements de 1968 que Jean Ripert engagera une série de mutations destinées à imposer sa marque dans l'administration de la statistique.[109]

Refusant de prendre parti dans les débats qui opposent, au sein du corps des administrateurs de l'INSEE, les planificateurs, promoteurs d'un renouvellement des programmes d'élaboration des statistiques, aux « gardiens de l'orthodoxie » de la statistique, Jean Ripert impose en revanche à son arrivée la création d'un nouveau département de la Recherche qui doit permettre aux administrateurs de l'INSEE de réfléchir à l'amélioration de leurs outils statistiques. Dans son esprit, cette création offre aux cadres de l'INSEE l'occasion de sortir par le haut des débats sur la demande sociale en matière d'information économique qui mettent en cause la qualité de l'outil statistique. A la tête du nouveau département, il place le directeur de l'ENSAE, Edmond Malinvaud, reconnu pour ses travaux dans le champ international de la recherche en économie. Ce dernier, très critique vis-à-vis des « manifestations » organisées par ses collègues, qu'il sait par avance infructueuses pour le développement du système statistique, obtient carte blanche du nouveau directeur pour l'organisation de son département.[110]

La stratégie que retient le nouveau directeur de l'INSEE s'inscrit donc dans une perspective à moyen terme. Sans couper court à l'initiative trop largement engagée du colloque sur l'information économique, il ne donne cependant pas toute latitude aux promoteurs de cette contestation externe au corps des administrateurs de l'INSEE. Souhaitant ménager les perspectives d'évolution de l'institution de la statistique, il ne donne pas non plus de gages aux ténors de la direction générale qui souhaitent conserver leur maîtrise de l'appareil statistique. Il favorise donc l'émergence d'une troisième perspective, orientée vers

[109] La note du 28 septembre 1968 ordonne ainsi une somme de mutations à la tête des services de l'INSEE ; SAEF, B 55 369.

[110] Edmond Malinvaud pose ses exigences par courrier qu'il adresse à Jean Ripert de l'Université de Berkeley où il assure un enseignement en économie. Voir la correspondance du mois de janvier 1967 ; SAEF, B 55 444.

le progrès de la formalisation mathématique de l'expertise statistique, dessinée par les nouveaux statisticiens-économistes formés aux Etats-Unis et promise d'ailleurs à un bel avenir institutionnel au sein de l'administration de la statistique.[111] Concernant le colloque, il semble parier sur le réflexe de réserve de ses collègues qui, après s'être « défoulés » au cours des travaux préparatoires, seront enclins à plus de modération lors des débats publics. Lui-même affirme haut et fort sa ferme intention d'entamer la réforme d'un Institut qui doit s'ouvrir sur la société.

### *La synthèse apaisante des travaux du colloque*

Pendant le mois de mai, alors que se tiennent les séminaires de clôture des groupes de travail préparatoires, une synthèse des différents rapports produits depuis le lancement du processus en janvier 1966 est réalisée qui s'intitule « Jalons pour une politique de l'information économique ».[112] Le document est présenté en juin 1967 comme le produit d'un travail collectif. Les noms qui sont ensuite énumérés permettent de retrouver l'ensemble des membres du comité d'organisation, à l'exception des membres du département « Population de ménages » de Jacques Desabie qui se sont finalement retirés de l'entreprise trop marquée du sceau de la direction des Synthèses économiques.[113] La lecture du document laisse aujourd'hui à l'œil averti de littérature sociologique l'impression très nette que Pierre Bourdieu et Jacques Lautman, qui ont participé à une grande partie des travaux préparatoires, exercent une influence certaine dans son élaboration. Les propositions de réforme formulées, très relativistes, apparaissent finalement en retrait par rapport aux débats préparatoires. Le colloque se déroule ensuite dans la logique de cette modération : le dossier de la réforme du système statistique est renvoyé à la création d'une commission de l'information dans le cadre du VI$^{ème}$ Plan.

Dès l'introduction, les auteurs préviennent que « ce serait souscrire à une utopie naïve et dangereuse que d'imaginer, en ce domaine comme en d'autres, que les véritables intérêts de

[111] Edmond Malinvaud deviendra le premier administrateur de l'INSEE a prendre la tête de l'institution en 1974, ouvrant ainsi la porte à ce qui constitue aujourd'hui une tradition : Jean-Claude Milleron puis Paul Champsaur qui lui ont succédé depuis sont tous deux des administrateurs de l'INSEE parallèlement reconnus pour leurs travaux en économie.

[112] Rapport de synthèse « Jalons pour une politique de l'information économique », Colloque sur l'information économique des 23 et 24 juin 1967, Paris, juin 1967, 94 p.

[113] A propos du colloque, Jacques Desabie expliquera plus tard que « ces choses-là avaient très peu d'importance. [...] Tout ce que je demandais c'est que cela ne perturbe pas les programmes de travail dans lesquels le DPM était engagé » ; cité par Vincent Spenlehauer, 1998, *op. cit*., p. 275.

tous sont entièrement communs et qu'il est possible de dégager une solution qui soit techniquement la meilleure ».[114] Ils affirment leur conviction que « la définition d'un système d'information est, dans ses grandes lignes, la résultante de rapports sociaux »[115] et concluent que « le "vrai" doit se dégager de l'organisation de la confrontation des agents en conflit ».[116] La dénonciation de l'utopie technicienne, l'analyse des situations de rapports de forces sociales, et l'usage de la notion d'« agent » font ainsi partie des indices qui suggèrent, dès les premières lignes de la synthèse, d'envisager l'influence de Pierre Bourdieu notamment dans sa réalisation.

Dans le corps du texte, le relativisme qui prédomine confirme l'influence des sociologues. Ce faisant, les propositions de réforme formulées par les administrateurs de l'INSEE dans les premiers travaux préparatoires réalisés un an plus tôt apparaissent largement allégées. La manière dont est traitée la question de la réforme éventuelle du statut de l'INSEE est, à ce titre, symbolique. Il est ainsi rapporté que « pour que la satisfaction des besoins des divers agents soit plus complètement et moins inégalement assurée, il a été proposé que, comme dans d'autres pays, l'autonomie de l'organisme statistique central à l'égard de l'administration soit accrue ».[117] Le texte précise ensuite la proposition des tenants de cette thèse : faire de l'INSEE un établissement public industriel dont les travaux seraient « orientés et contrôlés par un conseil d'administration composé de représentants de différentes parties prenantes à l'information ».[118] Les auteurs de la synthèse objectent alors les inégalités qui demeurent devant l'accès à l'information pour expliquer leur rejet de la proposition. Les différentes parties prenantes en matière d'information n'étant pas, selon eux, « préparées » à un tel changement, elles ne seraient pas en mesure d'orienter le système statistique et le risque serait grand de voir les statisticiens s'emparer du pouvoir. Dénonçant finalement le risque technocratique que fait courir le projet d'une « magistrature du chiffre » chargée de rendre des arrêts pour arbitrer dans les conflits sociaux, le rapport recommande de maintenir la tutelle des pouvoirs publics sur le système statistique public.

Pris au piège d'une logique conservatrice aux antipodes des motivations initiales des organisateurs du colloque, les rapporteurs de la synthèse recommandent, sur la question en suspens du statut de l'INSEE, la création, parallèlement à l'INSEE, d'une « institution –

[114] « Jalons… », 1967, *op. cit.*, p. 8.
[115] *Ibid*., p. 10.
[116] *Ibid*., p. 25.
[117] *Ibid*., p. 23.
[118] *Ibid.*

commission de l'information économique dans le cadre du Plan ou comité statistique consultatif – où les représentants des différentes parties prenantes à l'information économique formuleraient leurs besoins statistiques et leur avis sur les projets de programme de développement statistique public ».[119] Les explications données pour justifier cette proposition cachent mal l'identité de ces objectifs avec ceux qu'offrait la solution d'un changement de statut de l'INSEE. Il s'agit en effet, dans les deux cas, d'introduire un organe pluraliste d'orientation du système statistique. Moins contraignant que le conseil d'administration, le comité consultatif préserve cependant davantage l'autonomie des statisticiens.[120]

Malgré l'adoucissement des recommandations, l'état d'esprit des rédacteurs de la synthèse des travaux préparatoires demeure orienté vers la critique des mécanismes d'élaboration et de production de l'information statistique brute. L'introduction rappelle ainsi qu'« entre la réception et l'émission d'information par un pôle, s'effectue un travail, parfois considérable, de transformation des informations reçues ».[121] C'est sur cette phase du processus d'information économique que l'essentiel de l'effort de réflexion a porté. Les précautions méthodologiques qui sont observées le confirment. Le texte précise en effet que la composition des équipes de travail donne à la réflexion l'éclairage particulier des « producteurs d'information » qu'il conviendra de compléter.[122] Le thème de la diffusion de l'information, bien qu'il occupe une place honorable dans le document de synthèse, demeure donc au second plan des préoccupations des organisateurs du colloque.

La presse spécialisée qui annonce le colloque s'intéresse également en priorité aux mécanismes d'élaboration de l'information qui ont été débattus lors des travaux préparatoires, sans s'émouvoir d'ailleurs de l'apaisement de la critique qu'apporte le document de synthèse des travaux. Entièrement consacré à la présentation des origines et du programme du colloque, le numéro du 19 juin de *La correspondance économique* aborde sans aménité le problème de

[119] *Ibid*., p. 26.

[120] Notons que la proposition reprend, sans le dire, le projet d'une « magistrature du chiffre » porté par les jeunes administrateurs de l'informel « club de la terrasse », perçus malgré eux comme les alliés de leur directeur Jacques Desabie qui s'est retiré du colloque pris en main par les « comptables nationaux » (cf. *supra*). René Padieu raconte qu'il ne s'est rendu compte que plus tard de cette assimilation. Il avait l'impression alors d'être porteur, avec le projet d'une « magistrature du chiffre », d'une sorte de troisième voie entre la perspective des planificateurs et celle des traditionalistes incarnée par Jacques Desabie : « Vous aviez les technocrates, les gens qui voient la société comme un objet d'études, et la partie Nardin qui partait de l'acteur. L'idée de magistrature du chiffre était une idée non technocratique, plus politique, plus au service de la Nation. Le magistrat dit le droit et le magistrat du chiffre dit le vrai. Il se différencie du technocrate qui donne ses résultats pour la science et non pas pour le fonctionnement du système politique. Il aide les acteurs dans leurs choix. Il y avait ce lien avec le politique que nous voulions instaurer. Les magistrats n'étaient donc pas les caciques. Nous représentions plutôt cette conception du statisticien éclaireur du peuple » ; cf. Entretien avec l'auteur du 10 avril 1996.

[121] « Jalons... », juin 1967, p. 11.

l'inadaptation de la production statistique aux demandes sociales. Dirigée par Jean Broizat qui suit depuis des années les travaux de l'INSEE, la revue évoque notamment l'hypothèse de subventions pour le développement d'un réseau privé de producteurs d'information. Soulignant néanmoins le coût d'une telle solution, la modification du statut de l'INSEE est soutenue. Malgré le document de synthèse, en retrait par rapport à la contestation qui a soufflé dans les groupes de travail, les travaux préparatoires ont fait naître des velléités de réforme très importantes à l'extérieur de l'INSEE.

Cependant les débats du colloque, menés par les promoteurs de la première heure, sont plus maîtrisés encore que les termes du document de synthèse remis aux participants. Les administrateurs de la direction des Synthèses craignent-ils de ne pas parvenir à maîtriser un mouvement de contestation du système statistique public qu'ils ont étendu à l'extérieur de leur institution ? La première table ronde, consacrée à l'élaboration et la production de l'information statistique, et qui devait être le centre de la critique, est étonnamment calme. Seule la table sur la diffusion de l'information, offre l'occasion de débats un peu vifs. Elle est animée par Pierre Nardin, embauché par Claude Gruson pour « jouer le rôle de poil à gratter » de l'institution de la statistique.[123] Pierre Bourdieu en est le rapporteur. Ni l'un ni l'autre ne sont des administrateurs de l'INSEE. On peut faire l'hypothèse qu'ils voient d'un mauvais œil « l'assagissement » de leurs collègues du comité d'organisation du colloque. Les débats de leur table sont en tous cas les plus contestataires.[124] De manière inattendue, le manque de diffusion de l'information économique vole alors la vedette aux problèmes concernant l'élaboration et la production de l'information économique.

La synthèse du colloque réalisée par le directeur des Synthèses économiques est à l'avenant. Jacques Mayer se félicite ainsi du caractère serein des débats qui contraste avec l'inquiétude témoignée lors des travaux préparatoires. Il rassure ensuite l'auditoire quant à la prise de conscience par les agents de l'INSEE que « l'adaptation réciproque de l'offre et de la demande d'information laisse beaucoup à désirer », mais trace des perspectives de réforme éloignées des problèmes soulignés lors des travaux préparatoires. Il évoque les chantiers de l'« introduction de l'informatique et de l'enseignement en économie » qui doivent améliorer la diffusion de l'information statistique. En guise de mesure visant à modifier le système de

[122] *Ibid*., p. 12.
[123] Entretien avec Claude Gruson du 1er février 1996.
[124] Tous deux sont envisagés à l'époque par de nombreux administrateurs de l'INSEE comme des extrémistes. Pierre Bourdieu est considéré comme un « gauchiste » ; cf. Vincent Spenlehauer, 1998, *op. cit*., p. 302 ; et Pierre

production, le rapport de Jacques Mayer propose la « création d'une commission de l'information dans le cadre de la préparation du VI$^{ème}$ plan ».[125] Ni d'un conseil d'administration, ni même d'un comité consultatif, le colloque accouche donc d'une promesse de nouveau lieu de débats, plus institutionnel, dont le thème au demeurant n'est pas clairement arrêté. Rien n'assure que l'orientation des travaux de cette commission se fera sur les dossiers de l'élaboration et de la production de l'information.

### *Les Observatoires économiques régionaux absents des travaux*

Il est évident que la question régionale ne constitue pour Claude Gruson et son entourage, à aucun moment de son mandat à la tête de l'INSEE, une priorité. Quelles que soient ses dénégations formulées alors que se prépare le budget de 1966 (cf. *supra*), les comptables nationaux ne se soucient pas, à cette époque, des aspects régionaux de l'information. Malgré tout, le comité de pilotage du colloque avait souhaité, à des fins d'exhaustivité de la réflexion, faire réaliser un rapport sur les « Aspects régionaux de l'information économique ». L'enquête a été tardivement confiée au jeune directeur régional de Clermont-Ferrand, Pierre Soubie, qui ne termine son rapport qu'en mai 1967, après la tenue des séminaires organisés pour discuter les propositions contenues dans les différents travaux. Il n'est même plus temps d'intégrer ce rapport au texte de la synthèse « Jalons » qui est adressée au ministre de l'Economie et des Finances dès le 23 mai. Ce rapport témoigne néanmoins de l'état d'esprit des statisticiens des directions régionales de l'INSEE qui, dans le sens de la modération des projets de réforme des modes de production auxquels les OER faisaient écho, forgent de nouvelles ambitions pour leurs structures et réorientent la fonction des OER.

La première question qui vient à l'esprit, quant à la place que les organisateurs du colloque réservent aux aspects régionaux de l'information économique, concerne le choix du directeur de Clermont-Ferrand. L'intéressé lui-même se souvient en effet que Paul Carrère est alors « le » directeur régional dont le discours sur le rôle à venir des directions régionales se fait le plus entendre, à la direction générale, comme auprès de ses collègues en région.[126]

---

Nardin « représente l'Antéchrist pour le Pape des sondages qu'est Jacques Desabie », selon la formule de René Padieu ; cf. Entretien avec l'auteur du 10 avril 1996.

[125] Actes du colloque des 23 et 24 juin 1967 ; cf. SAEF, B 55 486. On revient au prochain chapitre sur la mise en œuvre de la solution de la commission du VI$^{ème}$ Plan qui est finalement retenue.

[126] Entretien avec Pierre Soubie du 16 mars 1994.

Certes, quelques uns d'entre eux, les plus anciens, ne partagent pas la vision réformatrice que formule de plus en plus précisément le directeur de Marseille (cf. *infra*). Certes également, les relations qu'il entretient avec le directeur général, oublieux des directions régionales, se sont progressivement dégradées jusqu'à la rupture des contacts.[127] Il est probable pourtant que les organisateurs du colloque, proches de Claude Gruson, l'aient quand même sollicité pour mener la réflexion. Pierre Soubie se souvient de s'être à l'époque très explicitement rallié aux points de vue du directeur de Marseille.[128] Il demeure que la forme choisie par le directeur de Clermont-Ferrand pour rédiger son rapport apparaît moins contestataire que celle habituellement retenue par son aîné.

Dans une première partie introductive, le rapport signale d'abord que le projet récent de politique des revenus ainsi que la préparation dernière du V$^{ème}$ Plan ont révélé les besoins nouveaux en information régionale. Dans une seconde partie, consacrée à la situation des directions régionales de l'INSEE, Pierre Soubie reprend le diagnostic établi depuis plusieurs mois par son collègue marseillais et souligne les insuffisances qui ont été mises en avant par la réforme régionale de 1964, par la création des Missions régionales, ainsi que par la création de nouvelles directions régionales du ministère de l'Equipement. Une dernière partie concerne enfin les perspectives de réforme dans laquelle les OER apparaissent largement réorientés vers le projet d'amélioration de la diffusion de l'information statistique dont dispose l'INSEE. Là encore, l'influence de Paul Carrère se fait largement ressentir, d'autant que Clermont-Ferrand ne dispose pas encore, à l'époque, de son Observatoire économique régional.

Dans la perspective d'améliorer la prise en charge de la demande régionale en informations économiques, le rapport formule également le souhait que soient créés des Comités régionaux de coordination qui permettraient que « les relations entre producteurs et utilisateurs de l'information économique soient multipliées ».[129] Les expériences d'observatoires économiques régionaux sont ainsi évoquées comme des exemples réussis de ce qui pourrait être mis en place.

Mais les précisions qui sont apportées sur les intérêts attendus de tels projets témoignent de ce que la prise en compte des demandes locales est auxiliaire à la volonté clairement exprimée d'engager sans tarder l'organisation de la « coordination » des systèmes

[127] Comme le suggère le long courrier que Paul Carrère adresse au successeur de Claude Gruson quelques jours à peine après son arrivée ; cf. Paul Carrère, 1967, *op. cit.*

[128] Pierre Soubie conserve ainsi un souvenir très précis de l'impression que lui fait alors Paul Carrère à qui il succède d'ailleurs à la tête de la direction régionale de Marseille quelques années plus tard ; cf. Entretien avec Pierre Soubie du 16 mars 1994.

locaux d'information, désinvestie par l'INSEE depuis des années. Le comité pourrait ainsi prendre la forme d'une « table ronde réunissant fréquemment les producteurs de statistiques brutes » ou d'un « réseau étroit de liens entre statisticiens des services extérieurs des divers ministères dont l'INSEE aurait auparavant assuré la formation (chacune des solutions n'excluant pas l'autre) ».[130] Il permettrait d'abord de « supprimer les enquêtes »[131] effectuées par les organismes d'études régionaux, dont la multiplication inquiète les administrateurs de l'INSEE en région. De sorte que la direction régionale de l'INSEE pourrait jouer auprès du préfet de région et sa Mission, le rôle joué par la direction générale auprès des gouvernants de fournisseur exclusif des données statistiques nationales. Les enjeux qui structurent l'évocation des OER n'ont donc pas grand-chose à voir avec le projet initial formalisé par la DATAR.

Dans les jours qui suivent la rédaction de ce rapport se déroule pourtant l'inauguration du premier OER à Marseille ; le ministre du Plan et de l'aménagement du territoire, Raymond Marcellin, déclare alors :

> *« L'observatoire veillera à améliorer ce que j'appellerais la régionalisation des statistiques et leur individualisation localisée […]. Il était important de prévoir un tel lieu de rencontre pour qu'il y ait des correspondances entre les chiffres, les universités et les langages, et que les besoins des régions soient bien dégagés avec le concours de tous ».*[132]

Défendus par leurs financeurs comme des institutions susceptibles de permettre l'orientation des systèmes locaux d'information en construction, en fonction des besoins exprimés par ses utilisateurs locaux, les Observatoires économiques régionaux demeurent à l'écart, en tant que tels, des travaux du colloque dont les conclusions se focalisent sur les besoins nouveaux en matière de diffusion de l'information.

Sur cette première période, qui s'achève avec l'inauguration de l'observatoire de Marseille, le processus de genèse des Observatoires économiques régionaux est ainsi l'occasion d'appréhender plusieurs aspects du développement de l'expertise statistique en région, alors que les phénomènes urbains et les projets d'aménagement du territoire ou de développement économique régional occupent le haut de l'agenda des gouvernements. On

[129] Pierre Soubie, « Aspects régionaux de l'information économique », 1967.
[130] *Ibid*.
[131] *Ibid*.
[132] André Campana, *Le Figaro*, 30 mai 1967 ; cf. SAEF, B 55 493.

peut tout d'abord s'interroger sur la date de la formulation du projet des OER à la DATAR, quelques jours à peine après la parution des décrets de la réforme régionale de 1964 qui confirme l'INSEE dans sa mission d'établissement des statistiques. Les éléments rapportés ici permettent ainsi de formuler l'hypothèse que le projet des OER constitue une réaction des chargés d'études de la DATAR contre ce qui leur apparaît comme une décision conservatoire, susceptible de grever les dynamiques de développement économique local qu'ils souhaitent, au contraire, encourager. Il s'agit d'organiser le développement de l'information économique locale pour laquelle le directeur général de l'INSEE ne montre aucun intérêt.

Le projet des OER, qui envisage la transformation des modes d'élaboration de l'information statistique en ôtant à l'INSEE son monopole, se confronte ensuite à de multiples oppositions. Les tensions qui animent alors la direction générale de l'INSEE, bouleversée quelques années plus tôt par l'arrivée de Claude Gruson et des comptables nationaux, auraient pu ouvrir une « fenêtre d'opportunité » au projet.[133] Pourtant, l'éloignement des agents de la direction des Synthèses économiques des dossiers du développement régional empêche le rapprochement des chantiers. De même, les directeurs régionaux de l'INSEE, susceptibles un temps de voir, dans les OER financés par la DATAR, le moyen de contourner le gel budgétaire que leur impose la direction générale, trouvent finalement dans le départ de Claude Gruson la possibilité d'envisager, en interne à l'INSEE, un nouveau développement de leurs services. Le déroulement des travaux préparatoires au colloque sur l'information économique offre même aux directeurs régionaux l'occasion de bâtir, quelques semaines plus tard seulement, un projet de reconquête du champ de la production de l'information économique locale.

Cette première phase de la genèse des Observatoires économiques régionaux, antérieure à l'engagement de leur institutionnalisation, offre donc un point de vue privilégié sur les phénomènes du champ administratif qui permettent aux institutions de s'adapter aux évolutions sociales, de se repositionner sur les domaines d'action publique émergeants, en évacuant les projets d'institutions concurrentes. En quelques mois, les administrateurs de l'INSEE parviennent ainsi à se départir de la position marginale qu'occupent les directions

[133] Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig résument le concept formulé par J.W. Kingdom en évoquant la « rencontre entre des problèmes, des ressources et des acteurs » ; cf. Patrice Duran, Jean-Claude Thoenig, 1996, *op. cit.*, p. 602.

régionales dans le système politico-administratif local pour élaborer des projets dans lesquels elles tiennent la position dominante de coordonnateur des systèmes locaux d'information.

CHAPITRE 5

# LA RECONQUÊTE PAR L'INSEE DU CHAMP DE LA PRODUCTION DE L'INFORMATION ÉCONOMIQUE LOCALE

Au printemps 1967, sous l'influence, notamment, du départ de l'INSEE de Claude Gruson, des projets se bâtissent à nouveau au sein de l'institution pour que les directions régionales investissent le champ de la production de l'information économique locale dans lequel elles ont été, au fil des années, marginalisées. Le colloque sur l'information économique, qui a été l'occasion de formuler des critiques graves sur le fonctionnement du système statistique, a convaincu le nouveau directeur de l'INSEE de la nécessité d'engager des réformes dans son institution. Mais, en ce qui concerne l'échelon régional, les travaux du colloque sont peu nombreux. Les questions portent donc sur les conditions de possibilité de la réforme des directions régionales. La stratégie à adopter au sujet des Observatoires économiques régionaux, dont l'institutionnalisation s'engage à peine, en fait partie.

Stigmates de l'absence de l'INSEE du champ de la production de l'information économique locale pendant les années d'expansion des études urbaines et des politiques de planification régionale, les OER constituent alors pour les administrateurs de l'INSEE un obstacle incontestable à leur velléité nouvelle d'engagement dans ce champ. Mais, les OER représentent plus largement une alternative, à l'échelon régional, au processus d'élaboration traditionnel du chiffre statistique confié à l'INSEE. Les OER, dont il est prévu que les activités soient orientées par les utilisateurs des statistiques, représentent en effet la possibilité d'introduire, dans l'orientation des systèmes locaux d'information, ce qui prend à cette époque le nom de « pluralisme ». Le positionnement des administrateurs de l'INSEE vis-à-vis des OER engage ainsi, plus largement, le rapport qu'entretient l'administration de la statistique avec son environnement politique et social. Le traitement, par les statisticiens, de la question du pluralisme concourt à définir la fonction sociale de l'INSEE.

Le nouveau directeur général de l'INSEE, Jean Ripert, choisit d'organiser le processus de réforme des directions régionales essentiellement sur la base de la mobilisation des administrateurs de l'INSEE affectés dans ces services. Ces derniers défendent une perspective de modernisation et de développement des directions régionales qui doit contraster avec la situation des années précédentes. Il s'agit de prévoir, notamment, leur équipement dans la

technologie informatique qui se développe aux Etats-Unis. Le programme du rassemblement des informations statistiques existantes prévu par les OER apparaît ainsi inadapté aux ambitions du moment, lié à un contexte dépassé de pénurie de l'information et des moyens pour la traiter. Les crédits parvenant de la DATAR, les OER sont quand même créés. Cependant, leur installation est confiée aux administrateurs de l'INSEE en région, occupés par la réforme des directions régionales. Les missions des OER sont ainsi substantiellement réorientées (5.1.).

Les mouvements de mai 1968 viennent bousculer une seconde fois l'administration de l'INSEE. La plupart des critiques formulées à l'occasion de la préparation du colloque de l'année précédente sont d'ailleurs reprises. Mais les hiérarchies sont inversées. Le thème de la diffusion de l'information, en particulier, est plébiscité, qui répond aux slogans dénonçant la « sous-information du citoyen ». Il relègue au second plan celui de la réforme des modes d'élaboration de la statistique. A l'échelon régional, c'est le versant pluraliste du projet des OER qui est ainsi abandonné, dans les villes où s'engage leur institutionnalisation. Puis s'annonce le référendum d'avril 1969 qui doit déboucher sur la création de régions politiques. Le processus de réforme des directions régionales s'accélère aussitôt, qui assure les directeurs régionaux de la conquête d'une nouvelle position au sein du champ de la production de l'information économique locale. Le directeur de Marseille, Paul Carrère, propose alors que l'occasion soit saisie pour placer les directions régionales sous la responsabilité conjointe de l'Etat et des Régions à venir. L'échec du référendum obère finalement la perspective. La conversion de l'administrateur de l'INSEE, Paul Carrère, à la logique du pluralisme reste l'exception au sein de l'administration de la statistique (5.2.).

Le nouveau soutien dont disposent les OER apparaît trop tardivement. Le lancement quelques mois plus tard de la commission de l'Information économique du VI$^{ème}$ Plan – qui fait écho aux mouvements de mai – conduit à l'abandon définitif du projet initial des OER. Pendant ses travaux, la réorientation des OER sur la mission de diffusion régionale de l'information statistique est officialisée. Les OER doivent être généralisés à l'ensemble des directions régionales. Par la suite, ils sont également rattachés au département de la Diffusion créé un an plus tard à la direction générale de l'INSEE. Avant même ce rattachement définitif, qui intervient en 1974, la fonction première des OER est rapidement oubliée, ne laissant, comme seul indice, qu'un nom, « observatoire », incongru pour tous les agents de l'INSEE et les utilisateurs de ces structures en charge d'activités de diffusion de l'information (5.3.).

## 5.1. Des projets de réforme des directions régionales

Un mois après son arrivée à la direction générale de l'INSEE, Jean Ripert, qui reçoit le long courrier de Paul Carrère, ne peut plus ignorer le diagnostic que dressent certains directeurs régionaux quant à la situation stratégique bien inquiétante de leurs services au sein du système politico-administratif local. La période n'est pas propice à l'engagement d'une réforme administrative, la préparation du colloque sur l'information économique se terminant au même moment, les critiques portées sur sa nouvelle maison étant particulièrement vives. Une fois le colloque tenu, en revanche, le directeur général profite de l'agitation provoquée pour conduire une réflexion collective des agents de l'INSEE à travers plusieurs chantiers transversaux aux différentes directions. Les questions régionales tiennent une place importante qui présage de la volonté du nouveau directeur de préparer la rénovation des directions régionales. Le développement des OER, lui, ne fait l'objet que de très rares discussions qui confirment le désintérêt des agents régionaux de l'INSEE pour le projet. Pendant l'hiver 1968 ensuite, la direction générale donne des signes d'une volonté de contenir l'ampleur du mouvement de réforme qui s'est engagé sur la base revendicative du colloque de l'année précédente. Les promoteurs de la réforme des directions régionales en conçoivent quelque inquiétude. L'intervention de la direction générale alimente ce faisant le processus d'abandon du projet des OER. Régionaux ou nationaux, les administrateurs de l'INSEE mènent ainsi des actions qui se complètent pour que ne soit pas permise l'introduction du pluralisme dans le système statistique régional en développement.

### *Les retombées du colloque*

Quelques jours avant la tenue du colloque sur l'information économique, le nouveau directeur général de l'INSEE annonce la création de groupes de travail consacrés au « développement à moyen terme de l'INSEE ».[1] Il s'agit de rassurer d'abord les administrateurs de l'INSEE inquiets de l'ampleur des critiques que les débats risquent de susciter. Tous pourront ainsi se prévaloir d'un processus de réforme de leur administration déjà engagé. Mais l'intention de Jean Ripert est également de permettre à l'ensemble de ses collègues de se réapproprier la réflexion prospective suscitée par l'organisation du colloque, qui dessine de nombreuses pistes de réforme du système statistique. La direction des

Synthèses, proche de l'ancien directeur, est ainsi apparue trop présente dans les travaux pour que l'ensemble des administrateurs de l'INSEE partage ses conclusions. A l'inverse la réflexion sur l'échelon régional mérite d'être renforcée. Les OER sont absents de la réflexion qui s'engage.

Alors au cabinet du ministre de l'Economie et des Finances lorsque le nouveau directeur général lance ses groupes de travail, l'administrateur de l'INSEE Jean de Marcillac reste très attentif à l'évolution de son institution d'origine.[2] Le directeur de l'INSEE se montre alors résolu à engager le processus de réforme du système statistique dans le sens des conclusions du colloque.[3] Les « comptables nationaux » de la direction des Synthèses apparaissent pourtant trop liés à ces travaux. Des groupes de travail, rassemblant autour de thèmes transversaux des administrateurs de l'ensemble des directions, doivent permettre de dégager des perspectives de réforme susceptibles de rapprocher les différentes directions de l'INSEE qui se sont opposées pendant la période Gruson.[4] Les thèmes de réflexion retenus évitent donc le plus souvent les découpages sectoriels qui reprennent les champs d'activité des divisions administratives de l'institution.[5] Ils abordent au contraire des enjeux qui concernent tous les agents comme ceux de la régionalisation des données, de l'informatisation, des besoins en matière de documentation ou des problèmes d'effectifs dans les services.

Ensuite, concernant l'architecture de l'opération des groupes de réflexion, la présidence des groupes en particulier, Jean Ripert est attentif à ce que toutes les directions soient représentées. Contrastant avec la composition du groupe de pilotage du colloque, la distribution accorde une place modeste aux agents de la direction des Synthèses, à ceux de la division des Programmes notamment. Ainsi Philippe Berthet et Paul Dubois sont-ils tirés bien loin de leur activité quotidienne en étant associés à l'animation du groupe consacré à « l'assistance technique à l'étranger ». Pour les administrateurs des autres directions, ce choix du nouveau directeur, qui est pourtant un homme de la planification, constitue l'un des signaux de détente qu'il leur adresse alors.

---

[1] Note de service du 16 juin 1967 ; cf. SAEF B 55 477.

[2] Premier administrateur de l'INSEE à entrer au cabinet du ministre en 1964, Jean de Marcillac est revenu à l'INSEE après le départ de Valéry Giscard d'Estaing. Appelé à nouveau au cabinet en mars 1967, il y reste jusqu'en juillet 1968, date à laquelle il rejoint le cabinet du directeur général de l'INSEE ; cf. Entretien téléphonique avec l'auteur du 8 décembre 1999.

[3] *Ibid*.

[4] Entretien avec Michel Levy, alors jeune administrateur au département Population et ménages, du 24 septembre 1999.

[5] Un seul thème fait exception, consacré aux « orientations à donner au développement des statistiques industrielles et commerciales », qui concerne cependant pour l'essentiel des services statistiques rattachés au ministère de l'Industrie.

Parmi les huit thèmes de réflexion, trois concernent le dossier régional, dont deux de manière directe.[6] Plus d'un quart de la réflexion est ainsi consacré à l'avenir de l'échelon régional. Cette importante proportion indique que Jean Ripert semble partager les soucis de son directeur régional marseillais qui s'était épanché auprès de lui dès son arrivée. Mais là encore, Jean Ripert semble souhaiter dépersonnaliser les débats sur la réforme. Ainsi Paul Carrère est-il orienté vers le groupe consacré à l'électronique, écarté ce faisant de celui qui l'intéresse le plus, chargé de la « définition des missions et des structures optimales à moyen terme des services métropolitains locaux de l'INSEE ». Jean Ripert confie cette réflexion à trois administrateurs qui ont également eu l'occasion de s'engager dans la réforme des structures régionales, mais dont les positions apparaissent moins tranchées. Il s'agit de G. Laurent, Roland Nistri, et André Timmel, respectivement directeur régional de Lille, directeur adjoint de l'Exploitation et chef de la division des Études régionales. On revient plus loin sur l'influence de leurs travaux. Le second thème régional, consacré à la déconcentration dans les directions régionales des travaux nationaux contre laquelle Paul Carrère s'est déjà prononcé, est confié au responsable de la division des Programmes statistiques, Jacques Thibau, dont les travaux sont éloignés des préoccupations régionales.

Pour les OER, la remise à plat de la réflexion sur la réforme, à l'écart de laquelle ils ont jusque là été tenus, peut sembler ouvrir de nouvelles perspectives. Pourtant, les conclusions du colloque, orientées sur le besoin impératif d'organiser la diffusion de l'information, ont légitimé la dynamique d'installation des observatoires de Lille et Marseille, qui ne semble plus pouvoir être remise en cause. Lors d'une réunion des OER organisée en octobre 1967 à Marseille, les directeurs de Marseille et Lille imposent ainsi leur vision restreinte du comité régional, vision contraire à l'esprit du projet initial de la DATAR. Le directeur de Lille exprime alors son intention d'« entretenir des rapports étroits avec la presse économique, l'ORTF, l'université, les différents organismes à vocation économique ».[7] La cible des médias révèle bien la nouvelle perspective dans laquelle s'inscrit l'installation des OER : il s'agit de mieux diffuser l'information disponible à l'INSEE.

[6] Le troisième, consacré à la réforme des publications et présidé par l'administrateur Palangié, ne s'intéresse aux publications régionales que de manière secondaire. Elles font cependant l'objet d'un rapport spécifique en juin 1968.

[7] Compte-rendu de la réunion des OER à Marseille du 4 octobre 1967 ; cf. SAEF B 55 493.

### *Le rapport Laurent-Nistri-Timmel : la seconde naissance des directions régionales*

Le 8 novembre 1967, les « réflexions » des administrateurs de l'INSEE G. Laurent, Roland Nistri et André Timmel consacrées au développement à moyen terme des services métropolitains de l'INSEE sont adressées aux directeurs régionaux en préparation de la réunion annuelle qui doit se tenir le 17 novembre à Nainville-les-Roches.[8] Composé d'une partie descriptive de l'état des lieux des directions régionales et d'une partie prospective, le rapport, épais d'une cinquantaine de pages, est très soigné. Les auteurs se sont réparti la rédaction des différentes parties et sous-parties, mais le document final dispose d'une unité qui aurait autorisé une signature collective. Le diagnostic produit sur les directions régionales, précis et critique, s'inscrit dans le prolongement du point de vue exprimé quelques mois plus tôt par Paul Carrère.

Le constat essentiel dressé par les auteurs est celui que le temps est venu d'inverser la logique historique de développement des directions régionales. En premier lieu, il s'agit de centraliser à Paris les activités de collecte et d'exploitation pour lesquelles les directions régionales ont été pensées. Les arguments donnés par Roland Nistri, qui dresse la liste des défauts de l'organisation en place, sont essentiellement techniques. Il rappelle d'abord l'aléa qui plane toujours au-dessus des tâches de production, qui peuvent être bloquées pour l'ensemble du territoire national du fait de la maladie ou de l'indisponibilité d'un seul statisticien dans une direction régionale. Le problème apparaît d'autant plus regrettable que les ordinateurs sont sur le point de fournir des possibilités pour exploiter au niveau national des opérations comme le recensement de la population.[9]

Cette prise de position pour une concentration à Paris des tâches d'exploitation revient notamment à proposer la suppression des ateliers mécanographiques des directions régionales, qui constituent leur cœur historique. Même si le projet de suppression des ateliers mécanographiques est ancien, s'il a même été partiellement mis en œuvre en 1949 dans la moitié des directions régionales,[10] on note que c'est la première fois qu'il est porté par des administrateurs de l'INSEE partisans du développement des directions régionales.[11] Le

[8] G. Laurent, Roland Nistri, André Timmel, « Réflexions sur les missions et les structures optimales à moyen terme des services métropolitains locaux de l'INSEE » ; cf. SAEF, B 55 477.
[9] *Ibid*., pp. 12-13.
[10] L'introduction du rapport, signée par G. Laurent, en évoquant la structure « inchangée » depuis leur création des ateliers régionaux, laisse planer un doute quant à la possibilité que les ateliers supprimés au début de 1949 aient été rétablis quelque temps plus tard ; *ibid*., p. 2. Nous faisons quant à nous l'hypothèse qu'il s'agit davantage d'une imprécision de langage de l'auteur.
[11] En 1949 par exemple, la réforme répondait à des objectifs purement financiers ; cf. *supra*.

rapport préconise de développer parallèlement les tâches de conception des directions régionales, alors largement dévolues à la direction générale. Les trois auteurs ont conscience de proposer un renversement du programme historique de développement des échelons régionaux de l'institution de la statistique tracé par René Carmille vingt-cinq ans plus tôt. Ils estiment qu'il est temps de départir les directions régionales de l'outil mécanographique qui les a imposées dans le paysage politico-administratif français.

Les arguments qui justifient cette mutation sont à la fois techniques et stratégiques. Roland Nistri explique ainsi regretter d'abord l'accaparement des rares administrateurs des directions régionales par l'activité de représentation locale et par l'élaboration des synthèses régionales (régionalisation des synthèses nationales). Ils n'ont, de ce fait, pas l'occasion de participer aux tâches de conception, les plus importantes, alors que leur ancrage local leur permettrait de faire mieux prendre en compte, dans les programmes statistiques, les besoins des acteurs locaux. Ils ne trouvent pas le temps non plus d'engager des études menées sur le long terme. Le directeur de Lille regrette enfin l'isolement intellectuel des statisticiens des directions régionales, peu propice à l'engagement de travaux à long terme qui concourent pourtant au rayonnement de l'INSEE.

André Timmel qui rédige la partie du rapport consacrée au « développement des études et des statistiques régionales », se prononce ensuite pour un investissement sans délai des directions régionales dans les études et synthèses régionales. Il souligne que les instituts universitaires régionaux, les Missions régionales créées en 1964 et les services régionaux du nouveau ministère de l'Equipement ont pris de l'avance dans ce chantier (cf. *supra*). Pour le chef de la division parisienne des Etudes régionales, il s'agit donc de déconcentrer les missions de son service aux directions régionales, de leur confier la tâche des comptes régionaux, de la programmation régionale, de la conjoncture régionale et des études de structures régionales.

### *Deux générations de directeurs régionaux pour un même désintérêt*

L'exploitation par la direction générale de l'INSEE de ce rapport programmatique sur l'évolution des directions régionales est réalisée très rapidement. Moins d'une semaine après son envoi aux directeurs régionaux, ces derniers reçoivent un questionnaire du cabinet du directeur général qui reprend les thèmes de la conclusion du rapport. La réunion des directeurs régionaux qui a lieu quelques jours plus tard est l'occasion que s'opposent deux générations à

l'égard du projet d'abandon par les directions régionales de certaines tâches de production de statistiques nationales. Le développement des OER en revanche n'intéresse ni les uns, ni les autres.

Le courrier de la direction qui accompagne le questionnaire aux directeurs régionaux demande que la réponse à la première question lui soit envoyée avant la réunion prévue quelques jours plus tard. Il s'agit en effet, par cette question, de sonder l'avis des directeurs régionaux quant à l'analyse faite par le rapport Laurent-Nistri-Timmel de la nécessité de faire effectuer à leurs services un virage historique :

> *« Est-on d'accord pour penser que la justification essentielle de services locaux réside maintenant dans les actions suivantes : études régionales (depuis les commentaires statistiques jusqu'aux synthèses économiques) ; diffusion régionale de l'information (y compris rassemblement de données extérieures à l'INSEE) ; conseils et aides aux sections statistiques et économiques implantées dans les services extérieurs des différents ministères ; participation à la conception des travaux statistiques de l'INSEE (sous ses aspects régionaux) ? Certaines de ces actions paraissent-elles particulièrement importantes ? Est-on d'accord pour penser que l'exécution et l'exploitation des travaux statistiques nationaux (enquêtes, recensements, fichiers, ...) peuvent, selon les cas, être décentralisées, concentrées ou centralisées ? »*[12]

Compte tenu des courts délais offerts aux directeurs régionaux pour répondre à ces questions, le chef du cabinet leur précise qu'ils peuvent lui téléphoner leur réponse ! L'urgence imposée par la cabinet témoigne de la crainte de ses membres de voir leurs collègues en région réagir de manière virulente au changement de cap brutal que dessine le rapport. Malgré les efforts de Paris, les directeurs régionaux ne disposent, dans le meilleur des cas, que de deux jours pour formuler leur avis sur un texte qui envisage de bouleverser totalement l'avenir de leur service.

Les archives de l'INSEE gardent la trace d'une seule réponse écrite parvenue à la direction générale avant la réunion du 17 novembre. Seul le directeur de Marseille a trouvé le temps de répondre dans des délais aussi brefs. Son empressement s'explique, outre son attachement déjà noté à la réforme des directions régionales, par son désaccord envers les solutions préconisées. Sa réponse apparaît au demeurant surprenante, compte tenu de la perspective dans laquelle s'inscrit le rapport, très proche au premier abord de celle qu'il

défend depuis plusieurs mois.[13] Paul Carrère répond pourtant très sèchement au cabinet et explique soupçonner les rédacteurs du rapport de « mépriser les travaux régionaux ».[14] Pour lui, les propositions sont beaucoup trop timides. Il regrette notamment que les auteurs du rapport n'envisagent pas de fonctions de recherche à assigner aux directions régionales. Paul Carrère traite une à une les questions, transmises par le cabinet, qui envisagent les modalités de mise en œuvre de la réforme. Pour toutes les actions, il s'agit d'aller plus loin. Le directeur régional de Marseille termine sur les dossiers qui lui tiennent à cœur et pour lesquels il a fait part de ses inquiétudes au directeur de l'INSEE. Il rappelle que la planification régionale est selon lui « loin d'être opérationnelle » et déplore la « faiblesse risible » de l'aménagement urbain.[15]

Nous ne disposons pas de compte rendu de la réunion des directeurs régionaux du 17 novembre 1967. Un courrier, adressé par le directeur régional de Montpellier au cabinet de Jean Ripert pour réagir aux conclusions de la journée, permet cependant d'en refléter l'ambiance. L'auteur y exprime toute sa colère contre les projets présentés lors de la réunion, qui témoignent, selon lui, « d'un peu trop d'improvisation ».[16] Pour lui, les tâches d'exécution – la collecte, le chiffrement et la mise sur support des recensements – continuent de constituer la légitimité principale et incontestable des directions régionales. Il consacre les trois premières pages de son courrier à démontrer qu'à l'inverse, la tâche d'étude ne nécessite qu'un personnel très restreint et que « la plupart des études peuvent être menées de Marseille, comme c'est le cas aujourd'hui ».[17] Pour lui, la réorientation des directions régionales sur les tâches d'étude signifie leur mort. L'auteur conclut son courrier en s'étonnant que ses collègues ne se soient pas davantage exprimés sur le sujet.

Probablement un certain nombre de directeurs régionaux partagent-ils les craintes de leur collègue de Montpellier. Les directeurs issus des recrutement opérés par René Carmille ou Francis-Louis Closon sont encore nombreux. Certains sont militaires. Tous sont chargés des tâches d'exploitation – mécanographiques lorsqu'elles demeurent – qui emploient l'essentiel du personnel des directions régionales. On peut ainsi faire l'hypothèse que les débats entre partisans de la réforme éludent celui sur son bien-fondé, prévu par l'ordre du jour

[12] Note de Raymond Levy-Bruhl, 13 novembre 1967 ; cf. SAEF B 55 477.
[13] On peut faire l'hypothèse que le directeur de Marseille démontre ainsi à Jean Ripert qu'il a fait un mauvais choix en ne l'intégrant pas dans le groupe de réflexion.
[14] SAEF, B 55 477.
[15] *Ibid*.
[16] Courrier du directeur de Montpellier du 23 novembre 1967 ; *ibid*.

de la réunion. Paul Carrère ayant fait part de son soupçon concernant le respect de Roland Nistri pour l'échelon régional, on imagine en effet comment la verdeur des propos sibyllins échangés entre ces deux hommes jeunes relègue les anciens militaires, inquiétés par la réforme, au rang de spectateurs. On comprend alors la raillerie que s'autorise le directeur de Montpellier sur l'impression d'improvisation que lui ont laissée les débats.

Au sein des projets de réforme des directions régionales qui se dessinent, les nouveaux OER sont loin de focaliser l'attention. La cinquième question du questionnaire préparatoire à la réunion des directeurs régionaux, qui doit permettre de savoir si l'installation des centres de diffusion de l'information statistique restreinte aux métropoles d'équilibre convient, ou s'il faut envisager d'en doter l'ensemble des directions régionales, rencontre peu d'échos. Paul Carrère, évoque très brièvement leur utilité pour « mieux envisager les demandes », contradictoires d'ailleurs avec le désintérêt qu'il montre depuis plusieurs mois pour cet aspect du projet.[18] On peut se faire une idée de la position, sur le dossier, des directeurs hostiles à la réforme des directions régionales, à travers le courrier du directeur de Montpellier qui n'évoque pas les OER dont le plus proche de sa ville est pourtant installé à Marseille. Les OER sont laissés en dehors des travaux préparatoires à la réforme des directions régionales.

La perspective pluraliste que portent les OER n'est pas catégoriquement rejetée par les directeurs régionaux des villes où les deux premiers s'installent. Elle est seulement abandonnée dans la dynamique de la réforme dont ils constituent les fers de lances. La nuance est éclairée par un échange qui se déroule lors de la réunion des responsables des observatoires de décembre 1967, à laquelle participe Jean Ripert. Le directeur de l'OER de Lille, Norbert Divoy, se fait alors interrompre par le directeur général dans la présentation de son activité lorsqu'il évoque les « prochaines réunions de groupes de travail composées d'utilisateurs et de producteurs afin de dégager les priorités dans les travaux de collecte... »

- *« De telles réunions n'ont-elles pas encore eu lieu ? Nous avions pourtant promis, en inaugurant l'OER de Marseille, d'instaurer un dialogue effectif avec les utilisateurs »*

- *« Rien n'a encore été fait à Lille dans ce domaine ».*[19]

[17] La démonstration prend un tour comique lorsque l'auteur reconnaît cependant la spécificité de l'étude en cours sur « L'aménagement littoral du Languedoc » qui nécessite d'être menée par sa direction.

[18] Ce décalage du directeur de Marseille s'explique par le fait qu'il n'a pas participé à la préparation parisienne du colloque sur l'information économique du printemps. Pour lui, les OER sont encore les structures envisagées par l'équipe de Serge Antoine et soutenues par André Timmel.

Le directeur de l'OER de Marseille confirme ensuite les dires de son collègue lillois en précisant que chez lui « une seule réunion de ce type [a été organisée], c'était avec les représentants de la presse ».[20] Comme il avait été noté lors de la précédente réunion des OER, trois mois plus tôt, la seule démarche entamée ou projetée concerne donc la presse, dans une logique de diffusion éloignée des objectifs initiaux de pluralisme dans l'élaboration de l'information économique. Mais la question n'apparaît pas centrale. Les enjeux qui lui sont rattachés ne sont pas, en tous cas, explicitement abordés.

Lors de l'inauguration de l'OER de Lille, quelques jours plus tard, le directeur régional de l'INSEE qui présente la nouvelle structure profite de l'occasion pour clarifier un débat qui n'a jamais été vraiment mené. Mettant un terme officiel au projet de comités régionaux de pilotage, Roland Nistri précise également les objectifs poursuivis à travers le développement des observatoires :

> *« D'abord la dialogue qui prendra la forme tantôt d'exposés-débats, tantôt de réunions de travail. Qu'attendons-nous de ce dialogue ? Avec les producteurs publics ou privés : une extension du champ de la collecte et un raccourcissement des délais dans la fourniture des informations ; avec les utilisateurs : un accroissement du volume et une amélioration de la qualité de la demande ».*[21]

Il revient aux utilisateurs locaux de mieux formuler leurs demandes ! Le directeur régional Lille est plus catégorique que celui de Marseille.[22] Devant le ministre de l'Aménagement du territoire, le directeur général de l'INSEE et le DATAR, il justifie la rencontre des acteurs locaux par le souhait d'améliorer la rentabilité du traditionnel processus de production de l'information. La logique de la démarche n'a donc plus rien à voir avec le projet d'ouverture aux acteurs locaux de l'orientation du système statistique. La réforme des directions régionales qui se dessine promet de ne pas aller jusqu'à la réforme des modes de production de l'information statistique.

[19] Compte rendu de la réunion du 22 décembre 1967 ; cf. SAEF, B 55 493.
[20] *Ibid*.
[21] Allocution de Roland Nistri, 19 janvier 1968 ; cf. SAEF, B 55 493.
[22] Jacques Bertherat, alors à la direction des Synthèses et qui, par le biais du colloque de juin 1967, s'est intéressé aux OER, confirme la position intransigeante de Roland Nistri, « farouchement contre » le projet de comité régional de pilotage, lorsque Carrère préfère remettre le débat à plus tard ; cf. Entretien avec l'auteur du 2 février 1996.

### *La reprise en main de la réforme par la direction générale*

A la fin de l'année 1967, la réforme des directions régionales n'est toujours pas intervenue. La réunion des directeurs régionaux a fait apparaître des risques de surenchère entre ses partisans qui s'inquiètent par ailleurs de ne pas voir leurs réflexions traduites dans des décisions. Par ailleurs, les autres groupes de travail créés en juin tardent à produire leurs propres rapports. Au début de 1968, la direction générale de l'INSEE engage l'élaboration d'une note qui devra être diffusée auprès de tous les cadres de l'institution et qui tire « les enseignements pour l'INSEE du colloque de juin 1967 ». Il semble que Jean Ripert reprenne progressivement en main le processus de réforme de son institution, qu'il avait souhaité d'abord décentraliser. La marginalisation du projet initial des OER est une nouvelle fois renforcée qui confirme la mise à l'écart par l'INSEE de l'alternative pluraliste dans l'élaboration de l'information économique locale.

Quelques jours avant les fêtes de fin d'année, le chef de la division des Etudes régionales transmet à la direction une note sur « Les problèmes posés par le développement des observatoires économiques ».[23] Diplomate, André Timmel n'en est pas moins clair quant à sa conviction que l'INSEE se trouve maintenant dans l'obligation de « préciser de plus en plus sa position [vis-à-vis des travaux régionaux], qui ne peut plus être de pure tactique, mais définie par référence à une politique à moyen et long terme [...] ». Il souhaite que la direction générale mette en œuvre les propositions de réforme formulées au cours des travaux et débats de l'automne. Plutôt discret habituellement, André Timmel met en avant le travail de son service qui est l'une des divisions de l'INSEE en contact le plus direct avec les organismes administratifs ou privés concernés par les préoccupations nouvelles qui émergent en matière d'information statistique. Il évoque à ce sujet « un bouillonnement extraordinaire d'idées [qui] se manifeste au niveau régional ». Les termes employés par André Timmel sont beaucoup plus forts qu'à l'accoutumée, comme s'il ressentait une urgence à ce que la direction générale engage la réforme des directions régionales, dont le report grève chaque jour davantage les chances de compter parmi les acteurs influents d'un espace urbain déjà largement investi par d'autres administrations.

L'attitude parallèle du directeur régional de Marseille confirme l'hypothèse selon laquelle les promoteurs de la réforme des directions régionales sont, à la fin de l'année 1967, lassés par ce qu'ils jugent être l'immobilisme de la direction de l'INSEE. A cette époque en

[23] Note du 21 décembre 1967 ; cf. SAEF, B 55 493.

effet, Paul Carrère se lance dans une initiative locale qui le rapproche de ses homologues du ministère de l'Equipement à Marseille. L'Association pour la création d'un centre informatique en Provence (ACIP) est ainsi créée le 4 janvier 1968 qui regroupe notamment la direction régionale de l'INSEE ainsi que le Centre d'études techniques de l'Equipement d'Aix-en-Provence. L'initiative est l'occasion pour Paul Carrère de prendre les devants dans une situation qu'il décrit depuis des mois comme très pénalisante pour l'INSEE vis-à-vis d'une administration de l'Equipement très dynamique dans la conquête de l'expertise économique en territoire urbain (cf. *supra*).[24]

Le 1er février 1968, le chef du cabinet de la direction générale transmet à Jean Ripert une note sur « Les enseignements pour l'INSEE du colloque sur l'information économique ».[25] Il est difficile de connaître le statut de cette note qui sera diffusée à l'ensemble des cadres de l'INSEE quelques mois plus tard (cf. *supra*). Sa forme et son contenu laissent supposer une crainte des collaborateurs du directeur général de voir perdurer la propagation, au sein de l'INSEE, de certains des discours contestataires produits à l'occasion de cette manifestation. Cette note serait ainsi la version officielle expurgée des apports du colloque sur lesquels la direction a toujours affiché vouloir appuyer sa réforme.

Concernant d'abord le thème de l'introduction du pluralisme dans l'élaboration et la production de l'information – qui avait été au cœur des travaux préparatoires et dont la teneur est finalement atténuée dans la phase finale – le texte de la note constitue un florilège des discours de la partie conservatrice des administrateurs de l'INSEE, selon laquelle l'ensemble du système statistique doit reposer sur des bases exclusivement scientifiques. Un sort est ainsi fait à la rhétorique d'ouverture qui a nourri les heures de gloire de la préparation du colloque :

> *« L'ouverture de l'INSEE vers l'extérieur ne correspond pas pour nous à la mise en œuvre d'idées généreuses, selon lesquelles l'Institut, tel une maison de verre, devrait s'ouvrir largement [...]. C'est la recherche d'une plus grande efficacité dans l'accomplissement de ses trois missions fondamentales qui nous apparaît comme devant conduire l'INSEE à développer ses rapports de travail avec ses partenaires [...] ».*[26]

Dans l'argumentaire fourni pour rejeter l'ouverture, des propos échangés lors des débats sont même repris à contresens. Les défenseurs d'un système de production pluraliste de

[24] L'initiative débouchera un an plus tard sur la création d'une structure administrative pérenne, le Centre informatique méditerranéen INSEE - Equipement (CIMIE) ; cf. INSEE, 1996, *op. cit.*, pp. 97-98.
[25] SAEF, B 55 488.
[26] *Ibid.*, p. 9.

l'information qui verrait l'ensemble des forces sociales disposer de leurs propres instruments, se trouvent ainsi convoqués pour souligner que « la société française étant marquée par l'absence de consensus social [...], des limites essentielles sont assignées à l'étendue et à la profondeur du dialogue » ![27]

Les limites imposées à la démarche d'ouverture sont présentées ensuite comme adaptées à la responsabilité du statisticien qui doit déterminer les besoins sociaux en matière d'information :

> *« La mise en place d'un système d'information économique mieux adapté aux différents besoins d'une société rapidement évolutive est une œuvre considérable [...]. Nous pensons que l'INSEE doit conserver un rôle technique central dans ce système. Il se doit de contribuer activement à accélérer la prise de conscience des objectifs à atteindre et des problèmes à résoudre ».*[28]

... et de système d'information :

> *« [Quant au] développement, au sein des administrations et en dehors de celles-ci, de cellules d'études et statistiques à la disposition des centres de décision [...], la décentralisation implique une coordination des divers travaux [...]. Un accroissement des fonctions de l'INSEE en matière de conception, d'orientation et de coordination, doit donc en résulter et devra être assuré. [...] Parallèlement, l'INSEE doit, pour les raisons indiquées plus haut concernant les missions de l'Institut, continuer à effectuer par lui-même certains grands travaux statistiques (recensement de la population, indices des prix, enquêtes de consommation, ...) et garder l'entière responsabilité des synthèses statistiques ».*[29]

Huit mois après la tenue du colloque, c'est donc l'inverse de ce qu'avaient envisagé ses promoteurs qui se produit. Loin de remettre en question les modes d'élaboration et de production de l'information statistique, le constat dressé de l'inadaptation de la production statistique aux besoins des acteurs sociaux débouche sur la nécessité de renforcer les moyens d'action traditionnels de l'INSEE.

[27] *Ibid*.
[28] *Ibid.*, p. 10.
[29] *Ibid*., pp. 11-12.

En revanche, le thème de la diffusion de l'information, qui a pris une place toujours plus importante au fil des débats préparatoires, est repris tel quel par la direction générale qui légitime ainsi sa demande d'un renforcement des moyens de l'INSEE. Le chantier de la mise sur pied d'une véritable politique de diffusion de l'information permet surtout d'évacuer davantage les perspectives de réforme des modes de production de l'information :

> *« bien entendu, c'est essentiellement en aval des travaux statistiques [...] que doit intervenir la diffusion et que l'effort de modernisation de notre système de transmission de l'information doit se manifester ».*[30]

Comme les directeurs régionaux de Marseille et Lille à l'occasion de leur chantier de l'installation des OER, la direction générale mobilise le thème de la diffusion de l'information pour écarter celui de la réforme de l'élaboration de l'information statistique. Aucun responsable de l'INSEE ne défend donc à l'époque la perspective de l'introduction du pluralisme, à l'échelon national, comme à l'échelon régional. Le rejet du projet de la DATAR des OER est ainsi révélateur d'une dynamique globale du développement du système statistique.

## 5.2. La diffusion pour sortir de l'alternative pluraliste

Le chantier de la réforme de l'INSEE, repris en main par la direction générale, tarde à aboutir lorsque les mouvements de mai 1968 se déclenchent dans les universités. D'abord suivis à l'Ecole nationale de la statistique et de l'administration économique, ils s'étendent rapidement à l'INSEE où ils prennent une ampleur spectaculaire, notamment parmi les cadres. Peu enclins à la grève, les agents de l'INSEE organisent d'abord un mois d'assemblées générales dont les débats prolongent les réflexions menées à l'occasion du colloque de l'année précédente et pressent le directeur général d'accélérer le processus de réforme. Comme ailleurs, l'après-conflit est ensuite, à l'INSEE, l'occasion que la majorité, restée silencieuse, fasse valoir ses préférences pour le maintien des structures en place. Un thème, cependant, a été une nouvelle fois mis en avant par les assemblées de mai qui accordent grévistes et non-grévistes, jeunes et moins jeunes administrateurs, statisticiens, conjoncturistes et comptables

[30] *Ibid*., p. 22 ; souligné dans le texte.

nationaux : la nécessaire diffusion de l'information. La direction générale tient alors l'axe principal par lequel engager la réforme du système statistique.

L'organisation, dans les mois qui suivent, du référendum consacré à l'échelon politique régional, accélère également la réforme en attente des directions régionales, qui est alors confiée au plus régionaliste des administrateurs de l'INSEE, Paul Carrère. Devant la perspective de l'émergence de collectivités régionales, le directeur de Marseille défend l'idée d'un système statistique orienté par des représentants de l'Etat et de la Région. Jugeant les OER déjà trop largement réorientés dans une logique de diffusion de l'information, il propose la création d'une commission régionale spécialement chargée de l'orientation des travaux de la direction régionale de l'INSEE. Cette proposition, qui organise l'introduction du pluralisme dans l'orientation du système statistique, se confronte cependant, quelques semaines plus tard, à l'échec du référendum. Le maître d'œuvre de la réforme des directions régionales tente alors de réorienter ses projets pour sauver le versant pluraliste du projet des OER qu'il abandonnait quelques semaines plus tôt. Pourtant, leur mobilisation dans la politique de diffusion qui se met en place semble cette fois irrévocable.

### *Mai à l'INSEE*

Les mouvements qui se produisent à l'INSEE, à l'occasion de ceux qui agitent l'ensemble du pays au printemps 1968, ont déjà été largement éclairés par l'ouvrage collectif publié par l'Institut à l'occasion de son cinquantenaire.[31] Ils représentent en effet, pour toute une partie des agents de l'INSEE embauchés en nombre au cours des années soixante, l'occasion de dessiner de nouveaux contours au métier de statisticien hérité de la précédente génération, recrutée massivement pendant les années quarante.[32] En rappelant les grandes lignes de ces événements, il s'agit pour nous de pointer les noms qui émergent alors, de repérer les liens entre les positions qu'ils expriment et les débats menés à l'INSEE au cours des mois précédents, particulièrement à l'occasion du colloque, et de souligner les conséquences que ces mouvements impriment sur l'installation des OER et la réforme des directions régionales qui sont en cours.

[31] INSEE, 1996, *op. cit.*, pp. 101-102.

[32] Dans ces pages sont d'ailleurs rapportés les propos d'Alain Desrosières, alors acteur des mouvements, qui constate rétrospectivement l'importance du renouvellement symbolique de génération qui s'opère notamment à travers le bouleversement des cultures syndicales ; *ibid.*, p. 101.

Parti de l'Ecole, le mouvement se propage rapidement à l'INSEE. Sans se mettre en grève, l'Institut s'organise progressivement, au rythme des commissions de travail du matin et des assemblées générales de l'après-midi. Les jeunes administrateurs qui ont animé les débats préparatoires au colloque de juin 1967 apparaissent en pointe dans le mouvement. Ainsi, le secrétaire de la section CFDT, alors majoritaire à l'INSEE, est Jacques Bertherat. Certains collègues de la division des Programmes tel Claude Seibel, ou d'autres anciens du colloque comme Pierre Nardin participent également aux débats. Tous discutent à nouveau les travaux et conclusions de leur manifestation qui n'ont encore donné lieu à aucune réforme.

Dans l'atmosphère de mai cependant, les priorités sont sensiblement nouvelles. Tous les thèmes abordés l'année précédente lors du colloque sur l'information économique ne connaissent pas le même succès. Celui d'une information au service du citoyen, débattu un an plus tôt à l'occasion de la table ronde sur "Les citoyens et l'information économique", emporte un véritable succès. Pour les manifestants, il n'est plus temps de réfléchir à une réforme complexe des modes d'élaboration et de production de l'information. Il est urgent, en revanche, de combattre la sous-information du citoyen, de mettre en œuvre une politique de diffusion de l'information à l'ensemble de la population.

Dans le souvenir du responsable de la CFDT de l'époque, le directeur général se montre plutôt ouvert, tout au long du mouvement, aux débats qui se livrent.[33] Il semble finalement moins inquiet des revendications des manifestants qu'il ne l'était un an plus tôt de celles que risquaient de faire naître les débats du colloque sur l'information. Entre temps, il a pris le temps de connaître les contestataires, dont il partage, sur le fond, les préoccupations. Il est convaincu de la nécessité de penser une information au service du citoyen. Certes, il n'a pas encore engagé de réforme à l'INSEE. La raison semble être avant tout sa crainte de voir se raviver les luttes entre les différentes directions de l'INSEE.

A la fin du mois de mai, alors que la grève s'est étendue des facultés aux entreprises, s'engagent les discussions de Grenelle. L'INSEE est mobilisé par le gouvernement qui souhaite obtenir des données précises sur la question du temps de travail dans le cadre des négociations avec les syndicats. Mais le 27 mai, les accords de revalorisation des salaires qui sont signés ne concernent pas les vacataires de l'Institut. A contre-courant du pays qui a alors vécu ses heures les plus agitées – parallèlement cependant à certaines grosses entreprises qui prolongent le confit – les syndicats de l'INSEE font voter la grève.[34] La décision résonne avec

[33] Entretien avec Jacques Bertherat du 2 février 1996.
[34] Voir le témoignage Jacques Laithier de la CGT de l'INSEE ; cf. INSEE, 1996, *op. cit.*, p. 102.

la disparition impromptue du chef de l'Etat à Baden, le mercredi 29 mai et avec l'annonce, le lendemain, de la dissolution de l'Assemblée nationale. La crise atteint son paroxysme et le directeur de l'INSEE, un temps épargné, est maintenant au cœur des mouvements.

### *Flux et reflux*

Dans les semaines qui suivent la fin des mouvements de mai, de nombreux bouleversements institutionnels interviennent, qui s'inscrivent dans le sens inverse des revendications. Ainsi les élections législatives anticipées de la fin juin sont-elles d'abord l'occasion d'une nette victoire des partis de gouvernement. A l'image de ce qui se passe dans le pays, la majorité des agents de l'INSEE restée silencieuse se prononce, lorsque les occasions lui en sont données, contre les perspectives d'évolution dessinées par les mouvements. La décision du directeur d'appeler l'un des leurs à son cabinet ne suffit pas pour contrebalancer les interventions nombreuses qui s'opposent à l'enclenchement des réformes.

Confronté à la grève de son personnel, le directeur de l'INSEE engage, en juin, le renouvellement de son cabinet. Il fait ainsi venir Jean de Marcillac du cabinet du ministre des Finances sur le départ, son expérience de la rue de Rivoli constituant une arme de poids dans les négociations en cours sur le statut des vacataires. La grève terminée, après que les crédits ont été débloqués, qui permettent une revalorisation du salaire de ces personnels non titulaires, supérieure même à celle des autres agents, Jean Ripert souhaite accentuer le renouvellement de son cabinet. Il propose alors au secrétaire du syndicat majoritaire, Jacques Bertherat, le dossier des « relations extérieures », devenu brûlant avec les dénonciations faites lors des assemblées générales sur l'absence d'actions de diffusion de l'information de l'INSEE auprès des acteurs sociaux ou des citoyens. Par choix syndical, Jacques Bertherat refuse l'offre.[35]

Jean Ripert, sur la proposition de Jacques Bertherat, propose alors à Pierre Nardin de rejoindre son cabinet. Embauché pour la préparation du colloque de juin 1967par Claude Gruson, protestant comme lui, Pierre Nardin est docteur en théologie. Par sa personnalité, la place qu'il prend pendant le colloque, à l'occasion notamment de son animation de la table ronde consacrée à la diffusion de l'information, il s'impose très vite parmi les responsables de l'INSEE. Comme en témoigne l'administrateur René Padieu alors en poste à la direction générale, « Nardin était considéré, par nous tous, un peu comme le maître à penser de la

[35] Entretien avec l'auteur du 2 février 1996.

nouvelle vague de diffusion ».[36] Son entrée au cabinet de directeur général constitue donc un signe fort d'ouverture en direction des manifestants, qui ont placé l'information du citoyen au premier rang de leurs revendications.

Pourtant, les aspirations au retour du calme se répandent, au sein de l'administration de la statistique comme dans le pays, qui engagent le directeur général à la prudence, voire à l'immobilisme. La consultation du personnel, qui est organisée pour la constitution d'un Comité de la réforme, conduit ainsi à la désignation d'opposants à l'agitation de mai.[37] Soucieux de réconciliation, Jean Ripert prête grande attention à ce message modérateur. D'autant que les mouvements à l'INSEE, qui ont affecté les directions régionales et qui n'ont pas fait l'objet d'une condamnation ferme de la part de la direction générale, ont déjà poussé certains cadres régionaux recrutés à l'époque de René Carmille à démissionner.[38]

Dans ce contexte de l'après mai, la dynamique de la réforme qui s'était établie depuis l'arrivée de Jean Ripert apparaît renversée. Les promoteurs de la réforme des directions régionales, par exemple, s'étonnent ainsi que leur projet semble abandonné. Une note de la division des Etudes régionales datée du 23 juillet regrette qu'aucun compte rendu officiel n'ait été fait du colloque de Nainville-les-Roches des 19 et 20 juin consacré à la réforme des institutions régionales.[39] A l'inverse, les opposants au processus de réforme engagé plus d'un an auparavant avec le colloque de 1967 semblent en position de faire entendre leurs réticences comme en témoigne une note que le chef du département de la Recherche, Edmond Malinvaud, a transmise quelques jours plus tard à l'ensemble des directeurs et chefs de département de l'INSEE.[40] Présentée comme une commande du directeur général pour « stimuler une réflexion collective chez les cadres de l'INSEE », la note expose la conviction de son auteur que le « bouillonnement intellectuel », qui agite certains de ses collègues depuis plusieurs mois, grève les perspectives de développement de leur activité scientifique, socle, pourtant, de leur légitimité :

> *« L'INSEE a connu récemment deux manifestations qui ont été l'occasion d'un bouillonnement intellectuel : le colloque du printemps 67 et les assemblées générales de mai-juin 1968. [...] Ni l'une ni l'autre de ces manifestations ne fut cependant propre à susciter le souci d'une réflexion du type de celle que je vise ici. Orienté vers les*

[36] Entretien avec l'auteur du 10 avril 1996.
[37] Témoignage de Michel Levy ; cf. entretien avec l'auteur du 24 septembre 1999.
[38] Comme le rapporte Alain Desrosières ; cf. INSEE, 1996, *op. cit.*, p. 101.
[39] Colloque organisé par la DATAR sur la proposition de l'OREAM du Nord ; cf. SAEF, B 55 481.
[40] Note de Edmond Malinvaud du 29 juillet 1968 ; cf. SAEF, B 55 369.

*rapports entre l'INSEE et l'extérieur, le colloque mit l'accent sur les moyens de diffusion de l'information économique et sur la création de liens institutionnels avec les groupes organisés ou avec les chercheurs. Il examina la fonction du statisticien dans la nation mais ni les propriétés des instruments que nous employons, ni les lois des phénomènes que nous observons. Il incita à la réflexion sur l'organisation de la société plutôt qu'à celle à laquelle je pense ici.*

*« Cette remarque s'applique évidemment aussi aux assemblées générales de mai et de juin qui ne poussèrent pas les cadres à se dévouer à l'étude scientifique. Les modifications apportées depuis au fonctionnement de l'INSEE et en particulier la réanimation du Comité technique paritaire répondent à un souci légitime de meilleure organisation mais elles n'auront aucun effet sur le travail de réflexion qu'il me paraît souhaitable de développer ».*[41]

Après les paragraphes introductifs, le chef du département Recherche énumère une somme de thèmes qui pourraient, selon lui, faire l'objet de conférences destinées aux administrateurs de l'INSEE. Il s'agit que les techniciens de la statistique prennent en charge le développement scientifique de leur administration plutôt que de se préoccuper de l'aspect politique du dossier.

Les organisations syndicales de l'INSEE qui ont été animatrices des mouvements de mai craignent-elles alors que l'ensemble du processus de réforme ne soit remis en cause ? Dès le mois de septembre, elles demandent à la direction générale de diffuser à l'ensemble des cadres de l'INSEE la note sur « Les enseignements pour l'INSEE du colloque sur l'information économique » produite par le cabinet quelques mois plus tôt (cf. *supra*).[42] Le texte, qui semblait alors limiter l'ampleur des projets de réforme, apparaît maintenant susceptible de garantir un minimum de prise en compte des revendications de mai. La dynamique de réforme à l'INSEE semble avoir pâti des mouvements sociaux qui revendiquaient justement son accélération, son extension.

[41] *Ibid*.
[42] Transmise par Raymond Levy-Bruhl sur demande des syndicats le 19 septembre 1968 ; cf. SAEF, B 55 488.

### *Les OER soumis à l'urgence de la diffusion*

Malgré les souhaits qu'expriment de nombreux agents de l'INSEE de marquer le pas dans le processus de réforme, le directeur général s'est montré assez convaincu de la rhétorique portée par une partie des manifestants pour proposer à plusieurs d'entre eux de rejoindre son cabinet. La nécessité lui est apparue, en particulier, de penser une politique de la diffusion de l'information. Il présage également que le chantier de la diffusion sera moins délicat à mener que celui de la réforme des modes de production de la statistique, qui met en cause les pratiques instituées dans chacune des directions de son administration. Compte tenu de l'orientation que prend depuis plusieurs mois l'installation des Observatoires économiques régionaux et en réponse à l'engagement de la DATAR pendant l'été de financer deux nouveaux OER, Jean Ripert précipite la création d'une cellule de coordination des OER à la direction générale. Il s'agit d'institutionnaliser l'insertion de ces structures dans la politique de diffusion qu'il souhaite mettre en œuvre, avant que la DATAR ne s'inquiète de leur réorientation, qui n'a jamais été vraiment clarifiée. A l'automne, ensuite, son cabinet met en place un Comité des relations extérieures. Ce comité renforce encore la soumission des OER à la politique de diffusion de l'information qui s'est imposée en quelques mois comme une urgence.

Quelques jours avant le début des mouvements de mai, Jean Ripert montre son attachement à la réforme des directions régionales en confiant à G. Laurent l'animation d'un nouveau groupe de travail sur la « poursuite des études de base sur les problèmes posés par le développement des services régionaux de l'INSEE ».[43] La date du 15 octobre est même fixée pour la remise du rapport qui devra fournir notamment un moyen de regroupement des centres d'exploitation régionaux. Plus largement, il s'agit de déterminer l'ensemble des conditions concrètes de mise en œuvre de la réforme des directions régionales. La fonction des OER en particulier devrait ainsi être clarifiée.

Dans les semaines qui suivent, pourtant, Jean Ripert semble s'inquiéter du déficit de diffusion dont souffre son institution et que les manifestations lui révèlent.[44] Seuls finalement les OER semblent devoir se développer pour participer à terme à la diffusion de l'information statistique. Mais leur installation reste incertaine, Jean Ripert connaissant mal le projet précis de la DATAR qui fournit les financement. Lorsque le Comité interministériel à l'aménagement du territoire annonce quelques semaines plus tard le déblocage de nouveaux

[43] Note du 26 avril 1968 ; cf. SAEF, B 55 369.

crédits pour la création des observatoires de Bordeaux et de Nantes, le directeur de l'INSEE s'inquiète de la faible maîtrise du dossier dont il dispose. Sans attendre les conclusions du rapport Laurent, censé définir le rôle des OER, il annonce alors la création d'une Cellule nationale de coordination des OER.[45]

Au retour de l'été, Pierre Nardin est « mis à disposition du cabinet, en vue de participer à la préparation d'une organisation nouvelle des relations avec les utilisateurs extérieurs des travaux de l'INSEE ».[46] L'expression de « relations avec les utilisateurs extérieurs » prête à confusion et peut laisser penser que la mission est orientée vers la prise en compte des demandes des utilisateurs de l'information statistique. Pourtant, l'intitulé complet de la mission dont Pierre Nardin est chargé permet de préciser les choses. Il s'agit en effet d'entrer en relation avec les utilisateurs des travaux « de l'INSEE ». On envisage alors la différence avec le projet initial des OER pour lequel l'orientation collective des travaux statistiques ne rendait pas nécessaire leur attribution à l'INSEE. La nouvelle politique s'inscrit dans une logique de diffusion d'une information INSEE déjà existante.[47]

Pierre Nardin impose d'abord au directeur général d'institutionnaliser sa mission en créant un « bureau des relations extérieures » que Jean Ripert confie à Jean de Marcillac, administrateur et chargé, dans son cabinet, des relations extérieures. Pierre Nardin obtient ensuite la création d'un Comité des relations extérieures dont la composition n'est pas arrêtée mais qui devra rassembler des administrateurs de l'INSEE avec une somme de représentants d'institutions utilisatrices de statistiques (syndicats, entreprises, partis politiques).[48] La lisibilité de l'action de Pierre Nardin devient rapidement importante parmi les administrateurs de l'INSEE, une partie d'entre eux acceptant de participer au comité, une autre moquant leurs collègues d'avoir rallié « la bande à Nardin ».[49] Au nom du bureau des relations extérieures, Pierre Nardin expose ses premières « observations sur les relations de l'INSEE avec les utilisateurs extérieurs de ses travaux ».[50] Le contenu de la note confirme l'orientation de la politique de diffusion qui se dessine. « L'impréparation des interlocuteurs à la formulation de programmes réalistes » est mise en avant pour justifier la proposition que les programmes

[44] Entretien avec Jacques Bertherat du 2 février 1996.
[45] Note de service du 31 juillet 1968 ; cf. SAEF, B 55 493
[46] Note de la direction générale du 28 septembre 1968 consacrée à la réorganisation des services ; cf. SAEF, B 55 369.
[47] Dans la même dynamique s'engage également la « réforme des publications de l'INSEE » notifiée le 19 septembre 1968 par le directeur général ; cf. Archives privées de Michel Levy.
[48] Note 768/914 du 30 octobre 1968 ; cf. SAEF, B 55 369.
[49] L'expression est rapportée par René Padieu qui évoque également l'influence qu'exerce alors Pierre Nardin ; cf. Entretien avec l'auteur du 10 avril 1996.

statistiques demeurent la responsabilité des administrateurs de l'INSEE, une consultation pouvant, après élaboration, être envisagée par le biais du Comité des relations extérieures.

La note aborde les « aspects régionaux particuliers » de la situation et souligne notamment le rôle des OER pour lesquels « la relation avec l'extérieur » constitue « une des principales missions ».[51] La perspective dessinée par Pierre Nardin au niveau national correspond précisément à celle qu'ont signifiée les installations des OER de Marseille et de Lille. A contrario, Pierre Nardin juge ne pas devoir répondre positivement à la demande formulée par certaines directions régionales de participer au Comité des relations extérieures (CRE). La note précise alors qu'« il reste entendu en revanche que les OER [..] seront reliés au CRE par l'intermédiaire de la cellule nationale des observatoires », justement créée quelques semaines plus tôt par le directeur général dans l'optique de rattacher définitivement les OER à la politique de diffusion à instaurer. Si pluralisme il doit y avoir dans l'orientation du système statistique régional, ses mécanismes seront parisiens. Le renversement du projet initial des OER s'institutionnalise progressivement.

### *Un référendum qui accélère la réforme des directions régionales*

Le directeur général de l'INSEE est satisfait d'avoir trouvé, dans le chantier nouveau de la diffusion, l'occasion de faire évoluer le système statistique sans orienter la réforme sur une direction de son administration en particulier, et sans risquer, ce faisant, de raviver les tensions des années précédentes. Les problèmes de structure, diagnostiqués à l'occasion notamment des groupes de travail initiés en mai 1967, demeurent, cependant. Jean Ripert semble tout particulièrement attaché à la réforme des directions régionales pour avoir lancé une nouvelle réflexion sur ses conditions de mise en œuvre avant l'été. Mais les avis des administrateurs de l'INSEE divergent, qui retardent la décision du directeur général. Cependant, à l'automne d'abord, le gouvernement engage les administrations dans un mouvement de déconcentration des services. Puis, ce sont les préparatifs du référendum sur la création des régions qui décident finalement le directeur général à accélérer le processus de réforme des directions régionales. Il confie alors le dossier à Paul Carrère, le plus régionaliste de tous les administrateurs de l'INSEE.

[50] Note 785/914 du 4 novembre 1968 ; *ibid*.
[51] *Ibid*.

Une première impulsion politique est provoquée au mois d'octobre 1968 : le gouvernement trace alors les perspectives d'une nécessaire déconcentration des tâches administratives. Le directeur général de l'INSEE reçoit une note du cabinet du ministre de l'Economie et des Finances qui lui précise la nécessité d'entamer sans délai la réflexion. Quelques jours plus tard, lors de la réunion annuelle des directeurs régionaux, Jean Ripert répercute l'information et annonce à ses collègues son intention de déconcentrer une partie des missions de la direction générale.[52] Son projet n'entre pas en contradiction avec celui dessiné un an plus tôt par le rapport Laurent-Nistri-Timmel qui envisageait une centralisation des ateliers d'exploitation. Il s'agit là de déconcentrer, en région, des tâches de conception habituellement confiées à Paris.

Un mois plus tard, l'administrateur G. Laurent remet les conclusions de son groupe de travail qui considère que la réforme des directions régionales est techniquement viable et confirme notamment la faisabilité du regroupement des centres régionaux d'exploitation proposé dans le rapport Laurent-Nistri-Timmel.[53] Incité par le gouvernement, soutenu par des avis de statisticiens, le directeur général semble ainsi disposer de nombreux atouts pour engager la réforme des directions régionales. Pourtant, une partie des directeurs de l'INSEE s'oppose encore au projet. Ainsi Jacques Thibau, qui a été remplacé quelques semaines plus tôt à la tête de la division des Programmes statistiques, a-t-il trouvé le temps de rédiger un « rapport provisoire du groupe de réflexion sur les statistiques régionales » dont l'animation lui a été confiée un an et demi plus tôt.[54] Avec un an de retard sur le rapport Laurent-Nistri-Timmel, le document se positionne contre le projet de réforme préconisé par ses auteurs, projet qui verrait les directions régionales partir à la conquête des études statistiques locales. Il est argué en particulier que les OER s'occupent déjà de ces dernières et qu'il n'est pas utile, par conséquent, d'approfondir ce thème de l'urbain sur lequel se disputent par ailleurs beaucoup de spécialistes. Il s'agit de défendre, comme Claude Gruson l'avait fait en son temps, et parce que le nouveau directeur est lui aussi un planificateur, la soumission complète des directions régionales aux impératifs de construction de la comptabilité nationale. De fait, la stratégie semble fonctionner. Malgré le caractère excessif de la position que défend Jacques Thibau, Jean Ripert diffère alors sa décision de réformes des directions régionales et engage une nième réflexion préparatoire.

[52] Réunion de Vaucresson des 24 et 25 octobre ; cf. SAEF, B 55 481.
[53] Rapport du 29 novembre 1968 ; cf. SAEF, B 55 481.
[54] Le texte est daté du 15 novembre 1968 ; *ibid.* Le groupe de travail initial s'intitulait « Examen des opérations qu'il conviendrait de régionaliser » ; cf. SAEF, B 55 477.

Pourtant, par le choix de celui à qui Jean Ripert confie cette nouvelle réflexion, on comprend que sa décision est prise de hâter l'issue de ce dossier. C'est en effet au directeur régional de Marseille qu'il adresse le 16 décembre 1968 une lettre de commande pour la réalisation d'un rapport sur « l'organisation régionale de l'INSEE à moyen terme ».[55] Or, Paul Carrère est connu à l'INSEE pour tenir un discours très tranché sur le dossier des directions régionales. Il a eu l'occasion d'affirmer sa volonté d'aller plus loin encore dans la réforme que ce que préconisait le rapport Laurent-Nistri-Timmel pourtant très contesté déjà. Le choix de lui confier le soin d'un nouveau rapport sur la réforme des directions régionales peut donc impliquer deux types de développement. Soit le rapport n'est pas soutenu et la véhémence des propositions peut alors être synonyme d'enterrement de la réforme. Soit le rapport est soutenu par la direction générale et l'ampleur de la réforme peut s'avérer considérable. La mise à l'agenda gouvernemental, à cette époque, du référendum sur la réforme régionale permet de penser que le directeur général de l'INSEE envisage alors une ambitieuse réforme des directions régionales.

Au-delà des velléités de déconcentration des missions administratives affichées depuis l'automne, le gouvernement nourrit des projets de réforme régionale. Les mouvements de mai ont provoqué un remaniement ministériel, à l'occasion duquel, outre, bien sûr, le remplacement de Georges Pompidou par Maurice Couve de Murville, l'un des changements importants est le départ de Jean-Marcel Jeanneney des Affaires sociales pour le nouveau ministère des Réformes institutionnelles. Le chef de l'Etat souhaite disposer d'un ministre pour porter le projet de référendum qu'il évoque depuis quelque temps à son entourage. Dès la rentrée, le 9 septembre, il confirme la mission de son ministre lors d'une conférence de presse : Jean-Marcel Jeanneney est chargé de préparer un référendum sur la création des régions et sur la réforme du Sénat.

Pendant l'automne, une crise budgétaire, qui débouche finalement sur une crise financière, obstrue momentanément les perspectives de réformes institutionnelles. Le chef de l'Etat est pressé par son entourage d'annoncer la dévaluation qui ferait sortir le pays de l'ornière. Accaparé par ce que les éditorialistes nomment « la bourrasque de novembre », de Gaulle retarde l'annonce de l'organisation de son référendum.[56] Aux premiers jours de l'année, en revanche, le chef de l'Etat multiplie les petites phrases qui précipitent le calendrier

[55] Archives privées d'Alain Desrosières.
[56] Sur l'atmosphère du dernier trimestre de 1968, voir Philippe Alexandre, *Le duel de Gaulle - Pompidou*, Paris, Grasset, 1970, chapitres XIX et XX.

de la consultation nationale. On peut gager que le directeur général de l'INSEE, qui fait le choix de Paul Carrère quelques jours plus tôt à peine, dispose alors de nombreux éléments qui l'incitent à penser que l'échelon régional va être au cœur des réformes politiques de l'année à venir.

### *Un administrateur de l'INSEE gagné à la cause du pluralisme*

Malgré les réticences qui perdurent parmi les administrateurs, le soutien de la direction générale permet à Paul Carrère d'élaborer un ambitieux projet de réforme des directions régionales, qui seront ainsi adaptées à la nouvelle configuration du système politico-administratif local, configuration que permet d'imaginer la création annoncée des régions. Il s'agit pour le directeur régional de Marseille que l'INSEE partage avec les futures régions la responsabilité de l'orientation du système statistique régional en construction. L'échec du référendum contrarie finalement la mise en œuvre du programme. Cependant, le directeur général s'est trop engagé pour ajourner une nouvelle fois la réforme des directions régionales et confirme le directeur de Marseille dans sa mission. De son côté, Paul Carrère a acquis la conviction de la nécessité que l'INSEE s'engage dans l'introduction du pluralisme dans l'orientation de sa production statistique. Les OER doivent selon lui retrouver leur vocation initiale.

Dès le mois de février, Paul Carrère soumet une première version de son rapport à la critique de ses collègues administrateurs.[57] Le document reprend dans ses grandes lignes le bilan dressé depuis plus d'un an par le rapport Laurent-Nistri-Timmel. A la croissance rapide de la demande d'informations, le vieillissement de la structure des directions régionales, l'évolution technique que représente la constitution des fichiers administratifs informatiques et la forte croissance urbaine, Carrère ne fait qu'ajouter l'imminence d'une réforme régionale d'ampleur. En termes d'objectifs et de moyens, en revanche, le rapport apporte une clarification considérable sur ce qui se dessine comme la nécessaire « régionalisation de l'INSEE » (cf. Figure 15).

La proposition la plus audacieuse est celle du partage, avec les régions, de l'orientation des programmes de travail des directions régionales de l'INSEE, par l'intermédiaire de la création d'une Commission régionale spéciale qui comporterait des représentants de l'Etat et

[57] SAEF, B 55 481.

des régions.[58] Adaptée au contexte institutionnel nouveau que le référendum à venir permet d'envisager, l'idée s'inscrit ce faisant dans la perspective des comités de pilotage des OER. Or, le directeur de Marseille avait jusque là témoigné d'un désintérêt persistant pour cet aspect du projet de la DATAR, ouvrant la porte, d'ailleurs, à la réorientation progressive des OER vers le programme de la diffusion.

**Figure 15.** ***L'organisation régionale de l'INSEE,*** **avril 1969**

**Les objectifs**

- renforcer l'efficacité globale de l'INSEE en confirmant le rôle des directions régionales dans la collecte et la vérification mais en centralisant certaines exploitations
- développer la collecte régionale en organisant la coordination de la collecte que réalisent les différentes administrations avec leurs nouveaux fichiers informatiques
- mieux diffuser l'information
- renforcer la participation de l'INSEE aux études régionales et urbaines qui passe par l'amélioration du traitement des informations de base, l'élaboration de synthèses en matière de conjoncture et de comptes régionaux, la réalisation de projections régionales des principales données économiques (population, ménages, emploi, production, consommation, etc.)

**Les moyens**

- mettre davantage les directions régionales de l'INSEE à disposition des régions, sur des crédits d'Etat ou des régions et pour des travaux décidés par une Commission régionale spéciale
- réorganiser les directions régionales en départements sectoriels et non plus fonctionnels (« Entreprises et conjoncture », « Population et ménages », « Synthèses »)
- généraliser l'installation des OER
- créer des centres d'exploitation nationaux (entreprises, population et sondages)
- créer une Commission de développement de l'information et des études régionales (CODIER) qui renforcerait la collaboration entre les directions régionales et la direction générale

On peut faire l'hypothèse que les débats qui se développent dans le pays après l'annonce par le chef de l'Etat, le 2 février, de l'organisation d'un référendum sur la création de régions françaises, ne sont pas étrangers à ce renversement d'attitude de Paul Carrère sur la question de l'orientation du système statistique. A l'INSEE, l'influence de cette actualité sur les discussions ou les activités des agents semble avoir été particulièrement importante :

[58] La proposition s'inscrit dans l'émergence à cette époque d'initiatives expérimentales qui préparent les formes contractuelles de l'action publique qui vont se développer au cours des années soixante-dix et quatre-vingts ; cf. Dominique Lorrain, "De l'administration républicaine au gouvernement urbain", *Sociologie du travail*, vol. 4/91, 1991, pp. 461-484, p. 471 ou Jean-Pierre Gaudin, "Politiques urbaines et négociations territoriales", *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, 1995, pp. 31-56, p. 34.

*« On avait conscience à l'INSEE d'être une des premières administrations, avec la Plan, à s'être investi dans la grande affaire du moment : la région, invention des planificateurs. On était très fiers d'avoir participé à l'histoire de France. Il y avait une exaltation régionaliste ! »*[59]

De même, le directeur de l'INSEE devance de deux semaines l'adoption du projet de référendum en Conseil de ministres, en se prononçant pour la régionalisation des budgets de son administration.[60] Selon lui en effet, les deux tendances actuelles auxquelles l'INSEE doit se préparer sont la régionalisation et la révolution informatique. Concernant la régionalisation, la note évoque les demandes en informations toujours plus importantes émanant des préfectures de région et des municipalités. Mais la grosse affaire qui guide à l'évidence ses propos, même s'il ne peut l'évoquer, est l'imminence de l'organisation du référendum.

De sorte que la contestation du rapport que prépare Paul Carrère apparaît sensiblement atténuée. Sa version définitive, bouclée quelques jours seulement avant le référendum qui a lieu le 27 avril, est d'ailleurs quasiment identique à la première.[61] Toutes les propositions de réforme sont, en tout cas, maintenues. La seule intervention qui aurait pu concourir à réorienter le projet de Paul Carrère est la « proposition pour un schéma directeur des OER » qui est alors formulée par la Cellule nationale de coordination des OER.[62] Opposé à la dynamique d'évolution que connaissent les OER depuis la décision de leur financement, le texte rappelle le rôle qui devait être le leur en matière d'orientation du système statistique :

« La mission principale [des OER] est orientée vers la diffusion et vers la satisfaction des besoins émanant des organismes régionaux et locaux (privés ou publics). Par conséquent, leur tâche va consister à agir sur les services producteurs d'information de manière à adapter progressivement l'offre à la demande, en même temps qu'une action d'information et de promotion des statistiques est menée auprès des demandeurs, dans le cadre des tables rondes, d'analyse de cas, etc... C'est surtout dans ce domaine que se manifeste le caractère original des OER ».[63]

[59] Entretien avec Michel Levy du 24 septembre1999.
[60] « Note sur les perspectives budgétaires de l'INSEE » du 4 mars 1969 ; cf. SAEF, B 55 444.
[61] SAEF, B 55 481.
[62] Document daté du 28 février 1969 ; cf. SAEF, B 55 493.
[63] *Ibid*. ; souligné par nous.

La proposition s'oppose à celle de Paul Carrère qui a préféré, dans son rapport, consacrer définitivement les OER à la politique de diffusion, et envisager l'introduction du pluralisme dans le système statistique régional, par la biais d'une commission autonome. Nous faisons l'hypothèse que la proposition est alors formulée à l'initiative de Pierre Nardin qui voit d'un mauvais œil cette amputation de la fonction des OER sur lesquels il a choisi de s'appuyer pour la mise en place de la politique de diffusion. Il entretient en effet des liens étroits avec la Cellule de coordination des OER, qu'il associe au fonctionnement du Comité des relations extérieures créé par lui.[64] La réaffirmation de la mission première des OER intervient cependant trop tard pour que le projet de Paul Carrère soit amendé avant le référendum.

Mais quelques jours plus tard, la réforme régionale est rejetée par la majorité des Français qui répondent non aux deux questions qui leur étaient posées par voie référendaire. Certaines des propositions du rapport, comme celle évoquée à l'instant de mise à disposition des directions régionales aux régions, deviennent caduques. Le mouvement initié à l'INSEE n'est cependant pas remis en cause. Dès le 19 mai, la direction générale adresse le rapport Carrère à l'ensemble des directeurs régionaux en leur proposant d'en discuter lors d'une réunion fixée au 4 juin.[65] Malgré l'échec du chef de l'Etat dans sa volonté d'imposer la réforme régionale, Jean Ripert semble décidé à faire aboutir la régionalisation de l'administration de la statistique.

La mise à disposition des directions régionales devant être abandonnée, Paul Carrère conserve pourtant son projet d'orientation de la production à la demande locale. Dans les semaines qui précèdent la réunion des directeurs régionaux, il rédige ainsi des « réflexions sur le développement des OER » qui remettent à l'ordre du jour leur fonction première d'orientation de la production statistique.[66] Décrivant la relation qu'entretiennent les OER avec les producteurs d'information statistique (INSEE, services statistiques des administrations, services privés), il constate d'abord que la collecte est très onéreuse et propose de standardiser en amont les règles de conditionnement. Il serait ainsi possible de confier aux producteurs eux-mêmes la mise en forme des statistiques. Il arrive ainsi à la

[64] L'hypothèse est également favorisée par l'impression donnée par la rencontre de ces deux hommes qu'ils ne se sont jamais portés une grande estime mutuelle. Ni l'un ni l'autre n'ont ainsi même évoqué le rôle de leur collègue lors de nos entretiens. L'un et l'autre qui continuent trente ans plus tard à s'intéresser au développement de l'information économique locale en Provence-Alpes-Côte d'Azur, ignorent d'ailleurs toujours leurs actions respectives ; cf. Entretiens avec l'auteur des 5 et 24 octobre 1995.
[65] Archives privées d'Alain Desrosières.
[66] Rapport daté de mai 1969 ; cf. SAEF, B 55 493.

conclusion que la seule manière de parvenir à cette standardisation est « de faire participer les différentes administrations au développement des observatoires ».[67] De même, le directeur de Marseille défend une nouvelle fois l'idée de la participation des utilisateurs à l'orientation du système statistique :

> *« Une des fonctions fondamentales des OER […] doit être de déceler les besoins en information, notamment des entreprises, des syndicats de salariés et des structures locales (villes, organisations d'études urbaines, régions). Des études doivent rapidement être menées dans ce domaine, en liaison avec les intéressés ou les organisations spécialisées ».*[68]

La position de Paul Carrère rejoint donc celle de la Cellule de coordination des OER exprimée quelques semaines plus tôt. Il s'agit d'envisager à nouveau la fonction première des Observatoires économiques régionaux de la DATAR.

On pense alors que le projet de l'introduction du pluralisme dans le système statistique régional comporte de bonnes chances de réussite. Pourtant, le succès du thème de la diffusion a légitimé parallèlement le processus de détournement des OER de leur fonction première. De sorte que la réforme des directions régionales qui est mise en œuvre dans les mois suivants sur la base du projet de Paul Carrère ne concerne pas les OER. Les directions régionales sont d'abord déchargées d'une partie importante de leurs tâches d'exploitation avec la création du Centre national de dépouillement.[69] La création de la Commission de développement de l'information et des études régionales est également opérée dans l'optique de soutenir leur investissement dans les activités d'études. Le chantier du pluralisme ouvert par les OER est désinvesti, malgré l'intérêt que lui a tardivement porté le maître d'œuvre de la réforme des directions régionales.

## 5.3. Le rattachement définitif des OER à la politique de diffusion de l'INSEE

Le 16 septembre 1969, le Premier ministre nouvellement nommé, Jacques Chaban-Delmas, formule le souhait, dans son discours de politique générale devant l'Assemblée, que s'instaure une « nouvelle société » dans laquelle la politique de l'information économique

[67] *Ibid*.
[68] *Ibid*.

devra être repensée. Dans les jours qui suivent, le gouvernement annonce sa décision de reprendre la proposition faite pendant le colloque de 1967 sur l'information économique de créer une commission de l'Information économique dans le cadre de la préparation du VI$^{ème}$ Plan.[70] Le rôle de cette commission dans l'évolution des missions confiées aux observatoires économiques est considérable. Les OER héritent en effet, sur la base de ses travaux, d'un cahier des charges totalement refondu. Il est d'autant plus intéressant de se pencher sur cette période que les conclusions de la commission sont par la suite envisagées comme l'acte de fondation des OER, plongeant dans l'oubli toute la période de genèse de ce projet.

On rapporte ainsi d'abord l'action que mène le directeur général de l'INSEE pour placer ses agents aux positions stratégiques de la commission. Il s'agit que les recommandations du Plan ne soient pas en décalage avec la réforme qu'il a engagée à l'INSEE, notamment à l'échelon régional. Les conclusions des travaux de la commission s'inscrivent dans la perspective des réflexions engagées à l'occasion du colloque de 1967 et des mouvements de mai 1968. Mais l'accent est mis sur l'information économique locale. L'implantation d'OER est recommandée dans toutes les régions, la mission de ces OER étant clairement orientée vers la diffusion de l'information qui constitue le grand chantier du moment. L'alternative pluraliste portée par les OER est donc abandonnée. Contradictoire avec l'ouverture symbolique du chantier du pluralisme à l'échelon national que consacre l'émergence du projet de Conseil national de la statistique, l'histoire de la genèse des OER sera rapidement oubliée.

### *Le pilotage de la commission de l'Information économique du VI$^{ème}$ Plan*

Ancien commissaire adjoint au Plan, le directeur général de l'INSEE attache une importance particulière à la participation de son administration aux travaux d'élaboration du Plan. Quelques jours avant le lancement de la commission à l'Information économique, il diffuse une note qui indique à ses collègues la place qu'il entend faire jouer à leur administration dans les travaux de la nouvelle commission. Il annonce également confier à son chef-adjoint de cabinet l'animation d'un comité de rénovation des méthodes de travail qui, à l'écoute des travaux de la commission, sera l'occasion de devancer les

[69] INSEE, 1996, *op. cit.*, p. 112.

recommandations du rapport final. Parallèlement, Jean Ripert se soucie de faire de ses agents qui ont participé aux réflexions menées à l'INSEE au cours des derniers mois les rapporteurs ou les animateurs des travaux de la commission. Il s'agit de maîtriser le processus de réforme qui doit s'engager.

Quelques jours avant que ne débutent les travaux, le directeur général de l'INSEE juge utile de rappeler à ses collègues l'origine de la commission de l'Information économique liée aux débats menés un an et demi plus tôt à l'occasion du colloque organisé à l'initiative de l'association professionnelle des administrateurs de la maison. Dans une note qu'il leur adresse le 17 octobre, il souligne ainsi que « l'INSEE, pour ce qui le concerne, s'est préparé à participer aux travaux de cette commission en poursuivant activement les études entreprises depuis deux ans, visant à définir un programme de développement à moyen terme ».[71] Le directeur exprime ensuite son souhait que les différents documents établis servent de « base aux travaux des groupes de la commission ».

De son côté, le directeur de l'INSEE a pris le soin d'abord de promouvoir plusieurs de ses collègues au sein de la commission. Il précise ainsi, dans sa note, que Philippe Berthet, le nouveau directeur adjoint des Synthèses économiques, a été désigné rapporteur général de la commission.[72] Il sera assisté dans cette tâche par Jacques Bertherat, chargé de mission à la division des Programmes. Deux rapporteurs sur les trois que compte la commission sont donc des hommes du directeur général de l'INSEE.[73] Jean Ripert obtient quant à lui la vice-présidence de la commission dont la responsabilité est confiée au représentant du patronat José Bidegain.[74] Pour finir de s'assurer du contrôle de la position de son institution, Jean Ripert précise que Philippe Berthet sera affecté à son cabinet pendant la durée de cette mission.

Le directeur général de l'INSEE a souhaité également préparer l'après commission et éviter que les travaux menés n'apparaissent comme trop critiques vis-à-vis du fonctionnement

[70] En remplacement du groupe statistique de la commission de l'Economie générale et du financement du V$^{ème}$ Plan ; cf. Philippe Berthet, *Information économique. Rapports des commissions du VI$^{ème}$ Plan (1971-1975)*, Paris, La documentation française, 1971, 92 p., p. 9.

[71] Note de service n°682/910 du 17 octobre 1969 ; cf. SAEF, B 55 369.

[72] Une note de service du 7 octobre 69 a nommé Philippe Berthet et André Vanoli directeurs adjoints des Synthèses économiques ; cf. SAEF, B 55 369.

[73] D'après les termes de la note, il semble même que Ripert avait envisagé d'abord de faire de Jean-Paul Rivet, chef de division au département « Méthodes et programmes statistiques », le troisième rapporteur. Mais les rapports de la commission indiquent que c'est finalement un chargé de mission du Commissariat au Plan qui sera retenu ; cf. Philippe Berthet, 1971, *op. cit*., p. 81.

[74] Délégué général de la fédération de l'industrie de la chaussure du CNPF, José Bidegain vient de fonder l'association patronale *Entreprise et progrès* qui doit constituer l'aile réformatrice du CNPF ; cf. Who's who 1995-1996, *op. cit*.

de l'INSEE. Il annonce ainsi sa décision d'entamer un « travail préparatoire sur les améliorations des méthodes employées par l'INSEE »[75] qu'il confie au chef-adjoint de son cabinet, Pierre Delain. Le « comité chargé de rénover les méthodes de travail de l'INSEE » qui est mis en place est ainsi chargé d'anticiper les réformes de structures de l'administration de la statistique, dont la nécessité est susceptible d'émerger au cours des travaux de la commission.[76] Il s'agit de mettre en œuvre les réformes avant même que le rapport final en fasse officiellement la recommandation.

La première session de la commission de l'Information économique s'ouvre à la fin du mois d'octobre. Elle doit permettre de définir en quelques semaines le « diagnostic » et « l'orientation générale » de la seconde session, qui s'attachera à formuler plus longuement des propositions de réforme. Les trois chantiers de la session portent respectivement sur l'information économique et l'Etat, l'information économique et les entreprises et l'information économique et les publics sous-informés.[77] La réflexion s'entame donc selon une orientation soucieuse de prendre en compte les besoins des publics ou partenaires extérieurs de l'INSEE.

La direction de l'INSEE réagit dès les premières réunions de la commission. Elle engage, à peine un mois après le début des travaux, la réforme du « dispositif d'animation et de coordination des relations de l'INSEE avec les utilisateurs extérieurs de ses travaux » mis en place à l'automne 1968, suite aux agitations de mai.[78] Pierre Nardin est alors promu responsable du bureau des Relations extérieures et hérite du mandat impératif d'établir une liaison étroite pendant toute la préparation du VI$^{ème}$ Plan avec le rapporteur général de la commission Philippe Berthet. La présidence du Comité des relations avec l'extérieur revient à Raymond Levy-Bruhl, également membre du cabinet du directeur général de l'INSEE. Tout l'entourage de Jean Ripert est ainsi mobilisé pour l'animation et le suivi des travaux de la commission de l'Information économique du Plan.

En mars 1970, le rapport de la première session est rendu public. Il reflète bien les préoccupations des agents de l'INSEE qui ont participé aux travaux du colloque de 1967, ou baigné dans l'agitation intellectuelle de 1968, que sont Philippe Berthet, Jacques Bertherat ou

[75] Note du 17 octobre, *op. cit.*
[76] On revient plus loin sur le fonctionnement de ce comité quelques jours à peine après le lancement des travaux de la commission.
[77] Philippe Berthet, 1971, *op. cit.*
[78] Note de service du 24 novembre 1969 ; cf. SAEF, B 55 369.

Pierre Nardin.[79] Le document propose ainsi quatre axes de réflexion pour la seconde session (prise en compte des besoins des différents utilisateurs de l'information économique, transparence avec la mise en place de cellules de diffusion dans les centres de production, formation, accroissement de l'efficacité du système d'information économique et social). Tous s'inscrivent dans le projet ambitieux d'une « démocratisation » du système d'information affirmé en conclusion :

> *« Il est essentiel que chaque membre du corps social, chaque groupe, chaque collectivité puisse jouer son rôle dans la vie sociale, et ceci implique en particulier de veiller à ce que le niveau d'information économique et sociale de chacun lui permette effectivement de jouer ce rôle ».*[80]

Bien pilotée par le directeur général de l'INSEE, la commission de l'Information économique du VI$^{ème}$ Plan établit donc le plan de travail qu'il avait envisagé, sensible aux revendications de mai 1968. Institutionnalisée, la contestation va alors devenir audible.

### *L'engagement à Paris du chantier du pluralisme de l'information*

De juin 1970 à février 1971 se déroule la seconde session de la commission qui doit formuler des recommandations et propositions. Le rapport final, qui consacre le succès du thème de la diffusion de l'information économique, comporte également la recommandation de créer un Conseil national de la statistique qui organiserait l'introduction du pluralisme dans le système statistique public. En écho à la croissance nouvelle des effectifs des directions régionales de l'INSEE, l'information économique locale n'est pas oubliée dans les conclusions du rapport. La généralisation de l'implantation des Observatoires économiques régionaux est ainsi suggérée. Mais la proposition n'est pas inscrite au rang des mesures susceptibles de promouvoir le pluralisme de l'information à l'échelon régional. Les OER sont présentés comme les structures adaptées pour diffuser régionalement l'information statistique produite par l'INSEE.

Pour cette seconde session, le directeur de l'INSEE renforce encore sa mainmise sur l'organisation des débats et rapports. Ainsi, ses collaborateurs président-ils plus de la moitié

[79] D'autres membres des groupes de travail préparatoires au colloque de 1967 font partie de la commission du Plan. On peut citer André Babeau, Jean Boissonnat, Pierre Bourdieu ou Jean Broizat.
[80] Philippe Berthet, 1971, *op. cit.*, p. 15.

des groupes de travail préparatoires à la formulation de la synthèse. La proportion atteint deux tiers en considérant le seul pôle de réflexion consacré au développement de l'information économique quantitative.[81] Seuls les groupes consacrés à l'information économique non chiffrée, la formation, ou les centres de documentation ne sont pas investis par les agents de l'INSEE.[82]

Le rapport remis par la commission à l'issue de ses travaux s'organise selon quatre parties qui reprennent les orientations primitivement définies (cf. *supra*). Le thème de l'adaptation de la production aux besoins des différents utilisateurs, susceptible de remettre en cause les modes d'élaboration des programmes statistiques, fait l'objet d'une partie autonome.[83] L'intitulé, ensuite, du thème consacré à la formation, a évolué, dans un sens qui révèle de nouvelles préoccupations au sein de la commission. Il s'agit, en effet, pour les rapporteurs, de promouvoir « l'instauration du pluralisme de l'information ».[84] De sorte que l'architecture seule du rapport indique que la réflexion sur les modes d'élaboration des programmes statistiques, engagée pendant les travaux préparatoires du colloque de 1967, puis à l'occasion des débats sur les comités d'orientation des OER, a enfin été officiellement abordée.

Au centre des recommandations se trouve ainsi la proposition de créer un Conseil national de la statistique, consultatif, chargé de mettre en contact utilisateurs et producteurs de l'information pour orienter les travaux statistiques réalisés ou financés par les administrations. Sa compétence s'étendrait « non seulement aux programmes d'enquête ou d'exploitation de données issues de la gestion administrative, mais encore aux plans d'exploitation et de diffusion, ainsi qu'aux études de portée générale ».[85] La structure « comprendrait : les représentants des organisations professionnelles syndicales et sociales les plus représentatives et une dizaine de personnalités qualifiées nommées pour représenter certaines catégories particulières d'experts ou d'utilisateurs, parmi lesquelles des personnalités régionales ».[86]

[81] N'abordant pas les questions relatives au développement des autres types d'information économique qui ne concernent pas directement l'INSEE, le pôle est constitué de six groupes de travail consacrés dans leur majorité à l'élaboration des programmes statistiques ; Philippe Berthet, 1971, *op. cit.*, p. 85.
[82] Les agents du Centre national d'information pour la productivité des entreprises (CNIPE) animent la majorité des groupes désinvestis par l'INSEE ; *ibid.*, p. 86.
[83] Le choix tranche avec celui fait quatre ans plus tôt par les rédacteurs du rapport de synthèse du colloque sur l'information économique qui avaient rassemblé les débats préparatoires sur la nécessité d'adaptation de la production statistique à la demande extérieure dans un chapitre sobrement consacré au « développement de la statistique publique » (cf. *infra*).
[84] Le thème de l'amélioration de l'efficacité du système d'information a également été renommé « la maîtrise du passage à l'informatique » ; *ibid.*, p. 21.
[85] *Ibid.*, p. 30.
[86] *Ibid.*

Les rapporteurs soulignent la filiation, dont disposerait un tel conseil, avec le Comité de liaison entre les administrations et les organisations professionnelles, syndicales et sociales (CLINSOPS) créé quelques années plus tôt dans le cadre de la mise en place d'une politique des revenus. Il faut remarquer que le projet se rapproche également d'une sorte de traduction nationale du projet de comité régional de pilotage des OER. L'émergence du projet d'un Conseil national de la statistique (CNS) correspond en effet à la nationalisation de débats formulés, quelques années plus tôt, par les régionalistes, planificateurs et autres aménageurs du territoire pour orienter l'appareil d'expertise statistique vers les besoins locaux spécifiques. Cependant, les OER ne sont pas évoqués par les rapporteurs de la commission au chapitre des expériences de rapprochement entre producteurs et utilisateurs de l'information. La dette aux promoteurs de l'espace régional semble simplement soldée par la recommandation que le CNS comporte une dizaine de personnalités qualifiées, « parmi lesquelles des personnalités régionales ».[87]

La proposition de la création du CNS se présente pour les administrateurs de l'INSEE, nombreux dans la commission, comme l'occasion de répondre à la contestation qui s'est développée depuis plusieurs années, de leur prééminence dans l'orientation de l'appareil statistique. Présidé par le ministre des Finances ou le directeur général de l'INSEE, le CNS devrait permettre de recueillir l'onction démocratique qui leur fait défaut, sans pour autant placer les techniciens de la statistique dans une réelle situation de négociation avec les acteurs économiques et sociaux. La direction générale de l'INSEE encourage largement le projet comme en témoigne l'empressement à soutenir ce projet du Comité chargé de rénover les méthodes de travail de l'INSEE, animé par le chef adjoint du cabinet de Jean Ripert. Dès le mois de mars, alors que l'idée d'un tel conseil a été envisagée lors des premières réunions de la commission, le comité a en effet produit une note proposant la mise en place d'un Conseil supérieur de la statistique.[88]

Les représentants des organisations syndicales CGT et FO à la commission expriment au contraire leur scepticisme à l'égard des préoccupations nouvelles en matière de pluralisme dans la construction de l'information qu'affichent les administrations et les organisations patronales.[89] Regrettant « l'absence d'informations économiques sur l'information

[87] *Ibid*.
[88] SAEF, B 55 483. L'idée d'un CNS n'apparaît cependant pas dans le premier rapport de la commission de mars 1970.
[89] Elles exigent ainsi que leurs avis soient annexés à la suite du rapport officiel de la commission ; cf. Philippe Berthet, 1971, *op. cit*., pp. 77-80.

économique » et jugeant que l'Etat et le patronat orientent à leur profit l'élaboration de cette information, les représentants de la CGT rappellent leur conviction qu'« il n'existe pas de concepts, de catégories, d'analyses et donc de mesure de "faits économiques" qui ne reflètent une certaine conception de l'économie politique ».[90] De leur côté, les représentants de FO regrettent également « une confusion trop fréquente [...] entre information d'une part, publicité et propagande, d'autre part ».[91]

Il est certes important de voir apparaître dans le rapport de la commission des préoccupations en matière de pluralisme du système statistique. Mais la réflexion la plus développée concerne le thème de l'accès à l'information. La deuxième partie, consacrée à la nécessité de la mise en place d'une politique de diffusion de l'information, est ainsi celle dans laquelle apparaissent le plus grand nombre de recommandations. Or, comme le résume l'ouvrage paru à l'occasion du cinquantenaire de l'INSEE, « la spécificité de la dimension régionale s'affirme » alors au sein de l'administration de la statistique.[92] Au-delà de la création du Centre national d'exploitation et de la CODIER (cf. *supra*), la direction générale annonce des perspectives d'augmentation substantielle des crédits pour les services régionaux.[93] Le nombre de cadres affectés dans les directions régionales devrait ainsi être multiplié par trois au cours des cinq années à venir, lorsque celui des cadres de l'ensemble de l'INSEE serait seulement doublé. Parmi les cadres des directions régionales, la proportion d'entre eux affectée aux travaux régionaux serait maintenue alors que le nombre de personnels d'encadrement affecté dans les OER serait multiplié par quatre. Compte tenu de ces perspectives, la clarification par la commission du Plan de la fonction des OER, qui fait l'objet d'un désaccord entre le directeur régional de Marseille et le nouveau responsable du bureau des Relations extérieures, apparaît déterminante.

De fait, la commission tranche entre les termes d'une alternative au demeurant peu débattue à l'intérieur de l'INSEE. Elle propose, parmi ses recommandations au sujet de la mise en place d'une politique de diffusion, « l'achèvement d'ici à la fin du VI$^{ème}$ Plan de la mise en place du réseau des observatoires économiques, chargés d'assurer l'information sur l'information statistique disponible et le meilleur accès possible à cette information ».[94] Rompant ainsi avec la perspective tracée par les chargés d'études de la DATAR, le rapport

[90] *Ibid*., p. 77.
[91] *Ibid*., p. 79.
[92] INSEE, 1996, *op. cit*., p. 115.
[93] Note du Comité chargé de rénover les méthodes de travail de l'INSEE du 5 juin 1970, « Perspectives d'évolution et de répartition des effectifs de l'INSEE jusqu'en 1975 » ; cf. SAEF, B 55 483.

envisage que l'implantation des OER soit étendue des seules métropoles d'équilibre à l'ensemble des directions régionales qui, toutes, ont besoin d'un service diffuseur de l'information économique. Les recommandations de la commission du Plan font donc des OER les outils déconcentrés d'une politique de diffusion de l'information statistique « INSEE » qui doit permettre de mieux exploiter les possibilités du système statistique public. Ce faisant, le rapport de la commission propose d'écarter les OER de l'introduction du pluralisme dans l'orientation du système statistique local, alors même que ce thème fait l'objet de préoccupations nouvelles. Il suggère ainsi une répartition des tâches au sein du système statistique : aux directions régionales le soin de la diffusion, à l'échelon national celui de l'instauration du pluralisme.

### *La création du département de la Diffusion à l'INSEE*

Avant même la rédaction de la synthèse des travaux de la commission du Plan, le directeur général de l'INSEE estime que la teneur des débats qui s'y déroulent impose qu'une réflexion soit engagée sur le fonctionnement de son administration. Le cabinet de consultants Mac Kinsey est alors retenu pour mener à l'INSEE un audit organisationnel.[95] Plus de deux cents entretiens menés avec les agents de l'INSEE, au cours du second semestre de 1970, débouchent sept mois plus tard sur un document dont l'orientation générale confirme les conclusions des divers rapports précédemment établis sur le sujet, par les administrateurs de l'INSEE ou la commission du Plan. En revanche, les propositions en matière de réforme institutionnelle se font plus précises.

Concernant les directions régionales, l'audit souligne à nouveau la monopolisation de leurs capacités de travail par l'activité de production des statistiques nationales. La création du Centre national de dépouillement n'a, en effet, soulagé les structures régionales que d'une partie des tâches d'exploitation. Il est donc suggéré de recréer d'abord la direction de la Production pour améliorer la coordination des travaux réalisés en régions. Afin de compléter le dispositif, le rapport recommande également la création d'une fonction d'adjoint au directeur régional chargé du service d'Exploitation. L'audit propose donc, en rapatriant certaines activités d'exploitation à Paris, de prolonger la réorientation progressive des activités des directions régionales de la production vers les études et les synthèses régionales.

[94] Philippe Berthet, 1971, *op. cit.*, p. 34.

Une des recommandations les plus retentissantes du rapport Mac Kinsey concerne ensuite le thème de l'amélioration de l'accès à l'information. Il est en effet proposé de créer un département de la Diffusion à la direction générale de l'INSEE. Le rattachement des OER à cette nouvelle structure est suggéré, dans la logique des conclusions de la commission de l'Information économique du VI$^{ème}$ Plan. Les anciens rapporteurs de cette dernière, Philippe Berthet et Jacques Bertherat, ainsi que leur collègue Pierre Nardin, se passionnent alors tous trois pour ce projet dont ils ont favorisé l'émergence. Pressenti pour en devenir le premier directeur, Philippe Berthet est chargé d'en définir les contours et missions. Sa mort accidentelle, quelques semaines plus tard, bouleverse le calendrier. La création du département de la Diffusion, repoussée de plusieurs mois, intervient finalement le 1$^{er}$ juin 1972. Confié à Pierre Delain, le département ne dispose pas de l'ensemble des missions initialement imaginées par Philippe Berthet.[96] Le directeur d'alors de l'OER de Lille résume aujourd'hui la situation :

> *« [...] il y a eu le problème de la mort de Berthet, qui devait être le patron de la Diffusion. Ce fut Delain, qui était d'une toute autre nature. Berthet était de la race des visionnaires, c'était l'ancien directeur adjoint des Synthèses économiques, un homme d'une très grande ouverture, un très grand "communicateur". Delain était d'une grande profondeur de réflexion mais ce n'était pas un "homme public" ».*[97]

Norbert Divoy se souvient ainsi que le rattachement des OER à la nouvelle structure en particulier change de nature avec la disparition de Philippe Berthet. Le trio Philippe Berthet, Jacques Bertherat et Pierre Nardin, en participant à la formulation des recommandations de la commission de l'Information économique qui entérinait la réorientation des OER, n'ignorait pas pour autant la logique de leur création et l'originalité que ces OER constituent. Le projet de la diffusion offre pour eux l'occasion de faire évoluer les modes d'élaboration de l'information statistique vers une plus grande prise en compte des besoins exprimés localement.[98] Cette perspective, en revanche, n'est pas partagée par Pierre Delain qui envisage, de manière plus prosaïque, l'occasion qui est offerte à l'INSEE de mettre un terme à l'autonomie statutaire encombrante des OER. En effet, au delà de la consécration de

[95] INSEE, 1996, *op. cit.*, p. 103.
[96] *Ibid.*, p. 105.
[97] Entretien avec l'auteur du 29 novembre 1995.

l'orientation de leur fonction sur la diffusion de l'information économique, le rattachement des OER aux directions régionales de l'INSEE suggère de mettre un terme à l'autonomie que leur assure le financement du Fonds interministériel à l'aménagement du territoire (FIAT), autonomie que le directeur général de l'INSEE se refusait jusque là à entamer, jaugeant mal l'attachement des acteurs politiques et économiques locaux au statut initial des OER.[99]

La confusion complète des OER avec les services de la diffusion des directions régionales de l'INSEE n'intervient finalement que deux ans plus tard, l'INSEE acceptant alors de se priver du financement apporté par la DATAR pour assurer seul le pilotage de ces structures.[100] En contrepoint, la DATAR finance quelques mois plus tard « l'opération correspondants » pour relancer l'idée de l'écoute des demandes locales au sein des OER.[101] Toujours dans le même esprit, la DATAR finance également, au début des années quatre-vingts, l'expérience des « systèmes locaux d'information ».[102] Jamais plus cependant, après leur rattachement au département de la Diffusion, les OER ne parviendront à se départir de la logique « descendante » de diffusion de l'information institutionnalisée par la création du département de la Diffusion en juin 1972. Le nom incongru d'observatoires économiques perdurera cependant jusqu'en 1992. Une réforme des directions régionales de l'INSEE est alors l'occasion de les rattacher à de nouveaux « services Etudes-Diffusion », dont le nom est en relation avec leur activité réelle.[103]

### *Une perte de mémoire collective*

Jusqu'à la réforme des directions régionales de 1992, l'incongruité du nom des observatoires économiques ne manque pas d'interroger les agents de l'INSEE. Les travaux d'histoire disponibles sur la période de leur genèse ne permettent en aucune manière de deviner les processus que nous venons de décrire. Deux articles de l'ouvrage collectif *Pour*

[98] Comme l'exprime en des termes très clairs cette note de la Cellule de coordination des OER du printemps 1969 qui s'oppose au projet que formule alors pour les OER le directeur de Marseille et dont nous prêtons l'inspiration à Pierre Nardin (cf. *supra*).

[99] Dans une note de service du 16 novembre 1970, Jean Ripert se voit contraint de rappeler à ses directeurs régionaux que le statut particulier des OER au sein des directions régionales doit être maintenu compte tenu de « l'incertitude où l'on est encore de l'attitude des principaux producteurs et utilisateurs d'informations économiques » ; cf. SAEF, B 55 493.

[100] René Padieu, "La diffusion de l'information statistique", dans Joëlle Affichard (dir.), 1987, *op. cit.*, p. 826.

[101] Sur le déroulement de cette expérience, on pourra se rapporter au rapport Pierre Nardin, "La circulation de l'information économique et sociale. Une expérience au niveau local. L'opération correspondants. Janvier 1976 - Décembre 1978", INFFO-DATAR-INSEE, Lyon, 1981, 180 p.

[102] INSEE, 1996, *op. cit.*, p. 131.

*une histoire de la statistique* évoquent ainsi l'émergence, à la fin des années soixante, d'une demande sociale en informations nécessitant le lancement d'une politique de diffusion élargie dont les OER auraient constitué les outils régionaux imaginés par l'INSEE.[104] Seule une allusion permet de comprendre que le rattachement administratif des OER aux directions régionales de l'INSEE n'est intervenu qu'après que le projet ait changé de cap. Pourtant, l'un des auteurs de ces articles, Paul Carrère, a été au cœur des débats soulevés par les observatoires.

Le témoignage écrit le plus étonnant, concernant l'histoire des OER, est celui de Pierre Nardin qui, à deux reprises, accrédite l'idée que les OER ont été créés pour répondre à un besoin de meilleure diffusion. Recruté personnellement par Claude Gruson, puis appelé au cabinet de Jean Ripert, Pierre Nardin n'a pas assisté à la phase de création des observatoires. Compte tenu cependant de la mission que lui confie Jean Ripert à l'automne 1968 et des liens qu'il développe avec la Cellule de coordination des OER, il ne peut plus ignorer les débats qui concernent leur fonction. Pourtant, quelques mois après la proposition du rapport Mac Kinsey et alors même que le rattachement des OER au département de la Diffusion n'est pas encore réalisé, il prononce une communication, à l'occasion d'un colloque consacré à la planification, dans laquelle il lie leur création à la commission de l'Information économique du VI$^{ème}$ Plan.[105] Dans un article publié dans *Economie et statistiques* en 1979, il réitère et explique cette fois la création des OER par la teneur des conclusions du V$^{ème}$ Plan, qui aurait affirmé « la nécessité d'une plus grande diffusion de l'information ».[106] Sa confusion entre le V$^{ème}$ et le VI$^{ème}$ Plan se comprend naturellement par le fait que les rapports du VI$^{ème}$ Plan, rendus en 1971, ne peuvent expliquer la création des OER, de cinq années antérieure. On peut également formuler l'hypothèse que Pierre Nardin est d'autant plus enclin à l'oubli des premières années des OER qu'il a repris, entre temps, le combat des premiers promoteurs des OER, combat qu'il a lui-même concouru à marginaliser en faisant triompher le programme de la diffusion. Pierre Nardin ne cessera, par la suite, de faire vivre à l'INSEE l'idée que « le producteur-diffuseur est mal préparé à "écouter" la demande extérieure ».[107] C'est lui, notamment, qui favorisera la poursuite de la collaboration avec la DATAR par le biais de l'opération

[103] *Ibid*., p. 167.
[104] René Padieu, 1987, *op. cit*. et Paul Carrère, Joël Lamandé, "Les statistiques régionales", dans Joëlle Affichard (dir.), 1987, *op. cit*., pp. 721-738.
[105] Alain Desrosières, Pierre Nardin, "Planification, information économique et groupes sociaux", communication au colloque *Planification et société*, Uriage, 1973, pp. 505-511, p. 507.
[106] Pierre Nardin, "La circulation de l'information économique et sociale", *Economie et statistiques*, n° 117, 1979, pp. 65-71, p. 65.

« correspondants » ou des expériences de « systèmes locaux d'information ».[108] Sur la base d'une histoire écrite tronquée, la mémoire de la genèse des OER est ainsi enfouie à l'INSEE et rend leur nom de baptême inexplicable.

Logiquement, le souvenir que conservent de cette genèse les acteurs de l'époque ne permettent pas en premier lieu d'en retrouver les fils. Il a fallu d'abord regretter le choix d'André Timmel de ne pas nous rencontrer. Au centre de la genèse des OER, ce personnage clef semble avoir été refroidi par sa connaissance de notre différend avec la direction de la Diffusion (cf. *supra*). Il nous a fait savoir son refus par l'intermédiaire d'un de ses anciens collègues. Paul Carrère ensuite, ne se souvenait pas, en 1995, du contour des débats qui entourent à l'INSEE l'installation des OER. Son récit ne permit pas de confirmer les péripéties de la genèse des OER.

Les rencontres de Norbert Divoy, ancien directeur du premier observatoire de Lille et de Jacques Bertherat, une des chevilles ouvrières de la commission de l'Information économique du VI$^{ème}$ Plan, permirent finalement de confirmer les hypothèses formulées à partir des éléments retrouvés dans les archives de la DATAR concernant la période d'élaboration du projet des OER.[109] Sur la base de ces deux premiers témoignages, couvrant la période suivante de l'institutionnalisation des OER, et compte tenu du refus de la direction de la Diffusion de l'INSEE de nous accorder une dérogation pour l'accès à ses archives, nous avons reporté la conduite de notre consultation pour bénéficier des cartons dont l'accès devenait libre après un délai de trente ans. En juillet 1997, nous avons ainsi consulté les archives de l'INSEE qui concernaient la période antérieure à l'inauguration de l'observatoire de Marseille en juin 1967 et qui constituent une partie importante du matériau du chapitre 4. Puis en août 1999, nous avons eu accès aux cartons concernant les deux années qui suivent le colloque de 1967 et forment le cœur du présent chapitre.

Il faut mentionner enfin, qu'exceptés les quelques administrateurs de l'INSEE qui n'ont permis que soit levé le refus de leur collègue directeur de la Diffusion de nous accorder l'accès à ses archives, nombreux ont été les agents de l'INSEE à collaborer à notre recherche, qui devait se prolonger sur la période contemporaine des directions régionales de l'INSEE. On peut ainsi signaler l'accueil bienveillant que nous ont réservé, en plus des protagonistes dont les entretiens ont été cités dans cette partie, Jean-François Royer, ancien directeur régional de

[107] Alain Desrosières, Pierre Nardin, 1973, *op. cit.*, p. 509.
[108] Contre la vision plus traditionnelle que porteront les successifs directeurs de la Diffusion à l'INSEE.
[109] Entretiens avec l'auteur des 29 novembre 1995 et 2 février 1996.

l'INSEE et actuel responsable de la division des Etudes régionales à la direction générale, ou Bernard Gentil, anciennement responsable du premier observatoire parisien, comme de nombreux agents de la direction régionale de Lyon. En nous éclairant sur les pratiques professionnelles des agents des directions régionales héritières de celles de notre terrain, leurs entretiens ont également permis, d'une manière moins directe mais non moins utile, que se mène cette recherche sur la genèse oubliée des Observatoires économiques régionaux.

On mesure ainsi la place que tient l'institutionnalisation des Observatoires économiques régionaux dans le processus de reconquête du champ de la production de l'information économique locale qu'opère l'INSEE à la fin des années soixante. On comprend d'abord la marginalité de l'enjeu lié au rassemblement des données statistiques existantes que propose le projet des OER dans le contexte de l'élaboration de la réforme des directions régionales de l'INSEE. Les ambitions des administrateurs de l'INSEE qui nourrissent les réflexions préparatoires s'inscrivent, en effet, dans une perspective de développement des statistiques régionales et locales qui tranche avec les projets de la DATAR de trouver une solution pragmatique pour faire face à la pénurie d'informations locales envisagée.

Le succès des discours protestataires consacrés à la nécessité de mettre en place une politique de diffusion de l'information susceptible de combattre la « sous-information du citoyen » semble bien constituer ce qui provoque ensuite le changement de stratégie de la direction générale de l'INSEE à l'égard des OER. Obsolètes par leur vocation à archiver des sources d'informations mal coordonnées, ces structures se présentent en revanche, pour l'INSEE, comme les outils régionaux de la politique de diffusion qu'il doit mettre en place. Ils sont également le moyen de réinvestir le champ de la production de l'information économique régionale au sein duquel l'INSEE s'est progressivement fait marginaliser. Les OER font alors l'objet de toutes les attentions de la direction générale. Ce faisant, ils voient leurs missions clairement repositionnées sur l'objectif de la diffusion. Les comités de pilotage pluralistes, en particulier, qui devaient orienter leur activité, sont abandonnés.

Cette réorientation des OER, liée à la volonté de l'INSEE de reconquérir le champ de la production de l'information économique, intervient alors même que le débat se développe autour de l'introduction du pluralisme dans l'orientation du système statistique national. Il faut souligner, à ce titre, la contradiction qui existe à voir la commission du VI$^{ème}$ Plan à la fois consacrer cette réflexion, et mettre également un terme au projet initial des OER qui prévoyait de faire participer les utilisateurs locaux de la statistique à l'orientation du système

statistique régional en construction. Les confusions ou oublis qui jalonnent les récits faits, de cette histoire, par ses protagonistes doivent être rapprochés de cette contradiction. L'anachronisme de l'abandon du projet pluraliste des OER fut d'autant mieux oublié que la mise en place de la politique de diffusion à laquelle ils sont alors rattachés fut, par la suite, assimilée au programme de l'introduction du pluralisme.

# CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

La genèse des Observatoires économiques régionaux constitue donc un prisme privilégié d'observation du mouvement de reconquête du champ de la production de l'information économique qu'opère l'INSEE au cours des années soixante. La formulation du projet dans les jours qui suivent la réforme régionale de 1964 apparaît en effet comme une mise en cause, par les chargés de mission de la DATAR, de la capacité de l'INSEE à répondre aux besoins d'informations chiffrées qui doivent se développer en région. Sept ans plus tard, au contraire, les observatoires se présentent comme les outils régionaux de la nouvelle politique ambitieuse de diffusion de l'information mise en place par l'INSEE. D'une traduction de la marginalité des directions régionales dans le champ de la production de l'information économique locale, les OER sont devenus le symbole des ambitions que nourrit l'INSEE en matière de coordination des systèmes locaux d'information.

Les négociations autour du projet des OER, puis son institutionnalisation, permettent également d'appréhender le positionnement qu'opèrent à cette époque les administrateurs de l'INSEE vis-à-vis du débat qui se développe autour de la participation des utilisateurs de la statistique à l'orientation du système statistique public. Chaque étape du développement des OER est ainsi l'occasion de rejeter davantage le projet des comités régionaux d'observation prévu à leur création. Même s'il faut mentionner des raisons qui tiennent à la dynamique du développement des directions régionales, on doit également rapprocher cette attitude des administrateurs de l'INSEE de l'évolution des travaux préparatoires au colloque de 1967. Après des réflexions qui envisagent la création d'un conseil d'administration pluraliste pour orienter le développement de l'INSEE, les travaux ne débouchent finalement sur aucune proposition de réforme concrète. Seule la revendication est exprimée que soit créée une commission de l'information économique dans le cadre de la préparation du Plan suivant. Les administrateurs de l'INSEE témoignent donc de grandes réticences à envisager de remettre en cause leur monopole de la charge de l'élaboration des programmes statistiques.

Pour relativiser le caractère révélateur du rejet par les administrateurs de l'INSEE des comités régionaux d'observation des OER, on peut être tenté de rappeler le rôle secondaire que tiennent à cette époque les acteurs économiques et politiques régionaux, dans un système politico-administratif local largement organisé par les services déconcentrés de l'Etat. Il s'agit

alors d'envisager, au contraire, les transformations qui ont affecté les milieux économiques et politiques locaux dès le début des années cinquante, ainsi que le processus d'institutionnalisation des directions régionales de l'INSEE a permis de le faire. La réforme régionale de 1964, la création des CODER en particulier, se présente ainsi comme une réponse administrative à la multitude des initiatives locales qui sont engagées dans le sens de la promotion du développement économique. De sorte qu'il n'est pas possible d'arguer de l'absence des « interlocuteurs » locaux pour expliquer la réticence des administrateurs de l'INSEE à mettre en place les comités régionaux d'observation. On défend donc l'hypothèse que cette attitude correspond alors à une position stratégique de l'INSEE, qui diffère radicalement de celle qu'adopte, par exemple, au même moment, le ministère de l'Equipement avec l'implantation des Organismes régionaux d'étude des aires métropolitaines. Le fonctionnement de ces structures permet en effet d'estimer que les ingénieurs des Ponts et chaussées choisissent à l'inverse le pluralisme pour investir les politiques d'aménagement des villes.

Il est enfin intéressant de commenter la manière dont l'enjeu du pluralisme dans l'orientation du système statistique, évacué des décisions conclusives du colloque de 1967, puis repoussé par l'institutionnalisation des OER, est finalement pris en charge par la commission de l'Information économique du VI$^{ème}$ Plan. La recommandation de la création d'un Conseil national de la statistique, couplée à celle du cantonnement des OER dans une tâche de diffusion, suggère un mouvement de nationalisation du débat sur l'introduction du pluralisme dans la production statistique. De fait, le système statistique national s'enrichit d'abord, deux ans plus tard, du Conseil national de la statistique, créé pour l'orientation des programmes statistiques, puis, à la fin des années soixante-dix, de l'Observatoire français des conjonctures économiques, l'IRES et l'IPECODE – respectivement rattachés à la Fondation nationale des sciences politiques, les organisations syndicales et le patronat – pour la partie analyse et synthèse. En 1984 ensuite, le CNS a été transformé en Conseil national de l'information statistique pour répondre davantage aux demandes des utilisateurs.[1]

Du côté des directions régionales de l'INSEE en revanche, les nouvelles expériences financées par la DATAR dans l'esprit du projet initial des OER ont toutes été sanctionnées par des abandons. On est alors tenté de rapprocher ces échecs de ce qui advient au début des années quatre-vingts, lorsque les lois de décentralisation multiplient les besoins des collectivités locales en informations chiffrées localisées. Les plus riches d'entre elles jugent

alors les directions régionales de l'INSEE trop éloignées de leurs exigences et préfèrent financer la constitution d'observatoires appropriés à leurs besoins. En ce sens, et sans que la similarité des noms ait une grande importance, on peut s'interroger sur l'éclairage qu'apporte la genèse des Observatoires économiques régionaux de l'INSEE sur le mouvement administratif des observatoires qui débute après les lois de décentralisation.

[1] INSEE, 1996, *op. cit.*, pp. 126 et 150.

TROISIÈME PARTIE

# LE DÉVELOPPEMENT DES OBSERVATOIRES RÉGIONAUX DES TRANSPORTS DU MINISTÈRE DE L'EQUIPEMENT (1984-1999)

Le 2 mars 1982, les régions se voient doter du statut de collectivités territoriales. Le pouvoir exécutif des nouveaux Conseils régionaux sera dorénavant confié aux présidents élus de ces assemblées et l'Etat ne pourra plus exercer qu'un contrôle de légalité, a posteriori, sur les actes qui seront votés par une majorité de conseillers régionaux. Même s'il faut souligner les évolutions qui étaient à l'œuvre et devançaient d'une certaine manière la réforme juridique, comme le renouveau des mouvements régionalistes, la politisation des débats des Conseils régionaux installés par la loi de 1972, ou le développement de la politique régionale de la Communauté économique européenne, le processus d'institutionnalisation de la région connaît une nouvelle accélération. En écho à ce qui se passe vingt ans plus tôt, de nouveaux besoins s'expriment à nouveau en matière d'information économique et sociale. Cette fois cependant, les agents du champ politico-administratif local que sont les nouvelles collectivités territoriales disposent, par le biais des lois de décentralisation, d'importants moyens financiers. Plus n'est besoin, en quelque sorte, d'attendre les crédits de la DATAR. En l'espace de quelques années, ce sont des centaines d'observatoires qui sont créés dans les services des collectivités locales pour répondre aux besoins nouveaux en informations chiffrées territorialisées.

A la différence du contexte des années soixante, le processus d'institutionnalisation de la région ne constitue pas, pourtant, le cœur des réformes de décentralisation. La loi du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, place au contraire les communes et les départements au cœur de la réforme. Une nouvelle fois, l'orientation des travaux de l'analyse des politiques publiques constitue un excellent indicateur de la place qu'occupe l'institutionnalisation de la région dans les processus de transformation qui affectent le champ politico-administratif local. Les

communes et les départements constituent les prismes privilégiés pour l'étude des politiques des autorités locales qui se développent. L'échelon régional en revanche, pourtant au cœur de l'émergence de la discipline, fait l'objet de moins d'attention.[1] Il semble pâtir de la fin du « régionalisme fonctionnel » qui avait été à l'origine du développement de l'analyse des politiques publiques.[2] Il faut attendre le début des années quatre-vingt-dix pour que se multiplient à nouveau les travaux d'analyse des politiques publiques consacrés à l'échelon régional. Témoins d'une renaissance, leurs auteurs invoquent volontiers le renouvellement de l'objet régional lui-même.[3] En écho à ce mouvement de balancier que connaît la science politique, les observatoires locaux qui se multiplient dans les collectivités territoriales s'implantent d'abord, au début des années quatre-vingts, dans les grosses communes urbaines. Les observatoires régionaux, d'abord moins nombreux, se développent ensuite plus rapidement, une dizaine d'années plus tard. L'inflexion est en tous cas notable dans le secteur des transports que nous avons retenu pour notre recherche.

Outre les raisons méthodologiques du choix des Observatoires régionaux des transports, qui ont été présentées en introduction, il faut également évoquer les qualités que présente le terrain même de cette politique pour le prolongement de notre sociologie historique des institutions de la statistique sur la période contemporaine. Pour illustrer d'abord le mouvement général de développement des observatoires évoqué à l'instant, il faut ainsi dater à l'année 1993 l'implantation d'Observatoires régionaux des transports dans la majorité des régions, à la suite d'une décision prise par le ministre des Transports à l'issue du conflit routier de l'été 1992. Ces créations élargissent alors des expériences d'observatoires régionaux menées jusque là dans quelques régions seulement. En dehors de l'échelon régional, d'autres expériences s'étaient également préalablement développées, dans les grandes agglomérations. Des observatoires des déplacements urbains avaient ainsi déjà vu le jour.[4]

---

[1] Dans le chapitre sur les politiques des autorités locales qui lui est confié dans le volume consacré aux politiques publiques du Traité de science politique qui paraît en 1985, Yves Mény précise qu'« au-delà des cas simples – oui, la commune, le département […] sont des autorités locales –, seule l'analyse empirique permettra une telle qualification » ; cf. Yves Mény, "Les politiques des autorités locales", dans Madeleine Grawitz, Jean Leca (dir.), vol. IV. Les politiques publiques, 1985, *op. cit.*, pp. 423-465. L'auteur, au demeurant, ne peut être soupçonné d'être un « localiste » désintéressé des choses de la région puisqu'il a publié, quelques années auparavant, un travail consacré spécifiquement à la régionalisation ; cf. Yves Mény, *Dix ans de régionalisation en Europe : bilan et perspectives, 1970-1980*, Paris, Cujas, 1982.

[2] On peut en formuler l'hypothèse à la lecture de l'article de Jack Hayward, "Incorporer la périphérie : l'essor et la chute de la régionalisation fonctionnelle en France", *Pouvoirs*, n° 19, 1981, pp. 103-118.

[3] On pense aux travaux de Richard Balme qui portent sur le néo-régionalisme ; cf. Richard Balme, 1996, *op. cit.*

[4] C'est le cas notamment de la Communauté urbaine de Lyon ; cf. notre mémoire de DEA, *op. cit.*

Notre choix des Observatoires régionaux des transports (ORT) était motivé par leur insertion explicite dans le cadre du processus de réforme de la politique du transport routier de marchandises engagé au cours des années quatre-vingt-dix. A la différence de nombreux autres observatoires, en proie, lorsque nous entamons notre recherche, à d'importants débats d'orientation, les ORT occupent une place précise dans un programme d'action publique, clairement définie par des circulaires ministérielles. Ce choix permettait de se prémunir contre le risque de s'égarer dans la description de phénomènes de mimétisme institutionnel qui semblaient alors se multiplier autour du terme d'observatoire.[5] Notre enquête permet, au contraire, de se focaliser sur la place occupée par l'expertise statistique au sein de la politique publique retenue comme « site institutionnel ».[6]

A l'issue de notre recherche, on estime également que le site institutionnel de la politique du transport routier de marchandises s'est révélé particulièrement propice au développement de notre problématique. On a bénéficié en effet de ce que la configuration du champ de la politique du transport de fret favorise l'analyse de son fonctionnement en terme de « système d'action ».[7] Même si les phénomènes de dérégulation intervenus depuis la fin des années quatre-vingts ont amené les auteurs de cette analyse à actualiser leur modèle, on demeure éloigné de la situation de certaines politiques publiques réputées « complexes » dans lesquelles les positions et prises de positions des agents n'apparaissent pas clairement.[8] La limitation des incertitudes, concernant l'analyse du champ, a ainsi permis de concentrer notre attention sur les formes de mobilisation de l'expertise statistique, ou sur les formes statistiques des expertises mobilisées, autant de thèmes qui alimentent la perspective « internaliste » de notre travail (cf. *supra*).

Il demeure que la politique du transport routier de marchandises dans laquelle s'inscrit l'institutionnalisation des ORT n'est pas, à l'époque, directement concernée par les lois de décentralisation – à la différence des politiques de l'urbanisme ou de l'entretien des routes par

[5] La notion de mimétisme institutionnel est développée par Yves Mény pour décrire des relations qui s'établissent entre les systèmes institutionnels de différents pays. Elle offre néanmoins un cadre problématique aux processus « d'import-export institutionnels » au sein des administrations qui demeurent peu explorés ; cf. Yves Mény (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 286 p.

[6] On reprend là l'expression que préfère Olivier Nay à celle de « terrains », très liée à l'espace ; cf. Olivier Nay, 1997, *op. cit.*, p. 19.

[7] Voir notamment le chapitre 9, "Politiques publiques et systèmes d'action : le cas du transport de fret" de l'ouvrage de François Dupuy, Jean-Claude Thoenig, *Sociologie de l'administration française*, Paris, Armand Colin, coll. U, 1983, 206 p., pp. 155-173.

[8] Frédéric Ocqueteau, Jean-Claude Thoenig, "Mouvements sociaux et action publique : le transport routier de marchandises", *Sociologie du travail*, n° 4, 1997, pp. 397-423.

exemple. En effet, les bouleversements structurels qui secouèrent la politique du transport routier de marchandises (TRM) au cours des vingt dernières années furent d'abord ceux de la libéralisation ou de l'internationalisation des marchés, ou encore ceux de la concentration des entreprises et de la montée en puissance du syndicalisme salarié. De sorte qu'il aurait pu apparaître plus intéressant, compte tenu de notre problématique, de travailler sur la mise en place des outils de gestion quantitatifs dans les politiques du ministère de l'Equipement alors décentralisées aux collectivités. Pourtant, de tels outils ne se développèrent pas.[9] Cet aspect du développement de l'expertise statistique dans les directions régionales du ministère de l'Equipement imposait donc de travailler sur une politique moins directement touchée par les lois de décentralisation.

Cependant, il faut souligner combien le processus de décentralisation demeure présent dans la genèse puis dans l'installation des ORT. En effet, malgré une institutionnalisation très fortement liée à l'évolution de la politique spécifique du transport routier de marchandises, les ORT sont également le produit du processus de régionalisation de l'ensemble des politiques de transport. Plusieurs d'entre eux couvrent ainsi le champ de la politique des transports ferrés de voyageurs, dont les régions deviennent progressivement, depuis la fin des années quatre-vingts, les autorités organisatrices. En lien avec cette évolution, les ORT sont d'ailleurs parfois l'occasion de partenariats entre les directions régionales de l'Equipement et les conseils régionaux, partenariats qui peuvent prendre la forme de projets inscrits dans les contrats de plan Etat-Régions, comme c'est le cas dans la région Nord-Pas-de-Calais de notre étude. En second lieu, il faut envisager que les répercussions qu'ont les lois de décentralisation sur les pratiques professionnelles de l'ensemble des agents du ministère de l'Equipement. Les textes visent en effet les deux piliers de l'activité du ministère que sont l'urbanisme – confié aux communes – et la construction et l'entretien de la voirie – en partie confiée aux départements.[10] Pour toutes ces raisons, le choix du secteur des transports n'obère en rien le projet d'observer le développement des institutions du chiffre en région pendant les années qui suivent les lois de décentralisation.

[9] L'état des lieux réalisé douze années après les lois de décentralisation par l'ancien directeur des services d'expertise économique et statistique du ministère, Michel Rousselot, souligne le faible développement des outils dans les domaines de l'urbanisme ; cf. Michel Rousselot, Michel Gérard, "Compétences économiques au ministère de l'Equipement, des Transports et du Tourisme et au ministère du Logement", Rapport du Conseil général des ponts et chaussées, n°94-019, 22 mars 1995, 98 p.

[10] Ce transfert de compétence défini par la loi du 7 janvier 1983 est cependant limité par l'article 30 de la loi du 2 mars 1982 qui prévoit un moratoire en ce qui concerne la politique de la voirie qui constitue le cœur de l'activité du ministère de l'Equipement.

Comme ce fut le cas pour les Observatoires économiques régionaux, la genèse des Observatoires régionaux des transports connaît deux phases successives bien distinctes. Le projet est en effet élaboré d'abord loin de sa terre administrative d'accueil, par un cercle d'agents promoteurs du développement d'une expertise économique autonome du pouvoir administratif, avant d'être institutionnalisé au sein d'une administration en proie à des enjeux politiques conjoncturels très forts, qui vont réorienter largement les objectifs du projet. Cette partie s'organise donc, comme la précédente, autour de deux chapitres concernant successivement la période qui précède la création des Observatoires régionaux des transports, et celle qui lui fait suite. Les formes de ces deux chapitres diffèrent en revanche de celles des précédents, compte tenu d'abord de la rupture qu'impose le passage au champ d'activité du ministère de l'Equipement, compte tenu ensuite des matériaux très différents qu'ils mobilisent.

Le chapitre six présente le contexte institutionnel et historique de la genèse des Observatoires régionaux des transports au sein des directions régionales du ministère de l'Equipement. Il permet de replacer leur création à la croisée d'une tradition au ministère de l'Equipement de production ou d'utilisation du chiffre statistique, présentée dans une perspective diachronique longue, et d'un contexte politique et institutionnel de repositionnement des services de l'Etat au sein d'un champ politico-administratif local bouleversé par les lois de décentralisation. Cette conjonction étant réalisée, la création elle-même s'opère à l'occasion de la crise qui secoue le secteur du transport routier de marchandises durant l'été 1992. Le projet des ORT, qui devait permettre la promotion d'une expertise statistique régionale autonome, se trouve alors annexé à la mise en œuvre d'une politique de concertation avec les acteurs économiques du transport routier dont le conflit a révélé l'urgence. Ce chapitre se distingue ainsi des précédents par l'entorse au projet d'envisager des périodes de genèse restreintes dans le temps que constitue sa première section. Le matériau mobilisé, en revanche, essentiellement constitué d'archives puisées dans des fonds nationaux, et complété par des entretiens menés avec les acteurs nationaux de cette genèse, est similaire à celui des chapitres précédents. L'histoire qui en découle prolonge donc la perspective poursuivie jusqu'alors d'une approche du développement des institutions régionales de la statistique sous un angle d'observation national.

Le dernier chapitre, qui porte sur la phase de mise en œuvre des observatoires, est basé au contraire sur la conduite de deux enquêtes concernant l'observatoire régional des transports de la région Rhône-Alpes et la cellule économique régionale des transports de la région Nord-

Pas-de-Calais. Les éléments recueillis sur ces terrains sont ensuite remis en perspective, sur la base de documents consultés sur les observatoires des transports des autres régions, ou d'entretiens réalisés avec leurs animateurs. Ce chapitre, comme le précédent, dispose donc d'un statut spécifique. A la différence de tous les autres, dont l'angle d'observation est d'abord national, il tient en effet davantage de la monographie régionale – doublée. Par le prisme du fonctionnement de l'ORT Rhône-Alpes et de la CERT Nord-Pas-de-Calais, l'observation, en particulier, des usages de la statistique qui s'y développent, on envisage d'abord les configurations et le fonctionnement du champ politico-administratif local contemporain. On appréhende notamment la place que prennent les services déconcentrés de l'Etat en région dans l'institutionnalisation de négociations entre différents agents du champ politico-administratif local, qui participe à la construction d'actions publiques collectives. Ce chapitre permet ensuite de se pencher sur les formes d'expertise développées et diffusées par ces structures régionales, et de remettre ces productions en perspective du développement de la statistique promu par l'Etat. On constate ainsi les décalages qui séparent les dynamiques à l'œuvre au sein du champ politico-administratif local et les perspectives de repositionnement des services de l'Etat dessinées par les projets de réforme de l'Etat.

CHAPITRE 6

# LA GENÈSE DES OBSERVATOIRES RÉGIONAUX DES TRANSPORTS

Ce chapitre débute par un détour sur l'histoire institutionnelle du chiffre statistique au ministère de l'Equipement qui, outre sa fonction première de replacer la genèse des Observatoires régionaux des transports dans une perspective diachronique, comporte deux justifications qui se rapportent à l'économie générale de notre travail et sur lesquelles nous souhaitons d'abord revenir. L'une tient à notre objet, l'autre à notre position d'observateur. Il faut mentionner d'abord la difficulté qui réside dans le passage du terrain de l'INSEE à celui du ministère de l'Equipement, les deux terrains devant ensuite pouvoir se rejoindre par le biais de problématiques communes. On a ainsi ressenti le besoin de disposer d'éléments permettant de resituer le développement de l'expertise statistique du ministère de l'Equipement dans le mouvement abordé précédemment. La nature des matériaux, d'abord, que nous avons pu recueillir sur ce développement, les travaux disponibles, ensuite, sur une période plus ancienne et susceptibles d'éclairer notre raisonnement, nous ont finalement amené hors de nos bornes chronologiques. A ce titre, il s'agit bien d'un détour.

La deuxième justification du besoin que nous avons ressenti de réaliser ce détour est liée à notre statut d'agent du ministère de l'Equipement. Formé dans une école du ministère, membre d'un corps administratif de ce ministère, nous avons eu accès, lors de l'enquête qui alimente cette troisième partie, à un certain nombre de clefs de compréhension du fonctionnement de cette institution (corporatisme, poids et stratégies des différents services) dans des situations qui ne permettent pas une restitution scientifique de ces informations (discussions informelles, informations ou conseils dispensés par des « collègues », etc.). En revanche, la présentation d'éléments de l'histoire institutionnelle des services statistiques du ministère nous est apparue constituer une démarche heuristique pour éclairer les différentes forces qui organisent le sous-champ de la production statistique au ministère de l'Equipement.

Au-delà de l'aspect méthodologique, nous souhaitons donc débuter le chapitre en mettant en évidence deux traditions de production de chiffres, perpétuées par les ingénieurs du ministère de l'Equipement, qui renvoient à des usages administratifs ou scientifiques très distincts (6.1.). La première tradition s'organise autour de comptages que nous nommerons « techniques ». Les données sont issues dans ce cas d'enquêtes menées dans le cadre de

l'activité d'ingénierie et sont assez peu utilisables en dehors de ce cadre. Il s'agit par exemple des statistiques sur la circulation aux carrefours routiers. Une seconde tradition peut être distinguée, qui correspond à la réalisation de comptages que nous nommerons « économiques », au sens où les données produites sont mobilisables en dehors de leur usage premier, dans les travaux d'économistes par exemple. On peut ranger dans cette catégorie les statistiques concernant le nombre de tonnes de marchandises transportées sur les routes qui peuvent être exploitées pour la modélisation des flux de transport.

Ces catégories établies, on aborde ensuite le contexte de repositionnement des services de l'Etat au sein du champ politico-administratif local, puis le projet d'observatoires régionaux des transports (6.2.). On envisage notamment la manière dont les services régionaux de l'Etat s'investissent dans l'animation d'observatoires partenariaux dont les finalités dépassent la perspective du développement d'une information économique et statistique régionale. A la croisée de l'héritage historique et de la dynamique de transformation du champ politico-administratif local, se dessine alors l'histoire des Observatoires régionaux des transports (6.3.). Porté d'abord par un groupe d'économistes dont la perspective première est le développement d'une d'expertise régionale en matière de transports, le projet est longuement débattu, mêlé à des enjeux qui concernent notamment le rôle du ministère de l'Equipement en matière de production d'information statistique. Le projet des Observatoires régionaux des transports s'institutionnalise finalement quelques années plus tard, à l'occasion du blocage des routes par les transporteurs routiers pendant l'été 1992. Dans la gestion de la crise, certains arbitrages sont ainsi opérés qui orientent les usages à venir des productions statistiques des ORT dans un sens sensiblement différent de celui envisagé initialement par les économistes à l'origine du projet.

## 6.1. Les deux traditions de production de données chiffrées du ministère de l'Equipement

L'histoire des observatoires régionaux des transports est sous-tendue par la rencontre de deux projets distincts de développement de l'expertise économique et statistique en matière de transport dans les régions. Ces deux projets s'inscrivent l'un et l'autre dans les traditions de production de données chiffrées forgées au XIX$^{ème}$, au sein du ministère des Travaux publics dont le ministère de l'Equipement est issu. Pour comprendre l'ensemble des débats qui

naissent de la rencontre de ces deux projets, pour sonder la profondeur des oppositions qui se révèlent à cette occasion, on souhaite retracer l'histoire de ces deux traditions, à la lumière de la grille de lecture offerte par Theodore Porter. On insistera successivement sur la pratique la plus ancienne du dénombrement, portée par les ingénieurs des Ponts et chaussées dès le début du XIX$^{ème}$ siècle, sur le développement parallèle d'une culture de l'expertise statistique, plus proche de la discipline économique et éloignée des politiques conduites par les ingénieurs, puis sur l'implantation tardive de services statistiques au ministère des Travaux publics et sur la reconnaissance fragile du raisonnement économique au sein du ministère de l'Equipement.

### *L'ancienneté des comptages des ingénieurs du ministère des Travaux publics*

On souhaite évoquer rapidement différents travaux de comptage menés au cours du XIX$^{ème}$ par les ingénieurs du ministère des Travaux publics, qui jalonnent la constitution d'une première tradition de production et d'utilisation de données chiffrées au sein de cette administration, fortement liée à la politique de construction et d'entretien des infrastructures routières du territoire national. Cette ancienneté confère aujourd'hui sa légitimité à cette tradition de comptages que nous qualifions de « techniques ».

Très vite après sa création, en 1830, le ministère des Travaux publics est doté d'un « service d'expériences sur l'entretien des routes » chargé d'évaluer la dégradation des routes causée par le trafic et de chiffrer ainsi le coût de leur entretien.[1] Destinées clairement aux ingénieurs du ministère, les données chiffrées issues des travaux du service ne font l'objet d'aucune publication ni publicité. Ce n'est que dix ans plus tard que paraît la première publication statistique du ministère, à l'occasion du recensement de la circulation sur les routes nationales, conduit en 1844.[2] Les résultats de l'enquête sont alors publiés dans le *Bulletin du ministère des travaux publics. Statistique et législation comparée*.[3] Il s'agit d'alimenter le débat suscité deux ans plus tôt par l'ingénieur des Ponts et chaussées Jules

[1] François Etner, *Histoire du calcul économique en France*, Paris, Economica, 1987, 304 p., p. 133.
[2] Evoqué en mars 1939 par le nouveau vice-président de la Société statistique de Paris, l'ingénieur des Mines Félix Leprince-Ringuet, lors d'une communication intitulée " Les statistiques françaises publiées par le Ministère des Travaux publics " ; cf. *Journal de la Société statistique de Paris*, n°4, avril 1939, pp. 68-72.
[3] Après le disparition du bulletin, l'exploitation du recensement, régulièrement reconduit jusqu'en 1935, est publiée dans l'*Album de statistique graphique* dont le premier numéro remonte à 1879. Le numéro de 1889 consacre ainsi sept planches au recensement de la circulation de 1888 ; cf. dernier numéro du *Bulletin du ministère des Travaux publics*, 15 décembre 1894, p. 300.

Dupuit, qui réfléchit à des techniques susceptibles de minimiser les coûts d'entretien routier.[4] Malgré la publication de ces chiffres, qui s'inscrit dans le cadre d'un élargissement probable du débat en dehors du champ des techniciens de la construction, les ingénieurs du ministère des Travaux publics demeurent leurs principaux destinataires.

Avec l'installation de la III$^{ème}$ République, le ministère des Travaux publics rend plus régulière sa production de statistiques relatives au coût d'entretien des routes. Il s'agit alors, pour les ingénieurs des Ponts et chaussées, d'organiser la lutte contre le mouvement de décentralisation, qui s'accélère, des compétences en matière de construction et d'entretien des routes aux conseils généraux. Depuis le début du siècle et la création par Napoléon des routes départementales, les services techniques des conseils généraux contestent en effet le monopole du corps des Ponts et chaussées construit tout au long des XVII$^{ème}$ et XVIII$^{ème}$ siècles.[5] Or, la République naissante vient d'accélérer le processus en confiant la responsabilité de la voirie communale aux conseils généraux qui prennent ainsi une place grandissante dans le secteur. Comme le souligne l'historien américain Theodore Porter, les ingénieurs du ministère des Travaux publics réagissent alors en développant une « direction des Affaires statistiques et de l'économie générale des Travaux publics » qu'ils confient à l'un des leurs, Emile Cheysson.[6] Le chiffrage des coûts d'entretien des routes doit révéler l'économie réalisée par les départements qui continuent à confier leurs travaux aux services ordinaires des Ponts et chaussées – ancêtres des directions départementales de l'Equipement.[7] Les chiffres issus de ces comptages font ainsi l'objet d'une diffusion régulière dans les *Annuaires statistiques de la*

[4] Le débat est rapporté par Theodor M. Porter, *Trust in Numbers. The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton, Princeton University Press, 1995, 312 p., p. 59. En 1844, Jules Dupuit publie un article aux Annales des ponts et chaussées intitulé « De la mesure de l'utilité des travaux publics », souvent cité pour situer la naissance du calcul économique moderne ; cf. l'entrée « Décision » de l'Encyclopédie Universalis de 1995, signée par Bertrand Munier.

[5] La création des « départementales » en 1811 a été confirmée en 1836 par la création d'un corps d'agents voyers pour l'entretien des services vicinaux puis en 1871 par le transfert des services vicinaux aux conseils généraux. Sur ces processus, on pourra se reporter à l'ouvrage de Henri Chardon, *Les Travaux Publics. Essai sur le fonctionnement de nos administrations*, Paris, Perrin et Cie, 1904, 358 p., p. 112.

[6] Theodore Porter, 1995, *op. cit.*, p. 63.

[7] Theodore Porter mobilise cette réaction pour illustrer son hypothèse que le recours d'une profession au développement d'une expertise chiffrée signale une situation de faiblesse collective. L'initiative tranche au demeurant avec le reste de l'histoire du corps des ingénieurs des Ponts et chaussées au XIX$^{ème}$ siècle qu'il dessine. Il montre, en effet, comment la légitimité politique de ce corps a permis à ses représentants de ne pas être contraints, comme leurs collègues américains, à développer des techniques de calcul coûts/avantages pour justifier de leurs choix techniques ; *ibid.*, en particulier les chapitres 6 et 7 consacrés à cette comparaison. On pourra également se reporter à notre recension de l'ouvrage, publiée dans *Genèses. Sciences sociales et histoire*, n°27, 1997, pp. 168-169.

*France*.[8] Si l'initiative ne correspond plus alors à une préoccupation exclusivement technicienne, puisqu'il s'agit pour les ingénieurs du ministère des Travaux publics de peser sur les décisions publiques, les années suivantes démontrent pourtant qu'elle ne s'inscrit pas pour autant dans la perspective du développement de la discipline économique.

De fait, la stratégie de la direction des Routes porte ses fruits et le ministère des Travaux publics entame rapidement la reconquête des départements qui avaient fait le choix de prendre en charge l'entretien du réseau routier. En 1913, la direction des Routes précise encore ses comptages destinés au chiffrage des coûts d'entretiens des voies, en introduisant des informations sur les types de marchandises, en plus des informations qui concernent les moyens de transport.[9] En 1925, on estime ainsi qu'un département sur deux a confié la gestion de sa voirie à l'administration des Travaux publics.[10] Les services départementaux des Ponts et chaussées renoncent alors très vite à la publication de ces statistiques sur le coût de l'entretien et de la construction des routes.[11] La preuve est ainsi apportée qu'une nouvelle fois, ces productions statistiques du ministère des Travaux publics ne comportent aucune dimension liée au développement du calcul économique.

Les questions relatives à la sécurité des personnes sur les routes constituent le troisième enjeu, qui engage avant-guerre le ministère des Travaux publics dans la production d'une statistique liée à la circulation sur les infrastructures routières. Le processus est beaucoup plus tardif que les deux premiers et ne s'enclenche véritablement que quelques mois avant le début du second conflit mondial. L'intervention, en 1939, du vice-président de la Société statistique de Paris suggère ainsi qu'en respect des directives d'un comité constitué en 1937 par l'Organisation des communications et du transit de la Société des Nations, un service d'Etudes économiques (SEE) a été créé en 1938 au ministère des Travaux publics, chargé d'élaborer une statistique des accidents corporels de la circulation routière.[12] Le témoignage est assez précis concernant le travail engagé par le nouveau service. La production statistique résulterait ainsi des constatations faites par les agents chargés de la police de la circulation

[8] L'*Annuaire statistique de la France* est édité par la Statistique générale de la France depuis 1878 ; cf. Béatrice Touchelay, 1993, *op. cit.*, p. 25. La parution prend le nom d'*Annuaire statistique* pendant toute la première moitié du XX$^{ème}$. Les éditions de 1914-1915 et 1921 rapportent les résultats de l'enquête de 1912-1913.

[9] Guillaume Courty, "Les routiers. Contribution à une sociologie politique des groupes d'intérêt", Thèse de doctorat de science politique, sous la direction de Hugues Portelli, Université Paris X - Nanterre, 1993, 452 p., p. 73.

[10] Jean-Claude Thoenig, 1987 (1974), *op. cit.*, p. 81.

[11] Dans l'Annuaire statistique de la région Alsace de 1932, il apparaît que les statistiques établies par les Services ordinaires des Ponts et chaussées s'arrêtent en 1927 ; cf. *Annuaire statistique (Bas-Rhin, Haut-Rhin, Moselle), 1$^{er}$ vol, (1919-1931)*, 1932, 442 p.

[12] Félix Leprince-Ringuet, 1939, *op. cit.*

routière (militaires de la gendarmerie, agents de polices municipales, éventuellement gardes champêtres, etc...) qui, en même temps qu'ils rédigent leurs procès-verbaux d'accidents, rempliraient, lorsqu'il y a eu des morts ou des blessés, un formulaire ensuite adressé au SEE. Ce dernier réaliserait alors un traitement mécanographique du fichier ainsi constitué. On doit donc constater qu'une fois encore la production de données chiffrées par les ingénieurs du ministère des Travaux publics n'ont d'autre utilité que de préparer la mise en œuvre d'une politique publique du ministère.

Ces trois productions participent à la construction d'une tradition du comptage chez les ingénieurs du ministère des Travaux publics qui, comme l'a montré François Etner, procède de préoccupations d'ordre « purement administratif ».[13] Même si cette activité nourrit à l'occasion les débats qui entourent le développement de la science économique, les ingénieurs des Ponts et chaussées qui la développent demeurent à l'écart de ce champ scientifique. Les chiffres anciens produits par le ministère des Travaux publics et consacrés aux coûts d'entretien des routes ou aux accidents de la circulation, s'ils doivent être rangés dans la catégorie « statistiques », peuvent ainsi être qualifiés de « statistiques techniques ».

### *Le lien entre statistique des transports et expertise économique*

Quelques années après les premières statistiques consacrées aux infrastructures routières, le ministère des Travaux publics entame la production de statistiques concernant les compagnies de chemins de fer. Plus que les premières, ces données alimentent les débats du champ de la discipline économique en construction. Les ingénieurs en charge de leur production, plus que leurs collègues en charge des statistiques routières, participent à l'introduction de techniques de calculs mathématiques de la science économique. Une seconde tradition de comptage se développe ainsi au sein du corps des ingénieurs des Ponts et chaussées, plus proche de la discipline économique. Cependant, développée au sein d'une direction des Chemins de fer moins valorisée au sein de la corporation des ingénieurs que la prestigieuse direction des Routes, l'activité de production de ces « statistiques économiques » demeure peu reconnue.

[13] François Etner, 1987, *op. cit.*, p. 238.

C'est en 1855 que le ministère des Travaux publics établit les premières statistiques de circulation sur les chemins de fer d'intérêt général.[14] Publiées dans le Bulletin annuel statistique du ministère des Travaux publics, elles alimentent les vifs débats qui concernent l'équilibre financier des compagnies de chemins de fer à qui les réseaux ferrés ont été concédés par l'Etat. Ces statistiques de circulation sont également l'occasion de nourrir la réflexion sur l'orientation de la politique d'équipement du territoire en infrastructures de transport. Pris dans ces débats, les ingénieurs des Ponts et chaussées en charge des infrastructures ferroviaires développent des outils qui font figure aujourd'hui de premières formes du calcul économique. Theodore Porter souligne à telle enseigne l'héritage des méthodes mises en place par les ingénieurs des Ponts et chaussées d'alors dans la comptabilité américaine.

> *« Nineteenth-century French engineers did work out routines of economic calculation. As in the more recent United States, these methods were a tribute of public acountability ».*[15]

Ils participent ainsi au développement d'une économie des transports liée à la science des économistes, à la construction en particulier de notions comme l'utilité des travaux publics ou la tarification optimale qui alimentent la réflexion des économistes.[16]

L'emploi par Theodore Porter ou François Etner des termes de « calcul économique » ou de « quantification économique » pour qualifier ces travaux ne doit pas faire oublier la distance qui sépare alors leurs auteurs ingénieurs de ceux que les économistes d'aujourd'hui reconnaissent comme leurs propres ancêtres. Les travaux de David Ricardo ou de Jean-Baptiste Say alimentent en effet ce qu'on appelle alors l'économie politique, qui, par son inclinaison à traiter de problèmes théoriques – comme le développement du capitalisme – n'entretient que de très minces rapports avec les pratiques expérimentales que développent les ingénieurs ou les scientifiques.[17] Theodore Porter emploie ainsi l'expression de « bureaucratic uses of economic quantification » concernant les travaux de l'ensemble des ingénieurs du ministère des Travaux publics.

[14] Félix Leprince-Ringuet, 1939, *op. cit.*
[15] Theodore Porter, 1995, *op. cit.*, p. 115.
[16] François Etner consacre ainsi un chapitre entier à ces processus ; cf. François Etner, 1987, *op. cit.*, pp. 157-239.
[17] Theodore Porter souligne d'ailleurs les tentatives menées dans le champ de l'économie pour que la discipline intègre les pratiques scientifiques ; cf. Theodore Porter, 1995, *op. cit.*, pp. 51-53 ; ou François Etner ; *ibid.*

Nous souhaitions insister sur le sens de ces termes pour mettre en évidence l'évolution qui affecte justement l'activité de comptage des ingénieurs en charge des dossiers du transport ferroviaire, qui se distingue progressivement de celle des ingénieurs chargés de la construction et de l'entretien du réseau routier. Le partage, en 1876, de la direction des Infrastructures en une direction des Routes et une direction générale des Chemins de fer accentue encore cette séparation des pratiques de comptage.[18] Les ingénieurs de la direction générale des Chemins de fer développent une tradition de production de données chiffrées que nous proposons de nommer « statistiques économiques » pour les distinguer des « statistiques techniques » de leurs collègues de la direction des Routes.[19]

Les termes de « statistiques économiques » correspondent également à un second usage, que développe alors la direction générale des Chemins de fer, de ses productions chiffrées. Ces dernières deviennent en effet, à cette époque, des indicateurs de la conjoncture économique. On peut ainsi évoquer la présentation, faite dans le Bulletin du ministère des Travaux publics de 1894, d'un tableau statistique consacré au transport ferroviaire et intitulé « Progrès économiques de la France et le mouvement des transports ». Le commentaire rappelle que « parmi les indices de ce qu'on a appelé la *météorologie économique* d'un pays, l'un des plus sûrs est le mouvement de ses transports. [...] Aussi a-t-on pu dire avec raison que les recettes des chemins de fer étaient *le baromètre de la situation économique* et mesuraient fidèlement ses fluctuations ».[20]

Les liens entre les ingénieurs de la direction des Chemins de fer du ministère des Travaux publics, leurs productions, et le champ des économistes se perpétuent au fil des années et installent progressivement la tradition de l'expertise économique et statistique au sein du corps des Ponts et chaussées. Dans cette logique, la direction des Chemins de fer réalise encore en 1927 des statistiques sur les services automobiles, qui font écho à l'essor remarquable que connaît l'industrie automobile depuis la fin de la première guerre mondiale.[21] La création, en 1935, d'un service central de Statistique et de documentation au sein du ministère des Travaux publics consacre l'orientation de ces initiatives. Les « études et

[18] Henri Chardon, 1904, *op. cit.*, p. 42.
[19] Il n'est pas sûr que la séparation entre ces deux cultures de production statistique recoupe aussi exactement les frontières administratives. Ainsi, François Etner souligne-t-il les tentatives qui sont faites pour adapter les calculs d'utilité publique aux projets d'infrastructures routières. Le secteur cependant se prête moins bien au développement de ces outils, la modélisation des comportements étant moins aisée que pour le réseau ferroviaire où les liaisons sont en nombre limité et les unités roulantes d'un seul type ; cf. François Etner, 1987, *op. cit.*, chapitre 5, pp. 125-156.
[20] Ministère des Travaux publics, 1894, *op. cit.*, p. 299.
[21] Félix Leprince-Ringuet, 1939, *op. cit.*

recherches d'ordre économique et l'examen, la comparaison et la coordination des statistiques concernant les transports et l'énergie » constituent une mission autonome du ministère de travaux publics.[22]

Malgré cette institutionnalisation, le développement de compétences économiques demeure une activité marginale du ministère des Travaux publics. L'orientation du système statistique vers la conduite des politiques du ministère demeure la logique première du processus. Ainsi, la création du service central de Statistique et de documentation est-elle très liée à la mise en œuvre de la politique de coordination des transports prévue par le décret-loi du 19 avril 1934.[23] Le nouveau service est en effet financé sur la base d'une redevance perçue sur les transports de charbon[24] prévue par un de ses décrets d'application.[25] Le même principe est retenu, au demeurant, pour le financement du secrétariat du Comité supérieur de coordination des transports, dont l'annexion à la politique de coordination est explicite. Le projet qui se dessine d'utiliser l'expertise économique dans les discussions qui doivent être menées avec les représentants des transporteurs routiers et des compagnies de chemins de fer – même s'il n'est pas explicitement formulé[26] – illustre le caractère très fragile de l'autonomisation de la compétence économique au sein du ministère des Travaux publics, consacrée par l'institutionnalisation d'un service spécifique.

### *Le développement de « statistiques économiques » du transport routier*

Qu'elles puissent être qualifiées de techniques – comme les enquêtes de circulation de la direction des Routes – ou d'économiques – comme les enquêtes sur les services automobiles de la direction des Chemins de fer – les statistiques consacrées au transport routier demeurent très peu nombreuses jusqu'après la guerre. En 1950, en réponse aux recommandations de la communauté statisticienne internationale, l'INSEE s'engage alors dans la production des premières statistiques économiques concernant le transport routier. Le ministère des Travaux publics, en charge pourtant du contrôle du transport routier, n'investit le chantier qu'une dizaine d'années plus tard avec la création d'un bureau central de

[22] Extrait de l'arrêté du 19 novembre 1935 fixant l'organisation du service ; cf. J.O. du 20 novembre 1935, p. 12251.
[23] J.O. du 20 avril 1934, pp. 3965-3966.
[24] Décret de création de services au ministère des Travaux publics du 30 octobre 1935 ; cf. J.O. du 31 octobre 1935, p. 11685.
[25] Décret du 13 juillet 1935 ; cf. J.O. du 17 juillet 1935, p. 7683.

statistiques consacré au secteur des transports. Peu soutenu au sein de son administration, ce dernier ne constitue qu'une structure d'appui pour la section « Transports » de l'INSEE. Mais, en 1973, l'ensemble des compétences statistiques en matière de transports est rattaché au nouveau ministère de l'Equipement, qui renoue ainsi avec sa tradition de production de statistiques économiques héritée des politiques des chemins de fer.

Dès 1930, la communauté internationale des statisticiens insiste sur « le développement de l'automobile [qui] impose un développement parallèle des statistiques sur les transports routiers ».[27] Pourtant, la faiblesse du développement de la statistique du transport routier se prolonge plusieurs années encore après la guerre. En 1948 par exemple, le directeur régional de l'INSEE de Poitiers souligne dans son Bulletin de statistiques régional qu'en matière de statistiques routières « on ne possède pas de statistiques récentes et complètes sur les transports sur route qui ont pris pourtant une grosse importance ces dernières années ».[28] L'annuaire publié en 1950 par le ministère des Transports reflète également la pauvreté de la production statistique en matière de transport routier.[29] On peut encore mentionner la préface, que signe quelques mois plus tard à nouveau le directeur de la Statistique générale de l'INSEE, à un ouvrage sur *les statistiques des transports en France*, qui insiste sur « l'extrême pauvreté des statistiques françaises dans le domaine du trafic routier en général [qui] obligera surtout, ici, à examiner les solutions qui peuvent être proposées pour y remédier ».[30]

---

[26] De sorte que l'exploitation du recensement des véhicules de transport routier de marchandises prévu par le décret du 13 juillet 1965 n'est pas confié au nouveau service de statistiques.

[27] Selon le compte rendu des débats de l'Institut international de statistique que fait le directeur de la Statistique générale de la France, Michel Huber, "La 20ème session de l'IIS", *Journal de la Société statistique de Paris*, n°12, 1931, pp. 331-346.

[28] *Annuaire statistique régional, 1er vol., 1938-47*, Direction régionale de l'INSEE de Poitiers, 1948, p. 85.

[29] Au chapitre des statistiques sur le transport routier sont rangés quelques tableaux sur la consommation de carburants liquides, l'état du parc automobile des utilitaires à la fin de 1948, l'état du parc des autocars, la consommation en pneumatiques, ou les accidents sur les routes en 1948 ; cf. *Statistiques des transports. Année 1948*, ministère des Travaux publics, des Transports et du Tourisme, 1950, 52 p., pp. 43-49.

[30] G. Pilé, *Les statistiques des transports en France. Description, modes d'établissement, critiques de résultats*, Paris, INSEE, 1952, 204 p. L'ouvrage permet au demeurant de constater que deux catégories sont déjà distinguées au sein des statistiques du transport routier, malgré leur faible développement. Les statistiques de « trafic », tournées vers la connaissance « économique » des marchandises transportées, s'opposent ainsi aux statistiques de « circulation », héritières des comptages de la direction des Routes et utilisées pour l'entretien des infrastructures routières ; *ibid*., pp. 144 et s. Il faut signaler que les termes utilisés ont depuis beaucoup évolué puisque les enquêtes « trafic » – également appelées enquêtes « cordon » du nom du fil électrique disposé sur les voies pour les réaliser – sont maintenant prises en charge par les services techniques du ministère de l'Equipement et correspondent à des usages techniques. Les anciennes statistiques de trafic se nomment au contraire « statistiques des transports ». Réalisées par les services statistiques centraux, elles appartiennent à notre catégorie des statistiques économiques ; cf. Entretien avec le responsable de l'enquête « transports routiers de marchandises » au ministère de l'Equipement, septembre 1999.

Pourtant, dès la Libération, plusieurs départements ministériels réclament que « les véhicules automobiles soient à nouveau immatriculés et qu'un fichier central des cartes grises soit créé ».[31] En avril 1950, quelques semaines après la publication d'un décret réorganisant le secteur du transport routier de marchandises, la décision est finalement prise de confier à l'INSEE la charge du fichier des cartes grises.[32] Terminé au début de 1952 pour ce qui concerne les véhicules utilitaires, ce fichier permet alors la conduite, plusieurs années durant, des premières enquêtes par sondage sur les transports routiers de marchandises.[33] L'expertise statistique en matière de transport entame ainsi son développement, au cours des années cinquante, loin de l'administration des Travaux publics. La publicité faite autour de ces nouvelles données par le ministère des Travaux publics est discrète. En 1954, est même interrompue la publication de l'Annuaire statistique des transports par laquelle avaient été diffusés les résultats de la première enquête.[34]

En 1960, après six ans d'absence, l'Annuaire statistique du ministère des Travaux publics reparaît finalement, qui accorde une place importante aux statistiques des transports. La décision fait écho à la création quelques mois plus tôt d'un service des Affaires économiques et internationales (SAEI) tourné essentiellement vers les problèmes liés aux transports.[35] D'après l'ingénieur des Ponts et chaussées Michel Rousselot qui prend quelques années plus tard la tête du service, la décision de création émane de l'échelon politique :

> *« Au début de 1960, le ministre en place est Robert Buron. Le ministère n'a pas encore de compétences en matière d'urbanisme et de construction. Après une étude, Buron décide que son organisation doit être rénovée. Il crée la direction des Transports terrestres, qui devait lui permettre une certaine approche unifiée des problèmes des transports et le SAEI, lui aussi transversal, qui devait aborder l'économie des transports dans sa globalité et apporter la cohérence au cabinet du ministre. Le "service", créé au printemps 1960, est rattaché directement au ministre, autonome vis à vis des directions d'administration centrale ».*[36]

[31] Robert Sermage, Jean-Paul Rivet, « Les statistiques des transports », dans Joëlle Affichard (dir.), 1987, *op. cit.*, pp. 557-572, p. 558.
[32] Le décret du 14 novembre 1949 met un terme à l'organisation du secteur héritée de Vichy (rétablissement des groupements professionnels routiers (dits « de zones ») et des comités techniques départementaux créés avant la guerre), tout en en conservant les logiques corporatistes et administrée.
[33] Les deux premières enquêtes sont réalisées en octobre 1952 puis juin 1954 ; cf. Gabriel Chevry, "Deux enquêtes par sondage sur les transports routiers de marchandises", *Economie et statistique*, n° 15, 1970, 11 p.
[34] Les résultats de la seconde enquête sont publiés dans le seul *Bulletin mensuel de statistique* de l'INSEE ; *ibid*.
[35] Le choix de la dénomination « service » – alternatif à celui de « direction » – affirme la volonté que la structure soit rattachée au cabinet du ministre ; cf. Entretien avec Georges Dobias du 15 avril 1997.
[36] Entretien avec l'auteur du 15 octobre 1997.

Dans la foulée de l'exhumation de l'Annuaire statistique du ministère des Travaux publics, le SAEI est rapidement doté d'un bureau central de statistiques confié à l'administrateur de l'INSEE Robert Sermage, qui est l'auteur de différentes études statistiques publiées par l'INSEE à la suite des enquêtes sur le transport routier de marchandises réalisées à partir de 1952.[37] Il s'agit que le ministère de l'Equipement développe une expertise qui fasse autorité dans le champ des économistes, dans lequel le calcul économique prend une place nouvelle sous l'influence, notamment, du courant « marginaliste » de la science économique.[38] La statistique économique occupe ainsi une place nouvelle parmi les expertises développées au ministère des Travaux publics. Mais, à y bien regarder, le cœur de la légitimité de l'activité administrative nouvelle qui s'engage constitue davantage l'économie que la statistique. Les jeunes ingénieurs du corps des Ponts et chaussées se bousculent ainsi au sein de la division des Etudes économiques du SAEI – en charge de la coordination des programmes d'investissements à moyen et long termes – mais délaissent le bureau de statistiques, confié d'ailleurs à un administrateur de l'INSEE détaché au ministère. Michel Rousselot résume aujourd'hui la dynamique d'alors :

> *« Il y a eu une véritable émulation. L'économie était en plein développement, surtout celle appliquée à la décision publique, c'était très à la mode, tout le monde s'y intéressait, on n'avait aucun mal à recruter. Ce qui se faisait au ministère avec des ingénieurs se faisait en collaboration avec des organismes extérieurs ; c'est à cette époque que se créait la direction de la prévision au ministère des Finances (un peu après). Ainsi, les gens qui n'avaient pas une culture en économie voulaient en savoir davantage (je pense aux administrateurs civils, aux inspecteurs des Finances) et Claude Gruson répondit à cette attente en organisant des conférences au sein de l'inspection des Finances ».*[39]

La référence à Claude Gruson plutôt qu'à Maurice Allais témoigne, d'une certaine manière, de la place secondaire accordée au développement de la statistique dans l'entreprise du SAEI. En effet, le directeur de l'INSEE travaille alors plus au développement de la culture

[37] Robert Sermage signe ainsi plusieurs numéros de *Etudes statistiques*, le supplément au Bulletin mensuel de statistiques de l'INSEE, consacrés à l'exploitation des enquêtes par sondages sur les transports routiers de marchandises.
[38] Emmené par Maurice Allais ; cf. François Etner, 1987, op. cit., p. 267.
[39] Entretien avec l'auteur, *op. cit.*

économique des responsables administratifs en vue d'améliorer l'utilisation du système statistique existant, qu'au développement des outils statistiques dans les administrations. Au-delà de la création d'une structure administrative, la part du budget du ministère affectée aux statistiques de transport demeure d'ailleurs très modeste tout au long de la décennie soixante.[40] Certes, la marge de manœuvre qu'offre le bureau central de statistiques permet de conduire tout une somme de travaux statistiques inédits (cf. Figure 16). Mais l'essentiel des travaux de statistiques en matière de transport, comme la gestion du fichier central des véhicules utilitaires ou les enquêtes sur les transports de marchandises et de voyageurs qui sont conduites sur sa base, restent de la responsabilité de l'INSEE.

**Figure 16. Les premiers travaux du *bureau central de statistiques***
Source : Robert Sermage et Jean-Paul Rivet, 1987, *op. cit.*.

- enquêtes de " structure des entreprises " pour la remise à jour régulière du premier recensement général des transports de 1963 (effectué sur les données de l'année 1962)

**Pour les transports routiers spécifiquement**

- la participation aux sondages de l'INSEE sur l'emploi des véhicules de transport de marchandises et, à partir de 1967, des autocars et autobus
- le dépouillement général des fiches sur le trafic et les tarifs des lignes régulières de transport public routier de voyageurs (1961 et 1962)
- la statistique mensuelle des gares routières de voyageurs
- le dépouillement mensuel des feuilles de route des transports lourds à grande distance (supérieure à 150 km), depuis 1961
- le dépouillement statistique mensuel des documents concernant les transports routiers internationaux de marchandises (à partir de 1964)
- la réalisation de " distanciers " pour permettre le calcul des parcours et tonnes-kilomètres dans le dépouillement précédent
- le dépouillement statistique des licences de transports routiers

La situation bascule en janvier 1973 lorsque la section « Transports » de la direction générale de l'INSEE est rapatriée au ministère des Transports. Le service des Affaires économiques et internationales hérite alors de l'ensemble des travaux statistiques du secteur. Le bureau central de statistiques devient le département des Statistiques des transports (DST), confié à l'administrateur de l'INSEE Jean-Paul Rivet.[41] L'effectif de la structure atteint alors une quarantaine de personnes.[42] Plusieurs décennies après l'expérience des statistiques produites par la direction général des Chemins de fer, la compétence statistique économique s'institutionnalise une seconde fois au ministère de l'Equipement.

[40] Robert Sermage, Jean-Paul Rivet, 1987, *op. cit.*, p. 560.
[41] Jean-Paul Rivet vient du département de la Coordination statistique et comptable de l'INSEE, auquel la section « Transports » était rattachée.
[42] L'effectif du service se stabilise pour plusieurs années ; cf. Robert Sermage, Jean-Paul Rivet, 1987, *op. cit.*, p. 563.

Pourtant, la création du département des Statistiques des transports ne modifie que modestement la place accordée aux « statistiques économiques » dans le développement de l'expertise des ingénieurs du ministère de l'Equipement. Composée exclusivement d'administrateurs et d'attachés de l'INSEE, la nouvelle structure demeure d'abord à l'écart des autres départements du SAEI. Même le département voisin « Etudes de transports », composé en majorité d'économistes, demeure éloigné. En second lieu, le département des Statistiques des transports souffre du positionnement du SAEI lui-même. Les directions sectorielles du ministère contestent en effet la vocation transversale du SAEI. La direction des Transports terrestres a ainsi créé son propre « Groupe des études économiques » chargé de « la coordination et de l'interprétation des statistiques de transport »[43] pour organiser le « contrôle intelligent » du transport routier de marchandises.[44] Les travaux d'exploitation des statistiques économiques demeurent ainsi ignorés par les ingénieurs des Ponts et chaussées des directions sectorielles du ministère qui développent des statistiques que nous qualifions de « techniques », directement liées à la mise en œuvre de politiques dont le ministère a la charge.

### *Le projet de renforcer la statistique économique au ministère de l'Equipement*

Huit ans après l'institutionnalisation de l'expertise économique au ministère de l'Equipement débute la législature socialiste. Le nouveau ministre communiste tente alors une réorganisation administrative qui vise à renforcer le poids de cette expertise au sein de son administration. Trois ans plus tard, son successeur socialiste qui poursuit le même but opte pour la création d'une nouvelle structure : l'Observatoire économique et statistique des transports (OEST). L'usage du terme observatoire, encore peu fréquent, est ainsi pendant plusieurs années très fortement associé, au ministère de l'Equipement, à cette nouvelle institution d'expertise économique. De sorte que le projet d'observatoires régionaux des transports qui se formule à cette époque s'éclaire des luttes institutionnelles qui s'organisent autour de l'institutionnalisation de l'OEST.

Lorsque Charles Fiterman devient le ministre de l'Equipement et des Transports au printemps 1981, il a conscience que sa propre administration, traditionnellement traversée par

[43] *Annuaire du ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Equipement, du Logement et du Tourisme*, 1974, p. 391.
[44] Entretien avec Georges Dobias, *op. cit.*

des logiques corporatistes très puissantes, peut constituer l'un des principaux obstacles à la politique inédite que l'électorat communiste s'attend à le voir mener. Ainsi, la direction des Affaires économiques, financières et administratives (DAEFA) est très rapidement créée, qui organise la tutelle de plusieurs entités administratives dont le service d'Analyse économique et financière – héritier du SAEI – et le département des Statistiques des transports. Comme l'explique Christian Reynaud, qui participe alors au comité de direction du service d'Analyse économique et financière (SAEF), « l'objectif [est] de disposer d'une direction horizontale suffisamment puissante dans le dispositif des transports terrestres » pour imposer une vision réformatrice d'ensemble aux différentes directions sectorielles du ministère.[45] De manière caricaturale, les auteurs de cette réorganisation fonctionnelle partent du constat que le service d'expertise économique n'a pas acquis en vingt ans la légitimité des grandes directions du ministère. Le projet d'un service horizontal placé directement auprès du ministre n'ayant pas abouti, il s'agit de faire de la direction de l'expertise économique l'une des voix dont le « concert » – les arbitrages entre les grandes directions du ministère – formule la politique ministérielle.[46]

Au-delà de l'affichage organisationnel, la création de la DAEFA est l'occasion de tenter d'intégrer davantage les statisticiens du DST dans le travail des économistes du ministère. Ces derniers se plaignent en effet des difficultés qu'ils rencontrent pour accéder aux fichiers statistiques qui leur permettraient de développer leur réflexion :

> *« [Le département des statistiques des transport] était installé rue Mathurin Régnier et il était dans la réalité très indépendant, géré et dirigé par des administrateurs de l'INSEE en liaison directe avec l'INSEE, dans une optique INSEE. En tout état de cause, les chercheurs et les hommes d'études du SAEF n'avaient aucun accès privilégié à l'information statistique produite par le DST. Je me souviens bien qu'à l'époque, pour avoir des informations, ce n'était pas plus facile pour nous que pour n'importe quelle personne extérieure à l'administration, voire plus difficile. […] On essayait alors de mieux comprendre le contour des entreprises, le fonctionnement*

[45] Entretien avec l'auteur du 21 février 2000.

[46] Sur ce thème du fonctionnement des administrations centrales, on pourra se reporter à une littérature copieuse au cours des années 1970. Sur la notion de ministères verticaux composés de grandes directions, voir en particulier Francis Baecque (de), *L'administration centrale de la France*, Paris, Presses universitaires de France, 1973.

*des auxiliaires de transport, ou la sous-traitance et c'était une bagarre pour avoir accès aux fichiers de l'INSEE ».*[47]

A la tête de la DAEFA, Charles Fiterman place Noël Guibert, qui souffre du double handicap pour une telle fonction d'être communiste et de ne pas être issu du corps des Ponts et chaussées. Certes, il est polytechnicien. Il vient du secteur de l'assurance et développe ainsi sa propre conception du calcul économique. Cette compétence lui attire d'ailleurs la reconnaissance des économistes de sa direction. Cependant, ne faisant pas partie du sérail, il ne dispose pas de toutes les clefs de lecture des institutions et pratiques du ministère. Malgré son acharnement à faire avancer les dossiers qui lui tiennent à cœur, bien que reconnu par ses collègues, il se confronte souvent à l'opposition de la direction des Routes ou des autres directions puissantes du ministère.[48] De plus, la DAEFA se retrouve parfois en décalage avec les visées du cabinet, à l'occasion notamment de la diffusion des travaux du service d'Analyse économique et financière – qui devient dès 1983 le service d'Analyse économique et du Plan – dont la sensibilité socialiste apparaît parfois.[49] De sorte que la grande direction des Affaires économiques ne parvient jamais à s'imposer face aux vieilles directions sectorielles du ministère de l'Equipement.

A l'été 1984, les communistes décidant de se retirer du gouvernement, Paul Quilès et Jean Auroux sont nommés respectivement ministre de l'Equipement et secrétaire d'Etat aux Transports. La brutalité de la décision, qui semble surprendre Charles Fiterman lui-même, provoque la disparition de la DAEFA, institutionnellement trop lourde à soutenir pour le nouveau cabinet qui ne partage plus exactement les vues de son directeur. En revanche, le projet de rapprochement entre les économistes du service d'Analyse économique et du Plan (SAEP) et les statisticiens du DST demeure, nourri en particulier par le cabinet du nouveau secrétaire d'Etat aux Transports qui souhaite surtout permettre aux économistes d'avoir facilement accès aux fichiers statistiques du DST.[50] Jean Auroux, quant à lui, envisage de s'inspirer de l'Observatoire de l'énergie qu'il a vu se développer au secrétariat d'Etat à l'Energie dont il avait la charge dans le précédent gouvernement. Il imagine donc une

[47] Entretien avec un ancien responsable du SAEF du 21 février 2000.
[48] La sortie des décrets d'application de l'article 14 de la Loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 – concernant spécifiquement la mise en place d'évaluations économiques qui doivent précéder les grands choix en matière d'infrastructures de transports – est ainsi particulièrement difficile ; *ibid.*
[49] D'après Christian Reynaud qui prend la direction du SAEP à sa création, c'est notamment le cas sur le dossier du Contrat de plan de la SNCF ; *ibid.*
[50] Entretien avec le premier directeur de l'OEST, 21 février 2000.

structure qui permettrait de collecter l'information existante, puis de la diffuser le plus largement possible. Le projet du ministre et celui de ses conseillers se regroupent finalement dans la création, par un arrêté ministériel du 27 septembre 1985, de l'Observatoire économique et statistique des transports.[51]

Les luttes qui se livrent alors pour la direction du futur service mettent en lumière l'autre versant de la difficile implantation de l'expertise statistique au ministère de l'Equipement : la réticence des administrateurs de l'INSEE à confier leurs fichiers aux économistes du ministère. Le département des Statistiques des transports est en effet dirigé depuis plusieurs années par Bernard Mendès France, fils de l'ancien président du Conseil de la IV$^{ème}$ République. Disposant de nombreux appuis parmi les réseaux socialistes, il ambitionne de prendre la direction de la nouvelle structure. D'autant que l'accès aux fichiers statistiques qui doit être offert aux personnels du nouveau service impose que l'INSEE donne au futur directeur la responsabilité du secret statistique.[52] Or, Bernard Mendès France est administrateur de l'INSEE, qui lui ouvre automatiquement l'accès à cette responsabilité. Mais le cabinet de Jean Auroux préfère se prémunir contre le risque que le service statistique du ministère demeure un camp retranché d'administrateurs de l'INSEE, isolé des autres services du ministère. Le directeur de l'INSEE, Edmond Malinvaud, qui s'occupe personnellement du dossier, accepte finalement la proposition de confier la structure – et le secret statistique – à Christian Reynaud dont le doctorat américain en statistiques paraît un gage de confiance. En septembre 1985, l'OEST constitue la tentative institutionnelle la plus aboutie pour faire entrer la statistique économique dans l'activité du ministère de l'Equipement.

### *« L'OEST canal historique »*

Au-delà du renforcement de l'implantation de l'expertise statistique au sein du ministère de l'Equipement, l'OEST est chargé, selon le texte de son arrêté de création, « de la constitution et de la gestion d'une base d'information économique, statistique et documentaire des transports accessible aux professionnels, aux institutions décentralisées ainsi qu'aux

[51] A la différence de l'Observatoire de l'énergie, l'OEST, issu de la fusion du SAEP et du DST, dispose d'une importante structure administrative.
[52] La notion de secret statistique, défini par une loi du même nom du 7 juin 1951, réglemente l'accès aux fichiers du système statistique public ; cf. INSEE, 1996, *op. cit.*, p. 44.

personnels d'études et de recherches ».[53] Quelques mois plus tard, un comité de pilotage regroupant les acteurs économiques et sociaux du secteur des transports est également adjoint à la structure. Cette introduction du pluralisme dans le fonctionnement de l'OEST, qui rappelle les projets anciens d'OER de la DATAR, assure rapidement à l'OEST un crédit auprès des représentants des transporteurs routiers qui le met à l'abri, ce faisant, des velléités de réforme nourries par les agents de l'influent Conseil général des ponts et chaussées, qui jugent la structure trop éloignée des missions opérationnelles dont le ministère à la charge. Pendant plusieurs années, l'expérience d'un système d'information statistique pluraliste se poursuit ainsi, qui favorise les conditions d'émergence des observatoires régionaux des transports.

Dès la création de l'OEST, son directeur est mobilisé pour intégrer les conseils d'administration des différentes structures du secteur des transports dans lesquelles le ministère est représenté :

> *« [Jean Auroux] m'a fait nommer ensuite au CA de la SNCF, au CA de la Caisse nationale des autoroutes, au CA du Comité national routier, etc. On était mis en position, on disait notre mot, on exposait nos calculs, nos analyses ».*[54]

Le projet de rapprocher l'outil statistique économique de ses utilisateurs potentiels se précise encore lorsqu'au mois de décembre 1985, un Comité d'évaluation et de développement de l'information sur les transports (CEDIT) est officiellement constitué qui doit orienter les travaux de l'OEST. Intéressé par la démarche d'ouverture ainsi engagée, les professionnels acceptent de participer à l'initiative – regroupant également des chercheurs ou des représentants des grandes entreprises de transport – qui doit permettre de réorienter l'élaboration du système statistique en fonction des besoins de ses divers utilisateurs potentiels.[55]

Très rapidement, les représentants des transporteurs routiers manifestent leur satisfaction de voir l'administration montrer des signes d'intérêt pour les besoins de leur profession.[56] Du côté de l'administration de l'Equipement, en revanche, l'avenir de l'OEST

[53] Arrêté du 27 septembre 1985 concernant les attributions de l'Observatoire économique et statistique des transports, non paru au Journal officiel.
[54] Entretien avec l'auteur, *op. cit.*
[55] Le Comité comprend un représentant de l'administration, quatre représentants des professionnels des transports routier, ferroviaire et fluvial, deux universitaires et un syndicaliste.
[56] La profession du transport routier nourrit une méfiance traditionnelle envers l'action administrative historiquement dirigée en direction du soutien au transport ferroviaire. A titre illustratif, on peut consulter

apparaît largement hypothéqué. L'alternance législative qui se produit en mars 1986 donne en effet l'occasion à certains responsables du ministère de contester le fonctionnement de l'OEST qui, pour la définition de ses programmes statistiques, place sur un pied d'égalité les besoins, en données chiffrées, des directions centrales du ministère avec ceux des fédérations de transporteurs. La structure a en effet été mise en place par un ministre socialiste et sur la base d'un service, le SAEP, dont la sensibilité politique des principaux experts était assez clairement située à gauche. Alerté de l'état de fait, le nouveau secrétaire d'Etat aux Transports, Jacques Douffiagues, commande un rapport à l'influent Conseil général des Ponts et chaussées (CGPC) sur le sujet de l'organisation de l'OEST.[57] Le 7 août 1986, le président de la section des Affaires économiques du CGPC, Paul Josse, remet son rapport qui préconise le rattachement de l'OEST à la direction des Transports terrestres :

> *« L'attribution à cette direction de la responsabilité de l'orientation économique des politiques de transport ne manquerait pas de renforcer sa capacité à exercer sa fonction tutélaire sur le transport routier d'une part, la S.N.C.F. de l'autre ».*[58]

Il s'agit de ramener l'expertise statistique du ministère dans le cadre de ses politiques publiques. Les statistiques n'ont d'intérêt que « techniques ». Le rapport reçoit ensuite l'appui du vice-président du Conseil général de Ponts et chaussées, Pierre Mayet. Pourtant, à la rentrée de septembre, le directeur de cabinet du ministre décide de différer le rattachement des moyens de l'OEST à la direction des Transports terrestres. Dans l'attente, un comité de direction de l'OEST devra être constitué à l'initiative du directeur des Transports terrestres. Certains anciens responsables de l'OEST, qui n'ont jamais connu les motivations de cette décision, formulent aujourd'hui l'hypothèse que le très libéral secrétaire d'Etat aux transports ayant consulté les représentants des transporteurs routiers sur leur intérêt pour l'OEST, ait décidé de surseoir à la suppression de l'OEST dans l'idée de rendre un arbitrage en faveur des acteurs économiques, contre une administration toujours soupçonnée d'aspirations bureaucratiques et de réflexes corporatistes.[59]

Maintenu contre l'avis des représentants des grandes directions du ministère, l'OEST déjà installé hors les murs du ministère – rue Brillat-Savarin – est très isolé au sein des

l'histoire du transport routier qu'offre la revue professionnelle *L'Officiel des transporteurs* dans son numéro 2000 spécialement consacré à une rétrospective de ses 73 années de publication ; cf. pages 36 à 78.

[57] Pour une sociologie du rôle du Conseil général des ponts et chaussées dans l'organisation du ministère de l'Equipement, voir Jean-Claude Thoenig, 1987 (1974), *op. cit.*, pp. 69-71.

[58] Archives du ministère de l'Equipement, 950 085 (art.1).

réseaux de l'administration. En revanche, les jeunes ingénieurs et les syndicalistes venus des grandes entreprises comme la SNCF qui composent l'OEST entretiennent des contacts réguliers avec les représentants de la profession et développent, ce faisant, des méthodes de travail tout à fait spécifiques, repérables, plusieurs années durant, au sein des agents du ministère en charge de l'expertise économique et statistique. Deux ans après la disparition de l'OEST, de l'organigramme du ministère, celui qui fut son dernier directeur, l'administrateur de l'INSEE Jean-Pierre Puig, évoque, lors de son départ du ministère, le courant de l'« OEST canal historique ».[60] Malgré cette reconnaissance symbolique, un terme a été mis à l'expérience de l'OEST, qui organisait le découplage entre l'outil statistique du ministère de l'Equipement et le strict cadre de la mise en œuvre des politiques confiées à ce ministère.

L'histoire des deux traditions de production du chiffre au ministère de l'Equipement témoigne, selon nous, de la domination qu'exerce la tradition des statistiques « techniques », plus ancienne, sur celle que nous qualifions de « statistiques économiques ». Cet impératif d'utilité, dans le cadre des politiques dont le ministère de l'Equipement a la charge, conduit ainsi à suggérer un amendement aux visions par ailleurs incontestables qu'offrent les travaux de Theodore Porter ou François Etner. A l'opposé du rôle des ingénieurs des Ponts et chaussées dans la construction du calcul économique en France, on doit souligner en effet l'a priori négatif dont souffre aujourd'hui, au ministère de l'Equipement, le projet de développement d'une expertise statistique dissociée d'un programme d'action publique précis.

## 6.2. Le repositionnement de l'Etat dans le champ politico-administratif local

Après avoir évoqué l'histoire de l'expertise statistique au sein du ministère de l'Equipement, qui peut être envisagée comme la perspective diachronique de l'émergence, au milieu des années quatre-vingts, du projet des observatoires régionaux des transports, il s'agit d'aborder les aspects de leur institutionnalisation, quelques années plus tard, liés à la configuration et aux dynamiques du champ politico-administratif local d'alors. Les années quatre-vingts sont ainsi l'occasion, d'abord, de la régionalisation des politiques de transport,

[59] Entretien avec l'auteur du 21 février 2000.
[60] L'anecdote est rapportée par le secrétaire général du CEDIT de l'époque, Michel Houée, lors de l'introduction de journées de travail du Programme pour la recherche, le développement et l'innovation dans les transports terrestres (PREDITT) les 4 et 5 mai 1998.

organisée par deux textes de loi promulgués au cours de l'année 1982 dans l'esprit de la réforme de la décentralisation qu'engage le Parlement. En revanche, la mobilisation des acteurs locaux du secteur dans la formulation des politiques de transport, prévue par la création de Comités régionaux de transport, est plus délicate. Elle débute cependant, en dehors des cadres prédéfinis par la loi, comme en témoigne l'expérience d'observatoire qui se développe dans la région du Nord-Pas-de-Calais, autour du projet de développement de l'information économique régionale. Mais le concept d'observatoire, qui connaît alors un véritable succès au sein du champ politico-administratif local sous l'influence des théories du management public, n'est encore que rarement assimilé à des initiatives partenariales permettant d'organiser la concertation entre les acteurs locaux d'une politique. Ce n'est qu'au début des années quatre-vingt-dix que le tournant sémantique s'opère sous l'influence des services déconcentrés de l'Etat, qui multiplient, à l'instar des directions régionales de l'Equipement, des projets d'observatoires pour se repositionner dans le champ politico-administratif local.

### *Le renforcement de la régionalisation des politiques de transport*

Lorsque l'Assemblée nationale vote, en 1982, une série de lois qui organisent la décentralisation, l'administration des transports est liée de longue date au mouvement de régionalisation administrative, les politiques du transport étant très souvent constitutives de l'action menée en matière d'aménagement du territoire. La loi de réforme de la planification française de juillet 1982 puis celle d'orientation des transports intérieurs (LOTI) sont ainsi l'occasion d'un renforcement de la régionalisation des politiques de transport. En plus des services déconcentrés traditionnellement en charge des dossiers régionaux, les services centraux du ministère se voient confier des tâches régionales. Le service d'expertise économique du ministère en particulier, qui change de dénomination pour intégrer les tâches de planification, est ainsi mêlé à la préparation des premiers contrats de plan régionaux. La mobilisation de l'administration des transports est d'autant plus sensible que la régionalisation des politiques de transport est ancienne.

La réflexion sur l'implantation des grandes infrastructures de transport constitue l'un des axes principaux de la politique d'aménagement du territoire qui s'institutionnalise au cours des années soixante. L'administration de l'Equipement et des Transports est ainsi largement influencée par le « régionalisme fonctionnel » qui se développe en lien avec les

préoccupations en matière d'aménagement du territoire.[61] On peut évoquer notamment la création des services régionaux de l'Equipement en 1967 – aujourd'hui directions régionales de l'Equipement, le développement ensuite des compétences économiques de ces structures dès le début des années soixante-dix, ou encore quelques années plus tard la charge qui leur est confiée de l'élaboration des schémas régionaux de voyageurs destinés à planifier l'équipement en infrastructures de transport. La période qui débute après les lois de décentralisation doit donc être envisagée d'abord comme un moment d'accélération des processus à l'œuvre depuis des années.

Parmi les mesures votées par l'Assemblée nationale au cours de l'année 1982, la création des Comités régionaux des transports contenue dans la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) de décembre 1982 est celle dont la portée symbolique est alors la plus importante.[62] Composés des « représentants des entreprises qui participent aux opérations de transport, de leurs salariés et des différentes catégories d'usagers ainsi que des représentants de l'Etat et des personnalités désignées en raison de leur compétence », les Comités régionaux des transports (CRT) sont « associés à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique des transports intérieurs dans le domaine de compétence de l'Etat ».[63] En mobilisant les acteurs locaux du transport, la proposition doit permettre une réelle régionalisation de l'action publique.[64] Malgré la portée symbolique de cette décision, sa mise en œuvre dans les régions est rare ou inachevée. Dans un courrier à son ministre de tutelle du 20 février 1996, le président du Conseil national des transports rapporte ainsi que « le Conseil a pris acte de ce que ces instances, rarement constituées, [n'ont] pas fonctionné, ayant été vidées de leurs compétences » par des lois postérieures.[65]

Moins commentée que la création des Comités régionaux des transports, l'adoption du principe de la passation de contrats de Plan entre l'Etat et les régions, par la loi du 29 juillet 1982, ouvre un chantier dont les effets s'avèrent plus immédiats. Jusqu'au printemps 1984 au cours duquel ces contrats sont finalement signés, leur préparation va en effet mobiliser simultanément les services des nouvelles collectivités régionales, les services du secrétariat

[61] Jean-Louis Quermonne, 1963, *op. cit.*
[62] C'est en tout cas celle qui revient le plus souvent comme telle à l'esprit des agents de l'époque.
[63] Extrait de l'article 16 de la Loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982, J.O. du 31 décembre 1982, p. 4006.
[64] On pense aux termes qu'emploie Richard Balme pour qui la décentralisation a abouti « moins à la constitution d'un gouvernement régional doté de politiques publiques autonomes qu'à une régionalisation de l'action publique, c'est-à-dire à l'institution d'un espace régional d'interdépendance et d'action collective » ; cf. Richard Balme, 1997, *op.cit.*, p. 180.

d'Etat au Plan, ainsi que les services d'expertise des ministères, notamment celui du ministère de l'Equipement.[66] C'est d'ailleurs à cette époque que le service d'Analyse économique et financière devient le service d'Analyse économique et du Plan. Selon les mots du nouveau directeur qui fait alors partie de la commission des Comptes de la Nation, le SAEP « a été "pris" pendant deux ans et demi dans les opérations du Plan. On a d'ailleurs fait pas mal de choses ; je pense notamment au travail de Michel Braibant, le fils du rédacteur de la LOTI, qui [établit] les catégories de la comptabilité nationale pour le transport ».[67] Mobilisés pour la préparation des contrats de plan régionaux, les économistes du SAEP ont ainsi l'occasion de faire le constat de la faiblesse des informations économiques disponibles à l'échelon régional.

### *La mobilisation des acteurs régionaux du transport*

Le constat du manque d'informations économiques régionales en matière de transport est dressé depuis plusieurs années par les économistes des directions régionales du ministère. Devant l'accélération de la régionalisation des politiques du transport, certains d'entre eux jugent alors la situation nouvellement préoccupante. La création, dans la région du Nord-Pas-de-Calais, d'une association chargée d'améliorer la connaissance des réalités économiques régionales du secteur apporte un éclairage sur le contexte régional du processus de régionalisation des politiques du transport. Cette initiative est l'occasion de percevoir que ne s'opère pas alors la seule régionalisation d'actions publiques nationales, mais que se développe parfois, également, hors des Comités régionaux de transport, la mobilisation des acteurs régionaux du transport.

En 1984, le directeur de la division Transports de la DRE du Nord-Pas-de-Calais et le représentant régional de la principale organisation de transporteurs routiers dans la région, la Fédération nationale des transporteurs routiers (FNTR), sont à l'origine de la création de l'Observatoire socio-économique régional des activités et industries du transport (OSERAIT). Ayant vocation à rassembler tous les agents de l'administration, des collectivités locales, et les

[65] Guy Salmon-Legagneur, courrier de présentation du rapport « Concertation et régulation à l'échelon régional » de Gaston Bessay, vice-président du Conseil national des transports, janvier 1996, 59 p.

[66] Il s'agit alors pour les services du secrétariat d'Etat du Plan d'accélérer la procédure afin que les travaux régionaux soient intégrés dans le IX$^{ème}$ Plan voté au printemps 1984 ; cf. Richard Balme, Laurence Bonnet, "From Regional to Sectoral Polities : the Contractual Relations Between the State and the Regions in France", dans *The End of the French Unitary State : Ten Years of Regionalization in France (1982-1992)*, John Loughlin, Sonia Mazey (dir.), Londres, Frank Cass, 1995, 160 p., pp. 53-54.

[67] Entretien avec Christian Reynaud, *op. cit.*

acteurs économiques du secteur du transport, la structure associative voit sa raison sociale définie lors de son assemblée générale fondatrice :

> *« elle se propose de réunir l'ensemble des activités du transport routier de la région Nord-Pas-de-Calais pour engager en commun toute action susceptible d'apporter une meilleure connaissance des réalités économiques et sociales régionales des différentes professions concernées, dans le double but de faciliter aux entreprises l'exercice de leur activité en leur permettant, en particulier, d'établir des prévisions, et de fournir à l'administration, et aux collectivités territoriales, et aux organisations professionnelles membres de l'association, les informations nécessaires à une programmation assurant un développement harmonieux et équilibré du secteur [...] ».*[68]

Le directeur de la division Transports de la DRE, économiste, insiste, maintenant, sur les intérêts mutuels qu'envisagent alors les acteurs économiques et les acteurs administratifs dans cette initiative :

> *« L'idée est venue car nous étions à cette époque en plein phénomène de décentralisation et donc de déconcentration. Les professionnels voyaient bien que les conseils régionaux avaient été dotés de nouveaux pouvoirs et qu'il fallait aller vers moins de réglementation ; les liens qu'ils entretenaient avec la direction régionale de l'Equipement avaient un caractère essentiellement régalien, très peu économique.*
>
> *« De notre côté, l'économiste que j'étais développait des liens avec l'OEST qui avait un fonctionnement d'indépendance vis à vis de l'administration. Je m'occupais également de la préparation du Contrat de plan Etat-Région ; c'était l'époque du IX*$^{ème}$ *Plan ».*[69]

Le croisement des documents d'archives avec les souvenirs de l'un des fondateurs de l'OSERAIT permet donc d'affirmer que l'initiative vient alors des acteurs régionaux de la politique du transport routier. A la différence d'une opération qui aurait été initiée dans une région test par les représentants administratifs et économiques nationaux, elle traduit une convergence, au sein du champ politico-administratif local, des intérêts des acteurs administratifs et professionnels régionaux des politiques du transport. Dans ce sens, directeur de la division Transports de la direction régionale de l'Equipement, Jacques Mutez – par

[68] Citée par Philippe Rigaud ; cf. Entretien du 1er septembre 1998.
[69] Entretien avec Jacques Mutez du 2 septembre 1998.

ailleurs engagé dans la vie politique de la capitale régionale – rappelle que l'engagement du Conseil régional dans le processus tient pour beaucoup à ce que son exécutif est alors détenu par le Parti socialiste également au gouvernement.[70]

Favorisée par les lois de décentralisation et la réforme de la politique de planification régionale, l'initiative de l'OSERAIT témoigne donc d'une mobilisation nouvelle des acteurs locaux du transport, qui modifie la configuration du champ politico-administratif local. Certains des auteurs qui se penchent sur ces « mobilisations régionales » proposent ainsi d'envisager la notion d'« échange politique territorialisé », qui permet de souligner les liens nouveaux qui se développent entre certains agents du champ politico-administratif local, autour d'enjeux explicitement liés au territoire régional.[71] Partageant le constat de ces auteurs, nous retenons cependant une conception plus systémique des mécanismes d'interactions qui s'instaurent au sein de l'OSERAIT.[72] Le terme d'échange suggère en effet un aspect fortuit à l'interaction et un rapport d'égalité entre les protagonistes peu compatibles avec notre perspective du champ politico-administratif local animé, au contraire, par les rapports de force entre agents ou institutions. On songe davantage au travail d'Olivier Nay qui décrit des stratégies, « informelles » ou « associatives », de « légitimation croisée » menées par des institutions dominées du champ politico-administratif local.[73] Dans cette optique, qui fait apparaître les rapports de force inter-institutionnels, l'OSERAIT peut être envisagé comme l'occasion, pour la direction régionale de l'Equipement et la représentation régionale de la FNTR, de s'imposer dans la configuration nouvelle du champ politico-administratif local qu'impose la régionalisation des politiques du transport.

La régionalisation des politiques du transport ne constitue pas la seule dynamique de la création de l'OSERAIT. On doit également relever l'influence grandissante dont dispose alors le courant du management public au sein du champ politico-administratif local. Le projet de

[70] Jacques Mutez est aujourd'hui adjoint au maire de Lille (cf. *infra*).

[71] Voir Emmanuel Négrier, Bernard Jouve, *Que gouvernent les régions en Europe ? Echanges politiques et mobilisations régionales*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1998, 336 p. ; sur ce lien en particulier entre les mobilisations régionales et la notion d'échange politique territorialisé, voir la page 29.

[72] La perspective systémique est d'ailleurs explicitement repoussée par l'un des deux auteurs ; cf. Emmanuel Négrier, 1999, *op. cit.*, p. 116.

[73] Pour Olivier Nay « la fin des années 80 est ainsi marquée par la multiplication d'échanges informels entre les services administratifs de la Chambre régionale de commerce, d'industrie et d'agriculture (CRCIA) et ceux du Conseil régional. […] La légitimation croisée entre le Conseil régional et la CRCIA […] peut être observée tout d'abord dans les stratégies discursives. […] La légitimation se manifeste également dans des stratégies associatives. L'adhésion à des associations de lobbying prônant des intérêts convergents et à des instances mixtes de réflexion est en effet significative de la convergence des orientations publiques et consulaires. La légitimation prend corps, en outre, dans la construction des agendas de la CRCIA et du Conseil régional » ; cf. Olivier Nay, 1997, *op. cit.*, p. 298, souligné par nous.

disposer d'un outil de promotion du développement économique est alors très fort qui explique la création de cette association regroupant les acteurs régionaux publics et privés du secteur du transport. Le choix du terme « observatoire » n'est pas, à ce titre, anodin. Un détour sur ce mouvement des observatoires administratifs locaux qui prend, au cours des années quatre-vingts, une ampleur remarquable, permet de préciser le contenu du projet de l'OSERAIT, de mieux appréhender les acteurs locaux du secteur des transports.

***Le mouvement des observatoires d'abord lié au courant du management public***

La tentation est grande d'envisager l'initiative de l'OSERAIT à l'aune de la perception contemporaine que l'on peut avoir de la réalité des observatoires, compte tenu, en effet, du nombre d'expériences institutionnelles de toutes sortes qui se rangent derrière la bannière des observatoires. On pourrait ainsi se satisfaire d'une première appréhension, qui ferait de l'observatoire une structure disposant d'informations concernant un problème ou une politique publics – fruit d'un rassemblement de données existantes ou de la production de données inédites – et les partageant entre un certain nombre d'acteurs appelés à modifier leur vision de ce problème ou de cette politique – ce nombre pouvant être important dans le cas d'observatoires consacrés à la diffusion de publications. Outre le peu d'utilité d'une telle grille de lecture, on se prive de l'éclairage qu'apporte l'histoire du succès du terme « observatoire ». Il semble en effet possible de distinguer une première époque du mouvement des observatoires, au cours de laquelle leurs créations s'inscrivent le plus souvent dans une perspective de développement économique, et sont liées au besoin des agents administratifs des collectivités locales de disposer d'outils de management. Le terme « observatoire » change de signification au début des années quatre-vingt-dix, renvoyant davantage à une volonté d'organisation de la concertation entre une pluralité d'acteurs administratifs ou économiques locaux, souvent affirmée par les services de l'Etat déconcentrés. En plus de notre terrain des observatoires régionaux des transports, nous nous appuyons, pour formuler cette hypothèse, sur les enquêtes successives que nous avons pu mener sur le terrain lyonnais de 1992 à 1999, au sein de la Communauté urbaine de Lyon (1992-1994), puis de la direction régionale de l'Equipement et de la direction régionale de l'INSEE (1995-1999).[74]

[74] Pour les observatoires de la Communauté urbaine de Lyon, on pourra se reporter à notre mémoire de DEA ; cf. Fabrice Bardet, 1994, *op. cit.*

Les auteurs de l'analyse des politiques publiques locales se penchent dès la fin des années quatre-vingts sur l'émergence, au cours de la décennie finissante, d'une « rhétorique du développement économique local qui constitue [alors] le *référentiel* commun à l'ensemble des élus locaux ».[75] En lien avec le succès du courant du management importé des Etats-Unis, cette rhétorique promeut les élus au rang de « managers » des politiques locales.[76] Les observatoires se multiplient, dans ce contexte, comme les outils de la gestion locale moderniste.[77] Il sont présentés comme les éclaireurs du décideur local.

> *« La multiplication des études sur l'information et les données locales, notamment économiques depuis une dizaine d'années, est un bon indicateur du changement en cours. Puisque les autorités locales ambitionnent de devenir acteurs du développement économique, et d'établir des stratégies de développement plus cohérentes et intégrées, le besoin d'information est essentiel. La création d'observatoires économiques, d'observatoires du logement ou de l'emploi, est souvent l'une des premières étapes d'un projet de développement ».*[78]

Outils du manager local, les observatoires le sont également en interne aux organisations locales. Ainsi à la Communauté urbaine de Lyon, les nombreux observatoires qui voient le jour au sein de l'administration constituent autant d'outils de management interne pour le secrétaire général, qui dispose ainsi de moyens pour fixer des objectifs chiffrés à ses services, pour les évaluer ensuite.[79]

Cette logique du management local, dans laquelle s'insère le mouvement des observatoires au cours des années quatre-vingts, explique l'allusion du fondateur de l'OSERAIT à la nécessité de passer d'une action de l'Etat en région de type « régalien » à une

[75] Françoise Gerbaux, Pierre Muller, "Les interventions économiques locales", *Pouvoirs*, n° 60, 1992, pp. 99-114, p. 112.
[76] Pour une étude de l'évolution des profils sociologiques et des comportements, on se reportera à Dominique Lorrain, 1991, *op. cit.*, p. 469. L'expression de « notables managers » est employée par Catherine Grémion, Pierre Muller, "De nouvelles élites locales ?", *Esprit*, n° 164, 1990, pp. 38-47, p. 45.
[77] Les observatoires apparaissent en réalité en second plan derrière les technologies les plus classiques du management que sont le contrôle de gestion, le marketing ou la gestion des ressources humaines ; cf. Jean-Bernard Auby, Patrice Duran, "Droit et expertise. La délicate gestion du risque judiciaire", dans Richard Balme, Alain Faure, Albert Mabileau (dir.), 1999, *op. cit.*, pp. 385-401, p. 385.
[78] Patrick Le Gallès, "Les politiques de développement économique", dans *Politiques publiques et territoires*, Serge Wachter (dir.), Paris, L'Harmattan, 1989, p. 142.
[79] Entretien avec Pierre Ducret du 14 novembre 1995. Nommé secrétaire général par Michel Noir à son arrivée à la présidence de la Communauté urbaine en 1989, il applique rapidement le programme du management des organisations en créant une mission Conseil en relations humaines et un département du développement urbain – confié à un proche – qu'il dote de quatre missions sectorielles (développement économique, déplacements, habitat, écologie urbaine) disposant chacune d'un observatoire ; cf. Fabrice Bardet, 1994, *op. cit.*, pp. 115-122.

action de type « économique ».[80] A l'inverse, le versant partenarial de l'initiative, essentiel, n'apparaît pas au cœur du programme managérial dans lequel s'inscrit la majorité des observatoires. L'OSERAIT semble constituer, à son lancement, un observatoire à part, dont la vocation spécifique s'explique notamment par les réflexions nourries au sein du réseau des économistes du ministère de l'Equipement.

Un second moment de l'histoire des observatoires s'amorce au tournant des années quatre-vingt-dix, les structures partenariales devenant progressivement la règle, la raison d'être même des observatoires. Le changement d'orientation est perceptible dans l'article de 1992 de Françoise Gerbaux et Pierre Muller, qui évoque la tendance des collectivités locales à promouvoir « des instances locales de réflexion, de concertation, avec les partenaires économiques locaux ».[81] Cependant, le lien avec les observatoires – également évoqués dans l'article – n'est pas dessiné. Les observatoires ne sont encore à cette époque que « les instruments de l'intervention économique locale » repérés quelques années plus tôt par Patrick Le Gallès, aux travaux duquel les auteurs renvoient, d'ailleurs.

Progressivement, le lien entre observatoires et partenariats locaux se généralise. Les « observatoires tours de Babel » de la première génération sont dénoncés dans les réseaux des agents territoriaux, ainsi que le résume l'intitulé du numéro de la revue *Territoires* destinée aux agents des collectivités locales, en décembre 1993, consacré aux observatoires locaux : « De l'observation à l'action ».[82] L'outil, hier idole des managers locaux, est stigmatisé comme faisant courir le risque de faire émerger une « technocratie locale ». Il s'agit au contraire que l'observatoire, ramené au rôle de « médiateur technique », « [produise] de la dynamique sociale, de l'acteur, du projet ».[83] L'évolution des justifications qui sont données au sein du champ politico-administratif local au développement des observatoires s'inscrit dans une transformation profonde de ce champ, qui se caractérise notamment par la « multiplication des partenariats » dans la conduite des politiques locales : « La gestion locale se transforme en une sorte de marché ouvert où s'activent de multiples opérateurs publics, les modes partenariaux étant sujets à des ingénieries institutionnelles et financières multiples et élaborées ad hoc ».[84]

[80] Entretien avec Jacques Mutez du 2 septembre 1998.
[81] Françoise Gerbaux, Pierre Muller, 1992, *op. cit.*, p. 111.
[82] *Territoires. La revue des acteurs locaux*, n°343, 1993, 56 p.
[83] Expressions tirées des contributions « Observation et démocratie » et « Former à l'observatoire. Libres propos sur la formation à l'élaboration d'un observatoire » ; *ibid*.
[84] Patrice Duran, Jean-Claude Thoenig, 1996, *op. cit.*, p. 594.

Dans ce contexte, les observatoires deviennent au cours des années quatre-vingt-dix une des recettes d'ingénierie institutionnelle les plus appréciées par les agents territoriaux pour organiser le partenariat entre les acteurs locaux d'une politique sectorielle. Les observatoires de la première génération, outils d'aide à la décision du manager local, ne disparaissent pas pour autant. Mais ils sont souvent en partie réorientés vers une activité de concertation avec les acteurs du secteur concerné.[85] Cette réorientation explique selon nous le développement, à partir des années quatre-vingt-dix, des créations d'observatoires au niveau national.[86] Le manque de données statistiques ne constitue plus la principale motivation de la création d'un observatoire, comme c'était le cas dix ans plus tôt au niveau des collectivités locales. Il s'agit avant tout d'organiser une concertation avec des acteurs nationaux d'une politique précise.[87]

### *Les observatoires outils du repositionnement des services de l'Etat dans les politiques du transport*

Plutôt en retrait dans le premier mouvement des observatoires par rapport aux services administratifs des collectivités locales, les services déconcentrés de l'Etat s'engagent en revanche, dans le développement d'observatoires de la seconde génération, partenariaux. Une somme d'indices épars permet de formuler l'hypothèse que cette mobilisation correspond à un important mouvement de repositionnement des services de l'Etat dans le champ politico-administratif local. Le cas du ministère de l'Equipement permet ainsi de souligner que la multiplication des observatoires engageant les services de l'Etat s'opère de manière massive à l'échelon régional, celui justement que plusieurs rapports administratifs désignent comme l'échelon approprié au développement à venir de l'Etat.

A la fin des années quatre-vingts, plusieurs évaluations des procédures de contrats de plan Etat-Régions menées par le Commissariat général au Plan, le Conseil économique et social et la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, concluent à la

[85] C'est le cas de certains observatoires de l'administration de la Communauté urbaine de Lyon ; cf. Fabrice Bardet, 1994, *op. cit.*

[86] Afin d'envisager l'ampleur du phénomène, on pourra consulter la page intitulée « L'observatoire des observatoires » du site de l'association Adminet ; cf. http://www.jura.uni-sb.de/france/adminet/obs/

[87] On peut évoquer dans le secteur des transports la création en 1997 de l'Observatoire national des transports dont la présentation par son président dans la lettre d'informations de la direction des affaires économiques et statistiques du ministère de l'Equipement est sans équivoque : « Dans la même logique que les observatoires régionaux des transports, une instance partenariale nationale permettra une meilleure concertation entre tous les acteurs du monde des transports » ; cf. *DAEI partenaire*, n°36, avril 1997, 4 p.

nécessité de déconcentrer l'Etat en région.[88] Parallèlement, les restrictions budgétaires imposées par la crise économique conduisent à une sectorisation des négociations pour les troisièmes contrats de plans Etat-Régions qui se déroulent avant le printemps 1994. Ce contexte est favorable aux administrations déconcentrées de l'Etat, qui disposent d'une expertise sectorielle légitime. La période est ainsi l'occasion du repositionnement des services de l'Etat, au sein du champ politico-administratif local.

La multiplication, à cette époque, dans les administrations déconcentrées de l'Etat, d'observatoires partenariaux, est ainsi perçue par les agents des collectivités ou organismes locaux comme directement liée à ce processus. Un numéro des Cahiers de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France de juillet 1992 consacré aux observatoires constate ainsi que « l'administration d'Etat a elle-même poussé à la constitution d'observatoires, voyant là un moyen de rester partie prenante dans les prises de décision ».[89] Au ministère de l'Equipement, largement affecté par l'évolution du champ politico-administratif local, le phénomène est particulièrement important. Dans l'annuaire administratif édité en janvier 1992, on compte déjà onze observatoires dans les vingt-deux directions régionales. Quatre ans plus tard, l'édition 1996 en compte vingt-quatre (cf. Figure 17).

Les observatoires régionaux implantés dans les directions régionales de l'Equipement ne sont pas, pour la quasi-totalité d'entre eux, liés directement au processus de négociation du contrat de plan Etat-Région de 1994.[90] Mais la plupart s'organisent sur la base d'un partenariat avec les acteurs locaux. C'est le cas par exemple des neuf observatoires des transports qui figurent sur l'annuaire de 1996. Tous font l'objet de partenariats constitués, selon les régions, avec le Conseil régional, la Chambre régionale de commerce et d'industrie, les fédérations de transporteurs ou les administrations régionales en lien avec la politique du transport routier.[91] Une enquête menée en 1996 auprès des responsables de l'Observatoire de l'aménagement et de l'habitat de la direction régionale de Rhône-Alpes permet également d'affirmer que la situation est équivalente dans le secteur du logement. La majorité des observatoires développés dans les directions régionales de l'Equipement au cours des années

[88] Richard Balme, Laurence Bonnet, 1995, *op. cit.*, pp. 62-64.
[89] Extrait de la contribution « Observations d'observatoires » dans *Les cahiers de l'IAURIF*, *op. cit.*, p. 6.
[90] Parmi les observatoires des transports, un seul fait l'objet d'une contractualisation au contrat de Plan.
[91] Voir la rubrique "22 observatoires pour 22 régions" dans le Bulletin de liaison des Observatoires régionaux des transports, OEST/METT, n°1, juin 1994, 22 p. Le fait que seulement neuf des vingt-deux observatoires évoqués dans le bulletin apparaissent dans l'annuaire du ministère suggère que notre estimation du nombre des observatoires créés au ministère de l'Equipement au cours des années 1990 est vraisemblablement minorée.

quatre-vingt-dix comporte ainsi une vocation à organiser la concertation entre les acteurs locaux d'une même politique publique.

Même si les responsables des administrations déconcentrées en région refusent souvent d'analyser la multiplication des observatoires partenariaux dans les administrations de l'Etat déconcentrées en région comme un signe du repositionnement des services de l'Etat dans le champ politico-administratif local, on ne peut s'empêcher de rapprocher ce phénomène des discours ambitieux qui sont alors tenus par les gouvernements sur le thème de la relance de la réforme de l'Etat.[92] Ce rapprochement est d'autant plus aisé à formuler que les observatoires partenariaux s'implantent préférentiellement dans les administrations régionales.[93] Même si des raisons qui tiennent au champ de la production statistique doivent être envisagées (cf. *supra*), la situation fait écho à la position militante alors défendue par un directeur régional et départemental de l'Equipement, convaincu que « le niveau régional est le

[92] La circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat et des services publics constitue, à ce titre, un des points d'orgue de cette rhétorique moderniste ; cf. J.O. du 28 juillet 1995, pp. 11217-11219.

[93] Toujours dans l'annuaire du ministère de l'Equipement de 1996, on a dénombré seulement dix-neuf observatoires installés dans les quatre-vingt-quinze directions départementales de la métropole. Souvent consacré aux politiques de l'habitat ou de l'aménagement, sept d'entre eux sont implantés dans les villes qui sont aussi le siège de la direction régionale.

niveau pertinent » pour le redéploiement de l'activité de son administration.[94] Tout se passe donc comme si les observatoires régionaux constituaient les outils privilégiés des services de l'Etat pour se repositionner dans le champ politico-administratif local.

L'investissement des agents nationaux du ministère de l'Equipement dans le chantier de la régionalisation de l'information économique du secteur des transports, puis la mobilisation progressive des agents des directions régionales dans la construction de lieux de concertation entre des acteurs administratifs et économiques régionaux du secteur, permettent de faire l'hypothèse d'un processus de repositionnement progressif de l'Etat au sein du champ politico-administratif local, dans lequel les conseils régionaux n'apparaissent qu'au second plan.

## 6.3. Institutionnalisation par temps de crise

Au cours de la seconde moitié des années quatre-vingts et sous l'influence de la régionalisation des politiques de transport, se développent au ministère de l'Equipement les projets parallèles du renforcement du système d'expertise statistique régional, par le biais de la création d'observatoires des transports et celui de l'instauration d'une concertation régionale avec les acteurs économiques du secteur. Sur la base de l'évolution de la notion d'observatoire, le programme se formule alors, au sein notamment de la direction du Personnel du ministère, de lier les deux dynamiques, le projet des observatoires régionaux des transports pouvant constituer une occasion, pour les directions régionales, d'animer la concertation entre les acteurs locaux du secteur des transports. Les économistes de l'OEST, hostiles au détournement de leur projet, ainsi que les ingénieurs de la direction des Transports terrestres, qui redoutent une perturbation des relations qu'entretiennent sous leur responsabilité les directions régionales de l'Equipement avec les transporteurs routiers, trouvent, durant quelque temps, un intérêt commun à s'opposer au projet. Mais le conflit routier de 1992 vient bouleverser l'équilibre établi sur la question des observatoires.

Le développement d'une concertation régionale avec les acteurs privés du transport routier apparaît urgente au ministre de l'Equipement, qui décide brutalement de généraliser à toutes les directions régionales les expériences en cours, des observatoires des transports, en

[94] Entretien du 21 octobre 1997.

leur confiant explicitement la mission de l'organisation de la concertation avec les transporteurs routiers et leurs clients, les chargeurs. Les réticences des ingénieurs de la direction des Transports terrestres à l'égard du projet des ORT demeurent pourtant entières. Mais, dans les mois qui suivent, l'ancien directeur de la direction des Transports terrestres, Georges Dobias, apporte d'abord son soutien au projet observatoires chargés d'animer la concertation dans les régions, par le biais du rapport du Commissariat général au Plan. Puis, le directeur de la nouvelle direction des Affaires économiques et internationales obtient du directeur de l'OEST qu'il reformule le projet des observatoires régionaux, dans un sens plus conforme à la vision des ingénieurs de la direction des Transports terrestres, levant ainsi la dernière hypothèque pour l'engagement du projet. Des ORT s'implanteront donc dans l'ensemble des régions. Mais leur programme diffère, à de nombreux titres, de celui qu'ont forgé, cinq ans plus tôt, les économistes de l'OEST.

***Développer l'expertise économique et statistique en région***

Face à la régionalisation des politiques de transports et dans la dynamique de la création de l'OEST, les économistes du ministère de l'Equipement développent, au cours de la seconde moitié des années quatre-vingts, le projet de services publics régionaux d'information en matière de transports. Fruit d'allers-retours entre des initiatives régionales et des réflexions menées au sein de l'OEST et du Conseil national des transports, le projet d'observatoires régionaux des transports (ORT) se formule progressivement, à l'écart, donc, des exigences immédiates de la gestion des politiques de transport du ministère de l'Equipement. L'idée d'organiser la concertation avec la profession du transport routier en crise n'est pas constitutive de la dynamique qui s'engage alors. Certes, à la suite de l'OEST, et à la différence de la majorité des observatoires locaux qui s'institutionnalisent alors sous l'influence du management public, le projet d'ORT comprend un comité pluraliste d'orientation des travaux engagés. Pourtant, il ne s'agit que d'une consultation des acteurs locaux avant la production de l'information, distincte d'une concertation locale.

Dans l'arrêté de création de l'OEST de septembre 1985, un cadre est fixé à la mission, déjà évoquée, de la constitution d'une base de données accessible aux institutions décentralisées. L'article 4 précise en effet que la structure « participe à la mise en place de systèmes d'informations régionales en liaison, notamment, avec les directions régionales de

l'équipement et les organismes décentralisés ».[95] Au-delà de la diffusion de l'information économique auprès des acteurs régionaux, il est donc envisagé que cette activité soit confiée à des structures régionales. Sans doute l'idée des rédacteurs de l'arrêté n'est-elle pas sans liens avec l'initiative de leurs collègues de la direction régionale du Nord-Pas-de-Calais, lancée un an plus tôt. Cependant, l'arrêté ne mentionne pas l'aspect concertation avec les professionnels, très présent dans l'OSERAIT. Il s'agit de développer des systèmes d'expertise statistique en région, pas des lieux de concertation.[96]

En mars, l'alternance législative ouvre d'abord la voie de la suppression de l'OEST. Le projet de développement de systèmes d'expertise en région, lié à l'OEST, est ainsi logiquement remis en cause. L'hypothèque est cependant levée, avec la décision du secrétaire d'Etat aux Transports de maintenir finalement la structure de l'OEST, conformément aux souhaits des professionnels (cf. *supra*). Une seconde décision politique intervient, en décembre 1986, qui concourt encore à relancer le projet des systèmes d'expertise régionaux. Par la voie d'une ordonnance, le gouvernement engage un important mouvement de déréglementation du secteur en supprimant la tarification routière obligatoire (TRO) qui fixait officiellement, jusqu'alors, le prix de l'ensemble des transports de fret réalisés sur le territoire français. Compte tenu des bouleversements que la mesure annonce et de l'incertitude qui plane sur son efficacité, la perspective de disposer d'outils précis de connaissance de la situation économique du transport se présente alors comme un enjeu fondamental pour le gouvernement. Axé sur les perspectives techniques d'amélioration de la connaissance économique du secteur, le projet des systèmes d'expertise régionaux bénéficie du soutien du cabinet du ministre.

Rapidement, le développement de l'expertise économique et statistique des directions régionales de l'Equipement s'organise. Dès 1987, les agents de l'OEST héritent de la charge de connecter six d'entre elles – qualifiées de « pilotes » – au système statistique « SITRAM » (Système d'information sur les transports de marchandises) dont ils assurent la gestion.[97] L'année suivante, les directions régionales de l'Equipement obtiennent l'habilitation au secret statistique – difficilement acquis par l'OEST deux ans plus tôt – qui leur donne accès aux données de l'Enquête annuelle d'entreprise (EAE) réalisée par l'OEST. Des extractions

[95] Arrêté du 27 septembre 1985, *op. cit.*
[96] A ce titre, le projet ne constitue pas l'exacte reproduction en région de l'OEST, davantage ouvert sur la concertation.
[97] Jacques Mutez, Philippe Rigaud, "Observatoires Régionaux des Transports", Rapport du Comité d'Evaluation et de Développement de l'Information sur les Transports, 1991, 38 p., p. 19.

régionales de l'enquête leur sont ainsi adressées sur support informatique. Dès 1989 donc, les directions régionales pilotes disposent des deux sources essentielles d'information statistique du ministère en matière de transport. Selon les termes de l'arrêté de création de l'OEST, des systèmes d'informations régionales se mettent donc en place. Les directions régionales de l'Equipement se dessinent comme le lieu d'implantation de ces systèmes.

Dans les directions régionales pilotes, la mobilisation des économistes des transports permet l'exploitation des nouveaux matériaux statistiques mis à leur disposition. Ainsi, en Aquitaine, une étude des entreprises de transport de la région est-elle menée sur la base du croisement de ces données avec le répertoire SIRENE (Système informatique pour le répertoire des entreprises et des établissements) de l'INSEE. Afin d'institutionnaliser cette nouvelle activité, le directeur régional de l'Equipement crée très rapidement au sein de la division Transports qui en a la charge, un Observatoire régional des transports. Cependant, le succès du terme « observatoire » auprès des directeurs régionaux de l'Equipement, demeure modeste. Très peu en effet dotent à l'époque leur structure d'un observatoire des transports, même si plusieurs autres directions régionales de l'Equipement (DRE) initient alors des expériences proches de celle qui se déroule en Aquitaine.[98] Il est intéressant, dès lors, de se demander ce que les agents des directions régionales du ministère de l'Equipement rangent dans la catégorie des « observatoires ». Le cas de la région Nord-Pas-de-Calais, dans laquelle l'expérience de l'OSERAIT a déjà plusieurs années, constitue un prisme éclairant.

Alors que l'OSERAIT, créé en 1984, rencontre un franc succès auprès des acteurs du transport routier régional, une cellule « observatoire » est créée au sein de la direction régionale de l'Equipement, chargée d'élaborer un tableau de bord régional du transport routier. L'explication vient de ce que « OSERAIT a [alors] plus une fonction de club que de service public d'informations ».[99] La structure ne permet donc pas de développer de manière satisfaisante le projet en gestation de systèmes d'expertise statistique en région. La décision de créer un deuxième observatoire des transports témoigne, ce faisant, de la conviction – que nourrissent alors les économistes de la DRE – que le terme « observatoire » désigne un projet distinct de la réalité de l'OSERAIT. Le projet d'observatoires régionaux des transports, qui se dessine dans les directions régionales du ministère de l'Equipement, est un projet d'économistes centré sur la production d'une information régionale nouvelle.

[98] *Ibid*., p. 23.
[99] *Ibid*.

Très peu de temps après, le Conseil national des transports (CNT) remet son traditionnel rapport de recommandation pour l'élaboration du Plan national. Regroupant l'ensemble des acteurs publics et privés du secteur, l'instance constitue un lieu d'expression officielle des revendications que soutiennent les structures professionnelles ou syndicales à l'égard des politiques gouvernementales. Le rapport pour le Plan est en revanche rédigé par l'« équipe permanente » du Conseil, dirigée par un groupe de quatre personnalités assez proches, par leurs trajectoires, des responsables de l'administration.[100] Animé à l'époque par un président, Guy Salmon-Legagneur, et un vice-président, Gaston Bessay, aux sensibilités politiques notoirement différentes, le CNT dispose d'une légitimité qui ne rend pas sans effet ses recommandations ou avis. Or, le rapport présenté au ministre en juillet 1989 prescrit la « mise en place d'un véritable service public régional d'information économique » dans la perspective des observatoires qui ont vu récemment le jour au sein des DRE. Le projet du développement de l'expertise statistique et économique en région bénéficie à nouveau, avec la seconde alternance législative en deux ans, du soutien officiel du gouvernement. Ce faisant, le contexte de la mise en œuvre du projet a également changé.

Gaston Bessay, vice-président du CNT et porteur, au sein de cette instance, du projet de systèmes d'informations régionales, ne cache pas une sensibilité de gauche. Proche des socialistes, il obtient de Michel Delebarre qu'il commande au CNT un rapport pour la définition d'un produit « observatoire régional des transports ». Proche également des économistes du ministère, il confie alors la réflexion qu'il qualifie de « méthodologique » au Comité d'évaluation et de développement de l'information sur les transports (CEDIT), dont le secrétaire général, Michel Houée, anime depuis plusieurs années un groupe thématique régional.

Il est important d'insister sur le type de projet qui est alors en préparation derrière le sigle des ORT. Ses promoteurs – les anciens du SAEP, les économistes des directions régionales, Gaston Bessay au CNT – partagent une vision d'économistes de la notion d'observation, par laquelle ils désignent une somme d'activités technico-scientifiques qui vont de l'élaboration d'un dispositif statistique régional (régionalisation de fichier nationaux ou création d'enquêtes) à la constitution d'un pôle d'informations plus qualitatif sur le monde du transport. Certains envisagent ensuite que les observatoires économiques régionaux soient dotés d'un « comité d'orientation », instance de consultation des acteurs régionaux devant

[100] Pour la composition complète de la structure, voir le numéro spécial de *La lettre du CNT* de mai 1997 (cf. Annexe 7)

permettre d'adapter la production statistique à la demande des utilisateurs, à la manière de ce qui se passe au niveau national avec l'OEST. Mais cet amendement pluraliste, qui donnerait aux ORT l'image d'outils « pour tous », ne doit pas abuser. Le comité d'orientation n'induit pas le changement de perspective du projet. Il ne s'agit pas, par ce biais, de faire des futurs ORT les outils régionaux de la concertation avec les professionnels. L'ORT est alors un projet d'économistes, qui ambitionnent de produire de la connaissance utile, pas de la concertation.

### *Mobiliser les ORT pour régionaliser la concertation avec les transporteurs routiers*

Comme l'OEST, le projet des observatoires régionaux des transports suscite très rapidement des réactions hostiles, de la part, notamment, des responsables de la direction des Transports terrestres du ministère de l'Equipement. Ces derniers craignent en effet que des structures régionales d'un tel type ne brouillent la visibilité de leur intervention en région, notamment en ce qui concerne la politique du transport routier de marchandises. La tentative de rattachement de l'OEST à la DTT, suscité par l'alternance législative de 1986, permet que se formule, peu après, le projet d'utiliser les ORT en gestation pour mener la politique de concertation régionale avec les transporteurs routiers, elle aussi en cours d'élaboration. L'idée fait alors l'objet de discussions au sein même de la communauté des économistes du ministère, à l'occasion d'un groupe de réflexion du CEDIT d'abord, puis lors des assemblées du Conseil national des transports. Mais, jusqu'au conflit routier de 1992, la perspective demeure à l'écart du processus d'institutionnalisation des ORT, repoussée par une majorité des économistes du ministère.

Dès sa formulation, le projet d'observatoires régionaux des transports inquiète les responsables de la direction des Transports terrestres qui l'envisagent comme concurrent de la dynamique initiée par leurs services au début des années soixante-dix avec l'implantation, dans les directions régionales de l'Equipement, de cellules d'économie des transports. A cette époque en effet, devant les faiblesses que montre le système d'administration du secteur économique du transport routier hérité du régime de l'Occupation, ces cellules sont mises en place pour rapprocher de la réalité économique du secteur les agents des directions régionales de l'Equipement.[101] Devant la généralisation des contournements de la législation en

[101] Sur l'héritage corporatiste de Vichy, on se reportera à la deuxième partie du travail de Nicolas Neiertz qui se penche sur la politique de coordination pendant les années d'après-guerre ; cf. Nicolas Neiertz, 1995, *op. cit.*, pp. 220-360. Il faut d'ailleurs mentionner la précision que l'auteur apporte de l'antériorité de la législation

particulier, il s'agit que les contrôleurs, mieux informés des contraintes de la profession, ciblent davanatage leurs procès verbaux et adaptent leurs sanctions.[102] Quinze ans plus tard, ces mesures n'ont pas suffi à enrayer la fraude, qui s'est au contraire généralisée.[103] On envisage alors de prolonger le mouvement engagé : plus que de la réalisation d'un contrôle intelligent, les directions régionales pourraient se charger de la mise en place d'une politique « d'animation » du secteur, basée notamment sur la diffusion d'informations économiques.[104] Les premières esquisses d'observatoires des transports se présentent alors comme les outils potentiels de cette nouvelle politique, qui serait, dans un tel schéma, réalisée en dehors du contrôle de la direction des Transports terrestres.

Les responsables de la direction des Transports terrestres, dont le contrôle sur l'action des directions régionales est remis en cause par le projet des ORT, estiment que ce projet est de nature à hypothéquer les chances de succès de leur politique de contrôle du transport routier de marchandises. Leur opposition obtient également le soutien d'une partie des économistes des transports, affectés depuis des années dans les directions régionales, qui s'inquiètent des conditions statutaires envisagées pour le projet des ORT. Il existe alors, en effet, d'importantes différences de statuts entre les « économistes des transports » de la DTT et les économistes de l'OEST qui font craindre aux premiers d'être les laissés pour compte de la réforme.[105] Globalement donc, les agents qui dépendent de la direction des Transports terrestres se montrent opposés au projet des ORT :

> *« Il faut se rappeler que la DTT s'était déclarée assez hostile à l'époque. L'adjoint du DTT, notamment, était pour l'observation dans les DRE mais pas pour les observatoires. Ces structures en effet allaient selon lui pomper l'argent perçu par les DRE auprès des entreprises inscrites au registre […]. Il est vrai que l'idée des*

corporatiste au régime de Vichy qui alimente ce faisant la thèse formulée par Gérard Noiriel des origines républicaines de Vichy ; *ibid*., p. 208.

[102] La vocation de ces cellules nous a été précisée par Georges Dobias, adjoint au directeur des Transports terrestres de 1974 à 1981 qui emploie l'expression de « contrôle intelligent » ; cf. Entretien avec l'auteur, *op. cit*.

[103] En 1983, François Dupuy et Jean-Claude Thoenig consacrent un chapitre de leur ouvrage à la politique du transport de fret qui décrit le recours à « la fraude comme solution » apportée par les transporteurs aux dysfonctionnements de l'action publique ; cf. François Dupuy, Jean-Claude Thoenig, 1983, *op. cit*., pp. 157-167.

[104] Direction du Personnel, *Réflexions sur les missions et l'organisation des Directions régionales de l'Equipement*, Ministère de l'Equipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports, janvier 1987, 12 p., p. 11.

[105] Le statut des « contractuels de haut niveau régi par l'arrêté du 10 juillet 1968 », très avantageux, stigmatise ainsi les personnels du SAEP recrutés après cette date. Issu des mouvements de mai au sein de l'Institut de recherche sur les transports (futur INRETS), il entretient également l'étiquette soixante-huitarde de ses agents.

*promoteurs des ORT était de contourner la DTT qui disposait de l'intégralité des financements d'études ».*[106]

Cette question de la maîtrise des financements, issus de la cotisation des entreprises de transports, et qui parviennent aux DRE par le biais du CNT pour la réalisation d'études, devient rapidement l'enjeu principal des discussions. Les observatoires régionaux des transports risquent en effet de s'approprier cette source de financement. Les responsables de la DTT trouvent alors une première solution au conflit d'intérêts qui se déclare en suggérant à la nouvelle équipe gouvernementale le rattachement de l'OEST à la DTT. Au-delà de son aspect financier, la logique d'une telle proposition prend tout son sens dans la perspective de l'histoire de l'expertise statistique au ministère de l'Equipement (cf. *supra*). Il s'agit, pour les ingénieurs de la DTT, d'orienter le développement de l'expertise statistique en région vers la mise en place d'une nouvelle politique de promotion et de développement du secteur du transport routier.[107] Le développement de l'expertise statistique au ministère de l'Equipement trouve une nouvelle fois sa légitimité auprès des ingénieurs de la maison dans son intégration à la conduite d'une politique à la charge du ministère.

L'idée du rattachement de l'OEST à la DTT étant finalement repoussée (cf. *supra*), le projet de mobilisation des observatoires régionaux en construction pour la mise en place d'une politique d'animation du secteur du transport routier demeure. D'autant qu'au sein même de la communauté des économistes du ministère qui porte le projet de ORT, les avis divergent sur les fonctions que de telles structures peuvent remplir. Ces divisions se retrouvent au sein même du groupe de travail qui se monte en quatre-vingt-dix au sein du CEDIT pour la définition d'un produit « observatoire régional des transports ». Les rapporteurs des travaux engagés sont en effet les deux économistes de la direction régionale de l'Equipement de Nord-Pas-de-Calais et ils nourrissent des visions distinctes. Philippe Rigaud anime le nouvel observatoire créé au sein de la DRE sur la base du constat que l'OSERAIT remplit avant tout une mission de concertation avec les transporteurs routiers de la région. Ainsi l'animateur du groupe de travail se souvient-il :

[106] Entretien avec un économiste du ministère à l'époque affecté dans une direction régionale, 1er septembre 1998.

[107] Cette action, qualifiée d'animation du secteur, constitue l'un des premiers signes du processus de sectorialisation de la politique menée par l'Etat en direction du transport de fret qui fera de ce dernier, au cours des années 1990, un « enjeu autonome » ; cf. Frédéric Ocqueteau, Jean-Claude Thoenig, 1997, *op. cit.*, pp. 397-423.

*« Dès le départ, il y avait des oppositions à l'intérieur du groupe. Certains envisageaient la constitution d'une expertise autonome. Christian Reynaud [directeur de l'OEST, ndlr] voyait également le projet comme un projet institutionnel, le moyen d'implanter l'OEST en région. C'est d'ailleurs logique. Il était président du CEDIT en plus. Il y avait aussi des gens comme Jacques Mutez, de la DRE Nord-Pas-de-Calais qui a joué un grand rôle, qui avait une sensibilité plus proche de la politique de contrôle... »*[108]

Les défenseurs de la promotion d'une expertise statistique mise au service de la concertation avec les professionnels du transports routier sont alors minoritaires au sein du groupe de travail du CEDIT. Cependant, quelques semaines avant la présentation par Jacques Mutez et Philippe Rigaud de leur rapport, le Conseil national des transports se prononce pour la mise en place d'observatoires régionaux des transports susceptibles de favoriser la concertation régionale, qu'il préconise, avec les professionnels du transport.[109] Minoritaires parmi les économistes du CEDIT, les défenseurs d'une mobilisation des ORT, pour entamer la régionalisation de la concertation avec les transporteurs routiers, obtiennent donc le soutien du Conseil national des transports.

### *L'instrumentalisation des Observatoires régionaux des transports*

Malgré la mobilisation, au sein du Conseil national des transports, des partisans d'une insertion du projet des ORT dans le programme d'une concertation régionale, les économistes à l'origine de l'initiative parviennent à maintenir l'orientation initiale d'un outil de développement du service public régional de l'information. Le rapport Mutez-Rigaud, clairement orienté dans cette direction, reçoit ainsi le double soutien du Conseil national des transports, puis du ministre des Transports. L'expérimentation de six observatoires régionaux des transports est ensuite envisagée, l'élaboration du cahier des charges étant confiée au CEDIT dont le soutien au projet initial des ORT est avéré. Mais, quelques semaines plus tard, le conflit des routiers de l'été 1992 bouleverse l'équilibre qui s'est fragilement instauré. Pour sortir de la crise, le Premier ministre publie un décret qui modifie la position du gouvernement à l'égard des transporteurs routiers. Dans les mois qui suivent, le ministre des Transports

[108] Entretien avec Michel Houée du 17 octobre 1997.

prolonge, dans un arrêté, la dynamique enclenchée et fixe, ce faisant, de nouvelles orientations pour les observatoires régionaux des transports en expérimentation. La concertation avec les transporteurs et leurs clients les chargeurs est au centre des missions confiées, par l'arrêté, aux ORT.

Après de nombreuses discussions nourries notamment par l'avis rendu en décembre par le CNT, le rapport du CEDIT rédigé par Jacques Mutez et Philippe Rigaud est finalement présenté au CNT en février 1991.[110] La teneur du rapport est conforme au projet initial des économistes de l'OEST. Aucun des quatre grands principes, tirés des expériences passées et présentés comme constitutifs des observatoires à bâtir, n'aborde l'hypothèse d'une mission de concertation avec les acteurs locaux du transport ou d'animation du secteur du transport routier. Tout juste est-il fait allusion aux partenaires de l'observatoire, la précision étant immédiatement apportée que « l'ORT ne devra pas se réduire à un club de gros producteurs ou utilisateurs d'informations ».[111] Le premier principe, qui affirme à plusieurs reprises la notion de service public, suffit à résumer le projet initial forgé à l'OEST.

Dans la mémoire des économistes promoteurs du projet, les discussions sont âpres au sein du Conseil national des transports, dont le président ne partage pas l'enthousiasme de son vice-président Gaston Bessay pour le projet d'ORT des économistes de l'OEST (cf. *supra*).[112] Mais le rapport est finalement approuvé, sans amendement sur les missions de concertation. Un mois plus tard, c'est le ministre des Transports Michel Delebarre qui vient renouveler son soutien au projet des observatoires régionaux des transports devant l'assemblée générale du Conseil national des transports. La proposition, contenue dans la conclusion du rapport du CEDIT, d'expérimenter la mise en place d'observatoires des transports dans plusieurs régions paraît alors sur le point d'être retenue.

Pourtant, quelques semaines plus tard, la démission du Premier ministre entraîne le départ de Michel Delebarre. Paul Quilès le remplace, assisté par Georges Sarre qui devient secrétaire d'Etat aux Transports routiers et fluviaux. L'institutionnalisation d'observatoires des transports s'en trouve retardée. Non seulement le projet perd-t-il en Michel Delebarre un soutien, mais la question de la suppression de l'OERT est à nouveau étudiée par le cabinet et par le directeur du Personnel et des services du ministère, proche de Paul Quilès. La structure

[109] Jacques Mutez, Philippe Rigaud, 1991, *op. cit.*, p. 4.
[110] Le rapport semble avoir été largement rédigé par Philippe Rigaud, les positions divergentes de Jacques Mutez n'y étant que peu retranscrites.
[111] *Ibid*., p. 24.
[112] Entretien avec Philippe Rigaud du 1er septembre 1998.

est en effet jugée trop proche des patrons du transport routier, éloignée des besoins en informations économiques de l'administration. Le directeur de l'OEST, Patrice Salini, l'un des promoteurs de la structure alors qu'il était au cabinet du ministre, est ainsi remplacé en janvier 1992 par un administrateur de l'INSEE, Jean-Pierre Puig, qui reçoit comme mission explicite le rattachement de l'OEST à la nouvelle direction des Affaires économiques et internationales (cf. *infra*).[113] Cependant, « face aux remontées des syndicats patronaux » qui expriment leur souhait de conserver les moyens d'analyse dont ils disposent avec l'OEST, le ministre préfère différer, comme ses prédécesseurs, la décision qui aurait, ce faisant, compromis gravement la création des observatoires régionaux des transports. L'observatoire national supprimé, comment en effet imaginer promouvoir encore la création d'observatoires régionaux ?

Quelques jours après l'arrivée du nouveau directeur de l'OEST, alors que la structure semble encore en sursis, les promoteurs du projet des Observatoires régionaux obtiennent un nouveau soutien du Conseil national des transports, qui recommande de procéder à l'expérimentation suggérée dans le rapport du CEDIT de l'année précédente. Ce dernier est alors sollicité pour réaliser le projet de cahier des charges des observatoires régionaux des transports, en collaboration avec l'OEST et les directions régionales concernées. Le secrétaire général du CEDIT, qui anime le groupe de travail, formule une première proposition de cahier des charges en août 1992. Cette proposition reprend largement les lignes tracées par le rapport Mutez-Rigaud et prépare l'installation d'un véritable service public d'informations régionales, centré autour de la constitution d'un noyau dur d'informations, commun à l'ensemble des régions. Seul le lien envisagé avec les contrats de Plan Etat-Régions en préparation fait écho aux débats sur l'utilité de ORT pour l'instauration d'une concertation régionale avec les acteurs économiques du secteur.[114] Mais la proposition intervient quelques semaines après l'important mouvement de grève des transporteurs routiers du début de l'été, qui a substantiellement modifié la perspective de l'action gouvernementale dans le secteur. Le compromis établi dès l'hiver 1991 à propos du projet des ORT paraît devoir être réévalué.

Dès le mois de juin, la discussion, au Parlement, du projet de loi instaurant le permis à points mobilise les transporteurs routiers. Les gros transporteurs soupçonnent l'Etat de vouloir réinvestir le secteur libéralisé depuis peu et regrettent que la répression cible à nouveau les

[113] L'objectif principal assigné au nouveau directeur est le rapprochement de l'expertise sur le secteur du transport qui s'est développée à l'OEST du reste de la littérature économique, cf. Entretien avec l'auteur du 15 octobre 1997.

[114] Michel Houée, « Observation régionale du marché des Transports : Projet de cahier des charges d'une expérimentation », CEDIT, 1er août 1992, 4 p.

véhicules. Leurs clients – les chargeurs, qui provoquent les infractions aux réglementations du travail, de la concurrence, ou de la circulation routière en favorisant la concurrence sauvage entre les transporteurs, sont en effet une nouvelle fois exclus de la politique de régulation du secteur du transport routier. Les petits transporteurs – les patrons salariés – ou les salariés des grosses entreprises, de plus en plus nombreux avec la concentration des entreprises, craignent quant à eux de perdre très rapidement leur outil de travail, tant ils se savent en infraction régulière avec le code de la route.[115] En quelques semaines, l'historique front uni des routiers se constitue et bloque toute la France. Le Premier ministre, qui sait avoir été nommé pour redorer le blason de son camp avant les élections législatives, redoute l'embrasement des revendications. Il prend donc personnellement la direction des négociations et facilite, ce faisant, la sortie du conflit. En effet, le décret, élaboré sur la base des négociations, met en cause, pour la première fois, la responsabilité des « donneurs d'ordres » – les chargeurs ou les organisateurs de transports – dans l'activité de transport de marchandises. Or, le ministre des Transports, habituellement en charge des négociations, ne dispose pas des prérogatives nécessaires pour prendre une telle décision, qui concerne l'ensemble des autres secteurs économiques auxquels appartiennent les clients des transporteurs. Le postulat de l'action administrative menée depuis des décennies dans le transport routier et qui faisait du transporteur la cible privilégiée des contrôles, est alors remis en cause.[116]

Le bouleversement du cadre de l'intervention de l'Etat dans le transport routier impose un certain nombre d'adaptations des textes réglementaires ou des pratiques administratives qui se rapportent à ce secteur. Concernant le domaine juridique, un nouveau décret, précisant les relations de sous-traitance dans le domaine du transport routier, est publié avant la fin de l'année. En matière de consultation des acteurs économiques, le conflit est interprété comme le résultat de la défaillance des organismes consultatifs.[117] Le ministre de l'Equipement entame alors une réflexion sur les moyens d'organiser une véritable politique de concertation, qui doit être élargie aux chargeurs, les donneurs d'ordres ayant été intégrés dans le système d'acteurs envisagé par l'administration. La suggestion est faite, au ministre, de mobiliser les observatoires régionaux, dont l'expérimentation a finalement été lancée dans six DRE pour favoriser l'émergence d'une concertation en région. Jean-Louis Bianco, ignorant sans doute les débats qui avaient rejeté cette perspective, marqué en revanche par le récent conflit, retient

[115] Pour l'analyse du contexte politique, économique et institutionnel du conflit, cf. Frédéric Ocqueteau, Jean-Claude Thoenig, 1997, *op. cit.*, pp. 415-416.
[116] François Dupuy, Jean-Claude Thoenig, 1983, *op. cit.*, p. 157.
[117] *Ibid*.

l'idée et profite de la lettre de mission qu'il adresse au directeur de l'OEST pour indiquer que les « observatoires régionaux devront avoir pour objectif essentiel d'alimenter la concertation avec l'ensemble des acteurs économiques locaux ».[118] Pour la première fois, un texte administratif officiel enregistre le basculement des ORT, encore en cours d'expérimentation, de la catégorie des outils fournisseurs de statistiques économiques à celle des outils fournisseurs de statistiques techniques. D'ailleurs, la lettre de mission du ministre précise que l'élaboration des « éléments statistiques régionalisés des enquêtes nationales de l'OEST » constitue un des moyens pour parvenir à cette concertation.

### *La confirmation du rattachement des ORT à la politique de concertation avec les transporteurs*

Lorsque le ministre inscrit la réorientation des ORT dans les textes administratifs, ces structures ne constituent encore qu'un projet en cours d'expérimentation dans plusieurs directions régionales de l'Equipement. Le besoin de concertation est cependant à nouveau diagnostiqué quelques semaines plus tard dans le rapport Dobias, qui débouche ensuite sur la mise en œuvre du Contrat de progrès, dont le suivi en région est confié aux DRE. Le directeur de la direction des Affaires économiques et internationales et le nouveau directeur de l'OEST, qui n'appartient pas au cercle de ses fondateurs, travaillent alors à la généralisation des ORT repositionnés sur le développement de la concertation avec les acteurs économiques régionaux. S'appuyant pour cela sur la structure informelle de médiation que constitue le Comité des directeurs transports, ils obtiennent le soutien des principaux responsables administratifs du ministère. A l'automne 1993, la généralisation des « ORT nouveaux » est ainsi décidée dans la cadre du suivi du Contrat de progrès.

Devant l'ampleur des dysfonctionnements de l'intervention publique dans le secteur du transport routier, mis à jour par la crise, le ministre exprime le souhait de faire un diagnostic approfondi de la situation économique du secteur. C'est l'occasion d'évaluer la politique de libéralisation des prix du transport routier, engagée six ans plus tôt par la précédente majorité législative. Dans cette perspective, la réflexion est confiée à Georges Dobias, alors directeur de l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS). Ingénieur général de Ponts et chaussées et ancien adjoint au directeur des

[118] Lettre de mission du 13 novembre 1992 signée par Jean-Louis Bianco, ministre de l'Equipement, du Logement et des Transports.

Transports terrestres, il dispose de la légitimité nécessaire pour établir un jugement de l'action administrative. Mais il est également suffisamment éloigné des réseaux socialistes pour ne pas être soupçonné d'esprit partisan dans son évaluation de la politique engagée par le gouvernement de Jacques Chirac. Conscient du caractère éminemment politique de la mission qu'on lui propose, Georges Dobias mobilise le Commissariat général du Plan pour abriter la réflexion. La constitution du groupe de travail est donc entourée d'une somme de précautions qui offrent à ce groupe le sceau de l'indépendance recherché par le gouvernement.[119] Les travaux du groupe, rapidement produits, sont ainsi largement diffusés, leur notoriété se construisant sous le nom de « rapport Dobias ».[120]

Le diagnostic principal du rapport est l'existence d'une offre de transport structurellement trop importante en regard de la demande. Ce décalage, nommé « surcapacité » du secteur du transport routier de marchandises, empêcherait que les prix des transports ne se fixent au-dessus de leurs coûts, dans des proportions suffisantes pour assurer une marge aux entreprises prestataires. Le rapport Dobias dresse donc le constat, six ans après la déréglementation de 1986, que le marché n'est pas parvenu à réguler le secteur comme les pouvoirs publics de l'époque l'escomptaient.

Le rapport préconise alors un renforcement de l'action publique dans le secteur. La méthode suggérée est celle d'un « Contrat de progrès » passé entre les différents acteurs du secteur du transport routier appelés à devenir partenaires : les pouvoirs publics et les professionnels du transport, mais également les chargeurs, dans la logique du décret « donneurs d'ordre » de l'été 1992. Selon les termes de ce contrat, l'Etat accepterait de fermer les yeux sur le diagnostic de la généralisation des infractions au code du travail, de la route et de la concurrence économique. En contrepartie, la profession s'engagerait à rentrer dans le cadre défini par la loi dans un délai de cinq ans.[121]

Concernant l'échelon régional, le rapport suggère de décliner la démarche nationale en contrats de progrès locaux, fondés sur l'organisation rapide de la concertation entre les différents acteurs du secteur. La création de « lieux de rencontre entre professionnels » permettrait ainsi aux organisations professionnelles de mieux jouer leur rôle d'interlocuteurs des pouvoirs publics. Le lien est alors tracé avec les « observatoires régionaux des transports

[119] Comme dans le cas de la Commission de l'information économique du VI$^{ème}$ Plan, on retrouve les usages de la formation de commissions dans le champ bureaucratique (cf. *supra*).
[120] Georges Dobias, « La situation économique du transport routier de marchandises », Commissariat Général du Plan, 1993, 32 p.
[121] *Ibid*., p. 27.

en cours de mise en place dans les DRE », qui pourraient constituer le support « intellectuel » de ces lieux de concertation régionaux.[122] Le rapport Dobias reprend donc à son compte la politique initiée par le ministère de l'Equipement quelques semaines plus tôt. Mais ce rapport constitue surtout une prise de position de Georges Dobias, perçu par ses collègues ingénieurs des Ponts et chaussées comme l'un des principaux artisans de la politique menée par la direction des Transports terrestres, en faveur du projet des Observatoires régionaux des transports.

Le consensus qui s'établit dans la profession et dans l'administration, autour du diagnostic réalisé par le groupe du Commissariat général au Plan impose au gouvernement nommé après l'alternance législative de mars 1993, de persévérer dans la perspective esquissée par son prédécesseur.[123] Au printemps, le Premier ministre annonce sa volonté d'engager la démarche du Contrat de progrès.[124] Comme le suggère également le rapport, les directions régionales de l'Equipement sont chargées du suivi du processus pour le ministère des Transports. En filigrane se dessine donc le maintien, par le gouvernement, du soutien apporté par le rapport Dobias au projet des ORT réorienté vers la concertation avec les acteurs locaux du transport routier.

Le projet des Observatoires régionaux des transports, porté par les économistes du CEDIT ou de l'OEST de Christian Reynaud puis de Patrice Salini, s'était toujours confronté à l'opposition des ingénieurs de la direction des Transports terrestres (cf. *supra*). En revanche, sa réorientation, provoquée par le conflit, vers un projet de développement de statistiques « techniques », susceptibles d'être mobilisées dans le cadre d'une politique de concertation nouvelle avec les acteurs économiques, a obtenu en quelques semaines le soutien emblématique de Georges Dobias. Son collègue directeur de la nouvelle direction des Affaires économiques et internationales, qui n'a pas perdu espoir que l'OEST soit à terme rattaché à sa structure, entrevoit dans ce renversement la possibilité de doter sa direction de structures

[122] *Ibid*., p. 15.
[123] Seules, peut-être, les fédérations des gros transporteurs ou organisateurs de transport s'opposent alors à ce qui constitue un réinvestissement des pouvoirs publics dans ce secteur récemment libéralisé.
[124] Cette décision de l'ancien ministre des Finances du gouvernement, qui a organisé la déréglementation du secteur, peut s'analyser, ainsi que le suggère l'économiste Maurice Bernadet, « comme une prise de conscience de l'erreur [des pouvoirs publics qui consistait à croire] qu'il suffisait de supprimer des dispositions manifestement contraires à la logique de l'économie de marché pour que cette dernière s'impose » ; cf. Maurice Bernadet, *Le transport routier de marchandises. Fonctionnement et dysfonctionnement*, Paris, Economica, 1997, 324 p., p. 261.

régionales.[125] Ingénieur général de Ponts et chaussées et ancien directeur de cabinet du ministre, Claude Martinand entreprend alors de vaincre les réticences de ses collègues de la direction des Transports terrestres, pour faire aboutir le projet reformulé des ORT.

En premier lieu, Claude Martinand clarifie la reformulation du projet des observatoires régionaux des transports. En effet, les prises de position des ministres ou du directeur de l'INRETS, en faveur d'observatoires consacrés à la concertation, n'ont pas modifié le cours de l'expérimentation menée dans les six régions pilotes, sur la base du cahier des charges rédigé par le CEDIT. Le directeur de la DAEI travaille donc avec le directeur de l'OEST à reformuler explicitement le projet des ORT afin que ceux-ci n'apparaissent plus aux responsables de la direction des Transports terrestres comme des structures potentiellement coûteuses et inutiles à l'administration, car trop autonomes, trop proches des professionnels du transport routier. Pour cela, il présente les ORT comme une occasion de reproduire, dans le secteur des transports, l'expérience réussie, vingt ans plus tôt, des Cellules économiques régionales dans le secteur du bâtiment et des travaux publics. Outils de concertation avec les professionnels du BTP à la disposition des directions régionales de l'Equipement, ces exemples doivent éloigner le spectre d'une reproduction, en région, du contesté OEST.

Pour convaincre ses collègues de la direction des Transports terrestres de l'intérêt du nouveau projet des observatoires, Claude Martinand choisit l'informel Comité des directeurs transports, à la création duquel il a participé quelques mois plus tôt.[126] La note de présentation du projet des ORT, adressée aux membres du comité en préparation de la réunion, est sans équivoque. Imprimée sur un papier à en-tête de l'OEST, il ne fait pas de doute qu'elle est rédigée par le directeur, tant son contenu est éloigné des projets anciens des économistes de l'OEST et proche de la vision que porte son collègue de la DAEI. Le paragraphe concernant les moyens à mettre en œuvre est ainsi exclusivement orienté vers l'installation d'un réseau parallèle à celui des cellules économiques du BTP.[127] Devant la présentation très opérationnelle du projet, les ingénieurs de la direction des Transports terrestres n'ont plus d'arguments à opposer à l'institutionnalisation des ORT. D'ailleurs, les participants à la

[125] La stratégie est un peu sophistiquée mais claire. En d'autres termes, si des ORT sont créés et rattachés à l'OEST, et l'OEST rattaché à la DAEI, la DAEI hérite d'une implantation régionale dont elle ne dispose pas et à laquelle le directeur semble par la suite attaché ; cf. Entretien avec l'auteur du 27 juin 1996.

[126] Structure de coordination entre les différentes directions du ministère, le comité doit permettre au ministère de l'Equipement de parler d'une seule voix dans le groupe de travail organisé par le Commissariat général au Plan « Transports 2010 ». Son animation est confiée à Christian Brossier, président de la 4ème section du Conseil général des ponts et chaussées ; cf. Entretien avec l'auteur du 14 novembre 1997.

[127] « Note à l'attention des membres du Comité des directeurs transports concernant les Observatoires régionaux des transports (ORT) », OEST, 23 juillet 1993, 7 p., p. 2.

réunion du Comité des directeurs transports du 9 septembre 1993 consacrée aux ORT ne gardent pas le souvenir qu'une opposition au projet eût été exprimée.[128]

Forts de l'accord tacite de l'ensemble de leurs collègues, les directeurs de la DAEI et de l'OEST engagent alors la procédure de mise en place d'Observatoires régionaux des transports, dans toutes les directions régionales de l'Equipement. Ils adressent ainsi aux préfets régionaux et aux directeurs régionaux de l'Equipement un appel à propositions pour le financement de projets d'observatoires, sans même attendre la fin de l'expérimentation imaginée par le CEDIT. La méthode donne l'impression que les économistes de l'OEST investis depuis des années dans le chantier sont cordialement écartés.

> *« Comme il avait été envisagé à l'origine, le CEDIT procédera dès le début de 1994 à une évaluation des résultats de cette expérimentation. Mais on peut d'ores et déjà constater que la faisabilité de plusieurs applications majeures susceptibles de relever des ORT a pu être étudiée, et qu'un début de pratique de concertation avec les partenaires a vu le jour au plan régional ».*[129]

La comparaison avec les cellules économiques du BTP ne laisse pas de doute quant à la réorientation nette du projet vers la politique de concertation avec les acteurs économiques du secteur du transport. De ce point de vue, on peut conclure que la tentative manquée des économistes de l'OEST renvoie à la tradition dominante, au sein du ministère de l'Equipement de développer des outils d'expertise statistique, en lien, de près ou de loin, avec la mise en œuvre des politiques menées par les agents du ministère. La situation nous a d'ailleurs été expliquée en des termes clairs par un ingénieur général des Ponts et chaussées ancien responsable du système statistique du ministère de l'Equipement :

> *« Les statisticiens développent une logique d'offre qui conduit à chercher la clef en dessous du réverbère, là où c'est éclairé. Donc, ils managent des grands systèmes qui évoluent très lentement et ils répugnent à faire des enquêtes légères en fonction des besoins, car ils estiment que c'est déchoir. Mais c'est pareil à l'IGN, ils n'aiment pas faire des trucs rapides et succincts alors que c'est la demande, en général, des décideurs, qui préfèrent avoir des trucs grossiers, mais à temps, plutôt qu'un truc chiadé mais trop tard. Tant que les gars auront pas compris ça... Alors, il en faut pour*

[128] Entretien du 31 janvier 2000 avec Olivier Paul-Dubois-Taine en charge également de l'animation du comité.
[129] Courrier du ministère de l'Equipement, des Transports et du Tourisme, « Mise en place d'un réseau d'Observatoires Régionaux des Transports (ORT). Appel à propositions des Directions régionales de l'Equipement (DRE) », DAEI/OEST, 9 novembre 1993.

*les chercheurs, pour les gens qui font des longues rétrospectives... Nous sortons d'ailleurs les comptes statistiques logements, le compte transports, tous les ans, ils sortent une rétrospective sur dix ans des grandes évolutions de la politique du logement, c'est puissant. Mais faire de la prévision et de la prospective c'est autre chose. C'est bien le rétroviseur, mais quand vous avez des enquêtes qui sortent au bout de deux ans et demi, trois ans, bon, je veux dire, ça intéresse qui ? »*[130]

Il ne s'agit pas cependant de dénier un ambition scientifique aux promoteurs de ces structures. On peut souligner, à ce titre, l'affirmation faite des « principes de constitution des ORT » dans l'appel à propositions signé par les directeurs de la DAEI et de l'OEST. La notion de « service public d'observation économique et statistique », promue à l'origine par les économistes du ministère, est ainsi largement reprise et développée. Cette concession faite au projet initial des ORT donne d'ailleurs l'impression à certains ingénieurs, convertis tardivement au projet, sur la base de la démonstration de leur collègue de la DAEI de s'être faits trop rapidement convaincre. Ainsi, l'un d'entre eux nous avouera avoir été surpris, par la suite, de la réalité des Observatoires régionaux des transports :

*« Je suis quand même étonné de l'attitude de Martinand qui m'avait beaucoup parlé de ces horribles administrateurs de l'INSEE qui voulaient produire de la statistique pour le plaisir... »*[131]

L'ambiguïté qui demeure quant à la fonction accordée à l'expertise statistique, dans le projet des ORT tel qu'il est présenté aux agents de l'ensemble de directions régionales de l'Equipement, annonce les débats et les étapes de la mise en œuvre régionale du programme que nous envisageons à travers les contextes des régions Rhône-Alpes et Nord-Pas-de-Calais.

A l'issue de cette phase du développement des Observatoires régionaux des transports, qui précède leur institutionnalisation dans l'ensemble des régions, on comprend donc l'utilité que comportait le détour fait par la présentation des deux traditions du chiffre des ingénieurs du ministère de l'Equipement. Ce détour permet de mieux appréhender la genèse d'un projet qui débute du côté des statistiques économiques et qui s'institutionnalise dans le cadre d'un projet de production de statistiques techniques, traditionnelles au ministère de l'Equipement,

[130] Entretien avec l'auteur du 27 juin 1996.
[131] Entretien réalisé le 14 novembre 1997 avec un ingénieur général de Ponts et chaussées.

c’est-à-dire de statistiques destinées à la gestion d’un problème bien spécifique dont les ingénieurs du ministère ont la charge – en l’occurrence le contrôle du transport routier de marchandises.

CHAPITRE 7

# LES USAGES DE LA STATISTIQUE DANS LES OBSERVATOIRES RÉGIONAUX DES TRANSPORTS

Comment poursuivre l'histoire de l'institutionnalisation des Observatoires régionaux des transports sur la période, très contemporaine, de leur installation ? Notre choix de nous pencher sur deux d'entre eux seulement, à l'occasion d'enquêtes régionales spécifiques menées auprès de leurs agents et partenaires, distingue ce chapitre de tous les précédents, construits à partir du dépouillement de fonds nationaux d'archives ou de l'entretien d'acteurs nationaux de la mise en œuvre des politiques régionales de la statistique. Les raisons pratiques de ce choix, ainsi que les inflexions problématiques qu'il impose ou permet, ont déjà été mentionnées dans l'introduction de ce travail. Il s'agit seulement de préciser ici la démarche suivie pour réaliser ces enquêtes, ses conditions de possibilité, mais également les matériaux complémentaires qui ont été mobilisés pour ce chapitre.

Le contexte opérationnel dans lequel a été constituée la principale source utilisée dans ce chapitre impose plusieurs remarques. Au-delà du point de vue qu'engage la situation d'évaluateur dans laquelle nous avons conduit nos entretiens s'ajoutaient les risques d'incompréhension que faisait courir notre statut d'agent du ministère de l'Equipement – lié aux ORT – ainsi que notre situation administrative au sein du laboratoire chargé de l'étude, installé dans une école de ce même ministère. Devant la difficulté de démontrer l'indépendance des recherches conduites par notre laboratoire vis-à-vis de la politique menée par le directeur régional de l'Equipement, nous n'avons évoqué notre situation institutionnelle à nos interlocuteurs extérieurs au ministère que dans les cas, rares, d'une demande explicite de leur part. Nous nous sommes présenté de prime abord en notre qualité de doctorant en science politique. Face aux agents des directions régionales de l'Equipement en revanche, notre statut d'ingénieur des Travaux publics de l'Etat constitua un moyen incontestable d'obtenir plus facilement les informations recherchées sur les processus d'élaboration des productions chiffrées (cf. *supra*).

Il faut également signaler parmi les qualités de notre matériau, celle – imprévue – offerte par les périodes au cours desquelles ont été réalisées nos enquêtes. La première s'est en effet déroulée à l'automne 1996, alors que le mouvement de grève des salariés du transport

routier couvait et que les relations entre les professionnels et l'administration se tendaient, concourant à radicaliser les positions, souligner les discours, éclairer mieux, donc, les enjeux. La seconde enquête au contraire, menée dans le cadre de la préparation du Contrat de plan Etat-Régions dans lequel est inscrit l'observatoire envisagé, orienta les agents enquêtés vers l'utilisation d'un discours consensuel ayant pour fonction de ne pas grever l'allocation de crédits accordés au secteur du transport routier. La discussion permit ainsi de mettre à jour, a contrario, les intérêts escomptés de la participation à l'observatoire.

Nous mobilisons en second lieu un matériau d'entretiens réalisés, hors du contexte de nos deux enquêtes, avec les responsables nationaux du système statistique du ministère de l'Equipement ou de l'INSEE, ou encore avec des agents du champ de la production statistique établis à Lyon. Nous utilisons ainsi une partie des entretiens réalisés au cours de notre DEA auprès d'agents de la direction régionale de l'INSEE ou notamment de la Communauté urbaine de Lyon. Enfin, la source constituée par les entretiens est complétée par l'exploitation d'archives privées, mises à notre disposition par certains agents rencontrés au cours de nos enquêtes, et la consultation des rapports administratifs ou documents officiels disponibles au centre de documentation du ministère de l'Equipement.

Une première section est ainsi consacrée à la présentation des contextes parallèles des observatoires des transports de Rhône-Alpes et Nord-Pas-de-Calais, remise dans la perspective de la constitution d'un réseau national des observatoires des transports (7.1.). On aborde ensuite la qualification de ces expériences institutionnelles, les ORT étant alors envisagés sous l'angle de lieux de concertation entre les différents partenaires locaux du secteur des transports. On soulignera précisément les caractéristiques de ces lieux, les processus d'évolution du système politico-administratif local qui permettent de parvenir à leur constitution. Il s'agira cependant de relativiser l'ampleur de ces changements, en insistant, au contraire, sur la place que conservent les services de l'Etat dans la gestion des affaires publiques locales (7.2.).

Dans une dernière section, on aborde enfin la question du choix de la forme statistique pour organiser les lieux de concertation locaux que sont les observatoires. En envisageant tout à la fois la réticence des statisticiens d'Etat à ranger les productions chiffrées des observatoires dans la catégorie des statistiques et les attributs de légitimité scientifique dont ces productions disposent, malgré tout, aux yeux de leurs partenaires, on aboutit d'abord à proposer la fabrication d'une catégorie heuristique : la « localistique ». Au-delà de l'enjeu de

sa désignation, il s'agit surtout d'envisager la dynamique du développement de cette forme d'expertise qui explique le succès des observatoires (7.3.).

## 7.1. Les institutions d'une configuration régionale du champ politico-administratif local

Le développement d'observatoires des transports en liaison avec les directions régionales de l'Equipement constitue pour une part la mise en œuvre régionale d'une politique nationale dont on a décrit la genèse, menée sous l'impulsion du ministère de l'Equipement. Compte tenu cependant des divers projets institutionnels qui se sont agrégés derrière la même bannière sans se fondre réellement dans un programme commun, compte tenu également des contextes politiques et administratifs régionaux, les observatoires recouvrent des programmes d'action qui s'orientent tantôt vers la production d'une expertise économique régionale, tantôt vers l'organisation de la concertation avec les acteurs locaux du secteur du transport. Les formes institutionnelles que prennent ces initiatives sont elles-mêmes diverses, l'observatoire devenant, selon les régions, une service administratif de la direction régionale de l'Equipement, une association loi 1901 regroupant les acteurs locaux du secteur,[1] ou encore une initiative partenariale entre l'Etat et la Région inscrite au Contrat de plan. Les Observatoires régionaux des transports se bâtissent ainsi comme les institutions d'un système politique local, reléguant au second plan l'aspect de la mise en œuvre régionale d'une politique nationale.

Dans les régions Rhône-Alpes et Nord-Pas-de-Calais, les situations s'opposent à de multiples titres. Structurellement d'abord, l'ORT Rhône-Alpes est composé de deux services rattachés aux divisions de la direction régionale de l'Equipement, alors que son homologue en région Nord-Pas-de-Calais, la Cellule économique régionale des transports (CERT) fonctionne sur la base d'une mise à disposition d'agents de l'Etat, mais également du Conseil régional, selon des modalités inscrites au Contrat de plan Etat-Région. Fonctionnellement ensuite, l'ORT Rhône-Alpes est très largement le fruit d'un partenariat renforcé entre les représentants de l'Etat et ceux de la Chambre régionale de commerce et d'industrie, tandis que ces derniers participent très marginalement au fonctionnement de la CERT Nord-Pas-de-

[1] De nombreuses variantes de cette solution existent, selon que l'adhésion à l'association est libre ou payante, les présidences ou trésoreries confiées à des acteurs privés ou pas, transporteurs ou pas, etc...

Calais. L'une et l'autre des deux structures reposent également sur un partenariat avec les représentants des transporteurs routiers, sur des modes cependant différenciés, liés à la structuration de la représentation professionnelle du transport routier dans ces deux régions. En termes de missions enfin, l'ORT et la CERT s'inscrivent dans des dynamiques antagonistes, le premier alimentant la concertation régionale prévue dans la politique du Contrat de progrès, et la seconde promouvant l'information économique régionale dans le secteur du transport routier. Pour toutes ces raisons, nous abordons d'abord séparément les deux terrains régionaux de notre enquête en insistant sur leur sociologie respective, en particulier les partenariats à l'origine des deux initiatives de l'ORT et de la CERT. On retient pour ce faire une perspective diachronique liée à la genèse du projet des ORT en région. On revient ensuite longuement sur la place des représentants des transporteurs routiers dans ces dynamiques institutionnelles régionales, place liée à la nature des objectifs poursuivis, et à la structure de la représentation économique locale.

### *Le partenariat avec la Chambre régionale de commerce et d'industrie : le cas de l'ORT Rhône-Alpes*

En Rhône-Alpes, une mésentente, au cours de l'année 1992, entre le président du Conseil régional et le préfet de région provoque le retrait du Conseil régional du projet d'Observatoire régional des transports alors en préparation. L'initiative est cependant reprise quelques mois plus tard par la direction régionale de l'Equipement dans le cadre de la politique du Contrat de progrès qui s'engage. L'ORT devient alors un service de la DRE, dont la mission est d'organiser la concertation avec les acteurs économiques du transport sur la base d'un partenariat avec l'Office interconsulaire des transports et des communications du Sud-Est (OITC), émanation de chambres de commerce du quart sud-est du pays, chargé de la défense de l'intérêt des entreprises (transporteurs et chargeurs) dans les politiques de transport. Réorganisation des divisions de la direction régionale de l'Equipement, recrutement de nouveaux agents, le montage de l'ORT Rhône-Alpes correspond d'abord à un changement d'orientation de la politique menée, par les agents de l'Equipement, en direction des acteurs économiques du secteur du transport routier. De l'application des règlements élaborés par l'échelon national, il s'agit de passer à l'organisation d'une concertation régionale avec l'ensemble des acteurs économiques locaux. Le développement de l'outil statistique et d'analyse économique se présente comme le moyen d'y parvenir.

En janvier 1992, Rhône-Alpes ne fait pas partie des six régions d'expérimentation du projet d'ORT retenues par le Conseil national des transports. Mais, quelques semaines plus tard, les élections régionales du mois mars se traduisent par la percée des écologistes, particulièrement sensible en Rhône-Alpes. Leur nombre de sièges au Conseil régional les constituent en force d'appoint potentielle pour le président réélu qui ne dispose lui, que d'une majorité relative dans la nouvelle assemblée.[2] Au-delà de l'arithmétique électorale, le scrutin régional a été l'occasion que s'expriment dans la population des préoccupations en matière d'écologie et d'aménagement du territoire. L'organisation du transport ferroviaire est ainsi inscrite au sommet de l'agenda du président du Conseil régional.[3] L'exécutif régional souhaite en premier lieu se constituer une expertise en matière de transports régionaux. Il se rapproche donc des services de l'Etat en région qui disposent de compétences en la matière : le secrétariat général aux Affaires régionales de la préfecture et la direction régionale de l'Equipement.

Le projet d'Observatoire régional des transports en préparation est très proche de ce qu'envisagent alors les économistes de l'OEST. Le dossier est ainsi tenu à distance des problèmes liés à la concertation avec les transporteurs routiers dont le ministre estime qu'ils ont été à l'origine du conflit de l'été (cf. *supra*). Lors de la réunion de lancement de l'observatoire, le préfet de région revendique d'ailleurs la distinction :

> *« Il ne s'agit pas de mettre en place une nouvelle structure de concertation, […] mais bien un outil partenarial d'aide à la décision dans le domaine du transport régional ».*[4]

La réunion est finalement un échec. Les deux partenaires ne parviennent pas à se mettre d'accord sur les moyens matériels pour organiser l'observatoire, sur le lieu de son implantation surtout, chacun souhaitant une installation au sein de ses propres locaux administratifs.

Malgré le départ de la réunion du président du Conseil régional, les représentants de l'Etat considèrent la création effective et poursuivent la discussion avec les autres partenaires

[2] Entretien avec Dominique Mignot, élu sur l'une des listes écologistes, 4 mars 1997.

[3] Le dossier a été délaissé par le Conseil régional au cours de la précédente mandature, pris en charge par les départements de la région qui se sont rassemblés en syndicat pour passer une convention avec la SNCF. Créé en 1989, le Syndicat pour l'organisation des transports ferroviaires en Rhône-Alpes (SOFRA) réunit ainsi les huit Conseils généraux de Rhône-Alpes et le Conseil régional.

du projet, notamment les chambres de commerce.[5] Lorsque le ministre de l'Equipement engage, dès les derniers mois de 1992, la généralisation de l'implantation d'ORT dans le cadre de la mise en place d'une politique de concertation régionale avec les transporteurs routiers, la coquille vide de l'observatoire officialisée quelques mois plus tôt est ainsi mobilisée par le directeur de l'Equipement de Rhône-Alpes. Ce dernier sollicite la Chambre régionale de commerce et d'industrie (CRCI) pour lancer un « programme d'actions en matière d'animation du secteur des transports routiers de marchandises dans le cadre de l'Observatoire régional des transports ».[6] Le projet d'observatoire est donc largement réorienté d'une mission de production d'une expertise régionale en matière de transports à une mission de concertation dans le secteur du transport routier de marchandises dans laquelle « l'observation économique apparaît comme une des bases du partenariat ». Tout en regrettant cette orientation, ainsi que l'absence du Conseil régional, la Chambre régionale de commerce, par la voix du président de l'OITC du Sud-Est, accepte cependant la proposition qui promet une amélioration de l'information économique régionale.[7]

> *« Au niveau de la CRCI, on avait déjà avant le souci de disposer de plus d'informations, de données, notamment statistiques, ayant trait au transport. Lorsqu'on parle de la création d'une infrastructure nouvelle, nous, milieu économique (et même les acteurs administratifs régionaux), ne disposons pas de l'information scientifique rigoureuse. Nous sommes en présence de données statistiques sur le trafic, sur les entreprises, qui sont souvent nationales, peu régionalisées, encore moins départementalisées. On souffre donc d'un déficit d'informations ».*[8]

La direction régionale de l'Equipement et la Chambre régionale de commerce confient donc à trois de leurs agents – respectivement deux ingénieurs et un économiste des transports

[4] Note technique rédigée par la DRE sur la base des éléments de réflexion commune avec les services de la Région (direction de l'Urbanisme et des Communications), « Observatoire régional des transports », 16 décembre 1992.

[5] La Chambre régionale de commerce avait en effet formulé dès 1991 son souhait de voir se constituer un « observatoire, qui pourrait être chargé […] de la constitution d'une base de données sur les trafics régionaux pour préparer la programmation du réseau autoroutier » ; cf. CRCI, « Les infrastructures routières, une nécessité pour bâtir l'avenir de Rhône-Alpes », 12 septembre 1991, 12 p., p. 12.

[6] Allocution du directeur régional de l'Equipement lors de la première réunion de l'observatoire régional des transports, le 2 décembre 1994.

[7] Le souhait de la CRCI de voir le Conseil régional réintégrer le partenariat qui s'instaure à l'occasion de l'ORT fait écho aux travaux d'Olivier Nay, déjà sollicités, qui démontrent les entreprises de légitimation croisée que mènent ces structures en développant leurs partenariats ; cf. Olivier Nay, 1997, *op. cit.*, pp. 296-298.

[8] Entretien avec l'agent de la CRCI en charge du partenariat avec l'observatoire régional des transports, 30 septembre 1996. L'entretien anonymisé est retranscrit dans son intégralité en annexe ; cf. Annexe 8.

– le soin de développer une expertise économique consacrée à la politique du transport routier de marchandises, qui servira de base à l'organisation de réunions de l'ensemble des acteurs locaux de ce secteur. Pour ménager les perspectives de développement d'une activité d'observation parallèle dans le secteur du transport de voyageurs, le directeur régional de l'Equipement décide que ce groupe formera le « collège transport routier de marchandises » (cf. Figure 18). Le second collège de l'observatoire consacré au « transport de voyageurs » demeurant cependant plusieurs années en projet, l'ORT Rhône-Alpes est rapidement assimilé à son collège transport routier de marchandises. Nous emploierons quant à nous les termes et sigle de l'ORT pour le désigner.

**Figure 18. La composition du collège transport routier de marchandises**

- Direction régionale de l'Equipement
- Office interconsulaire des transports et des communications
- Fédérations professionnelles du transport routier (cf. *infra*)
- Organismes de formation professionnelle du transport routier
- Direction régionale de l'INSEE
- Direction des Douanes
- Observatoire régional de l'emploi et de la formation professionnelle
- Banque de France
- Laboratoire d'économie des transports
- Trésorerie générale
- Direction régionale du Travail dans les transports

La création de l'ORT constitue un bouleversement des missions confiées aux agents de la direction régionale de l'Equipement (DRE). En effet, en matière de transport routier de marchandises, les directions régionales étaient jusque là chargées, avec les directions départementales, de la partie réglementaire et répressive de la politique menée par le ministère.[9] La concertation avec les transporteurs était réservée à l'échelon national, par le biais notamment du Conseil national des transports (cf. *supra*). L'activité des inspecteurs départementaux et régionaux des transports s'organisait autour de la délivrance des licences de transport et du contrôle du respect de la législation en application de la réglementation élaborée par la direction des Transports terrestres du ministère. Les savoir-faire professionnels

[9] Sur l'importance des missions régaliennes dans les directions régionales de l'Equipement en matière de transport routier, on pourra se reporter à Julien Langlet, "L'évolution des politiques de l'Etat en région. Le cas du transport routier de marchandises", mémoire de Travail de fin d'études de l'Ecole nationale des travaux publics de l'Etat, sous la direction de Fabrice Bardet, Vaulx-en-Velin, 1999, 84 p.

de l'inspecteur des transports de la DRE apparaissent ainsi inadaptés à la nouvelle mission de concertation avec les transporteurs.

Le directeur régional de l'Equipement crée alors une division « Economie des transports », distincte de celle qui est chargée du contrôle et il la confie à un ingénieur du ministère dont la trajectoire professionnelle s'est déroulée à l'écart du secteur des transporteurs.[10] L'enjeu est alors d'éloigner de l'ORT, autant que faire se peut, l'ancienne logique de contrôle des transporteurs qui prévalait à la DRE. Le responsable de la division qui sera en charge du développement de l'ORT n'est pas non plus recruté parmi les économistes des transports dont le ministère dispose. Le choix confirme l'intention du directeur régional : le développement de l'expertise statistique en Rhône-Alpes est secondaire au regard de l'objectif de l'organisation de la concertation avec les acteurs économiques locaux. Le responsable de la division « Economie des transports » conserve ainsi le souvenir d'avoir été recruté d'abord pour son expérience en ce qui concerne les « montages d'opérations en partenariat ».[11] Lui-même, d'ailleurs, recrute de la même manière son adjointe, en charge pourtant du volet statistique du projet de l'ORT. Ingénieur également, la nouvelle animatrice de l'observatoire a été retenue notamment pour son « sens des relations publiques » et pour sa connaissance du secteur complexe des transports dans lequel elle a déjà connu une expérience professionnelle.[12] La maîtrise des outils statistiques ou d'analyse économique ne se présente pas comme l'enjeu essentiel du développement de l'ORT Rhône-Alpes.

### *La Cellule économique régionale des transports du Nord-Pas-de-Calais inscrite au Contrat de Plan Etat-Région*

A la différence de Rhône-Alpes, la région Nord-Pas-de-Calais fait partie, en janvier 1992, des six régions retenues par le Conseil national des transports pour expérimenter le projet en gestation des ORT. Elle est choisie notamment parce qu'elle est déjà le siège de trois expériences d'observatoires des transports menées par la direction régionale de l'Equipement et le Conseil régional, la plus ancienne, toujours en fonctionnement, reposant sur un partenariat entre ces deux institutions (cf. *supra*). L'installation de la Cellule économique

[10] Les corps d'ingénieurs du ministère sont réputés composés d'ingénieurs polyvalents qui peuvent occuper successivement des postes dans des secteurs d'activité aussi distincts par exemple que la maîtrise d'œuvre des infrastructures routières, l'habitat social, l'urbanisme, la sécurité routière ou le contrôle du transport de marchandises.
[11] Entretien avec l'auteur du 4 juillet 1996.
[12] Entretien avec l'auteur du 3 juillet 1996.

régionale des transports s'opère donc au cours de l'année 1993 sur la base de pratiques professionnelles établies, et débouche, de ce fait, l'année suivante, sur une inscription de l'initiative dans le Contrat de plan Etat-Région. En conformité avec la pratique régionale, les acteurs économiques du secteur du transport sont également associés à la démarche. A la différence du contexte de l'ORT Rhône-Alpes en revanche, les chargeurs ne tiennent pas la même place essentielle dans le dispositif institutionnel et fonctionnel.

Même si les économistes de la direction régionale de l'Equipement jugent très vite après sa création en 1984 que l'OSERAIT ne remplit pas à proprement parler sa mission d'observation (cf. *supra*), le succès de l'entreprise favorise, plusieurs années durant, les rapprochements entre les techniciens de la direction régionale de l'Equipement et ceux du Conseil régional. Avec l'alternance législative de mars 1986, qui place l'exécutif régional dans l'opposition au gouvernement, les rapports entre les deux institutions se distendent quelque peu, grevant les possibilités de formulation de projets communs au moment de la préparation du Contrat de plan Etat-Région voté au printemps 1988. Lorsque les négociations s'engagent pour le Contrat de plan suivant, au cours de l'année 1993, la situation politique est identique. Mais, le directeur départemental de l'Equipement, nommé un an plus tôt, est favorable au développement d'une démarche commune avec le Conseil régional pour constituer une expertise solide en matière de transports :

> *« Le volet transport [du Contrat de plan Etat-Région] était très important. On ne parlait pas encore de politique intermodale [de coordination des modes de transport, ndlr], mais on négociait en même temps les programmes sur le plan routier, sur le plan ferroviaire, sur le plan des voies navigables. Dans ce cadre, cela me paraît normal qu'on se soit mis à réfléchir avec les régions à des systèmes d'observation de la mise en œuvre des politiques publiques ».*[13]

Ainsi le financement d'une Cellule économique régionale des transports est-il en fin de compte inscrit au Contrat de plan signé au printemps 1994. La CERT constitue donc un partenariat qui engage l'Etat et le Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais dans le développement de l'observation économique du secteur des transports. Il faut noter que la démarche intervient alors que s'enclenche le processus de transfert aux conseils régionaux de

[13] Entretien avec Patrice Raulin, alors directeur régional et départemental de l'Equipement à Lille, 21 octobre 1997.

l'organisation du transport ferroviaire jusque là à la charge de la SNCF.[14] Elle contribue ainsi à réorienter la CERT du secteur du transport routier auquel elle était rattachée par la tradition initiée par l'OSERAIT vers une perspective plus transversale aux différents modes de transport. Il s'agit d'une différence importante avec l'ORT Rhône-Alpes.[15]

Matériellement, le Contrat de plan prévoit un financement consacré à la conduite des études de cinq millions de francs sur cinq ans, par tranche de cinq cent mille Francs par an pour chacun des deux partenaires.[16] En ce qui concerne l'Etat, les financements proviennent des budgets alloués par les directions du ministère sur la base des projets d'étude annuellement présentés par la DRE.[17] En complément de ces budgets annuels consacrés à l'engagement d'études confiées à des structures de recherche ou d'expertise, la CERT fonctionne sur la base d'une mise à disposition d'agents de l'Etat et du Conseil régional chargés du suivi de ces études ainsi que du fonctionnement quotidien de la structure : lancement des appels d'offre, suivi de la conduite des études, diffusion des résultats et organisation des discussions. Comme en Rhône-Alpes en effet, l'initiative comprend un volet de concertation avec les acteurs locaux du secteur des transports. Compte tenu de vocation intermodale cependant, la liste des institutions conviées à participer aux réunions organisées par la CERT est à la fois plus longue et varie selon les thématiques abordées (cf. Figure 19 pour le thème du transport transfrontalier).

Du côté de la DRE, le responsable de la mission Economie des transports à laquelle est rattachée l'activité de la CERT est Philippe Rigaud, ancien rédacteur du rapport consacré à l'expérimentation des premiers ORT. Il est donc, à la différence de son collègue en Rhône-Alpes, économiste des transports. La situation fait écho à la fonction qui est alors définie à la CERT. La cellule est en effet tenue à l'écart de la charge du suivi du Contrat de progrès, pour laquelle l'orientation du développement des observatoires la destinait.[18] Le choix de l'expression « cellule économique », pour signaler une activité d'observation, apparaît à ce

[14] L'élaboration des conventions Régions-SNCF par les conseils régionaux se déroule sur la base du rapport commandé par le ministre de l'Equipement au sénateur Hubert Haenel en novembre 1993 ; cf. « Régions, SNCF : Vers un renouveau du service public », Rapport sénatorial remis au ministre le 31 mars 1994, 29 p.

[15] Pour la visualisation de l'ensemble des différences qui séparent l'ORT Rhône-Alpes et la CERT du Nord-Pas-de-Calais, on se reportera à la Figure 20 établie à la fin de la présente section.

[16] D'un strict point de vue juridique, la CERT ne dispose donc pas de la personnalité morale que conférerait une structure associative par exemple et qui permettrait l'emploi de personnel.

[17] Les directions concernées sont la direction des Affaires économiques et internationales, la direction de la Recherche et des affaires scientifiques et techniques, la direction des Routes et la direction des Transports terrestres.

[18] La mission de suivi du contrat de progrès est alors confiée au service régional des Transporteurs routiers de la direction régionale, dirigé par Jacques Mutez, le second rédacteur du rapport sur l'expérimentation des ORT. Il avait marqué à cette occasion sa prise de distance à l'égard du projet d'observatoire.

titre explicite. Le Conseil régional est d'ailleurs très attaché à ce que la CERT ne soit pas mêlée au dossier du Contrat de progrès qui concerne le ministère de l'Equipement. La chargée d'études transport mise à disposition de la cellule par le Conseil régional tient d'ailleurs à préciser que : « réduire les observatoires au suivi du Contrat de progrès me semblerait bien triste ».[19] La même détermination à ne pas mélanger les genres anime Philippe Rigaud qui précise que la CERT est chargée du développement d'une expertise économique et statistique régionale en matière de transport susceptible de « fournir un service public d'informations dont les bureaux d'études, les étudiants, expriment le besoin ».[20] Dans cette perspective, il obtient du ministère l'affectation à la CERT d'un attaché de l'INSEE, chargé de développer l'expertise statistique régionale dans le secteur des transports. Etendue par la suite à l'ensemble des observatoires, la mesure est alors inédite et traduit l'attachement des animateurs de la CERT à promouvoir un développement de l'observation (cf. *infra*).

**Figure 19. La composition des groupes « transfrontaliers » de la CERT**

- Direction régionale de l'Equipement
- Conseil régional
- Fédérations professionnelles du transport routier (cf. *infra*)
- Fédérations professionnelles du transport de voyageurs
- Direction régionale de Voies navigables de France
- Port de Lille
- Direction régionale de la SNCF
- Direction des Douanes
- Organismes de formation professionnelle du transport routier
- Chambre régionale de commerce et d'industrie
- Chambre de commerce et d'industrie franco-belge
- Institut national de recherche sur les transports et la sécurité
- Cabinet Gérardin conseil
- Cabinet JMJ conseil

L'activité d'observation, distinguée du programme de l'animation du secteur du transport de fret, alors porté par le développement des ORT, n'implique pas cependant le rejet de la concertation avec les acteurs locaux du secteur. Pour les représentants professionnels du transport routier de la région, la concertation que les pouvoirs publics organisent à l'occasion de leur production d'information économique semble même devenue une tradition.[21] Les animateurs de la CERT héritent donc de la charge de réunir régulièrement ses différents

[19] Entretien avec l'auteur du 31 août 1998.
[20] Entretien avec l'auteur du 1er septembre 1998.
[21] L'OSERAIT, déjà évoqué, regroupait l'ensemble des fédérations patronales du transport routier.

membres, selon les types d'informations ou d'études qu'elle produit, afin de diffuser cette information, mais également dans l'optique d'être davantage à l'écoute des différents besoins en matière d'information économique. Dans cette logique, la mission de la DRE en charge de l'animation de la CERT se voit renforcée par l'affectation de deux ingénieurs des Travaux publics de l'Etat, chargés du développement de la cellule et en particulier des relations avec le Conseil régional et les autres partenaires de la cellule. Ce renforcement de l'implication de l'Etat dans la cellule, qui pourrait faire penser à une volonté de mobiliser son activité pour le suivi du Contrat de progrès, impose de souligner que l'implication de la Chambre régionale de commerce et d'industrie du Nord-Pas-de-Calais, représentante des chargeurs dans la CERT, demeure, au moment de notre étude, très relative. L'initiative demeure alors résolument tournée vers le développement de l'expertise.

***Une adaptation à la configuration régionale du secteur du transport routier***

Quelles que soient les différences qui existent entre l'ORT Rhône-Alpes et la CERT Nord-Pas-de-Calais dans le rapport que ces structures développent avec la conduite de la politique du Contrat de progrès, le lien entretenu par leurs animateurs respectifs avec les représentants régionaux des fédérations professionnelles de transporteurs routiers apparaît capital. Les assemblées générales de l'ORT ou les réunions de la CERT sont d'ailleurs le plus souvent consacrées au transport routier de marchandises. Cependant, les fédérations professionnelles de transporteurs routiers, disposant elles-mêmes d'implantations régionales très différentes suivant les régions, l'ORT et la CERT se sont développés sur des configurations propres, peu semblables. Cette adaptation aux structures locales de la représentation économique concourt à renforcer la caractéristique principale de l'ORT Rhône-Alpes et de la CERT Nord-Pas-de-Calais : toutes deux constituent des institutions issues d'une configuration régionale du champ politico-administratif local.

Dans la région Nord-Pas-de-Calais, la Fédération nationale des transporteurs routiers se présente comme la principale organisation représentative de la profession. Revendiquant près de mille entreprises adhérentes, elle apparaît largement majoritaire sur ses concurrentes : la Chambre des loueurs et transporteurs industriels (CLTI), la Fédération française des organisateurs commissionnaires de transport (FFOCT) et l'Union nationale des organisations

syndicales des transporteurs routiers automobiles (UNOSTRA).[22] Cette implantation de la FNTR dans la région est ancienne et explique de ce fait l'importance du Nord-Pas-de-Calais dans la structuration de la FNTR elle-même.[23] Dans la région, la FNTR occupe donc une place importante au sein du champ politico-administratif local. Parmi les indices de son poids, on peut citer l'initiative du financement de la construction, à la fin des années 1980 d'une Maison du transport et de la logistique (MTL) à laquelle s'associe alors le Conseil régional, afin de doter la profession d'un outil de représentation d'abord, auprès des partenaires économiques et institutionnels, et d'un outil de développement ensuite, en fournissant aux professionnels du transport une somme de services comme le conseil juridique ou des modules de formation professionnelle.[24]

Du fait de sa place dans le système politico-administratif local, la FNTR occupe une place prééminente dans le fonctionnement de la CERT. Ses animateurs de la direction régionale de l'Equipement et du Conseil régional s'expriment ainsi volontiers sur la confiance qui s'est instaurée de longue date entre les responsables de la FNTR et eux, qui permet des discussions et un travail « en bonne intelligence ». En revanche, les autres fédérations de transporteurs contestent justement l'influence de la FNTR dans le fonctionnement de la CERT. Au lieu de réunions regroupant l'ensemble des fédérations, il arrive que seuls les représentants de la FNTR soient présents pour discuter des études réalisées ou de l'orientation que pourrait prendre les suivantes. Lors de notre enquête, les récriminations à ce sujet se concentrent sur le rôle joué par la FNTR dans la définition et la mise en œuvre de la dernière étude d'importance financée par la CERT.[25]

Quels que soient ses motifs, l'impression exprimée unanimement par les autres transporteurs souligne une distorsion dans la place accordée à chaque fédération professionnelle dans le fonctionnement de la CERT au demeurant reconnu par les agents de la direction régionale de l'Equipement et du Conseil régional eux-mêmes. Les animateurs de la CERT allèguent d'abord les moyens financiers de la FNTR qui dispose de « permanents » en

[22] La CLTI et la FFOCT ont depuis fusionné et constituent la Fédération des entreprises de transport et logistique de France (TLF).
[23] Le président de la FNTR, René Petit, est l'ancien responsable du Nord-Pas-de-Calais, l'actuel étant le délégué général de l'organisation, Jean-Paul Deneuville.
[24] Plusieurs des autres structures représentatives des transporteurs initialement partenaires du projet se sont depuis retirées de la structure dont le représentant local de la FNTR est le délégué général ; cf. Nord Transports, « Les 10 ans de la Maison du Transport et de la Logistique », n°582, 1998, 44 p., p. 7.
[25] Consacrée aux « distorsions de concurrence » qui peuvent exister entre les transporteurs de différents pays européens, l'étude aurait été confiée à un bureau d'étude dont le principal atout était d'être soutenu par la FNTR lors de la réunion de la CERT.

nombre suffisant pour être toujours disponibles pour les travaux de la CERT.[26] Mais l'explication qu'ils retiennent en dernier ressort est l'importante représentativité de cette fédération, liée à l'habitude prise de la coopération avec ses responsables. Il nous semble quant à nous que le rapprochement des acteurs administratifs de la direction régionale de l'Equipement et du Conseil régional avec les professionnels du transport routier s'opère, en Nord-Pas-de-Calais, sur la base d'un projet de développement de l'information économique. Sa logique n'est pas celle de l'égalité de traitement des différentes structures de représentation professionnelle dans le cadre d'une politique réglementaire, mais celle du souci de l'utilité de l'investissement engagé pour le développement d'un outil d'expertise. De sorte que la collaboration avec une seule fédération de transporteurs, qui plus est représentative de la réalité économique régionale, suffit.

En Rhône-Alpes, où l'ORT est clairement attaché à la politique du Contrat de progrès, la participation « égale » des quatre fédérations de transporteurs est au contraire présentée comme essentielle par les animateurs de la direction régionale de l'Equipement. De fait, des relations de travail cordiales lient les responsables régionaux de ces structures, qui participent régulièrement au réunions de l'ORT (cf. *infra*). Il convient cependant de distinguer deux types de participations parmi les représentants professionnels. Dans le contexte de l'avant-conflit de l'automne 1996, les responsables de la FNTR et de l'UNOSTRA apparaissent en effet particulièrement attachés à l'existence de l'ORT. Représentant les petites et moyennes entreprises du transport, dont certaines connaissent alors des situations économiques très délicates, ils envisagent l'accès à l'administration qu'offre l'ORT comme leur dernier recours pour éviter une sévérité dans l'application des sanctions administratives qui pousserait certains de leurs adhérents au dépôt de bilan.[27]

**Figure 20. Les différences entre l'ORT Rhône-Alpes et la CERT Nord-Pas-de-Calais**

| | ORT Rhône-Alpes (automne 1996) | CERT Nord-Pas-de-Calais (automne 1998) |
|---|---|---|
| Existence légale | service rattaché à la division « Economie des transports » de la DRE | action inscrite au Contrat de plan Etat-Région |
| Personnels | • deux ingénieurs du ministère de l'Equipement | • un économiste des transports et deux ingénieurs du ministère de l'Equipement, et un attaché de |

[26] Les permanents syndicaux de la représentation patronale sont, rarement, d'anciens transporteurs. Ceux que nous avons rencontrés en Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes disposaient le plus souvent d'une formation juridique ou commerciale.

[27] La tension nerveuse lors de notre enquête est telle que l'un des responsables régionaux d'une fédération de transporteurs laisse un jour échapper quelques larmes à la sortie du bureau de l'animateur de l'ORT.

| | | |
|---|---|---|
| | • un économiste des transports de la CRCI | l'INSEE<br>• un chargé d'études transport du Conseil régional |
| Mission et champ d'activité couvert | animation du secteur du transport routier de marchandises | observation économique de l'ensemble du secteur des transports |
| Fonctionnement régulier | • assemblées générales de l'ORT<br>• réunions de travail régulières entre la DRE et la CRCI<br>• consultation des fédérations de transporteurs pour l'orientation du programme de travail de l'ORT | • réunions thématiques de la CERT<br>• réunions de travail entre la DRE et le Conseil régional<br>• réunions de travail avec la principale fédération de transporteurs routiers |

De leur côté, les responsables de la FFOCT qui représentent les organisateurs de transport ou ceux de la CLTI qui représentent les loueurs, les industriels du transport, témoignent lors de nos entretiens de beaucoup plus de réserve à l'égard de l'ORT.

« La CLTI participe à plusieurs commissions « transports » appartenant à des organisations patronales ou représentatives d'autres branches d'activité. On participe par exemple à la commission transport de l'union des industries chimiques. […] « Mais il y a d'autres commissions. J'ai été contacté hier par un adhérent qui me disait avoir été contacté par le CGPME pour la création d'une commission de transports... C'est assez fréquent dans les branches professionnelles. […] Alors, à la limite, à la CLTI, cela nous est un peu égal. […] On vit bien ! Mais si l'ORT veut exister à terme, il doit être l'occasion de ces rencontres là ».[28]

Au-delà des rapports de coopération avec les partenaires économiques et institutionnels de leurs adhérents, les représentants des gros transporteurs craignent surtout un nouveau projet d'intervention économique de l'Etat. Malgré ces réticences cependant, leur participation aux réunions de l'ORT est régulière, la structure étant liée à la mise en place du Contrat de progrès auquel l'ensemble des fédérations adhèrent. En Rhône-Alpes, la représentation des différentes fédérations professionnelles de transporteurs est donc équivalente, liée à l'inscription de l'ORT dans le cadre de la politique du Contrat de progrès.

A l'issue de ces trois sections, on peut donc proposer un tableau qui résume les principales caractéristiques et différences des deux structures de notre étude (cf. Figure 20).

[28] Entretien avec le secrétaire général des régions Rhône-Alpes et Auvergne de la CLTI, 10 septembre 1996. L'entretien anonymisé est retranscrit dans son intégralité en annexe ; cf. Annexe 9.

## 7.2. Les outils de la construction de l'action collective

La compréhension du fonctionnement de ces deux structures d'observation régionale, l'appréhension, notamment, des dynamiques d'investissement de leurs différents partenaires, constituent l'objet premier de cette section. En s'appuyant successivement sur les motifs et les modalités de la participation des agents de l'Etat, puis sur celle des partenaires économiques des observatoires (transporteurs ou chargeurs), on découvre ainsi le lieu privilégié de la rencontre entre acteurs publics et acteurs privés du secteur du transport qu'ils représentent. On met à jour notamment l'importance des processus de concertation préalables à l'engagement des études et travaux de l'observatoire, condition sine qua non pour que ces productions acquièrent le statut de langage commun pour la discussion. Ce langage commun apparaît également comme l'outil de la réalisation, par les acteurs locaux du transport, d'un diagnostic collectif sur la nature des problèmes publics qui affectent le secteur. L'institutionnalisation, au travers des observatoires, de ces processus se présente alors comme la première étape de la construction d'une action collective, l'occasion de réaliser l'ajustement des attentes des différents acteurs du transport routier de marchandises.

On revient ensuite sur l'effacement des rapports de force entre institutions que le modèle de la construction d'une action collective peut suggérer. On insiste au contraire sur l'occasion que donne le fonctionnement des Observatoires régionaux des transports de constater une généralisation des niveaux de gestion des rapports de forces qui opposent les différentes institutions publiques ou privées du secteur des transports. Ce constat alimente les réflexions engagées sur les processus de politisation du champ des techniciens des politiques publiques locales, concurrentes de celles qui envisagent d'abord un phénomène inverse de technicisation du champ politique.

### *La valorisation des « managers » au ministère de l'Equipement*

La première dynamique d'investissement dans les observatoires qu'il convient d'envisager est celle de leurs principaux animateurs : les agents de l'Equipement. De leur point de vue, les ORT ne représentent qu'une partie seulement d'un mouvement plus vaste qui conduit au développement de nombreux observatoires régionaux (cf. *supra*). Le seul engagement du Contrat de progrès incite les directions régionales à développer parallèlement aux ORT, des Observatoires sociaux des transports. Malgré leur dénomination

d'observatoires, les compétences requises pour l'animation de ces nouvelles structures sont d'abord celles que l'on prête aux « managers » pour lesquels les formations se sont développées depuis plusieurs années au sein du ministère de l'Equipement. De fait, la mise en place des observatoires amène leurs animateurs à développer surtout une action de médiation en direction des partenaires économiques des directions régionales, qui expriment rapidement leur satisfaction devant ce qu'ils envisagent comme une modernisation de l'action administrative. Les postes d'animateurs d'observatoires bénéficient d'une valorisation nouvelle à l'intérieur du ministère de l'Equipement.

Dans les mois qui suivent son lancement en 1993, la politique du Contrat de progrès se traduit par la multiplication, en lien avec les directions régionales de l'Equipement, de structures régionales de concertation avec les professionnels du transport routier. A chacun des trois « volets » d'action définis dans le contrat, correspond un projet institutionnel spécifique. Dans le cadre du « volet réglementaire », les Commissions de sanctions administratives (CSA) sont ainsi exhumées.[29] Il s'agit de relancer l'idée d'une politique de contrôle réalisée en concertation avec la profession qui doit permettre d'épargner les entreprises les moins « infractionnistes » ou celles qui font le plus d'effort en matière de réduction des infractions à la législation.

Les Observatoires régionaux des transports s'inscrivent, quant à eux, dans le cadre du « volet économique » du Contrat de progrès, la concertation avec les transporteurs routiers devant servir une politique de développement économique du secteur, justifiée par la nouvelle concurrence que subissent les entreprises françaises de transport dans le contexte de libéralisation du marché européen. Enfin, concernant le « volet social », le Contrat de progrès donne lieu à la signature en novembre 1994 d'un accord social regroupant l'ensemble les deux unions patronales (Union des fédérations de transport et UNOSTRA) et deux des quatre fédérations de salariés - la CGT et la Fédération nationale des chauffeurs routiers ayant refusé de signer.[30] Le suivi de cet accord social est alors pris en charge par le ministère de l'Equipement qui engage ses agents en région dans la création d'Observatoires sociaux des transports (OST).

[29] Créées en 1982 par la Loi d'orientation sur les transports intérieurs au sein de Comités régionaux des transports, elles n'ont jamais fonctionné.

[30] L'union des fédérations de transport (UFT) regroupe la CLTI, la FFOCT et la FNTR. Les deux autres fédérations de salariés sont la CGT et la Fédération nationale des conducteurs routiers.

Malgré le terme d'observatoire, il s'agit, comme dans le cas des ORT, d'organiser la concertation autour de la production d'une expertise chiffrée.[31] Dans un cas comme dans l'autre, le recrutement d'économistes des transports, de statisticiens ou d'inspecteurs du travail n'est pas spécifiquement recommandé pour l'animation de ces structures. Les recherches des directeurs régionaux qui recrutent ces personnels - déjà évoquées - s'orientent au contraire vers des profils de « managers » que la direction du Personnel du ministère cherche à développer depuis plusieurs années. Des actions de « formation lourde au management » ont en effet été engagées par le biais notamment de la création en 1987 du Cycle supérieur de management de l'Equipement (CSME) du personnel d'encadrement.[32] Mais l'initiative est encore récente et peu d'agents répondent alors aux critères de recrutement fixés pour l'animation des observatoires. La difficulté du recrutement des « managers » des observatoires peut ainsi expliquer que les différents observatoires ou structures apparentées de concertation avec les acteurs locaux, dont la création est recommandée dans le cadre du Contrat de progrès, ne voient pas toujours le jour. Cette difficulté concourt ce faisant à valoriser, dès son origine, la fonction d'animateur d'observatoire au sein du ministère de l'Equipement.

En Rhône-Alpes, la concertation avec les acteurs privés de la politique du transport routier s'organise autour de l'Observatoire régional des transports. Pour les représentants des transporteurs en particulier, qui participent régulièrement aux réunions, « le » DRE n'est plus la seule incarnation du ministère de l'Equipement en région. Ils insistent au contraire sur leur rencontre régulière avec les ingénieurs qui animent l'ORT, et dont ils connaissent le nom, le prénom, même, et les qualités individuelles. Entre les réunions, ils peuvent également les joindre facilement au téléphone afin d'évoquer les problèmes rencontrés dans leur activité, notamment ceux qui sont liés à l'intervention publique de leur secteur. Premiers agents de la sphère administrative à être sollicités par les transporteurs, les animateurs de l'ORT apparaissent ainsi comme les « agents de médiation » de la nouvelle politique de concertation

[31] Sur ce sujet des Observatoires sociaux des transports, on pourra se reporter au travail précis de Claude Vauclare, "L'observation sociale dans le transport routier de marchandises : de la production de connaissances à la mobilisation des partenaires" *Annales des ponts et chaussées*, n°88, 1998, pp. 33-38.

[32] On pourra se reporter à la présentation de ces actions par leur initiateur, alors directeur du Personnel du ministère de l'Equipement ; cf. Serge Vallemont, *Moderniser l'administration*, Paris, Nathan, 1991, 224 p., p. 42. Le mouvement s'étend alors également à l'Ecole nationale des travaux publics de l'Etat, qui forment les ingénieurs des Travaux publics de l'Etat parmi lesquels sont recrutés la majorité des animateurs des observatoires, un département Management et sciences humaines étant créé ; cf. Entretien avec Pierre Robin, responsable du département depuis sa création, 4 mars 1997.

mise en place dans le secteur du transport de fret.[33] Avec les représentants des chargeurs associés en Rhône-Alpes à la direction de l'observatoire, ces « missionnaires » de la concertation nouent des relations de travail plus stables encore. Le tutoiement est de rigueur ; les discussions dépassent souvent le cadre du fonctionnement de l'ORT et débouchent sur des collaborations régulières pour l'engagement d'autres actions en partenariat.[34]

La situation est semblable en Nord-Pas-de-Calais. Moins fréquentes qu'en Rhône-Alpes, les rencontres informelles entre les agents de l'Equipement et du Conseil régional en charge de l'animation de la CERT et les représentants de la FNTR sont régulières et se déroulent dans une atmosphère qui amène les représentants des acteurs économiques à juger très positivement cette action nouvelle de l'administration. De sorte que les agents de l'Equipement animateurs de l'observatoire sont perçus par les représentants des transporteurs comme des « personnes » remarquables, responsables à elles seules d'une révolution administrative. On peut ainsi évoquer l'appréciation que porte l'un d'entre eux sur la responsabilité de la DRE quant au seul aspect qu'il juge réellement négatif dans le fonctionnement de l'observatoire, l'absence des chargeurs :

> *« Je pense que la DRE a fait son travail, dans la mesure où elle a bien tenu au courant les organisations professionnelles de son secteur. Je pense que c'est plus la Chambre Régionale du Commerce et de l'Industrie qui a du mal, à mon avis, de persuader de l'intérêt de l'affaire ses chargeurs. […] Sinon, on a vraiment besoin de la DRE, car le travail qui a été fait jusqu'à maintenant est vraiment le résultat de l'investissement de Monsieur Dalin et de Madame Richard ».*[35]

La même appréciation se lit à travers le jugement porté sur la carte des temps de parcours, produite par l'observatoire :

> *« Très bien. C'est un des premiers travaux qu'on a faits à l'observatoire. Il faut reconnaître que c'est grâce à la DRE, notamment Monsieur DALIN qui a apporté beaucoup d'idées nouvelles sur cette affaire. Il est vrai que c'est un travail qui a été fait*

[33] L'expression est empruntée à Jean-Pierre Gaudin qui emploie également le terme de « missionnaires » ; cf. Jean-Pierre Gaudin, « Négocier d'abord ? », *Pôle Sud*, n° 4, 1996, pp. 19-32, p. 21 ; ou plus récemment Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de science po, 1999, 232 p.
[34] On peut citer par exemple la participation de l'ORT Rhône-Alpes au forum des métiers du transport organisé à Lyon à l'automne 1998.
[35] Entretien avec un représentant régional d'une fédération de transporteurs, 6 septembre 1996.

*uniquement entre nous. Ensuite seulement, il a été proposé aux chargeurs. Mais c'est très bien ».*[36]

Les observatoires portent ainsi chez les acteurs économiques une image de rénovation de l'action publique. Plusieurs indicateurs permettent de constater que cette reconnaissance externe des observatoires se traduit également par une reconnaissance croissante au ministère. On peut rappeler d'abord le développement en personnels significatif des deux observatoires de notre étude (cf. *supra*). Plus récemment, ensuite, on peut évoquer la revalorisation statutaire qu'a connu en Rhône-Alpes le poste de responsable de la division administrative chargée du développement de l'ORT. Le changement de poste de l'ingénieur divisionnaire des Travaux publics de l'Etat en charge de la division a ainsi été l'occasion de son remplacement par une ingénieure des Ponts et chaussées en début de carrière. S'il conviendrait de vérifier ce type d'évolution à travers le cas d'autres observatoires, la situation lyonnaise constitue néanmoins un indicateur de la valorisation croissante des activités de médiation prises en charge par les observatoires régionaux de transports.

### *Les usages stratégiques du chiffre développés par les partenaires économiques*

La mobilisation des agents de l'Equipement pour l'installation de structures d'observation du secteur du transport contraste d'abord avec le scepticisme que montrent les représentants des transporteurs pour l'entreprise qui se dessine du développement de l'outil statistique. Intéressés cependant par l'occasion qu'offrent les observatoires d'occuper une position nouvelle d'échanges avec les agents de l'administration, ces derniers participeront, malgré tout, à l'initiative. Très rapidement, ils développent des usages stratégiques de l'expertise chiffrée produite par la structure, usages éloignés de la représentation traditionnelle de l'utilité de la statistique qui permettrait la prospective, la rationalisation des décisions. Il s'agit avant tout de décrire la réalité du monde du transport routier et de mettre ainsi en lumière la logique de leurs revendications.

Pour résumer le désintérêt qu'entretiennent presque unanimement les transporteurs et leurs représentants pour les publications statistiques, on peut évoquer la sorte de mise au point qui a constitué le préambule régulier à nos entretiens, dont le sujet annoncé était

[36] *Idem.*

l'Observatoire ou la Cellule économique régionale des transports. Il faut, pour comprendre cette attitude a priori répulsive du monde du transport routier face à l'outil statistique, souligner que les entreprises de moins de six salariés représentent au milieu des années 1990, près de quatre-vingts pour cent du nombre des entreprises de transport routier.[37] Or, si des entités économiques importantes peuvent s'offrir une fonction de prospective et s'intéresser dans ce cadre aux statistiques économiques, les acteurs économiques de petite taille n'en ont pas le loisir. La grande majorité des transporteurs recherche des marchés en négociant les prix, et ne se soucie pas de savoir combien de concurrents proposent leurs services sur la même liaison.

> *« C'est quand même pas tous les jours que l'on fait de la prospective. Malheureusement pour les transporteurs, quelle que soit leur taille, ils n'ont pas le temps de s'interroger, ils exploitent l'existant. Et puis, dans les statistiques ne rentrent pas les données essentielles : c'est parce qu'il y a 6000 entreprises en Rhône-Alpes qu'il ne faudrait pas venir s'installer ? Non, s'il y a 5999 incapables, au contraire, il faut venir. Les informations importantes ne sont pas statistiques : si vous voulez vous installer en Rhône-Alpes et faire du transport de choux-fleurs, il vaut mieux savoir qu'en Rhône-Alpes il n'y a pas de production de choux-fleurs. A vrai dire, à 99 %, je me sers de statistiques lorsque j'ai des étudiants qui viennent me voir ! »*[38]

Les représentants des transporteurs relaient donc à la fois le désintérêt de leurs adhérents pour la statistique, mais aussi leur méfiance à l'égard de la rhétorique administrative qui affirme régulièrement que l'outil statistique leur serait utile pour le développement de leur activité.[39]

Pourtant, les réunions de l'ORT en Rhône-Alpes ou de la CERT en Nord-Pas-de-Calais sont l'occasion d'une forte mobilisation des représentants patronaux du transport. L'explication ne se trouve pas dans la conversion brutale de ces derniers aux thèses administratives sur l'utilité de la statistique pour développer l'activité de leurs transporteurs. Les observatoires se présentent en revanche comme une occasion nouvelle d'accès à l'administration, qui ne peut être négligée. De ce point de vue, la forme statistique, retenue

[37] Maurice Bernadet, 1997, *op. cit.*, p. 29.
[38] Entretien avec un responsable régional d'une fédération de gros transporteurs, le 10 septembre 1996.
[39] On pourrait se demander pourquoi les structures de représentation ne s'investissent pas dans l'activité prospective que leurs adhérents n'ont pas l'occasion de développer. Cette charge est cependant traditionnellement assurée par les chambres régionales de commerce et d'industrie.

pour organiser la rencontre entre acteurs publics et acteurs privés du transport, ne revêt pas d'importance particulière.

En poussant plus avant les discussions, les représentants des transporteurs évoquent également des usages de la production statistique de l'observatoire qui traduisent un intérêt inédit pour cette forme d'expertise spécifique. La première des fonctions reconnues à la production chiffrée de l'observatoire est sa capacité à faire connaître la réalité quotidienne de l'activité. Ainsi, en Rhône-Alpes, les premières réunions l'ORT sont-elles consacrées à l'établissement de la *Carte des temps minima d'acheminement au départ de Lyon* (cf. Annexe 10). Le document permet en effet de révéler, au regard des délais de livraison imposés par le marché du transport de fret, la situation impossible des transporteurs qui souhaitent respecter la législation (limitation de vitesse, temps de repos pour le conducteur). La première production chiffrée de l'observatoire régional des transports de Rhône-Alpes se présente donc comme l'occasion de dénoncer clairement la pression économique exercée sur les transporteurs par leurs clients.

Lié à la fonction de description de la réalité du monde du transport, un second usage des productions chiffrées des observatoires se dessine en Rhône-Alpes comme en Nord-Pas-de-Calais. Les représentants des transporteurs jugent en effet que ces documents constituent pour eux autant d'outils pour convaincre les pouvoirs publics du bien-fondé de leurs revendications, et, de manière plus générale, de la nécessité d'encourager le développement économique de leur secteur d'activité. En Rhône-Alpes, la réalisation d'un *Mémento sur le poids du secteur de la route dans l'économie régionale* permet ainsi de souligner le solde positif des créations d'emplois par les entreprises de transport de la région. Dans le contexte de marasme économique qui prévaut au moment de notre enquête, le chiffre constitue en effet un argument qui plaide en faveur d'un soutien du secteur par les pouvoirs publics. Dans la région Nord-Pas-de-Calais, l'étude conduite par la CERT, sur les distorsions de concurrence qui existent entre les transporteurs de l'Union européenne, traduit le même intérêt pour les transporteurs. Ils s'agit de souligner les désavantages dont souffrent les transporteurs français vis-à-vis de leurs homologues européens, pour pousser les responsables politiques et administratifs à revoir les lois et règlements ou adoucir leur application. L'expertise produite par les observatoires s'offre donc, aux représentants patronaux locaux du transport, comme une arme pour plaider leur cause auprès de leurs différents interlocuteurs, administratifs, ou

économiques : à l'occasion, par exemple, des rencontres organisées avec leurs clients les chargeurs.[40]

Les structures régionales d'observation des transports deviennent ainsi rapidement un lieu ouvert à la concertation entre les acteurs publics et privés du transport routier, au sein duquel ces derniers peuvent obtenir des expertises chiffrées qui concernent les problèmes quotidiens auxquels les transporteurs sont confrontés. Ces chiffres n'ont donc pas l'utilité prospective que l'administration leur présente. Ils deviennent en revanche un outil stratégique, mobilisé par les représentants des transporteurs, dans leur activité de représentation. On pense alors à la lecture que fait Theodore Porter de la mobilisation par un groupe d'intérêts de l'outil statistique (cf. *supra*). Compte tenu de la crise sans précédent que traverse le secteur du transport routier au début des années 1990, on peut formuler l'hypothèse que l'investissement des fédérations de transporteurs dans le fonctionnement des observatoires correspond à une stratégie de défense de la profession qu'ils représentent.[41]

Cet usage de la statistique modifie profondément le statut de l'outil statistique dans le système politique local. Envisagée pendant des années comme un outil mobilisé par l'administration pour légitimer sa production d'action publique, comme un « pourvoyeur de certitudes », l'expertise statistique est progressivement mobilisée par les acteurs économiques locaux de la politique du transport routier qui en font à leur tour un outil de représentation et de défense de leurs intérêts.[42] L'expertise statistique semble devenir un langage commun aux acteurs régionaux de la politique des transports, langage susceptible de renforcer leurs liens, tissés durant les premières réunions des observatoires.

L'utilisation du terme de langage permet d'insister sur le fait que les partenaires des observatoires semblent engagés dans un processus de mise en commun progressive des outils susceptibles de permettre la représentation des problèmes du secteur. Le processus porte sur les outils de la représentation, pas la représentation elle-même. Il ne s'agit pas explicitement de rapprocher les représentations des problèmes portées par chacun. La différence peut

[40] En Rhône-Alpes, un des représentants des transporteurs a évoqué à ce sujet la faiblesse chronique de la représentation des transporteurs dans les institutions consulaires locales et, partant, dans les institutions de concertation comme le Conseil économique et social régional. Cette absence est ressentie par la profession comme une des raisons de l'abandon par les politiques dont elle se sent victime, confrontée depuis plusieurs années à une mutation structurelle du secteur (concentration progressive de ses entreprises, constitution et structuration d'un pôle de revendications salariales). Les productions de l'ORT se présentent ainsi comme un des outils pour réinvestir ces instances de représentation.

[41] Theodore Porter, 1995, *op. cit.*

[42] Nous faisons là un parallèle avec l'évolution que Jean-Bernard Auby et Patrice Duran décrivent au sujet du statut de l'expertise juridique qui n'est plus mobilisée non plus aujourd'hui comme un « pourvoyeur de certitudes » ; cf. Jean-Bernard Auby, Patrice Duran, 1999, *op. cit.*, p. 400.

sembler minime. Elle est pourtant essentielle à nos yeux. L'approche qualifiée de « cognitive » de l'analyse des politiques publiques s'est en effet intéressée à la construction de représentations communes à différents acteurs de l'action publique, les référentiels.[43] Les processus décrits sont alors ceux de la confrontation politique des représentations professionnelles ou idéologiques des différents acteurs. Dans le cas des observatoires, les rapports de force sont moins explicites car le consensus ne s'opère justement que sur les outils de la représentation des choses, ce qui laisse une marge de manœuvre à chacun pour sa formulation. L'intérêt que comporte la clarification de ce point apparaît plus nettement dans les prochaines sous-sections : celles-ci discutent du type de rapports qui lient les différents partenaires des observatoires.

### *La construction du langage commun*

La maîtrise de l'élaboration du langage que forment les productions expertes des observatoires, constitue, à l'évidence, un élément essentiel des rapports de force qui lient les différents partenaires de ces structures. La question se pose donc de connaître les forces sociales à l'œuvre dans la fabrication de ce langage. Concernant l'expertise statistique, il s'agit d'analyser les déterminants et agents sociaux qui interviennent au moment de la phase de l'élaboration qui définit ce qui doit être dénombré, et comment. En menant cette réflexion au sein de l'ORT Rhône-Alpes et de la CERT Nord-Pas-de-Calais, on perçoit d'abord le désintérêt des partenaires économiques pour les publications statistiques réalisées par les seuls statisticiens de la DRE et diffusées dans le but affiché d'« éclairer » les acteurs régionaux. On constate au contraire l'implication de ces mêmes partenaires économiques dans les activités (réunions de travail ou contacts informels) qui concourent à orienter les programmes d'études des observatoires, même lorsque leur capacité d'influence est minime. En premier lieu, on conclura donc que le langage forgé par les observatoires est, pour partie, le résultat d'un travail collectif de ses différents partenaires.

Tels qu'ils sont imaginés d'abord par les économistes du ministère de l'Equipement, les ORT doivent constituer un service public régional d'informations économiques dont la première mission est l'engagement d'une action de diffusion d'informations au plus grand nombre. En Nord-Pas-de-Calais où la réorientation du projet des observatoires vers la

[43] Sur les différentes branches de cette école, on pourra se rapporter à Pierre Muller, Yves Surel, 1998, *op. cit.*,

politique de concertation avec les acteurs économiques du transport routier n'est pas très marquée, diverses publications régulières sont rapidement élaborées par la CERT, chargées de diffuser en région des informations économiques nouvelles. Confiées aux techniciens de la direction régionale de l'Equipement et du Conseil régional qui les alimentent seuls, la *Sélection d'indicateurs* ou les *Notes de la CERT* constituent, à ce titre, de réelles publications statistiques, issues d'un travail de régionalisation des données statistiques nationales produites par les services centraux du ministère de l'Equipement (cf. Annexe 11). Mais ces travaux statistiques ne font l'objet d'aucune discussion, avant leur réalisation, avec les partenaires de la CERT. De sorte que les documents apparaissent aux yeux des transporteurs comme des productions administratives traditionnelles, qualifiées d'« intéressantes » par politesse, mais jugées loin de leurs préoccupations.

Le jugement que les partenaires économiques de l'ORT et de la CERT réservent aux études produites par leur intermédiaire est globalement tout autre. Ainsi en Rhône-Alpes, les travaux de l'ORT sont-ils très appréciés, à l'instar de ce que l'on a pu montrer déjà au sujet de la carte des temps de parcours. La différence essentielle avec les publications statistiques vient de ce que les thèmes et méthodes des études financées dans le cadre de l'observatoire font l'objet de discussions avec l'ensemble des partenaires, à l'occasion des assemblées générales ou en dehors, par le biais des contacts informels nombreux déjà mentionnés. On devine alors que la participation des partenaires de l'observatoire à l'orientation de sa production d'expertise constitue le fondement de leur intérêt pour ces productions.

La confirmation du caractère fondamental de cette participation nous a été donnée par l'étude de la situation du Nord-Pas-de-Calais. Il suffit en effet de revenir sur la réception par les partenaires économiques de la CERT de l'étude sur les distorsions de concurrence, déjà évoquée, qui constituait une part importante du budget études de la CERT pour l'année 1998. La remise en cause de l'intérêt de cette étude, par trois fédérations de transporteurs sur quatre, est la conséquence de leur mise à l'écart du processus de son engagement, comme le suggèrent les critiques formulées qui ne concernent pas la qualité de l'étude :

> *« ... Nous avons bien reçu le projet de l'étude pour faire quelques observations, mais l'étude était en fait déjà lancée. Nos remarques interviennent en aval ».*[44]

pp. 47 et s.

[44] Entretien avec un représentant des transporteurs routiers du Pas-de-Calais, 29 septembre 1998.

> *« Concernant la dernière étude sur les distorsions de concurrence, nous avions été invités à fournir un additif au cahier des charges initial qui concernait uniquement le volet transport routier. Depuis, nous n'avons été destinataires d'aucune information, si ce n'est pour nous prévenir que nous serions bientôt invités pour le rendu de l'étude ».*[45]

L'intérêt des représentants des transporteurs pour les études produites par les observatoires est donc indissociable de leur implication dans le processus de production de ces études, dès son origine. Peut-on pour autant conclure que les expertises des observatoires constituent des productions collectives ? Ou bien faut-il au contraire soupçonner la position de force des financeurs dans l'orientation des études, les réunions des observatoires constituant de simples instances d'enregistrement de programmes élaborés par quelques uns ?

Sans que nous n'ayons eu l'occasion d'assister à l'une de ces réunions de travail, nos enquêtes, celle de Rhône-Alpes en particulier, révèlent une satisfaction assez nette des acteurs privés du transport quant à leur capacité à peser sur l'orientation d'études au financement desquelles ils ne participent pas. Les financeurs – l'Etat en Rhône-Alpes, l'Etat et la région en Nord-Pas-de-Calais – conservent la main sur la formulation de l'orientation générale des programmes. Mais la participation des acteurs économiques locaux semble suffisante pour que les productions de l'observatoire expriment parfois leurs prises de positions ou leurs revendications, pour qu'ils puissent en faire un usage stratégique (cf. *supra*). A titre d'exemple, on peut citer l'engagement, par l'ORT Rhône-Alpes, d'une étude sur les délais de paiement pratiqués pour les services de transport de marchandises dont la fonction principale consistait à mettre en évidence un des motifs de la situation économique difficile des transporteurs.

Un second élément nous semble susceptible d'expliquer le caractère collectif de la construction du langage statistique des observatoires des transports. Il s'agit en effet de souligner la diversité des territoires de référence de leurs différentes productions chiffrées. Les productions des observatoires ne se rapportent pas à un territoire de la représentation politique en particulier, pas plus qu'elles ne se rapportent à une circonscription administrative ou économique donnée. Cela constitue une différence importante avec ce qui se passe à l'échelon national, où les productions statistiques se rapportent de manière très régulière au territoire national. On pourrait minimiser le résultat, alléguer le fait que les phénomènes socio-

[45] Entretien avec un représentant des transporteurs routiers du Nord, 10 décembre 1998.

économiques ne recoupent jamais les réalités politico-administratives. En Rhône-Alpes pourtant, où l'observatoire est clairement lié au suivi de la politique du Contrat de progrès sur le territoire de la région, le fait que ses productions ne soient pas soumises au découpage administratif régional mérite d'être souligné. Il témoigne au contraire de la territorialisation de l'action publique déjà repérée par de nombreux auteurs.[46] La situation est identique en Nord-Pas-de-Calais. Plusieurs partenaires économiques des observatoires ayant des territoires de représentation qui dépassent ceux des régions administratives, leurs territoires d'étude, issus de la concertation menée entre ses différents partenaires au sein du groupe de pilotage, franchissent ainsi régulièrement les frontières de Rhône-Alpes et du Nord-Pas-de-Calais.

De sorte que les partenaires économiques des observatoires régionaux des transports disposent de marges de manœuvre suffisamment larges, dans l'orientation des études qu'ils conduisent, pour que ces dernières soient considérées comme une production collective. Le langage statistique évoqué précédemment ne peut être envisagé uniquement comme un langage imposé par les financeurs de l'observatoire pour établir leur domination sur la formulation et la conduite des politiques régionales du transport routier. Les Observatoires régionaux des transports constituent donc un exemple des processus qui se développent d'institutionnalisation de l'action collective.

### *La place de l'Etat dans l'institutionnalisation de l'action collective*

Au-delà du caractère collectif de l'orientation des productions des observatoires, la question demeure du poids relatif de chacun des partenaires dans le fonctionnement de ces structures. On a déjà montré que les directions régionales de l'Equipement ont développé de nombreuses initiatives d'observatoires partenariaux au cours des années quatre-vingt-dix et formulé, à cette occasion, l'hypothèse que ce mouvement correspondait à un mouvement de repositionnement des services de l'Etat dans le champ politico-administratif local (cf. *supra*). Nous souhaitons maintenant conforter notre hypothèse en démontrant, à travers les cas de l'ORT Rhône-Alpes et de la CERT Nord-Pas-de-Calais, que ce mêmes services s'investissent aussi qualitativement dans le développement des observatoires, organisant ainsi à leur profit l'institutionnalisation de l'action collective. Nous formulons ce faisant l'hypothèse que les agents des services déconcentrés de l'Etat envisagent ces processus comme l'occasion de

[46] Voir par exemple Patrice Duran, Jean-Claude Thoenig, 1996, *op. cit.*, p. 611.

relancer la production de politiques de régulation remises en cause au cours des années quatre-vingts.

Il faut ainsi commencer par rappeler le constat qu'il est possible de dresser en 1996 de la position de retrait qu'occupent alors les directions régionales de l'Equipement en matière de production d'une action publique régulatrice. La libéralisation, en 1993, du transport international, en application d'une directive européenne, est venue amoindrir encore une activité réglementaire déjà largement réduite sous l'effet de la déréglementation de décembre 1986 (cf. *supra*).[47] Compte tenu de la crise économique, l'heure est à la modération des politiques dont les sanctions risquent d'accélérer la faillite des entreprises fragilisées et l'augmentation du nombre de chômeurs. Dans ce contexte, l'action de concertation régionale, engagée par les directions régionales par le biais des observatoires régionaux, apparaît essentielle aux agents de l'Equipement comme aux acteurs économiques.

L'horizon d'une structure de décision collective capable d'engager la réalisation d'un programme d'actions qui soit susceptible de régler les problèmes du secteur, demeure pourtant éloigné. On peut ainsi souligner la faible mobilisation de l'ORT Rhône-Alpes lors du conflit routier qui éclate à l'automne 1996. Il ne s'agit pas de regretter que les relations tissées au sein de l'observatoire entre les agents de l'Etat et les agents économiques du secteur du transport ne permettent pas d'éviter en Rhône-Alpes la mobilisation des chauffeurs routiers. Les salariés ne sont en effet pas présents à l'ORT ; leur revendication principale, qui porte sur la retraite à cinquante-cinq ans, est extérieure au champ d'activité de l'ORT. On peut cependant s'étonner que l'assemblée générale de la structure qui se déroule quelques jours après la fin du conflit ne soit l'occasion d'aucun débat particulier lié à l'actualité. Tout se passe comme si l'ensemble des participants présents souhaitait tenir l'observatoire à l'écart des dossiers brûlants qui agitent le secteur.

Trois ans après leur généralisation à l'ensemble des régions, les observatoires des transports continuent à faire l'objet de toutes les attentions des responsables régionaux et nationaux du ministère de l'Equipement. En Rhône-Alpes, les agents de la direction régionale travaillent à faire revenir au sein de l'ORT le Conseil régional, qui s'est exclu de l'initiative à son lancement et qui dispose pourtant de compétences importantes en matière de transports de voyageurs puisqu'elle est l'autorité organisatrice des transports ferroviaires régionaux (cf. *supra*). A l'occasion de notre enquête, par exemple, nous sommes explicitement convié par

[47] Sur le mouvement de libéralisation du transport international européen, on se reportera à Maurice Bernadet, 1997, *op. cit.*, pp. 134 et s.

nos financeurs à inclure dans nos entretiens celui du directeur des Transports de l'administration du Conseil régional, notre étude universitaire constituant une occasion d'adresser un signe destiné à renouer les collaborations.[48] En Nord-Pas-de-Calais où la CERT est financée en partenariat par la direction régionale de l'Equipement et le Conseil régional, l'Etat pourrait sembler partager avec la région la maîtrise du système d'observation. Il faut cependant souligner l'importance des efforts financiers réalisés par la direction régionale de l'Equipement pendant plusieurs années en regard de ceux, plus modestes, consentis par le Conseil régional. En trois ans, ce sont ainsi quatre personnels d'encadrement qui sont affectés, même partiellement, au fonctionnement de la CERT. De sorte que là encore, il semble que l'Etat, plus que le Conseil régional, s'organise pour se positionner au cœur du dispositif d'observation et de concertation du secteur du transport. Même si les représentants de l'Etat des observatoires des transports lyonnais et lillois contestent l'établissement d'une quelconque concurrence avec leurs partenaires des Conseils régionaux, on ne peut que constater les positions dominantes qu'ils ont acquises dans le fonctionnement de ces deux structures.

La place centrale que les services de l'Etat occupent dans le développement des observatoires régionaux des transports contraste avec le retrait dans lequel ils apparaissaient au moment de la création des observatoires, les outils de régulation coercitifs ou financiers qui asseyaient leur légitimité au sein du champ politico-administratif local leur ayant été retirés. L'hypothèse d'une concurrence ouverte entre le Conseil régional de Rhône-Alpes et la direction régionale de l'Equipement, que nous formulions dans un article consacré à l'ORT Rhône-Alpes, doit être révisée par l'avis recueilli, depuis, auprès de l'actuel directeur régional de l'Equipement.[49] Il demeure néanmoins que la maîtrise de l'outil d'observation du secteur des transports autour de laquelle s'institutionnalise la concertation entre les acteurs locaux des politiques de transport constitue un enjeu majeur des directions régionales du ministère de l'Equipement. A ce titre, ce processus de concertation, susceptible d'aboutir à l'ajustement des positions ou prises de positions des différents acteurs du secteur, apparaît comme inscrit dans la perspective de l'ouverture à terme d'une fenêtre d'opportunité qui permettra l'engagement d'une nouvelle action publique régulatrice du secteur des transports.[50] Le processus d'institutionnalisation de l'action collective qui s'engage dans le secteur du transport

[48] Les initiatives de la direction régionale se sont multipliées pendant plusieurs mois en direction du Conseil régional. Une action de promotion de l'ORT Rhône-Alpes a finalement été inscrite au Contrat de plan Etat-Région de 1999.

[49] Fabrice Bardet, "La statistique à la rescousse des acteurs locaux du transport. L'observatoire régional des transports Rhône-Alpes", *Politique et management public*, vol. 16, n° 2, 1998, pp. 29-47, p. 46.

avec le développement des observatoires des transports s'opère donc, en Rhône-Alpes et en Nord-Pas-de-Calais, à l'initiative des représentants de l'Etat qui apparaissent comme les « préparateurs » de l'action politique à venir.[51]

### *La conduite de la négociation*

Le rôle prééminent des services de l'Etat dans les processus d'institutionnalisation de l'action collective incite à s'interroger sur la notion même d'action collective. On peut se demander, en effet, dans quelle mesure le développement des ORT introduit le pluralisme dans la formulation des diagnostics et politiques qui concernent le secteur des transports – celui des transports routiers en particulier – ou s'il ne faudrait pas, au contraire, constater le renforcement de la prédominance des agents de l'Etat dans la définition des buts collectifs, l'apparence d'une définition collective des buts poursuivis par l'action publique renforçant la légitimité de leur domination. On a déjà précisé comment la construction d'un « langage commun » renvoyait à un consensus établi entre les partenaires des ORT, sur les seuls outils susceptibles de permettre la représentation des choses, et non pas sur la représentation des choses elle-même (cf. *supra*). Il s'agit donc d'aborder maintenant les conditions de la confrontation des représentations et intérêts portés par les différents partenaires des observatoires. On insiste ainsi sur les mécanismes de sélection des partenaires des observatoires, qui permettent d'envisager les rapports de force, susceptibles, derrière l'affichage de la concertation portée par les initiatives d'observatoires, de les opposer au quotidien. Les multiples contacts informels qu'entretiennent les techniciens des différentes institutions partenaires des observatoires apparaissent alors comme autant d'occasions de négociations pouvant faire évoluer les rapports de force qui lient ces différentes institutions. La situation suggère d'envisager les transformations touchant le statut de ces techniciens qui ne sont plus chargés seulement d'une concertation technique, mais de négociations politiques, celles également qui affectent le statut des négociations, plus régulières, moins formelles.

En premier lieu, il faut souligner les prérogatives dont disposent les animateurs des observatoires quant au choix des institutions ou agents régulièrement invités aux réunions de

[50] Patrice Duran, Jean-Claude Thoenig, 1996, *op. cit.*, p. 602.

[51] L'analyse s'inscrit, ce faisant, en contradiction avec les modèles contemporains d'analyse de l'action publique locale, qui défendent la thèse d'une remise en cause fondamentale de la place de l'Etat, comme celui de la gouvernance urbaine. On pourra se reporter à la présentation du modèle faite par Olivier Borraz, 1999, *op. cit.*, p. 103.

l'observatoire, au choix également de ceux qui sont consultés, de manière souvent plus informelle, pour l'orientation des études à venir. Ainsi doit-on revenir sur le fonctionnement de la CERT de la région Nord-Pas-de-Calais, fonctionnement auquel l'ensemble des fédérations de transporteurs ne participe pas de la même manière. Quelles que soient les causes pratiques mises en avant par les animateurs de la CERT (cf. *supra*), il apparaît clairement que le choix se rapporte à des questions politiques de gestion des rapports de force entre représentants professionnels ou entre représentants professionnels et représentants de l'administration. La direction régionale de l'Equipement et le Conseil régional se partagent donc la formulation de ce choix, dont le mécanisme demeure pourtant très implicite.

En Rhône-Alpes, la situation semble a priori différente, puisque tous les représentants de transporteurs participent au fonctionnement de l'ORT. Pourtant la grille de lecture appliquée dans le cas de la CERT est toujours valide. Outre le lien de l'observatoire avec le Contrat de progrès, la participation de l'ensemble des fédérations professionnelles de transporteurs comme celle de la Chambre régionale de commerce et d'industrie se comprend d'autant mieux que le Conseil régional refuse, depuis le fameux incident du début de l'année 1992, de participer à l'initiative. Pour la direction régionale de l'Equipement qui reste son seul financeur public, l'enjeu de la concertation se recentre alors autour de la participation des acteurs économiques. La mise à l'écart de l'un d'entre eux risquait de favoriser les prises de position tendant à contester la représentativité des partenaires de l'observatoire.

Les travaux de l'approche néo-corporatiste de la science politique ont largement éclairé les mécanismes qui conduisent les pouvoirs publics, au niveau national, à institutionnaliser leurs relations avec un représentant, parmi d'autres, d'un groupe d'intérêts.[52] On est donc tenté de mobiliser la grille d'analyse néo-corporatiste pour expliquer le cadre de la participation des acteurs économiques du transport au fonctionnement des observatoires régionaux des transports. Il convient cependant de bien préciser le cadre de cet apport, compte tenu des débats qui ont été menés ces dernières années sur le thème de l'émergence d'un néo-corporatisme régional, dont la perspective, centrée autour des conseils régionaux, diffère de celle que nous envisageons.[53] Logiquement d'ailleurs, au regard notamment de la faiblesse des

[52] L'accès privilégié à l'administration pourvoyeuse de ressources (aménagement du contrôle et positionnement sur la scène régionale) interdit au représentant constitué en interlocuteur la surenchère en termes de revendications. Pour la défense de ce schéma d'analyse sur le système politique français, on pourra se référer à Bruno Jobert, Pierre Muller, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatisme*, Paris, Presses universitaires de France, 1987, 242 p.

[53] Pour une synthèse des discussions menées au début des années quatre-vingt-dix sur les types d'intervention économique conduits par les conseils régionaux, cf. Richard Balme, 1997, *op. cit.*, pp. 188-190.

moyens financiers des conseils régionaux comparée à l'importance des sommes engagées par l'Etat ou les autres collectivités territoriales dans la promotion du développement économique local, l'idée d'un conseil régional régulateur de la confrontation des intérêts antagonistes du système capitaliste a été abandonnée.[54] Ce faisant, le projet de la mobilisation de la grille néo-corporatiste dans l'analyse du fonctionnement du champ politico-administratif local a été délaissé. Or, les qualités de cette grille nous apparaissent évidentes, pour éclairer les mécanismes de « l'institutionnalisation des intérêts, de la reconnaissance croisée des élites politiques administratives et représentatives d'intérêts ».[55]

Au sein de l'ORT Rhône-Alpes et de la CERT Nord-Pas-de-Calais, les directions régionales de l'Equipement semblent partager la prérogative du choix des partenaires de la concertation avec, respectivement, la représentation consulaire ou le Conseil régional. Pourtant, la place conquise au sein de ces structures, par le biais de l'investissement financier réalisé par le ministère, impose que les choix opérés par leurs agents soient le plus souvent retenus. La mobilisation prudente de la grille de lecture néo-corporatiste pour expliquer le fonctionnement de l'ORT Rhône-Alpes et de la CERT Nord-Pas-de-Calais révèle ainsi que les services déconcentrés de l'Etat prolongent, en partie, à l'échelon régional, les mécanismes qui permettent aux structures gouvernementales nationales de participer à l'organisation de la représentation des intérêts professionnels ou catégoriels qui contribuent à l'orientation des programmes d'action publique. On pourrait alors évoquer, davantage qu'un néo-corporatisme régional – susceptible de confusions – une régionalisation du modèle néo-corporatiste. On souligne ainsi que la gestion des rapports de force entre les différents acteurs régionaux du secteur du transport prédétermine la configuration des initiatives d'observatoires.

Les mêmes enjeux, qui amènent les animateurs des observatoires à définir les partenaires de l'initiative, orientent ensuite nécessairement le cadre des discussions dont on explique ainsi, a posteriori, qu'elles puissent devenir très tendues dans certaines situations de conflits d'intérêts, au moment de la grève de 1996 par exemple (cf. *supra*). Le terme de « concertation » employé jusqu'alors à propos de ces coopérations inter-institutionnelles paraît donc inapproprié pour décrire les rapports de force qui les sous-tendent implicitement. Le terme de « négociation » semble préférable, même s'il renvoie spontanément à des situations

[54] *Ibid*.
[55] Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, coll. Clefs politique, 1994, 158 p., p. 148.

plus formalisées que ne le sont les occasions de contacts entre les différents agents des observatoires.

Il s'agit, ce faisant, d'appréhender la transformation des formes de négociations inter-institutionnelles qui se livrent au sein du champ politico-administratif local, transformation que les observatoires laissent entrevoir. Moins formalisées et plus régulières, les négociations ne sont plus réservées aux responsables des différentes institutions, mais menées au contraire à des niveaux hiérarchiques nouveaux, par des techniciens qui nouent d'autres types de contacts. De sorte que les « agents de médiation » que sont les animateurs des observatoires pourraient, là encore, voir leur fonction plus précisément qualifiée par l'emploi de l'expression de « managers politiques » qui pourrait renvoyer l'aspect de leur activité lié à la gestion des rapports de force que la direction régionale de l'Equipement entretient avec ses différents partenaires institutionnels du champ politico-administratif local.[56]

La multiplication des occasions de négociations, leur conduite par des techniciens qui détournent les conflits d'intérêts sur des projets de développement de l'expertise, rendent ces négociations inter-institutionnelles moins conflictuelles. Cette évolution permet ainsi de faire coïncider les notions d'action collective ou de langage commun, avec un champ politico-administratif local au sein duquel les services de l'Etat regagnent progressivement, par l'organisation de l'institutionnalisation de la négociation, un rôle prédominant dans la formulation des diagnostics et buts collectifs.

## 7.3. Le choix de la forme statistique

Comment expliquer le succès du langage commun que constitue l'expertise statistique comme support privilégié du processus d'institutionnalisation de l'action collective ? Car, si l'évolution du concept des observatoires au cours des années quatre-vingt-dix prend un sens au regard de ce qui précède, les causes de cette évolution demeurent inexpliquées. Pour ce faire, on souhaite tout d'abord revenir sur l'utilisation du terme « statistique » pour qualifier les productions expertes des observatoires des transports. Il s'agit tout à la fois d'utiliser le

[56] Les termes sont empruntés à Olivier Roubieu qui décrit précisément la politisation qu'il constate de l'activité des techniciens des publiques locales que sont les secrétaires généraux de mairie ; cf. Olivier Roubieu, « Des "managers" très politiques. Les secrétaires généraux des villes », dans *La question technocratique. De l'invention*

langage des statisticiens de l'INSEE pour qualifier précisément ces productions puis de relativiser, dans un second temps, le jugement de ces mêmes statisticiens qui rechignent à ranger une partie de ces productions dans la catégorie des statistiques. La solution la plus satisfaisante pour désigner les productions des observatoires consiste cependant à proposer un néologisme susceptible d'évoquer le statut spécifique et controversé des productions des observatoires : la « localistique ». Les termes de la controverse fournissent ce faisant une clef de lecture de la position de défiance qu'entretiennent généralement les administrateurs de l'INSEE vis-à-vis des observatoires régionaux, défiance qu'il est possible d'appréhender à travers, notamment, le récent rapport du Conseil national de l'information statistique consacré à leur sujet.

Le contexte institutionnel et scientifique du débat sur le développement de la statistique dans les observatoires locaux étant précisé, on pourra se pencher sur ce qui apparaît comme un processus de politisation de l'information statistique. Traditionnellement considérée comme une production exclusivement scientifique, la statistique se présente au contraire aux partenaires des expériences locales d'observatoires comme la résultante d'un processus de production d'une expertise, définie collectivement. On montre ensuite comment un tel processus de fabrication du chiffre ajoute aux exigences du champ de la production statistique celles de l'efficacité politique, leur résultante étant à l'origine du succès des observatoires dans le champ politico-administratif local.

L'évolution du statut de l'information statistique engagée dans le fonctionnement des observatoires aurait pu être à l'origine des projets de rénovation du dispositif statistique public qui se développent au milieu de la décennie, à l'occasion notamment de la relance de la politique de réforme de l'Etat organisée par le premier gouvernement du septennat de Jacques Chirac. Pourtant, les rapports officiels alors publiés, qui concernent la rationalisation du système statistique public, envisagent l'outil statistique dans une perspective positiviste très éloignée de la prise en compte des évolutions que nous décrivons. Aujourd'hui important, ce décalage pourrait néanmoins se réduire progressivement sous l'effet du renforcement actuel des compétences statisticiennes des observatoires régionaux financés par l'Etat, porteur d'une logique de production du chiffre plus traditionnelle.

*d'une figure aux transformations de l'action publique*, Vincent Dubois, Delphine Dulong (dir.), Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, Coll. Sociologie politique européenne, 1999, 256 p., pp. 217-231.

### *Entre monographie et statistique*

« Les observatoires produisent-ils vraiment de la statistique ? » Cette question apparemment simple recouvre en réalité deux enjeux fort complexes. Pour les professionnels de la statistique qui sont les premiers à la poser régulièrement, il s'agit en premier lieu de faire connaître la réalité selon laquelle la majorité des observatoires ne sont pas à l'origine d'une « production » de données statistiques, mais qu'ils réalisent des activités d'étude et de synthèse à partir de données statistiques produites pour l'essentiel par l'INSEE et les services statistiques des administrations. La question doit permettre ensuite de rappeler que le label « statistique » recouvre un corpus de savoirs scientifiques et de règles déontologiques que ne mobilisent pas la majorité des observatoires. Les enquêtes menées dans les observatoires régionaux des transports des régions Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes, ainsi qu'un inventaire sommaire des travaux menés dans les autres ORT, permettent d'apporter des réponses plus nuancées à cette double question. Ainsi la marginalité de l'activité de production de données statistiques de ces structures ne doit-elle pas faire oublier les quelques enquêtes qui sont effectivement engagées à l'initiative des observatoires. De même, la faible sophistication des outils mathématiques mobilisés à l'occasion des travaux réalisés ne peut pas effacer l'emploi, par l'ensemble des partenaires des observatoires, du terme de « statistiques » pour désigner les chiffres débattus à l'occasion de leurs réunions. Le caractère malgré tout irréductible des arguments opposés par les statisticiens suggère donc la fabrication d'une catégorie spécifique pour désigner ces travaux chiffrés relatifs au local : la « localistique ».

Parmi les productions chiffrées réalisées par les observatoires, on peut citer tout d'abord les cartes des temps de parcours, qui rassemblent des données élaborées sur la base d'une méthode mise au point par l'observatoire régional des transports des Pays de la Loire.[57] Le dépouillement de l'ensemble des numéros du Bulletin de liaison des observatoires régionaux des transports permet ensuite de signaler plusieurs cas d'enquêtes qui consacrent une production originale d'information statistique. On peut ainsi évoquer le dynamisme de l'observatoire des Pays de la Loire, qui réalise mensuellement des enquêtes auprès des usagers, des entreprises et des conducteurs routiers pour alimenter un « baromètre de l'ORT ».[58] Des contacts pris avec les animateurs de quatre autres observatoires - à l'occasion

[57] A telle enseigne, le modèle de la carte des temps de parcours a été déposé par l'ORT Pays de la Loire qui est constitué en association loi 1901.
[58] Voir les numéros 1 et 11 de juin 1994 et juin 1999.

de notre recherche de financement évoqué en introduction de ce travail - ont également mis en lumière l'enquête menée en 1996 en Bretagne auprès des transporteurs routiers, et celle menée un an plus tard en Languedoc Roussillon auprès des conducteurs routiers. La « production » statistique demeure donc marginale dans l'activité des observatoires.

L'explication tient en partie aux difficultés attachées à l'activité de production. Ainsi la tentative de l'observatoire Rhône-Alpes de conduire une enquête auprès de chargeurs s'est-elle heurtée à un taux de réponse trop faible pour autoriser son exploitation. Ces difficultés sont d'ailleurs à l'origine de la crainte des statisticiens de l'INSEE de voir les initiatives d'enquêtes se multiplier de manière désordonnée et provoquer les réactions d'hostilité des acteurs économiques en direction de la production statistique.[59] Mais le débat ouvert sur le thème de la production permet parallèlement de souligner l'importance des études ou travaux produits par les observatoires qui participent à l'amélioration de la représentation de la réalité du secteur des transports. Dans la catégorie des « productions », on peut enfin ranger l'enquête sur les distorsions de concurrence réalisée dans le cadre de la CERT Nord-Pas-de-Calais. Le nombre d'entreprises enquêtées à cette occasion - une dizaine - est certes trop restreint pour que l'on puisse parler de statistiques. Il s'agit cependant d'une production originale de données qui concourt à la rationalisation de la description du contexte économique du secteur. Pour ces raisons, le débat ouvert par les statisticiens ne permet pas selon nous de rejeter en bloc la qualification de « productions » au sujet des expertises des observatoires.

L'activité d'expertise centrale des observatoires, constituée par la réalisation d'études économiques et par l'exploitation régionale de fichiers statistiques nationaux, ne permet pas davantage de rejeter la catégorie « statistique » parmi celles dans lesquelles doivent être rangées leurs productions. L'exploitation des fichiers statistiques bénéficie en effet, dès le lancement des observatoires, de l'appui des statisticiens des services centraux du ministère de l'Equipement. En Nord-Pas-de-Calais, l'économiste qui anime la CERT peut ainsi engager très rapidement la publication annuelle d'une « Sélection d'indicateurs » qui propose une régionalisation des grands fichiers statistiques nationaux du ministère (cf. *supra*). De sorte qu'il apparaît difficile de rejeter en bloc le terme de statistiques pour désigner chacune des productions des observatoires.

Mais la mobilisation des ORT dans le cadre de la politique du Contrat de progrès rend rares les démarches engagées dans ce sens. En Rhône-Alpes où l'ORT ne dispose pas des

[59] L'ancienneté du problème a amené au demeurant le développement de l'activité de coordination des enquêtes statistiques confiée à l'INSEE dès sa création (cf. *supra*).

compétences d'un économiste ou d'un statisticien lors de notre enquête, l'activité de régionalisation des fichiers statistiques demeure encore modeste, la lettre d'information de l'observatoire se centrant davantage sur les aspects réglementaires ou administratifs de l'évolution du monde du transport. La solution consiste alors à refuser le classement et à disposer les productions des observatoires sur une échelle graduée qui pourrait représenter l'ensemble des formes expertes intermédiaires entre les formes pures que constitueraient la statistique d'un côté et la monographie de l'autre. On peut alors exprimer les choses en termes de proximité comme le fait Alain Desrosières :

> *« A un niveau local, l'information se présente moins sous forme de variables attachées à des actions spécifiques, que comme constellation d'attributs variés, plus proches de la monographie que de la statistique administrative ».*[60]

Selon les régions, et en fonction de l'évolution des agents affectés au développement des ORT, leurs expertises se situeraient de manière plus ou moins proche du pôle de l'information statistique, tel que peuvent le définir les statisticiens du système statistique public.

Une autre perspective consiste en la fabrication d'une catégorie destinée à rassembler la majorité des productions des observatoires. Sur la base de l'étymologie de la statistique, on peut alors proposer la fabrication du terme de « local-istique » qui signifierait les études relatives au champ politico-administratif local. La catégorie, qui rassemblerait les cartes des temps de parcours, comme l'étude sur les distorsions de concurrence, ou bien encore le baromètre des Pays de la Loire, disposerait de l'avantage de signaler aux statisticiens la spécificité des productions des ORT et permettrait de contourner, ce faisant, leur traditionnelle question délégitimante adressée aux observatoires quant à la réalité de leur production statistique (cf. *supra*).

Il faut souligner enfin notre choix du terme localistique, préféré à celui d'abord imaginé de « régionistique », qui renvoie à une institution politique tout comme « statistique » renvoie étymologiquement à l'Etat – issu de l'allemand *Staat*. Compte tenu de l'incertitude liée aux bouleversements qui affectent le champ politico-administratif local, l'indétermination que permet l'usage du « local » convient davantage. L'utilisation d'une telle catégorie

[60] Alain Desrosières, "Du singulier au général. L'argument statistique entre la science et l'Etat", dans *Cognition et information en société*, Bernard Conein, Laurent Thévenot (dir.), Paris, Editions de l'EHESS, 1997, pp. 267-282, p. 277.

comporte en tous cas le mérite de souligner la spécificité de la mobilisation suscitée par les ORT qui favorise l'émergence d'une configuration du champ politico-administratif local qui ne fait écho à aucune catégorie administrative, professionnelle, ni même à aucune discipline de la pensée.

### *Les statisticiens face aux observatoires*

Parmi les éléments qui exercent une influence sur le processus de développement des observatoires, la position des statisticiens d'Etat est primordiale. Il s'agit d'évoquer d'abord, très succinctement, quelques textes qui permettent d'apercevoir la position officielle portée par la direction générale de l'INSEE à l'égard des initiatives d'observatoires locaux, depuis leur multiplication au début des années quatre-vingts, très éloignée d'une volonté de compréhension du phénomène. On développe ensuite, sur notre terrain des observatoires régionaux des transports, l'analyse du décalage qui s'est opéré ces dernières années entre les dynamiques régionales de l'émergence de ces structures et la politique menée, depuis, par les statisticiens du ministère de l'Equipement, pour coordonner leur développement. L'animation du réseau des techniciens des ORT (économistes, statisticiens) par les administrateurs de l'INSEE des services centraux s'inscrit ainsi dans une logique de professionnalisation des activités statisticiennes du ministère, indépendante de la dynamique politique à l'origine de la mobilisation des acteurs économiques locaux dans les observatoires.

Quelques semaines après la seconde loi de décentralisation répartissant les compétences entre l'Etat et les collectivités locales, le directeur de l'INSEE Edmond Malinvaud intervient lors d'un colloque, organisé à l'occasion du dixième anniversaire du Conseil national de la statistique, consacré à « la statistique dans une société pluraliste et décentralisée ».[61] Son intervention permet d'envisager les réticences qu'il nourrit alors quant à la participation de son institution au chantier du développement de l'information statistique locale. Le directeur de l'INSEE met ainsi en garde contre les problèmes « spécifiques » de l'information locale qui concernent la faible tolérance à l'erreur des petits échantillons, le « coût exponentiel » de la satisfaction des besoins locaux ou les questions déontologiques

[61] Joëlle Affichard (dir.), 1987, *op. cit.*, p. 932.

posées par les « données individuelles ».[62] que vont investir massivement par le biais des créations d'observatoires.

Trois ans plus tard, devant le désordre du système statistique public que suggère la multiplication des observatoires au sein des collectivités locales, le Conseil national de l'information statistique – qui a entre-temps succédé au Conseil national de la statistique – relance son projet de Comités régionaux de l'information économique et sociale (CRIES), formulé dès après la première loi de décentralisation de 1982.[63] L'objectif premier de la proposition est toujours de promouvoir une meilleure prise en compte par l'INSEE des besoins en informations statistiques des collectivités locales.[64] Mais il s'agit également de permettre une coordination des diverses initiatives d'observatoires qui ont vu le jour au cours des dernières années en dehors de tout contrôle de l'administration de la statistique.

Le retrait persistant de l'INSEE du champ de l'information statistique locale inquiète en particulier les agents des directions régionales, à l'instar de cet attaché de l'INSEE de la direction régionale de Toulouse qui appelle ses collègues, en 1989, à « accompagner les observateurs locaux ».[65] De fait, de nombreux agents de l'INSEE participent aux expériences d'observatoires toujours plus nombreuses. Mais les directions régionales n'apparaissent pas moteurs dans ces dynamiques. L'ampleur du succès des observatoires est finalement jugée suffisamment préoccupante par certains directeurs régionaux de l'INSEE pour que quatre d'entre eux décident en 1995 de réaliser une première enquête auprès de l'ensemble des directeurs régionaux de l'INSEE afin de s'attaquer aux « problèmes que pose à l'INSEE l'existence [des] observatoires régionaux ».[66]

Trois ans plus tard, le Conseil national de l'information statistique (CNIS) se saisit de la réflexion en confiant à un administrateur de l'INSEE la réalisation d'un rapport sur les observatoires économiques et sociaux. Le diagnostic concernant le phénomène est clairement assumé qui affirme que « la création et la multiplication des observatoires régionaux ne serait

[62] "La statistique dans une société pluraliste et décentralisée", compte rendu des débats publié dans *Courrier des statistiques*, n°27, 1983.
[63] Concernant la réforme de 1984, voir André Vanoli, "Le Conseil national de l'information statistique. Quinze ans d'expérience (1972-1987) comme secrétaire général", *Courrier des statistiques*, n° 52, 1989, pp. 11-18.
[64] Conseil national de l'information statistique, 1986, *op. cit.*, p. 51.
[65] Charles-Antoine Willm, "L'INSEE et l'observation locale", *Les cahiers du LERASS*, n°16, 1989, pp. 51-68, p. 60.
[66] Mentionnée dans le rapport du Conseil national de l'information statistique ; cf. Jean Rouchet, 1999, *op. cit.*, p. 5.

ainsi que la traduction, en termes de circuit d'information, de la profonde modification portée, par les lois de décentralisation, aux circuits de décision et de pouvoir ».[67]

Pourtant, sa conséquence n'est pas dégagée en ce qui concerne les aspirations nouvelles des acteurs locaux à maîtriser leur système d'information. Certes, l'examen par l'INSEE des besoins en informations des différents utilisateurs est très explicitement recommandé.[68] Mais au-delà de ce qui apparaît comme une concession à la force de l'évidence, le rapporteur invite à se demander si le phénomène des observatoires « quinze ans après, alors que les premières réactions de méconnaissance sinon de méfiance se sont estompées, […] a revêtu une forme optimale, si [le système] fonctionne réellement à coûts minimaux pour la collectivité, ou si, au contraire, cette organisation "naturelle" doit être réorientée, sinon remaniée ».[69] Sans l'exprimer vraiment, le rédacteur suggère donc qu'il serait bon de remettre de l'ordre dans le système statistique public français, de songer à la mise en place d'une politique de coordination de l'ensemble des expériences d'observatoires. On envisage le décalage entre la proposition et les logiques de l'investissement des acteurs économiques, dans les deux observatoires régionaux des transports que nous avons tenté de décrire. Le projet d'une économie de moyens, que permettrait la coordination des travaux statistiques réalisés dans les observatoires locaux, paraît sans objet s'il n'envisage pas de replacer les partenaires de ces structures partenariales au cœur du dispositif d'orientation du système statistique.

Au ministère de l'Equipement, les administrateurs et attachés de l'INSEE participent directement à la politique de développement des différents observatoires dans les directions régionales. Les administrateurs des services centraux ont ainsi mis en place un réseau des attachés de l'INSEE affectés dans les différents ORT, afin d'accroître de la rentabilité du service public régional d'information économique en favorisant les échanges de projets et de méthodes d'analyse. La logique des réunions régulières du réseau s'inscrit pourtant en décalage avec la dynamique profonde du développement des observatoires dont on a vu le lien avec la configuration régionale du champ politico-administratif local.

Il faut ainsi mentionner d'abord le caractère incongru que revêt la seule inscription de « la composition des programmes de travail » des différents observatoires à l'ordre du jour des réunions du réseau des techniciens des ORT. La démarche, qui révèle le souhait des

[67] *Ibid*., p. 11.
[68] *Ibid*., p. 13-14.
[69] *Ibid*., p. 11.

statisticiens des services centraux du ministère de l'Equipement d'élaborer – sur des bases scientifiques ou techniques – les programmes statistiques des observatoires, s'inscrit en effet en contradiction avec la fonction affichée des réunions ou assemblées générales de chaque observatoire qui doit permettre, justement, d'établir les programmes en concertation avec les partenaires régionaux de la direction régionale.

Nous avons ainsi suggéré cette contradiction, lors d'une de ces rencontres, à laquelle nous étions invité. Après quelques secondes de circonspection, un responsable du système statistique du ministère de l'Equipement a fait remarquer l'évidence de la nécessaire prise en compte de la « commande gouvernementale » pour faire évoluer les outils statistiques de l'administration.[70] Pour les responsables des services statistiques centraux du ministère, l'aspect partenarial des observatoires est donc, logiquement, secondaire au regard des exigences de développement scientifique de ces structures. A l'issue de la même réunion, nous avons encore interrogé, en aparté, le seul représentant des partenaires économiques des ORT invité, à titre exceptionnel, à la journée. Visiblement reconnaissant du statut particulier dont il bénéficiait, il rejeta d'abord notre remarque sur les décalages qui existent entre l'activité des ORT et les débats conduits lors de ces réunions de techniciens et exprima, au contraire, son intérêt pour ces débats d'érudits. Devant notre insistance cependant, notre interlocuteur accepta finalement de qualifier leur nature, « bien sûr [éloignée] des préoccupations des transporteurs et de leurs clients ». Nous expliquons cette retenue – souvent observée – des représentants économiques des observatoires à l'égard des exigences de scientificité de leurs partenaires administratifs, par le jugement globalement positif qu'ils portent sur l'action de ces derniers au sein de leur administration (cf. *supra*). Cette attitude entretient néanmoins, selon nous, un malentendu sur l'un des éléments constitutifs de la dynamique des observatoires, malentendu susceptible de remettre en cause, à terme, cette dynamique (cf. *infra*).

Ce décalage entre les aspirations des partenaires des ORT se retrouve également dans le Bulletin de liaison des observatoires, qui constitue le second levier de la direction des Affaires économiques et internationales (DAEI) du ministère de l'Equipement pour coordonner le développement des ORT. Dans le même esprit que les assemblées générales, les problématiques abordées sont essentiellement celles que portent les agents du ministère ; ce sont eux qui signent la grande majorité des articles relatant les initiatives régionales. Seuls les premiers numéros, qui paraissent en 1994, fournissent l'occasion d'insister sur les conditions

de la mise en œuvre du partenariat local autour de l'observation du transport. Mais progressivement, les articles se recentrent sur le contenu des études et synthèses menées par le biais des observatoires.

Parallèlement, une tentative, menée à l'automne 1996 pour organiser la rencontre de l'ensemble des partenaires des observatoires, et qui se solde par un échec, convainc définitivement les responsables de la DAEI que seules les rencontres des techniciens sont envisageables.[71] L'animation du réseau des observatoires des transports se développe sur des bases exclusivement techniques qui favorisent ce faisant le développement, par les directions régionales de l'Equipement, d'une expertise statistique dont l'adéquation aux préoccupations des partenaires économiques des ORT n'est pas garantie. L'action de soutien des ORT apportée par l'échelon administratif central s'effectue sans que soit pris en compte le versant partenarial de ces initiatives.

***La dynamique des observatoires***

Révélatrices de certains aspects de dynamique des observatoires, les réticences des statisticiens ne permettent pas cependant de se faire une idée de la raison du succès de la forme statistique pour organiser l'institutionnalisation de l'action collective. On souhaite revenir sur la mobilisation inédite des acteurs économiques autour des projets de production d'information statistique que représentent les observatoires. Il s'agit d'analyser les discussions qui se livrent au sein des observatoires locaux pour l'élaboration de leurs programmes de travail comme l'occasion du dévoilement d'une partie du protocole de construction du chiffre statistique, qui ajoute à la contrainte d'objectivité de cette production une contrainte politique nouvelle, liée aux attentes des partenaires des observatoires. Il est possible ainsi de formuler l'hypothèse que cette tension – entre les impératifs d'objectivité d'une part et ceux, d'autre part, de l'efficacité au regard de l'action publique – est à l'origine de connaissances et de perspective nouvelles, pour les acteurs du champ politico-administratif local, qui justifient leur mobilisation pour les projets d'observatoires.

Le lien originel de la statistique avec l'administration de l'Etat est longtemps resté à l'écart de la recherche sur l'histoire de la science statistique, concourant à maintenir la

[70] Assemblée plénière des ORT des 16 et 17 décembre 1999.

production statistique administrative dans une sorte de boîte noire dont seuls les statisticiens d'Etat pouvaient connaître le fonctionnement. Ce lien continue aujourd'hui encore à entretenir les zones d'ombre qui poussaient, en 1993, Alain Desrosières à présenter son ouvrage comme un travail destiné à « nouer ensemble » les récits habituellement séparés de l'histoire des outils scientifiques et de la sociologie des institutions administratives et engager ainsi l'approfondissement du chantier de la dissection du processus de fabrication de la statistique (cf. *supra*).[72] On peut estimer d'une certaine manière que le développement des observatoires, tel que le développement des ORT permet de l'envisager, apparaît comme la traduction, dans le champ politique, de ce programme scientifique. Car le pilotage collectif des programmes de travail correspond finalement à affirmer l'articulation forte du développement de la statistique avec l'univers de l'action. On partage ainsi la constatation plus récente d'Alain Desrosières selon laquelle :

> *« Les lieux d'action, de décision, et par là de production et d'usage de l'information, sont de plus en plus nombreux et reliés entre eux de façons variées. […] Dans chaque cas sont élaborées et négociées simultanément des modalités de jugement et de mise en forme statistique [des] problèmes, des répartitions de responsabilités entre les divers acteurs ».*[73]

Le phénomène des observatoires constituerait ainsi l'une des manifestations d'un processus plus vaste de « politisation » de l'information chiffrée, au sens où elle n'apparaît plus comme une production scientifique mobilisée par le services de l'Etat pour légitimer leurs actions, mais davantage comme le résultat de négociations visant à définir des modalités de jugement collectif. L'information chiffrée est politisée au sens où les conditions sociales de sa fabrication sont révélées au grand jour et font l'objet de discussions entre différents acteurs politiques ou sociaux.

On souhaite insister sur la perspective que ce mouvement de « politisation » de l'information statistique ouvre sur son développement en tant qu'activité scientifique. La mobilisation que nous décrivons de l'expertise statistique par les acteurs locaux de la politique du transport routier se traduit en effet par de nouvelles demandes en matière d'information

[71] Une petite trentaine de participants sont dénombrés qui représentent la moitié des observatoires ; cf. « Les premières rencontres des partenaires des observatoires régionaux des transports », *Bulletin de liaison des ORT*, n°6, 1996, 20 p., pp. 2-3.
[72] Alain Desrosières, 1993, *op. cit.*, p. 17.
[73] Alain Desrosières, 1997, *op. cit.*, p. 276.

statistique de la part d'acteurs économiques longtemps – et encore souvent – réticents à son usage. Ces demandes prennent des formes précises, justifiées par les besoins de l'action, qui sont autant de perspectives de développement pour l'activité scientifique :

> *« J'ai attiré l'attention de mes collègues de la direction régionale de l'Equipement sur le risque de mener des études en laboratoire qui n'intéressent pas la profession. Il faut que les travaux de la cellule débouchent sur des actions concrètes (des journées d'études, des voyages d'études, etc.). Exemple : depuis 1995, nous avons une nouvelle donne sociale. Les chefs d'entreprise doivent s'adapter. Mais, on les a laissés seuls au milieu du gué, sans les aider à se réorganiser. Il me semble indispensable qu'on mette en place des structures de conseil pour les aider à remettre à plat leur organisation ».*[74]

Cette dynamique de production d'une information économique locale constitue, selon nous, l'un des ressorts du succès des observatoires. Alimentée par le lien avec le champ de la formulation et de la mise en œuvre des politiques publiques locales que permettent justement les observatoires, elle s'apparente à la dynamique traditionnelle des processus d'élaboration du discours scientifique : « la tension entre, d'une part, la revendication d'objectivité et d'universalité et, d'autre part, l'articulation forte avec l'univers de l'action, est à l'origine de la dynamique même de la science et des transformations et retraductions de ses schèmes cognitifs ».[75]

Ce mouvement de « politisation » de l'information statistique ouvre également la perspective de l'extension de son champ d'utilisation, selon un mécanisme que les partenaires des observatoires peuvent difficilement envisager, qui concerne la légitimité que recouvrent à leurs yeux les productions des observatoires. Leur proximité du processus d'élaboration du chiffre leur rend ce chiffre plus légitime selon un mécanisme là encore traditionnel à la légitimation des discours scientifiques : « [L'autorité du langage scientifique], qui trouve sa justification dans le processus d'objectivation lui-même et dans ses exigences strictes d'universalité, ne peut s'exercer que pour autant qu'elle participe à l'univers de l'action, de la décision, de la transformation du monde ».[76]

[74] Entretien avec le représentant de la FNTR de la région Nord-Pas-de-Calais, 1er février 1999.
[75] Alain Desrosières, 1993, *op. cit.*, p. 14.
[76] *Ibid*.

Il est essentiel d'envisager que cette participation à l'univers de l'action que nous nommons politisation de l'information statistique reste naturellement cantonnée aux phases amont d'élaboration des programmes et aval d'analyse des résultats. La phase de production de l'information demeure en effet le domaine de la science et de la technique. Elle est constituée d'une somme d'opérations soumises à des exigences d'universalité qui interdisent les interventions politiques. C'est d'ailleurs à ce titre, également, que les productions des observatoires acquièrent la force de l'objectivité qui les rend « indiscutables », à l'instar des productions du système statistique public.[77]

De sorte que l'on envisage la dynamique du mouvement des observatoires comme n'étant pas seulement le résultat d'évolutions propres au champ politico-administratif local parmi lesquelles on peut rappeler le succès du courant du management public ou l'extension des processus d'institutionnalisation de l'action collective. Il s'agit, au contraire, de considérer également que ce développement répond à des régulations traditionnelles du champ scientifique où s'élaborent des « énoncés à prétention universelle sur le monde » (cf. *supra*). Les observatoires sont ainsi à l'origine d'énoncés qui sont autant de motifs d'action pour les agents du champ politico-administratif local et qui peuvent expliquer leur mobilisation pour les projets d'observatoires.

### *La statistique de la réforme de l'Etat*

La question se pose de la lisibilité dont dispose, au sein de l'administration, la dynamique profonde du mouvement des observatoires qui, lui, s'impose par son ampleur. La relance, au cours de l'année 1995, du chantier ancien de la réforme de l'Etat, mené en interne à l'administration, offre plusieurs éléments de réponse à cette interrogation. La réforme du système statistique public fait en effet l'objet dans ce cadre de plusieurs rapports administratifs. Or, loin d'envisager l'évolution à l'œuvre dans le statut de l'information statistique, que nous pensons percevoir à travers le cas des observatoires régionaux des transports, leurs recommandations concernant les informations régionales et locales s'inscrivent dans la perspective d'une information statistique considérée comme un « pourvoyeur de certitudes » à la disposition des agents de l'Etat, pour reprendre l'expression de Jean-Bernard Auby et Patrice Duran. Le projet de modernisation du système statistique doit

[77] Sur ce thème, on renvoie à l'article d'Alain Desrosières, "Discuter l'indiscutable. Raison statistique et espace

permettre ainsi un renforcement de la position des services de l'Etat dans le champ politico-administratif local. Une réflexion parallèle, menée à cette époque au ministère de l'Equipement dans l'intention plus spécifique de réorganiser les services statistiques centraux, s'inscrit dans la même perspective. La dynamique des Observatoires régionaux des transports n'est pas davantage constatée.

A l'été 1995, le gouvernement issu de l'élection présidentielle engage ce qui doit être un des grands chantiers du septennat : la réforme de l'Etat. Registre déjà ancien de l'action gouvernementale, le projet s'inscrit cependant dans une rhétorique de restauration de la place de l'Etat qui contraste avec les attendus des précédents programmes qui préparaient l'avènement d'un Etat modeste.[78] A l'automne 1995, le Conseil national de l'information statistique rend public un rapport consacré à la rationalisation du dispositif statistique public.[79] Confié quelques mois plus tôt à deux administrateurs de l'INSEE, ce rapport constitue l'aboutissement du processus déjà ancien de la réalisation, par les administrations, de schémas directeurs des services publics souhaités par le précédent gouvernement. Parmi les facteurs d'évolution du système statistique, mentionnés en introduction, le rapport signale les transferts de compétences aux collectivités locales, effectués par la décentralisation, qui « ont induit un développement des besoins d'informations statistiques de ces dernières ». On pense alors que les questions liées à l'évolution du statut de l'information économique vont être évoquées. Pourtant, le rapport poursuit dans une autre direction :

> *« Ces besoins s'expriment soit par des demandes directes, plus fréquentes de la part des départements ou des régions que de la part des grandes villes, soit indirectement, par le biais de divers organismes, bureaux d'étude ou observatoires (transport, emploi, formation, etc.) qui sollicitent l'appareil statistique public pour la fourniture d'informations finement localisées (relations clients/fournisseurs) soit pour des travaux en commun (relations de partenariats) ».*[80]

public", *Raisons pratiques*, vol. Pouvoir et légitimité, n° 3, 1992, pp. 131-154.

[78] On fait ici allusion au titre de l'ouvrage de Michel Crozier dont l'influence de la pensée sur les politiques successives de réforme de l'Etat n'est plus à démontrer ; cf. Michel Crozier, *Etat modeste. Etat moderne. Stratégies pour un autre changement*, Seuil, Coll. Points, 2ème éd., 1987, 314 p.

[79] Alain Mothe, Joël Allain, "Etude sur la rationalisation du dispositif statistique public", Rapport du Conseil national de l'information économique, n°26, Paris, 1995, 96 p., p. 13.

[80] *Ibid*.

Le schéma apparaît donc simple, conforme au scepticisme de la première heure de l'INSEE pour les expériences d'observatoires : les observatoires vivent des informations qu'ils « demandent » aux agents du système statistique public.

D'autres passages du rapport sont moins catégoriques et prennent davantage en compte les bouleversements qu'impose l'émergence d'un véritable marché de l'information dans lequel « des acteurs plus nombreux et plus divers qu'autrefois réalisent eux-mêmes ou passent commande auprès d'organismes spécialisés pour la mise en œuvre d'enquêtes ».[81] Mais globalement, les « idées directrices » des évolutions suggérées par les rapporteurs ne remettent pas en cause la position traditionnelle de l'INSEE. Il s'agit de rappeler la spécificité de la fonction « statistique », qui doit être distinguée de la fonction « études » qui, elle, peut « faire légitimement l'objet de travaux concurrents ».[82] En matière de production statistique en revanche, la coordination demeure l'objectif prioritaire qui doit permettre de « limiter les risques de redondance [notamment] liés aux initiatives locales ».[83]

L'orientation de la réflexion intéresse le Premier ministre qui la réintègre alors au chantier de la réforme de l'Etat. Pour ce faire, l'ancien directeur général de l'INSEE Edmond Malinvaud est sollicité pour réfléchir à « la fonction statistique et études économiques dans les services de l'Etat », en « tenant compte » du rapport Mothe-Allain comme le précise la lettre de commande.[84] De fait, la section du rapport Malinvaud consacrée aux informations régionales et locales en reprend plusieurs paragraphes entiers. Cependant, la fermeté de la position à l'égard des observatoires est encore renforcée. Ainsi Edmond Malinvaud affirme-t-il que « ce foisonnement d'initiatives, certes stimulant pour les statisticiens, n'est pas nécessairement cohérent en lui-même, ni toujours conforme aux directives provenant de la politique régionale européenne ».[85] Tout en estimant que « les études régionales et locales [sont] habituellement plus frustes que les études nationales », il juge que « c'est essentiellement d'efforts conçus et orchestrés centralement que l'on peut attendre une amélioration progressive des bases de données localisées ».[86] Le développement du système statistique envisagé dans le cadre de la réforme de l'Etat est donc très éloigné du débat

[81] *Ibid*., p. 16.
[82] *Ibid*., p. 19.
[83] *Ibid*., p. 22.
[84] Edmond Malinvaud, "La fonction statistique et études économiques dans les services de l'Etat", Paris, rapport édité par l'INSEE, 1997, 209 p.
[85] *Ibid*., p. 149.
[86] *Ibid*., p. 148.

envisageable sur les transformations du statut de l'information statistique à l'œuvre dans les observatoires.

Le rapport sur « les compétences économiques au ministère de l'Equipement » remis au ministre en janvier 1995 par le Conseil général des ponts et chaussées s'inscrit plus résolument encore dans la logique techniciste qui alimente le projet de réforme de l'Etat. Rédigé par deux ingénieurs des Ponts et chaussées – dont l'un, Michel Rousselot, a dirigé plusieurs années le service statistique du ministère (cf. *supra*) – le rapport milite ainsi pour le renforcement des compétences économiques des services du ministère. Il s'agit d'apporter une réponse aux « besoins ressentis pour l'éclairage et la justification des décisions qui se prennent à tous les niveaux [du ministère de l'Equipement et du Logement] » et d'améliorer ainsi les rapports de force que les services entretiennent avec leurs partenaires.[87] A ce titre, les pages du préambule qui annoncent que le temps est révolu de la croyance positiviste en la rationalisation économique sans bornes des décisions gouvernementales, apparaissent en décalage avec le reste du rapport. Même s'il est affirmé que « le contexte décisionnel est maintenant beaucoup plus exigeant », que « le lieu de la décision s'est souvent déplacé par application des politiques de décentralisation et de déconcentration » et qu'il faut aujourd'hui « convaincre les interlocuteurs politiques et souvent le grand public » du bien-fondé des décisions qui demeurent en charge de l'Etat, l'orientation générale du rapport est clairement ancrée dans une vision économique de la prise de décision publique.

Les observatoires régionaux des transports, dont la généralisation est encouragée, sont seulement évoqués comme « indispensables pour permettre un regard régional sur les statistiques nationales ».[88] Les concertations régionales qu'ils permettent avec les acteurs de la politique du transport routier sont mentionnées, mais au détour d'une autre initiative, quelques pages plus haut dans le rapport.[89] La concertation avec les représentants nationaux des transporteurs routiers, favorisée par l'activité de l'Observatoire économique et statistique des transports, n'est pas davantage abordée. Le rapport, en dépit de son préambule, est orienté, comme son nom l'indique, vers le renforcement des compétences économiques du ministère de l'Equipement. Il s'agit de consolider la rationalité économique de son action.

Le décalage, entre la volonté de réforme du système statistique public des responsables administratifs et politiques nationaux, perceptible à travers ces rapports officiels diffusés entre

[87] Michel Rousselot, Michel Gérard, 1995, *op. cit.*, p. 1.
[88] *Ibid*., p. 53.
[89] *Ibid*., p. 17.

janvier 1995 et janvier 1997, et les évolutions du statut de l'information économique, que suggère le développement des observatoires régionaux des transports, est d'autant plus surprenant aujourd'hui que s'est développé, durant ces dernières années, un important mouvement d'implantation d'observatoires nationaux qui s'inscrit dans la volonté, le plus souvent explicite, d'importer les modes de fonctionnement des observatoires locaux. Dans le secteur du transport routier par exemple, la création de l'Observatoire national des transports a été présentée comme poursuivant « la même logique que les observatoires régionaux des transports ».[90] Pourtant, les observatoires régionaux demeurent absents, en tant que tels, des projets de réforme du système statistique qui se développe au cours des années quatre-vingt-dix, à l'occasion notamment du chantier de la réforme de l'Etat.

***L'improbable « localistique »***

Nous souhaitons terminer ce chapitre en évoquant quelques éléments qui permettent d'envisager l'avenir de la dynamique des observatoires qui nous a conduit à proposer l'utilisation d'une catégorie spécifique pour désigner les productions de ces institutions du champ politico-administratif local. Ils concernent un important mouvement d'affectation, au cours des dernières années, d'attachés de l'INSEE dans la majorité des Observatoires régionaux des transports. La description du travail original des statisticiens affectés dans les ORT est ainsi l'occasion de constater d'abord le processus de raffinement statistique des productions de la CERT qu'initie une telle évolution. L'insertion de ces agents dans le fonctionnement de la cellule permet cependant de montrer que si le nouveau développement de l'expertise statistique régionale se distingue de la perspective tracée par les administrateurs de l'INSEE des services centraux du ministère, il ne s'inscrit pas pour autant dans la perspective d'un renforcement du formalisme statistique de la « localistique » dont la production est décidée en concertation avec les partenaires de la CERT. Le renforcement de la compétence statistique des ORT ne semble pas devoir s'organiser dans le sens de la dynamique de leur développement.

En 1998 et 1999, la participation du ministère de l'Equipement au fonctionnement des Observatoires régionaux des transports a été renforcée par l'affectation de jeunes attachés de l'INSEE tout juste sortis de leur formation à l'Ecole nationale de la statistique et de l'analyse

[90] Présentation faite par le président de la structure dans la lettre de la direction des Affaires économiques et

de l'information (ENSAI).[91] L'initiative de cette action revient alors à la direction des Affaires économiques et internationales, qui décide de consacrer au développement de cette expertise régionale l'intégralité du contingent de huit postes d'attachés de l'INSEE que le ministère obtient pour ces deux années.[92] Il s'agit alors de doter les directions régionales de compétences distinctives dans le champ politico-administratif local, susceptibles de renforcer leur position dans le développement des observatoires.

Il faut souligner en premier lieu que les attachés de l'INSEE affectés dans les deux directions régionales de notre étude expriment des préoccupations relatives d'abord à la qualité scientifique de leur travail avant de mentionner une intention de répondre à des besoins en informations exprimées par des acteurs du champ politico-administratif local. Ils relatent ainsi des démarches engagées, traditionnelles à la profession des statisticiens, qui consistent à exploiter au mieux les données existantes.

> *« Il m'a fallu moult démarches pour obtenir, sur financement de la DAEI, l'extraction régionale du fichier central des automobiles qui est pourtant la possession du ministère mais dont la gestion est sous-traitée. Mes collègues des autres DRE ne l'ont d'ailleurs pas obtenu ce fichier, y compris mes collègues parisiens ce qui est un comble… J'ai pu alors triturer cet extrait dans tous les sens possibles et imaginables (tableaux croisés, analyse de données, corrélations, etc.) et cela donne quelque chose d'intéressant. Mon texte devrait sortir prochainement dans une revue administrative régionale.*
>
> *« […] Je tente en ce moment de rapprocher deux sources administratives concernant les entreprises : SIRENE et le fichier des transporteurs, loueurs et commissionnaires géré par le service régional des Transporteurs routiers de la DRE. Le premier est un fichier national et le second exclusivement régional et restreint à certaines entreprises, ce qui complique le travail. Mais cela devrait pouvoir aboutir et donner des informations nouvelles sur la structure du secteur dans la région ».*[93]

internationales du ministère de l'Equipement, *DAEI partenaire*, n°36, avril 1997.

[91] L'Ecole est créée en 1994 ; cf. Alain Desrosières, "De l'Ecole de l'INSEE à l'ENSAE et l'ENSAI : 1942-1994. Eléments d'histoire d'une école de statistique et d'économie", communication à la 4ème Conférence internationale sur l'enseignement de la statistique, 1994, 20 p.

[92] Source : direction de la Coordination statistique de l'INSEE et direction des Affaires économiques et internationales du ministère de l'Equipement.

[93] Entretien avec un attaché de l'INSEE dans un observatoire régional, le 23 février 1999.

Il est intéressant en second lieu de constater comment les attachés de l'INSEE des ORT reprochent à leurs collègues des services statistiques centraux de ne pas les soutenir plus prestement dans ces démarches. On a pourtant souligné déjà la politique de coordination des travaux des statisticiens des ORT, mise en place par la direction des Affaires économiques et internationales, qui encourage cette démarche technicienne. La plupart des travaux font ainsi l'objet d'une présentation devant l'ensemble des agents du ministère affectés dans les ORT (cf. *supra*). Ce reproche indique donc les contradictions dans lesquelles les placent ces démarches vis-à-vis de leurs collègues de la direction régionale qui participent à l'animation des réunions de l'observatoire et qui se font davantage les porte-parole des différents partenaires dont les demandes ne tiennent pas compte des matériaux statistiques disponibles. Le sentiment d'isolement et d'incompréhension de ces agents apparaît ainsi régulièrement dans leurs propos qu'ils tentent de dépasser en soulignant l'inventivité et la combativité dont ils doivent faire preuve au quotidien pour remplir leur mission.

La conséquence de cette orientation de l'activité des attachés de l'INSEE est la multiplication des travaux statistiques des observatoires qui paraissent éloignés des préoccupations des partenaires économiques locaux. En Nord-Pas-de-Calais, ce sont ainsi les *Notes de la CERT* qui sont publiées avec plus de régularité. On a déjà signalé, pourtant, le scepticisme dans lequel elles laissaient les représentants des transporteurs. De fait, les travaux s'inscrivent souvent dans le prolongement de la publication des enquêtes nationales qui concernent le transport, lorsque l'échantillon régional est suffisant pour en permettre l'exploitation régionale. Ils n'interviennent pas à la suite d'une discussion menée lors d'une réunion de l'ensemble des partenaires. Dans la même logique, des plaquettes voient également le jour, qui sont élaborées sur la base d'une exploitation des bases de données du ministère de l'Equipement SITRAM (cf. Annexe 11).

Si la réorientation de l'activité des attachés de l'INSEE n'est pas opérée dans le sens d'une plus grande prise en compte des besoins exprimés par les partenaires des ORT, selon le mécanisme au demeurant mis en place pour l'orientation des études financées par les observatoires, on peut faire l'hypothèse que la catégorie composite des « localistiques » perdrait progressivement de son intérêt heuristique. Il conviendrait en tout cas de signaler le développement des travaux proprement statistiques produits par les attachés de l'INSEE en mobilisant à leur sujet la catégorie forgée à l'INSEE des « statistiques locales et régionales ».

Après s'être développés autour de projets de construction d'une information chiffrée répondant au double impératif de l'objectivité statistique et de l'efficacité politique, les observatoires régionaux des transports pourraient voir aujourd'hui leur dynamique remise en cause par le durcissement du corpus méthodologique statisticien de leur production, que semble favoriser l'affectation d'attachés de l'INSEE en leur sein. Certes, il faut souligner le raffinement croissant des travaux produits par les observatoires, au regard des critères de la discipline administrative définis par les administrateurs de l'INSEE. Cependant, la prise en compte des besoins exprimés par les besoins des partenaires des observatoires ne fait pas partie des objectifs explicitement assignés à la politique de coordination du développement des ORT, mise en place par les services statistiques centraux du ministère de l'Equipement. On peut donc s'interroger sur le risque qui existe pour que soit remis en cause l'équilibre qui semblait être au principe de la dynamique du développement des observatoires.

Les interrogations qui concernent l'avenir du phénomène administratif des observatoires apparaissent d'autant plus intéressantes que l'institution nationale de la statistique nourrit, par le biais de ses représentants, les plus grandes réserves à l'égard de ce mouvement, depuis son origine. On peut à ce titre formuler l'hypothèse que ce scepticisme des statisticiens d'Etat renvoie à la délicate question de l'introduction du pluralisme dans les modes d'élaboration et de production de l'information statistique abordée au cours de la deuxième partie. Une telle hypothèse permettrait au demeurant d'expliquer les inquiétudes moindres que suscite chez les administrateurs de l'INSEE le développement plus récent d'observatoires nationaux.[94] Cette différence d'attitude ferait ainsi écho à la position prise, au début des années soixante-dix, par la commission de l'Information économique du VI$^{ème}$ Plan, qui favorise la centralisation de l'organisation du pluralisme.

[94] Le constat de ce développement est ainsi jugé « rassurant » à cinq reprises dans le rapport du CNIS consacré aux observatoires ; cf. Jean Rouchet, 1999, *op. cit.*, pp. 21, 22 et 27.

# CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE

Les usages de la statistique que développent les agents du champ politico-administratif local à l'occasion du développement des observatoires régionaux des transports éclairent d'abord les transformations contemporaines des modes de gestion des affaires publiques locales. On appréhende en premier lieu les processus d'institutionnalisation de la négociation qui s'organisent entre les agents de différentes institutions du champ politico-administratif local. Les ORT se développent ainsi sur la base de négociations informelles régulières entre certains de ses partenaires portant sur chacune des phases du processus de production de leur expertise – de l'élaboration du programme d'étude jusqu'à la diffusion des résultats de l'analyse. Ces négociations aboutissent à ce que nous envisageons comme un langage commun aux partenaires des observatoires. L'institutionnalisation des ORT se présente donc comme archétypique des processus d'institutionnalisation de l'action collective repérés au sein du champ politico-administratif local. La construction collective de ce langage commun constitue également un gage d'élaboration d'un diagnostic commun, susceptible d'ouvrir sur l'engagement d'une politique elle aussi définie collectivement.

Il est important de préciser ensuite le sens qu'il convient de donner à la notion d'action collective. L'étude des logiques de développement des ORT a en effet démontré que les rapports de force entre les institutions du champ politico-administratif local demeurent au fondement de la dynamique des observatoires. Les conditions de possibilité de l'action collective de développement des observatoires renvoient à l'évolution des cadres et de la conduite des négociations que se livrent leurs différents partenaires. Menées de manière très régulière, à différents niveaux hiérarchiques des institutions, elles permettent d'abord des ajustements moins violents. Mais elles sont également l'occasion d'un processus de politisation des concertations techniques qui modifie la perception des affaires publiques par les agents du champ politico-administratif local et participe, selon nous, davantage encore à la construction d'une action collective.

Au-delà de l'évolution des formes d'interactions qui animent le champ politico-administratif local contemporain, l'institutionnalisation des ORT éclaire en second lieu l'évolution de la configuration de ce champ. Le rôle déterminant joué par les directions régionales de l'Equipement dans l'animation et le développement des ORT permet ainsi de

constater que les services de l'Etat ont retrouvé une place centrale dans la configuration actuelle du champ politico-administratif local, qui met en doute les analyse bâties sur la fin du rôle régulateur spécifique de l'Etat. On alimente, ce faisant, la thèse que les observatoires partenariaux, qui se développent surtout à partir du début des années quatre-vingt-dix, constituent l'un des vecteurs du repositionnement progressif des services de l'Etat dans le champ politico-administratif local.

L'analyse de l'évolution, au cours des dernières années, de la forme de l'expertise produite par les ORT, liée notamment au renforcement des compétences statisticiennes mises à disposition des observatoires par le ministère de l'Equipement, permet enfin de nourrir l'hypothèse d'un nouveau renforcement de la position de l'Etat au sein du champ politico-administratif local. La forme des expertises que nous proposons de ranger sous le terme de « localistique » correspond ainsi à une période où les services de l'Etat souhaitent avant tout se replacer au sein du champ politico-administratif local en organisant la concertation entre les différentes institutions qui le composent. La localistique serait la traduction d'une incapacité à imposer la forme statistique dont l'Etat monopolise la maîtrise des protocoles de production.

A la seconde moitié de la décennie, marquée par une volonté affirmée de repositionnement des services de l'Etat, correspond ensuite l'émergence d'une nouvelle volonté de développement de « statistiques régionales et locales ». Cette forme d'expertise, dont le monopole de la maîtrise des protocoles de production est assurée à l'Etat par l'intermédiaire des statisticiens du système statistique public, ferait ainsi écho à une nouvelle étape de la reconquête par les services de l'Etat d'une position dominante dans les régulations du champ politico-administratif local. Au regard de la dynamique du développement des Observatoires régionaux des transports, il apparaît cependant très peu probable que les services de l'Etat en région parviennent à imposer l'expertise de ses statisticiens comme support de l'interaction au sein du champ politico-administratif local. A moins que les modes de production de cette expertise ne soient modifiés en intégrant davantage ses utilisateurs potentiels à la phase de son élaboration.

# CONCLUSION

« S'il veut pouvoir exercer correctement son métier, c'est-à-dire produire une information significative et pratiquement utilisable, le statisticien doit travailler aussi en historien et en sociologue » promettait Michel Volle en 1980 dans son ouvrage consacré au métier de statisticien. Il engageait ainsi ses collègues à prendre en compte les conditions sociales de la représentation et de la pratique de leur activité professionnelle.[1] Emblématique de ce qui demeure à maints égards un manifeste, ce propos reflète également une période où les statisticiens semblaient condamnés à travailler entre eux pour fournir « des produits bien adaptés aux besoins réels [..] de l'organisme qu'il doit assister ».[2] Dans le champ politico-administratif local de notre étude, les lois de décentralisation ont, depuis, provoqué des bouleversements qui ont suscité d'autres pratiques et d'autres usages de la production statistique administrative. Les éléments, ici rassemblés, de l'histoire des institutions productrices du chiffre en région permettent de prolonger la perspective que concourrait à dessiner Michel Volle.

Les développements des systèmes et de l'expertise statistiques en région doivent être distingués afin d'alimenter deux réflexions complémentaires. Il s'agit en premier lieu de défendre l'hypothèse d'un développement de l'appareil administratif statistique légitimé surtout par son utilité pour la préparation de l'action publique. Les contingences internes au champ scientifique apparaissent donc secondaires, même si la justification de la mobilisation de la statistique s'inscrit explicitement dans une rhétorique de rationalisation scientifique de l'action publique. La seconde réflexion vise plus spécifiquement la forme de l'expertise chiffrée produite en région, dès le début des années cinquante, avant la formation de la catégorie des « statistiques régionales », jusqu'aux années quatre-vingt-dix, au moment de la multiplication d'observatoires dans les services déconcentrés de l'Etat. Cette réflexion se nourrit de la permanence des réticences des statisticiens vis-à-vis de l'introduction progressive du pluralisme dans l'élaboration et la production de l'information statistique destinée au champ politico-administratif local. On aboutit à défendre le programme d'une sociologie

[1] Michel Volle, 1980, *op. cit*., p. 47.
[2] *Ibid*., p. 48.

politique de la production et de l'utilisation des données statistiques, susceptible d'éclairer tout à la fois des aspects nationaux et locaux du champ politico-administratif.

### *La statistique outil de légitimation de l'action publique*

L'institutionnalisation des directions régionales de l'administration de la statistique ne laisse aucun doute quant à l'importance des liens que ce processus entretient avec l'institutionnalisation de l'échelon administratif régional. La crise de légitimité prolongée que traverse l'INSEE après la suppression des commissariats régionaux de la République en 1946, ainsi que l'empressement, dix ans plus tard, du directeur de l'INSEE à engager son administration dans le chantier institutionnel de la planification régionale, apparaissent comme des éléments de démonstration sans équivoque. La réécriture de l'intervention de l'administrateur de l'INSEE, Gabriel Chevry, lors de la session de l'Institut international de statistique de 1955 témoigne du fait que les contingences internes au champ scientifique sont reléguées au second plan du développement de l'administration de la statistique. Les statisticiens ne sont en aucun cas éloignés du processus interne au champ scientifique des années cinquante qui promeut l'usage de la catégorie d'analyse régionale. Ils participent même, sous l'impulsion notamment du directeur de l'INSEE, à des études, destinées à la réflexion pour l'engagement d'actions de développement économique, qui introduisent la dimension territoriale régionale. Mais, pour Francis-Louis Closon lui-même, ces activités deviennent secondaires lorsque se présente la possibilité pour son administration de travailler à la préparation de l'action publique régionale. La légitimité première de la statistique est de constituer un savoir mobilisable dans l'action publique.[3]

La même logique de fonctionnement du champ de la production de l'information économique locale est à l'œuvre lorsque se formule le projet d'Observatoires économiques régionaux extérieurs à l'INSEE, quelques jours seulement après la parution des décrets organisant la réforme régionale de 1964. Il s'agit de répondre à la nécessité de développement d'une information économique régionale en lien avec celui d'une action publique régionale. La désertion de l'INSEE du champ de la production de l'information économique régionale, à cette époque, favorise encore, quelques années plus tard, l'initiative des OREAM, conduite

[3] Pour une réflexion récente sur l'économie des savoirs de l'action en France, on pourra se reporter par exemple à Vincent Spenlehauer, "Intelligence gouvernementale et sciences sociales", *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, n° 46, 1999, pp. 95-128.

par les ingénieurs du nouveau ministère de l'Equipement, qui s'engagent dans les politiques urbaines. L'ensemble de ces initiatives confirme les ressorts institutionnels du développement de l'outil statistique en région.

Concernant les OER, on peut encore formuler l'hypothèse qu'un des éléments de blocage à leur institutionnalisation résulte de leur éloignement, au moment de leur création, de tous les territoires de l'action administrative. Leur lien avec le projet des métropoles d'équilibre en gestation à la DATAR, qui ne renvoie à aucun pouvoir métropolitain, les prive en effet du soutien institutionnel qu'aurait pu leur apporter un rattachement – d'ailleurs initialement envisagé – aux Missions régionales, ou aux CODER. Le faible engouement pour les OER, à la fin des années soixante, rappelle la situation des directions régionales de l'INSEE qui, quelques années plus tôt, pâtissaient de la disparition de l'échelon administratif régional. Enfin, on doit remarquer, a contrario, que la réorientation du projet des OER, qui s'opère au cours de la décennie suivante, comporte notamment la particularité de fixer le territoire de l'échelon administratif régional comme circonscription d'action de ces structures. Au-delà de la dynamique propre sur laquelle s'organise l'institutionnalisation des OER – longuement présentée – on peut juger qu'ils bénéficient de la clarification de leurs liens avec les territoires de l'action publique.

On peut enfin revenir sur les caractéristiques du mouvement de développement des observatoires administratifs au cours des années quatre-vingt-dix. On a vu d'abord comment le choix de l'échelon régional des administrations faisait écho aux objectifs et orientations de la politique de réforme de l'Etat, qui désignait alors l'échelon régional comme l'échelon propice au redéploiement des services territoriaux de l'Etat. Il faut remarquer, ensuite, que les créations d'observatoires s'insèrent alors dans le cadre de politiques sectorielles précises, qui soulignent leur lien avec la préparation de l'action publique régionale. Les observatoires régionaux des transports sont, à ce titre, emblématiques. D'abord, leur projet s'élabore au sein d'une administration qui entretient une tradition de production de statistiques techniques, utiles aux politiques dont elle a la charge. Leur installation dans les régions s'organise, ensuite, à l'occasion de la mise en œuvre régionale de la politique du Contrat de progrès, imposée par le conflit routier de l'été 1992. Il ne s'agit pas d'occulter, pour les besoins de la démonstration, l'inflexion que connaît, actuellement, le développement des ORT. On a décrit, en effet, comment l'affectation d'attachés de l'INSEE dans chaque ORT traduisait une certaine autonomisation de leur développement vis-à-vis des objectifs immédiats du Contrat de progrès. L'institutionnalisation des ORT demeure pourtant très largement liée à

l'engagement d'une nouvelle action publique en direction du secteur du transport routier de marchandises. Les ORT, plus encore que les OER, ou les directions régionales de l'INSEE pendant la première phase de leur institutionnalisation, démontrent l'importance, pour le développement des institutions régionales productrices de chiffre, de leur lien avec l'échelon administratif régional ou avec la conduite d'une action publique régionale.

Dans un second temps, il faut souligner la rhétorique de rationalisation scientifique de l'action publique à l'origine de cette dynamique de développement des systèmes statistiques. Que l'on songe à « l'équipement intellectuel » que Francis-Louis Closon fait miroiter aux préfets chargés de la coordination de la nouvelle politique de planification régionale en 1956 ; à la présentation, par la DATAR, des OER, qui doivent constituer les outils des futurs centres de décision économique que seront les métropoles d'équilibre, en s'appuyant sur des techniques de traitement de l'information développées aux Etats-Unis ; que l'on songe encore à la reconquête, par l'INSEE, de ces mêmes OER, qui deviennent les organes de diffusion de l'information économique devant permettre à chaque citoyen, à chaque groupe de citoyens, à chaque organisation, de mieux jouer leur rôle dans la vie sociale ; ou enfin à la logique du développement des ORT qui doivent favoriser l'élaboration d'un meilleur diagnostic de la situation du secteur du transport routier de marchandises susceptible de permettre ensuite l'engagement de politiques plus efficaces, la justification apportée au développement des systèmes statistiques est toujours en lien avec le projet de rationalisation scientifique de l'action publique. Il s'agit moins ici d'alimenter la réflexion sur les processus qui visent à « moderniser la politique », que de souligner l'inscription du développement de la statistique dans de tels processus.[4] Le développement de la statistique se distingue en cela d'un processus de constitution d'un savoir scientifique autonome. La précision est importante, en particulier parce que les statisticiens rechignent, souvent, à faire état des « tensions entre les dimensions administratives et scientifiques de [leurs] métiers ».[5]

Ce lien de la statistique avec l'action publique a permis, ce faisant, d'éclairer les transformations contemporaines de cette action publique et de nourrir en particulier la thèse de la généralisation, au sein du champ politico-administratif local, de processus qui peuvent être désignés sous les termes d'« institutionnalisation de l'action collective ».[6] L'adjectif « collective » ne renvoie en aucun cas à la conception d'un espace social dégagé des rapports

[4] Sur ces processus, voir Delphine Dulong, 1997, *op. cit.*
[5] Alain Desrosières, 1993, *op. cit.*, p. 22.
[6] Jean-Claude Thoenig, Patrice Duran, 1996, *op. cit.*

de forces qui s'établissent entre les agents sociaux et structurent les champs de leurs activités sociales. Il permet, en revanche, d'envisager les modes de gestion « euphémisés » de ces rapports de forces, favorisés par la multiplication des occasions de négociation inter-institutionnelle. L'investissement des services déconcentrés de l'Etat dans le mouvement des observatoires, au cours des années quatre-vingt-dix, révèle ainsi la place centrale qu'ils conservent – ou ont déjà reconquis – dans la gestion des affaires publiques locales. Le développement des systèmes locaux d'information constitue à ce titre un argument sérieux pour relativiser les lectures de l'action publique contemporaine qui feraient de l'Etat un simple partenaire, parmi d'autres.

### *L'introduction du pluralisme dans la construction du chiffre statistique*

La seconde réflexion, suscitée par le rapprochement des trois objets de notre recherche a priori éloignés, porte sur la forme de l'expertise chiffrée produite par les institutions régionales, que nous évitons, autant que possible, de nommer trop rapidement « statistique régionale ». La catégorie, dont nous avons abordé certains aspects de la genèse, recouvre en effet un sens précis au sein du champ statistique, qui n'est pas toujours adapté aux productions que nous envisageons. L'expression même nous semble prêter à confusion. Elle contient en effet le postulat implicite que la forme statistique serait adaptée aux configurations et régulations du champ politico-administratif local. Les statisticiens en particulier, qui la promeuvent, formulent l'hypothèse que la statistique, forgée pour l'échelon politique national (Staat-istik), conviendrait à l'activité des agents de l'appareil territorial de l'Etat. Au-delà de la discussion sémantique, il s'agit de revenir ici sur les mécanismes de production de l'information statistique destinée aux agents du champ politico-administratif local et de souligner en particulier le difficile processus d'introduction du pluralisme dans ces mécanismes. Dans le chantier du pluralisme, particulièrement discuté en ce qui concerne l'échelon régional, se joue selon nous le statut même de l'information statistique.

Lorsque René Carmille installe les directions régionales du SNS en 1942, les « liaisons confiantes », qu'il recommande d'entretenir avec les « services » régionaux producteurs de sources documentaires, ont vocation à alimenter son projet d'entreprises statistiques régionales et locales qui seront ensuite l'œuvre du seul Service national des statistiques. Il n'est nullement question d'organiser une collaboration entre administrations qui ferait des futures monographies régionales des productions partenariales. Les recommandations,

quelques années plus tard, de Francis-Louis Closon aux statisticiens des directions régionales, pour qu'ils « [manifestent] leur présence en province par une individualité technique marquée », s'inscrivent d'abord dans le même registre. Mais, le projet de « centres d'observation économique » que le directeur de l'INSEE soutient aussitôt, dessine, au contraire, de nouvelles perspectives pour le développement de l'information statistique régionale. Le projet bordelais, dont la forme se précise, prévoit une direction assurée collectivement par la direction régionale de l'INSEE, l'université et la chambre de commerce. Il constitue, même s'il n'aboutit pas, le témoignage que le directeur de l'INSEE envisage, dès 1950, de faire travailler ensemble les producteurs et les usagers potentiels de l'expertise économique.

Six ans plus tard, Francis-Louis Closon formule, cette fois, le projet d'une « active participation des administrations locales et des diverses autorités para-administratives ou privées » au développement de la statistique régionale, imposé par la politique de planification régionale. L'idée des « comités régionaux de statistique », qui auraient eu pour fonction d'établir des plans régionaux d'enquêtes, s'inscrit explicitement dans le prolongement de la loi de 1951 qui a créé le Comité de coordination des enquêtes statistiques. Ainsi, la participation des acteurs économiques répond-t-elle d'abord à la volonté du directeur de l'INSEE de s'acquitter de sa tâche de production statistique en s'assurant de la bonne disposition des fournisseurs de données que sont les acteurs économiques. Néanmoins, les encouragements de Francis-Louis Closon aux préfets chargés de la coordination de la politique de planification régionale, pour qu'ils transmettent aux directeurs régionaux leurs « pré-commandes », suggèrent que le directeur de l'INSEE envisage également d'orienter différemment les programmes de travail de son administration, en prenant officiellement en compte les besoins des acteurs économiques locaux. Pour des raisons qui tiennent cette fois à la centralisation de l'élaboration des documents de planification régionale, puis à la forme de ces documents, le premier projet d'orientation de la production régionale de statistiques, explicitement pluraliste, n'aboutit pas.

Une dizaine d'années plus tard, c'est à nouveau l'échec des « comités régionaux d'observation » des Observatoires économiques régionaux dont on a montré la logique, liée à la position qu'occupent alors les directions régionales de l'INSEE au sein du champ politico-administratif local. La période au cours de laquelle la création des collectivités régionales est envisagée est pourtant l'occasion que se formule un ambitieux projet pluraliste partageant la tâche de l'orientation des travaux des directions régionales entre l'Etat et les Régions. Même

si les débats suscités par la proposition des « commissions régionales spéciales » ne survivent pas à l'échec du référendum qui devait créer les Régions, ils revêtent une importance particulière par le statut de leur initiateur. A la différence de Francis-Louis Closon ou des chargés de mission de la DATAR, auteurs des projets pluralistes antérieurs, Paul Carrère est administrateur de l'INSEE. De son fait, le projet pluraliste est porté au cœur de l'administration de la statistique. Ainsi peut-on comprendre l'inscription, quelques semaines plus tard, du thème du « pluralisme de l'information » sur la liste des travaux de la commission de l'Information économique du VI$^{ème}$ Plan. En proposant la création du Conseil national de la statistique, la commission du Plan organise, pourtant, la centralisation du débat sur le pluralisme dans le système statistique. Elle prive ainsi l'échelon régional d'un chantier pour lequel les projets se sont succédés au cours des dernières années.

Nous avons enfin évoqué le projet de création, beaucoup plus tardif, des Comités régionaux de l'information économique et sociale (CRIES), qui devaient répondre aux bouleversements du champ politico-administratif local occasionnés par les lois de décentralisation. Le projet est alors forgé par le Conseil national de la statistique qui défend l'idée d'une décentralisation de ses propres compétences. Même s'il déclare envisager la « société décentralisée et pluraliste » dans laquelle son administration doit travailler, le directeur de l'INSEE n'encourage pas l'initiative des CRIES. Elle est d'ailleurs rarement mise en place dans les régions. Ainsi les travaux statistiques des directions régionales de l'INSEE paraissent-ils, au cours des années quatre-vingt-dix, constituer davantage des productions du champ scientifique, plutôt que des expertises susceptibles de rationaliser l'action publique. L'évolution de ces travaux, suscitée par la réforme des directions régionales de 1992, demeure, à ce titre, en partie masquée. Peu importe, pour revenir aux exhortations de Michel Volle, que les statisticiens se soient intéressés aux phénomènes sociaux, ou aux demandes exprimées par les acteurs économiques ou administratifs régionaux. Leur production reste envisagée comme celle de statisticiens, susceptibles de porter un regard décalé sur les réalités économiques et sociales. Les institutions du champ politico-administratif local préfèrent se doter d'observatoires qui, malgré leur faible légitimité scientifique, ont le mérite de se développer en lien avec les actions publiques dans lesquelles elles sont engagées.

Le développement des Observatoires régionaux des transports offre un éclairage complémentaire sur la manière dont peut être appréhendée la production d'une expertise chiffrée au sein du champ politico-administratif local. Initié dans l'entremêlement d'un projet de renforcement de l'expertise statistique régionale et d'un projet d'organisation de la

concertation entre les différents acteurs de la politique du transport routier de marchandises, il est d'abord l'occasion de l'installation d'un certain pluralisme dans l'élaboration d'une information économique régionale, qui, de ce fait, revêt une forme nouvelle. Scientifiquement peu définissable, cette information constitue, avant tout, le résultat d'une production collective, un langage commun aux différents acteurs régionaux du secteur du transport. Pourtant, ce pluralisme semble conjoncturel. Les agents de l'Etat apparaissent, en effet, y avoir été contraints par la marginalisation de leurs services engendrée par les lois de décentralisation et de la déréglementation du secteur du transport routier de marchandises. Ils semblent également avoir aujourd'hui l'occasion de s'en éloigner, alors que se renforcent les compétences statisticiennes des ORT.

Une alternative se présente ainsi dans l'évolution des observatoires dans laquelle le statut même de l'information statistique nous semble en jeu. Soit, en quelque sorte, le raffinement de la discipline statistique incorpore les observatoires sans en modifier les règles de fonctionnement établies par leurs partenaires. La statistique sera alors l'outil dont se dotent différentes institutions pour arrêter collectivement les méthodes d'un diagnostic rationnel – envisagées par tous les agents comme tel – d'une situation économique et sociale. Soit, l'Etat, qui dispose aujourd'hui du quasi-monopole des compétences des statisticiens du système statistique public, développe le système statistique régional en imposant l'ensemble des processus de fabrication du chiffre statistique éprouvés à l'échelon national – de l'élaboration des programmes à la diffusion de l'information, en passant par la production et la réalisation des analyses et synthèses. La production statistique des observatoires risquera alors d'apparaître comme le diagnostic de la situation formulé par l'Etat, sans que son raffinement scientifique ne lui offre de légitimité particulière.

En envisageant une gradation formelle entre des décisions qui seraient prises davantage en fonction de critères politiques et celles qui envisageraient d'abord des critères scientifiques, on peut constater que le « cas limite » du choix purement politique est aujourd'hui délicat à observer. Rares, en effet, semblent être les décisions exclusivement motivées par les rapports de force vécus entre agents ou groupes sociaux, les sondages ayant introduit la quantification dans l'évaluation justement des rapports de force. Le cas inverse semble également improbable. Le fonctionnement des observatoires démontre en effet que le chiffre statistique, loin d'être envisagé comme un « pourvoyeur de certitudes », est appréhendé par les agents du champ politico-administratif local selon des modes de jugement traditionnels au champ politique : qui en est l'auteur ? comment et pourquoi ce chiffre est-il construit ? De

sorte que la statistique semble appelée à être toujours plus sollicitée, tout en étant davantage contextualisée, la représentation des choses qu'elle offre étant, comme nous l'avons suggéré, « politisée » par les agents qui la reçoivent.

Le système statistique s'est développé à l'échelon national de l'administration au cours d'une période où la modernisation de la politique faisait écho à la rationalisation de la conduite des politiques publiques. Son extension à l'échelon régional nous semble devoir être envisagé alors que la modernisation fait davantage écho aujourd'hui aux questions de démocratisation de l'action publique.[7] On formule ainsi l'hypothèse que les observatoires locaux ouvrent, à ce titre, des perspectives d'évolution de la fabrication du chiffre statistique qui nous semblent inéluctables. L'organisation du pluralisme, à tous les stades de la fabrication du chiffre statistique, constituerait ainsi une réponse au processus de politisation de la réception de l'information économique et sociale par les agents du champ de l'action publique.

### *Pour une sociologie politique de la production et de l'utilisation des données statistiques*

Au commencement de ce travail se posait la question du rôle de la statistique dans le processus de décision politique : les statistiques aident-elles à prendre une décision ou bien contribuent-elles seulement à la légitimer ? Cette interrogation est d'autant plus cruciale aujourd'hui que les sondages – dont le coût est moins élevé que celui des sommations exhaustives – semblent prendre une place toujours plus importante dans les choix des responsables politiques. Après une première série d'enquêtes, et ne parvenant pas à décrypter suffisamment précisément les mécanismes de la prise de décision, nous avions d'abord songé à mener un programme d'anthropologie politique. L'idée était alors de tenter de saisir ce qui motivait les décisions politiques : idéologie, rapport de force, analyse rationnelle ou motivation irrationnelle. Compte tenu de ce que les observatoires révèlent sur le statut de l'information, nous défendons davantage aujourd'hui un programme de sociologie politique de la production et de l'usage des données statistiques dont l'enjeu n'est pas de déterminer si les chiffres interviennent dans les décisions politiques, mais de décrire d'abord quels chiffres

[7] Xavier Piechaczyk, 2000, *op. cit.*, pp. 590 et s.

sont retenus et comment ils sont mobilisés dans le déroulement d'une action publique,[8] puis de placer ces mécanismes en regard des processus d'élaboration et de production de ces chiffres.

L'ampleur des phénomènes contemporains des observatoires, sur lesquels nous avons disposé un certain nombre de grilles d'analyse, suggère d'élaborer un programme de recherche élargi à d'autres aspects du champ politico-administratif local. Le projet pourrait ainsi comporter deux versants qui font écho aux réflexions qui structurent cette conclusion. Le premier permettrait de développer la perspective engagée dans notre dernier chapitre, qui renverse en partie notre problématique initiale, et concourt à éclairer le champ politico-administratif local au miroir de la statistique. Il s'agirait d'abord d'élargir l'analyse des mécanismes d'institutionnalisation de l'action collective mis en place autour de l'enjeu de la production de l'information économique locale. Il serait nécessaire de distinguer notamment les configurations de ces mécanismes en fonction des types de politiques – par exemple réglementaires, distributives, redistibutives, constitutives – menées par les différentes institutions régionales ou locales.[9] La question pourrait ensuite être posée de la relation entre la forme de l'expertise produite et le fonctionnement du champ politico-administratif local. Il semble en effet évident que la gestion quantitative des affaires publiques apparaît toujours plus problématique à mesure que se réduisent les territoires de cette gestion et les échantillons des phénomènes observés.

Un second versant du projet d'une sociologie politique de la production et de l'utilisation des données statistiques au sein du champ politico-administratif local pourrait être consacré aux aspects liés à l'expertise proprement dite. Il s'agirait d'envisager les types de matériaux mobilisés pour produire les expertises, de caractériser les différentes formes d'expertise produites, et d'évaluer les parts respectives des exigences d'objectivité et d'efficacité politique locale dans la dynamique scientifique de ces activités d'expertise locales.

Ce travail serait l'occasion de revenir sur la logique du développement de l'expertise statistique dans les administrations déconcentrées qui semble, quelles que soient les périodes, mal appréhendée, au sein même du champ de la production statistique. On songe au manque

[8] Cet aspect du programme s'est récemment enrichi de l'important travail de Luc Berlivet, "Une santé à risques. L'action publique de lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme en France. 1940-1994", mémoire de doctorat de science politique, sous la direction de Neveu Erik, Université de Rennes I, 2000, 904 p.

de visibilité dont souffrent, après-guerre, les premiers travaux des directions régionales de la statistique, ou aux actions, notamment celles du directeur régional de Marseille, qui se mènent à l'INSEE, dès la fin des années soixante, pour que soit reconnue et développée l'activité statistique régionale. Mais plus encore que le développement de compétences statisticiennes dans les administrations régionales dont la nécessité s'est progressivement imposée – compte tenu de l'institutionnalisation des régions – c'est le caractère spécifique de l'activité des statisticiens en région qui demeure mal évalué. Ainsi, par exemple, les termes de « statisticiens régionaux », souvent employés par les statisticiens des directions régionales pour souligner les particularités de leur activité, ne sont-ils pas reconnus comme une catégorie de la gestion administrative des statisticiens de l'INSEE. Nous avons souligné d'ailleurs que le même problème de reconnaissance de la spécificité de l'activité statisticienne en région se posait pour les statisticiens affectés dans les Observatoires régionaux des transports. Une telle absence de reconnaissance s'explique selon nous par des raisons tenant, tant à la discipline scientifique, qu'aux enjeux sociaux liés au développement de l'expertise statistique dans un champ politico-administratif local pour le fonctionnement duquel elle n'a pas été forgée. On constate donc une nouvelle fois que les enjeux scientifiques et sociaux de la production de l'information statistique sont imbriqués. Le programme de la sociologie politique de la production et de l'usage des données statistiques, qui permettrait de mettre en lumière ces enjeux, de les distinguer, gagnerait ainsi à faire travailler ensemble chercheurs en sciences sociales et statisticiens.

[9] Nous empruntons ici la typologie des politiques publiques proposée par Lowi ; cf. Yves Mény, Jean-Claude Thoenig, *Politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, Thémis, coll. Science politique, 392 p., p. 145

# TABLE DES ANNEXES


| | |
|---|---|
| *Annexe 1.* Projet d'article adressé au *Courrier des statistiques* au printemps 1996 ; Reproduction du courrier du service des Archives du ministère des Finances nous informant du refus de l'INSEE de nous accorder un accès dérogatoire à ses archives | 413 |
| *Annexe 2.* Liste des périodiques statistiques régionaux dépouillés | 421 |
| *Annexe 3.* Liste des personnes interrogées lors des enquêtes concernant l'ORT Rhône-Alpes et la CERT Nord-Pas-de-Calais | 422 |
| *Annexe 4.* Liste des études réalisées par le CELIB de 1967 à 1969 | 424 |
| *Annexe 5.* Avis du Contrôle de l'Armée, « concernant le projet de création d'un service des Statistiques, du dénombrement et de l'utilisation de la jeunesse et de l'état démographique, sanitaire et professionnel de la nation », adressé au secrétariat d'Etat à la Guerre, le 16 août 1940, signé de René Carmille ; cf. Archives Jacquey. | 426 |
| *Annexe 6.* Arrêté secret du 15 novembre 1940 définissant le recrutement du Service de la démographie, signé des ministres des Finances, de la Guerre, de la Marine et de l'Aviation ; cf. Archives Jacquey. | 435 |
| *Annexe 7.* Courrier du ministère de l'Economie nationale au ministère de la Guerre du 6 octobre 1944 ; cf. Archives Jacquey. | 439 |
| *Annexe 8.* Rapport du chef du cabinet de René Carmille sur l'avancée l'enquête sur le SNS exigée par le commandant en chef des forces de l'ouest de l'armée allemande, le Maréchal Von Rundstedt ; cf. Archives Jacquey. | 442 |
| *Annexe 9.* Photographies des ateliers mécanographiques au début des années cinquante, tirées de l'ouvrage publié à l'occasion du cinquantenaire de l'INSEE. | 449 |
| *Annexe 10.* Courrier adressé à Pierre George | 450 |
| *Annexe 11.* Numéro spécial de *la lettre du CNT* consacré à la présentation du Conseil national des transports | 451 |
| *Annexe 12.* Entretien anonymisé avec un représentant de l'Office interconsulaire des transports et des communications, partenaire de l'ORT Rhône-Alpes | 453 |
| *Annexe 13.* Entretien anonymisé avec un représentant de la Chambre des loueurs et des transporteurs industriels, partenaire de l'ORT Rhône-Alpes | 463 |
| *Annexe 14.* « Carte des temps minima d'acheminement au départ de Lyon » produit par l'ORT Rhône-Alpes. | 469 |
| *Annexe 15.* Exemples de notes produites et diffusées par la CERT Nord-Pas-de-Calais (2,3,4) | 470 |

## Annexe 2. Liste de périodiques statistiques régionaux dépouillés

| Périodiques | Années |
|---|---|
| Compte-rendu de l'Office de statistique d'Alsace et de Lorraine, Commissariat général de la République, direction du Travail, OSAL | 1919 à 1938 |
| Annuaire statistique (Bas-Rhin, Haut-Rhin, Moselle), 1er vol, (1919-1931), 442 p. | 1932 |
| Annuaire statistique régional, 1er vol., 1938-47, Direction régionale de l'INSEE de Poitiers | 1948 à 1950 |
| Bulletin statistique régional (Calvados, Eure, Manche, Orne, Seine-Inférieure, Somme), direction régionale de l'INSEE de Rouen | 1950 à 1952 |
| Bulletin trimestriel d'information statistique, 1er trimestre 1951, n°1, octobre 1951. | 1951 à 1952 |
| Bulletin d'information statistique, direction régionale de l'INSEE de Strasbourg | 1951 à 1952 |
| Bulletin régional de statistique, direction régionale de l'INSEE de Strasbourg | 1952 à 1953 |
| Annuaire statistique régional Bas-Rhin, Haut-Rhin | 1954 |
| Bulletin régional de statistique, direction régionale de l'INSEE de Lyon | 1952 à 1955 |
| Annuaire statistique de la XIème région économique (Alpes Maritimes, Basses Alpes, Bouches-du-Rhône, Corse, Gard, Hautes-Alpes, Var, Vaucluse), Chambre de commerce de Marseille, Direction régionale de l'INSEE | 1952 à 1953 |
| Bulletin régional de statistique de Nancy | 1953 |
| Revue du Centre Régional des Études Economiques de Montpellier | 1953 |
| Bulletin de Conjoncture Régionale (VIème région économique), Centre Régional d'études et de formation économiques, Rennes, | 1956 |

## Annexe 3. Liste des personnes interrogées lors des enquêtes concernant l'ORT Rhône-Alpes et la CERT Nord-Pas-de-Calais

### *ORT Rhône-Alpes (enquête automne 1996)*

M. Christophe DALIN
Responsable de la division Economie des Transports de la DRE Rhône-Alpes

Mme Edmée RICHARD
Division Economie des Transports de la DRE Rhône-Alpes

M. Claude CHARDON
Directeur OITC du Sud-est

M. Jean-Luc BERNADET
OITC du Sud-est

M. Raphaël MALLEVAL
C.L.T.I.

M. Emmanuel de BIENASSIS
APCT/FFOCT

Mme Sylvie PLOTTON
FNTR

M. Gabriel MILHOUD
Président UNOSTRA Rhône-Alpes

M. Guy DESPLANQUES
Directeur régional INSEE Rhône-Alpes

M. Christian BOUSSUGES
Directeur Adjoint de la Banque de France Rhône-Alpes

M. Michel SUDRES
Direction des Douanes Rhône-Alpes

M. François LONGIN
OREFRA

M. JOSSERAND
Trésorerie Générale

M. Pierre-Luc JACQUOT
AFT-IFTIM

M. Jean-Luc PEGAT-TOQUET
PROMOTRANS

M. Maurice BERNADET
Laboratoire d'Economie des Transports

M. Philippe GRATADOUR
Directeur des Transports et des Communications du Conseil régional Rhône-Alpes

## *CERT Nord-Pas-de-Calais (enquête automne 1998)*

M. Aguesse (10/12/1998)
Directeur Régional de VNF

M. Ansart (29/09/1998)
Secrétaire Général de la FNTR du Pas-de-Calais

M. Boutet (15/09/1998)
Secrétaire Général CLTI

M. Carcas (31/08/1998)
Ingénieur à la Mission Economie des Transports de la DRE

Mme Courcelle (31/08/1998)
Chargée de mission au Conseil Régional du Nord-Pas-de-Calais

M. Deneuville (01/02/1999)
Délégué Général de la FNTR

M. Equipart (15/09/1998)
Président APCT Nord-Pas-de-Calais

M. Farvaque (09/12/1998)
Responsable de la Mission Economie des Transports de la DRE

M. Maiffret (02/09/1998)
Chargé de mission à la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie

M. Mutez (02/09/1998)
Responsable du Service Régional des Transports Routiers de marchandises et de voyageurs de la DRE

M. Rempteaux (11/09/1998)
Secrétaire Général de l'UNOSTRA Nord-Pas-de-Calais

M. Rigaud (01/09/1998)
Chargé de mission à l'INRETS

M. Sénard (04/02/1999)
Directeur Régional du service communication du Fret SNCF

M. Vaillant (01/09/1998)
Statisticien à la Mission Economie des Transports de la DRE

## Annexe 12. Entretien avec un représentant de l'Office interconsulaire des transports et des communications, représentants les chargeurs à l'Observatoire régional des transports Rhône-Alpes (30 septembre 1996)

J'ai fait des études très générales, j'ai fait « Sciences Po » et « Sciences Eco » en même temps. Et puis, un peu par hasard, je me suis spécialisé, dès la maîtrise, dans l'aménagement du territoire, puis en DEA, en économie des transports. J'ai travaillé 3 ans au laboratoire d'économie des transports où j'ai fait une thèse. Donc avant de venir ici, en 1991, j'ai déjà « baigné » dans l'économie des transports.

*Sur le contexte historique de la création de l'observatoire régional, j'avais d'abord, lors de mes premiers entretiens, fait remonter mes questions au conflit de 1992. Et puis, à plusieurs reprises, on m'a signifié que l'explication du conflit de 1992 et de ce qui allait suivre remontait plus loin...*

La structure observatoire n'est pas du tout dû au conflit de 1992. Le conflit de 1992 explique certainement la manière dont l'observatoire a évolué, mais au niveau de la CRCI, on avait déjà avant le souci de disposer de plus d'informations, de données, notamment statistiques, ayant trait au transport. Lorsqu'on parle de la création d'une infrastructure nouvelle, nous, milieu économique (et même les acteurs administratifs régionaux), ne disposons pas de l'information scientifique rigoureuse. Nous sommes en présence de données statistiques sur le trafic, sur les entreprises, qui sont souvent nationales, peu régionalisées, encore moins départementalisées. On souffre donc d'un déficit d'informations. Compte tenu de notre sensibilité, on le voyait surtout par rapport à des dossiers de création d'infrastructures, mais également aussi pour l'évolution des dessertes, etc... Ce qui se passe aujourd'hui, à la SNCF, avec la régionalisation du transport voyageurs (TER), rejoint nos préoccupations : il y a d'immenses progrès à faire en terme de connaissances régionales. On avait d'ailleurs fait, en 1991, de mémoire, une manifestation relativement importante (il y avait 500 personnes), qui s'appelait "les infrastructures routières en Rhône-Alpes : bâtir l'avenir" (ou quelque chose comme ça). En conclusion de ce colloque, on avait jeté l'idée qu'il faudrait un observatoire régional des transports, pour que le Conseil régional, l'Etat en région, les acteurs économiques, etc, soient moins démunis. On ne peut pas se contenter des choses qui tombent de l'OEST, de la direction générale de la SNCF, il nous faut une information économique, statistique de base en matière de transport pour éclairer un certain nombre de dossiers. Dans une optique de lobbying, les rhônalpins doivent disposer d'un minimum d'informations pour mieux vendre leurs dossiers aux acteurs nationaux.

*Avez-vous gardé des archives sur ce colloque de 1991 ?*

Oui, bien sûr. On avait fait à l'époque un petit journal qu'on avait distribué spécialement pour ce colloque qu'on peut vous remettre. A l'époque, la présidente de notre commission Aménagement du Territoire était Mme CHANUT. On l'avait organisé sous l'étiquette CRCI Rhône-Alpes, pas OITC. Pour dire un mot sur l'organisation consulaire. L'organisation n'est pas du tout hiérarchique. Ce n'est pas le niveau national qui commande le régional qui commande le local; c'est plutôt l'inverse. En tant que CRCI, on est donc une petite structure, qui avons avant tout un rôle d'animation des Chambre de commerce et d'industrie locales, de coordination, notamment par rapport à des acteurs comme le Conseil Régional, qui par définition ne sont pas du niveau local. L'Office des Transports est une sorte de deuxième marque, spécialisée « transport », qui a surtout deux particularités pour nous : premièrement, on ne travaille pas seulement avec les Chambres de commerce, mais aussi avec les Chambres d'agriculture et théoriquement avec les Chambres des métiers (on représente l'ensemble des milieux économiques, pas seulement le commerce et l'industrie, même si cela reste la composante essentielle). Deuxièmement, on ne travaille pas au niveau de Rhône-Alpes. Au passage, on a mal éclairé notre brochure de présentation par des études, des données statistiques de niveau régional, ou « grand régional ». Notre souci essentiel a donc rencontré celui de l'administration qui a souhaité mettre en place, progressivement, un réseau régional des observatoires des transports.

*D'accord. On va essayer d'être le plus précis possible sur cette histoire. Pour l'organisation de ce colloque en 1991, aviez-vous pris contact avec l'administration à ce moment-là, ou bien était-ce une initiative CRCI qui n'avait rien à voir avec ce qui se faisait à l'Equipement ?*

C'était une initiative CRCI, point final. On avait d'autres partenaires privés (Union routière de France, fédérations du BTP), mais à l'époque, pas avec l'Etat. Le Préfet n'a d'ailleurs pas bien apprécié, puisque c'était finalement une critique de la politique gouvernementale, qu'on trouvait un peu timide. On l'avait fait notamment pour soutenir le projet de l'autoroute A79, la deuxième grande autoroute, sinon dans la vallée du Rhône, en tous cas dans l'axe central. Il y avait à l'époque une position pure et dure du gouvernement disant « il en est hors de question ; on construit Grenoble-Sisteron et l'A75 Clermont-Béziers et ça va permettre de résoudre tous les problèmes ». Nous voulions dire justement le contraire : quand on analyse le trafic, il n'y a qu'une toute petite partie qui pourra passer par les Alpes et le Massif Central, car la plupart des gens ont quelque chose à faire ici. On rentrait bien dans l'économie des transports, l'analyse des trafics.

*A ce moment, ce qui intéressait la CRCI c'était la construction d'une infrastructure. Vous agissiez plutôt, à ce moment là, comme représentants des différents secteurs industriels, mais pas tellement celui des transports...*

Si, tout le monde est demandeur, y compris les transporteurs. Les transporteurs font partie des professions les plus sensibilisées au problème des congestions, de l'inadaptation des équipements. On rencontrait donc ce qui quand même un souci permanent des professionnels du transport routier.

*D'accord. Mais j'imagine que cela dépassait un peu ce cadre. Il doit y avoir des clients de ces transporteurs qui sont aussi, j'imagine, demandeurs d'une marchandise livrée plus rapidement...*

Tout à fait. C'est un des critères essentiels de la localisation de l'implantation d'une activité industrielle, parce que l'on estimera, à tort ou à raison, qu'on va bénéficier d'un réseau d'infrastructures des transports de bonne qualité.

*Alors, à mon tour de faire un aparté. J'avais cherché, l'an passé, à me renseigner sur le service qui, à la Chambre de commerce de Lyon, s'occupait de la prestation de service aux entreprises qui souhaitaient avoir des données statistiques pour implanter leur activité. Je n'ai pas trouvé d'interlocuteur à la Chambre de commerce.*

C'est à moitié logique puisque vous avez le service spécialisé qu'est l'ADERLY, géré par la Chambre de Commerce de Lyon, mais qui a d'autres partenaires, notamment publics. C'est son métier. De même que dans certaines zones bien spécifiques (comme l'Isle d'Abeau, etc...) vous avez des organismes bien spécifiques dont le métier est de trouver des clients qui viendraient s'installer chez eux. En tous cas, ce n'est pas une mission que nous avons à la chambre régionale. Ce n'est pas régionalisé.

*D'accord. Au moment du colloque de 1991, l'ADERLY est-elle partie prenante de l'organisation de la manifestation ?*

Non, parce que cette manifestation n'est pas organisée dans ce but. On fait des manifestations de publicité pour Rhône-Alpes par ailleurs, en collaboration avec le CERTU par exemple. Mais là, ce n'est pas une opération publicitaire, au contraire. C'était une opération pour dire qu'en Rhône-Alpes on n'a pas tout à fait ce qu'il nous faut pour notre développement. Nos interlocuteurs étaient les pouvoirs publics et les élus locaux, régionaux, départementaux, pour qu'ils appuient notre message. Le destinataire du message n'était pas du tout les entreprises.

*Je vous posais la question parce que l'ADERLY, j'imagine, est demandeuse de statistiques régionales aussi ...*

Bien sûr, il est clair que bien au delà des transports qui nous intéressent aujourd'hui, toutes nos maisons, tous ceux qui s'occupent de développement régional, sont demandeurs d'un certain nombre d'études et d'outils statistiques permanents pour connaître bien notre région.
On publie d'ailleurs ici à la CRCI un bulletin de conjoncture trimestriel.

*On y reviendra, mais sur le colloque de l'Isle d'Abeau, après que le Préfet ait signifié son regret, que s'enclenche-t-il dans la foulée ? On m'a fait part d'une tentative de création de l'Observatoire régional des transports entre la région et l'Etat en 1992...*

Il y a dans l'air l'idée d'un observatoire. Un certain nombre d'organismes veulent faire quelque chose. Peut-être est-ce la suite au colloque ? Peut être n'a-t-il été qu'un facteur accélérateur ou en tout cas partiellement déclenchant. Mais je pense pouvoir dire honnêtement qu'à l'époque, ça avait fait relativement du bruit.
Alors, après l'idée chemine. En tant que CRCI, nous n'avons ni les moyens financiers de livrer ce type d'observatoire, ni les moyens institutionnels. Il est évident que la source de beaucoup de données est l'Etat, l'Etat sous ses formes multiples. Si je caricature les choses, j'ai envie de dire : « la Région a les sous et l'Etat a les

compétences, en matière de données statistiques en tout cas ». Donc, on est arrivé à cette création d'observatoire, après un certain nombre de discussions entre la Région et l'Etat, qui devenaient les deux créateurs de l'observatoire. La CRCI apportait sa bénédiction, son parrainage. On était 3 signataires, mais très clairement à 2 niveaux : ceux qui avaient les compétences et les sous, et nous qui soutenions l'idée.

*Cela se passe en décembre 1992...*

Dans la foulée de tout un tas de choses, un mûrissement des esprits, et notamment de ce fameux colloque de 1991. L'observatoire n'a pas fonctionné; il est mort-né, certainement parce que la préparation n'avait pas été assez bonne. Pour la petite histoire qui reste pour vous, il y aurait eu discussion entre le préfet et [le président de la région], à la sortie de la réunion, pour dire « au fait, l'observatoire sera bien chez moi... ». Il y a donc eu un texte signé qui n'est absolument pas entré dans les faits. L'enchaînement historique nous a ramené sur le contrat de progrès. La direction régionale de l'Equipement a eu une grosse pression, comme toutes les autres DRE de France, pour faire de l'accompagnement. Elle disposait, sur le papier au moins, d'une structure qui s'appelait « observatoire régional des transports ». Elle l'a utilisée. S'il n'y avait pas eu cette signature de 1992, on aurait peut-être créé autre chose, mais il y avait quelque chose de signé. La DRE, à l'époque, s'est tout de suite retourné vers nous, pour deux raisons, je crois. La première était historique : nous étions le 3ème signataire [de la convention de création de l'observatoire]. La seconde, stratégique : ils voulaient travailler sur le Contrat de progrès et notamment sur les relations chargeurs/transporteurs.

*Vous prêtez cette pensée à la DRE. Marty avait-il vraiment cela en tête ? Ou bien était-ce la CRCI qui souhaitait avancer sur ce dossier chargeurs-transporteurs ?*

Non, le déclencheur fut très clairement la DRE. [Le directeur] venait d'Aquitaine et avait beaucoup travaillé avec les milieux consulaires, notamment la CRCI Aquitaine; c'était presque la 3ème raison : pour lui la CRCI était un partenaire intéressant, naturel. Nous avions en plus l'étiquette OITC, une étiquette « spécialisée », plutôt qu'une nébuleuse un petit peu institutionnelle. Il y avait là un organisme typiquement marqué « transports ». La DRE est donc venue nous demander de participer à l'observatoire. On avait fait en plus tout un tas de colloques pour parler du partenariat, sensibiliser les entreprises, un notamment à l'Isle d'Abeau...

*Essayons d'être très précis. Lorsque vous me dites « la DRE prend contact avec la CRCI ». Comment cela se passe-t-il ? Est-ce le DRE qui s'occupe de cette histoire directement ? Mandate-t-il quelqu'un ?*

C'est évident que c'est la volonté du capitaine. [Le DRE] a des convictions personnelles qui vont dans ce sens, et en plus il a des directives précises qui viennent du ministère, dans le cadre du contrat de progrès, pour faire de l'animation. Seulement, c'est un rôle très nouveau pour la DRE, qui n'a pas de contacts personnels. [Le président de l'OITC] et moi les avions en revanche. On a officialisé les choses par un échange de courriers de 3 lignes. Cela s'est passé d'une manière on ne peut plus simple.

*Sauf que pendant un an, il ne s'est rien passé. De décembre 1992, date de création de l'observatoire, jusqu'au Contrat de progrès, il se passe quand même 17 mois...*

Oui, mais à la limite, depuis 1992, il ne s'est rien passé. L'observatoire signé en 1992 n'existe toujours pas !
Je crois en revanche que la DRE a beaucoup apprécié le colloque de l'Isle d'Abeau. C'est difficile de parler pour eux, mais je crois que dans le colloque de 1994 de l'Isle d'Abeau, ils retrouvent la consigne du ministère, relayé par leur Directeur, qu'ils ne savent pas comment mettre en œuvre. La culture DRE est d'avoir un contact uniquement avec les transporteurs.
On s'est donc lancé dans le partenariat avec eux.

*Dans l'organisation du colloque de l'Isle d'Abeau ?*

C'est en partenariat, sauf qu'à l'époque, sur l'organisation, on était tout seul. La DRE ressort de ce colloque en se disant que c'était exactement ce dont ils avaient besoin; raison de plus pour travailler avec l'Office des transports.
On a dit oui à la DRE (le 9 novembre 93), en assortissant tout de même notre réponse du souhait de travailler en partenariat avec la région. On a aussi clairement dit que nous n'avions pas de pression de notre base...

*Sur le thème du rapprochement chargeurs-transporteurs ?*

... Sur la mise en place du Contrat de progrès... Les transporteurs routiers sont nos ressortissants, on les aime bien, on les respecte, on s'en occupe, mais nous ne sommes FNTR, ni UNOSTRA ; notre tâche n'est pas de nous occuper du problème du transport routier de marchandises, du problème des entreprises de ce secteur. Alors, nous sommes conscients que si nous voulons que les choses avancent, il y a un certain nombre d'enjeux qui sont du côté de l'ensemble du milieu commercial et industriel que l'on représente, et nous sommes d'accord pour travailler dessus. Cela dit, notre principal souci reste beaucoup plus large et nous nous intéressons surtout à la sorte d'OEST régional qui est alors en gestation.

*Le paradoxe est donc qu'alors que la DRE avait la pression du Contrat de progrès, avec le rapprochement chargeurs/transporteurs, c'est finalement vous qui vous êtes trouvés l'organisateur de ce colloque de l'Isle d'Abeau de Mai 1994 ?*

Oui, avec la réserve que la demande de la DRE date d'après le colloque ! Le colloque a finalement été la démonstration claire et nette, pour tout le monde, que faute d'être des gens parfaits, nous étions l'interlocuteur naturel pour la mission nouvelle de la DRE. Nous n'avons donc pas dit non.

*Dans cette demande de proposition de la DRE, vous souhaitez ajouter, premièrement, qu'il y ait une production de statistiques importante et que deuxièmement, dans ce cadre là, la Région soit associée ...*

Pas pour défendre la Région. Il faut que ce soit clair. Nous ne sommes pas plus Région qu'Etat. Suivant des dossiers, on est plus près des services d'Etat en région, et sur d'autres dossiers, on est plus près du Conseil régional. C'est donc par souci d'efficacité. Si on veut avoir un observatoire qui réfléchit, qui sorte des données, il est bien évident qu'on ne peut pas faire sans le Conseil régional.

*« Il est bien évident » ? Cela veut dire quoi ? Qu'il faut l'appui politique ? Qu'il faut l'appui logistique de la Région ? De quel appui le projet a-t-il besoin ?*

Et bien, cela va du très matériel, je pense à un appui financier, jusqu'à l'appui politique. On ne va pas réfléchir dans l'observatoire à telle ou telle proposition, ou recueillir des données statistiques, si ces données n'intéressent pas les gens de la Région... Il ne faut pas non plus que le Conseil régional ait déjà mené la réflexion. Il faut quand même qu'il y ait un minimum de convergences.

*J'ai oublié une question tout à l'heure. Vous m'avez parlé du fait que le DRE venait d'Aquitaine; quel est le rapport entre les différentes CRCI ? Y a-t-il des contacts réguliers ? Est-ce que par exemple à ce moment là, vous vous êtes empressé de téléphoner à la CRCI d'Aquitaine pour savoir quel était le bonhomme, comment il était possible de travailler avec lui ?*

Comme je vous l'ai dit tout à l'heure de la pyramide, les différents niveaux des Chambre de commerce et d'industrie sont assez peu hiérarchiques. Donc, il y a bien évidemment des contacts, mais autant les DRE, de mémoire, se réunissent tous les mois, autant les Directeurs Généraux de CRCI ne se réunissent pas aussi régulièrement. Cela reste du ponctuel, il n'y a rien d'établi. Dans le cas précis, on a du se renseigner, sans plus.

*Lorsque l'observatoire est créé, avec votre souhait de voir se constituer un pôle de production scientifique importante, quelle est la négociation qui a lieu avec la DRE là-dessus ? On a vu que la DRE avait pris à sa charge un rapprochement chargeurs/transporteurs…*

Ils avaient le souci d'une réflexion sur les infrastructures, etc... Depuis quelques années d'ailleurs, la DRE sort tout un tas de bouquins (sur les modes de transport, les schémas nationaux, etc...). Alors, il y a quand même des évolutions. [Le président de l'OITC] me parle parfois de la façon dont il y a 10 ou 15 ans, on ne connaissait pas le DRE; il n'y avait pas de contact, ou très peu. Aujourd'hui, on connaît très bien les gens de la DRE, à tous les niveaux. Il y a donc une collaboration très forte qui s'est engagée avec la DRE Rhône-Alpes sur tous ces problèmes de réflexion d'infrastructures. Je ne suis pas du tout gêné, même pour des bricoles, pour appeler la DRE Rhône-Alpes. Inversement la DRE Rhône-Alpes n'hésite pas à appeler pour me demander mon avis. Mais ça n'est absolument pas formalisé. Ce sont des personnes d'organismes différents qui se connaissent, qui s'ouvrent leur porte, leurs dossiers, leurs réflexions, de manière complètement informelle.

*Excusez la précision de mes questions, mais c'est important pour moi pour comprendre certaines choses. Quand la DRE lance cet observatoire en partenariat avec vous, il est confié à l'observatoire des compétences de*

*productions scientifiques dès le départ. De votre point de vue, à qui cette mission est-elle confiée ? Au responsable du collège TRM ?*

Non, mais encore une fois, je ne suis pas le mieux placé. Non, ce n'est pas Christophe [le responsable du collège TRM]. Le DRE a toujours dit : il y a deux collèges. Il y a un collège « transports routiers de marchandises »; l'animation, c'est Christophe Dalin. Et puis il y a un collège plus proche du mot observatoire, et pour moi c'est un petit peu plus flou, parce que c'est des gens que je voie moins que Christophe [Dalin] ; je ne connais pas tout...

*Vous les voyez moins, et pourtant c'est ce collège là qui vous intéressait le plus ?*

Oui, mais ce n'est pas un problème d'intérêt; c'est un problème d'opérationnalité. Quand l'observatoire (la DRE et l'Office), sort une plaquette tous les deux ou trois mois, fabrique une carte des temps de parcours, cela représente un boulot énorme. On se voit donc beaucoup avec Christophe [Dalin]. Maintenant quand la DRE Rhône-Alpes fait un bouquin de réflexion sur le transport ferroviaire en région Rhône-Alpes, c'est la DRE Rhône-Alpes qui le fait. Quand je disais qu'on se connaît aujourd'hui, je voulais dire qu'à une époque la DRE ne nous aurait peut-être même pas dit qu'il y avait un bouquin en préparation. Maintenant, on se connaît. Donc, premièrement on profite de l'ouvrage, des réflexions qu'ils ont eu, pour une commission de transport ferroviaire de l'Office par exemple. Et inversement, sur certains dossiers, si la DRE a besoin de nos réflexions, il suffit d'un coup de fil.

*J'ai bien compris votre distinction, le cadre de votre collaboration avec Christophe Dalin. Mais tout de même, le souhait que vous aviez affiché était quand même la création d'une production chiffrée, pour aider à la construction d'infrastructures. Or, ça, c'est l'autre collège, officiellement.*

Oui, mais voilà, vous sentez bien que votre question est faussée; vous êtes obligé de rajouter "officiellement". Non, il faut avancer tout à fait différemment. Il y a quelque chose qui a été créé sur le transport routier de marchandises, qui n 'existait pas et qui fonctionne. Après de l'autre côté, vous avez simplement une petite « montée », un souci de faire un peu plus de réflexion, d'études, peut être un peu plus de souci d'en discuter avec des gens comme nous. Mais c'est tout. Il n'y a aucune enquête nationale qui a été régionalisée de l'OEST. Cela n'a donc rien à voir.

*Est-ce quelque chose auquel [le DRE] semble prêter attention ? Avez-vous senti que c'était un problème qui lui tenait à cœur, qu'il souhaitait faire évoluer les choses ...*

Je pense, peut-être. Mais il faut bien voir que le côté transport routier de marchandises a la possibilité de fonctionner uniquement avec la DRE, et les partenaires du secteur bien entendu. Mais côté observatoire proprement dit, je veux dire type OEST (sur les infrastructures, etc...), tant que la Région et tout un tas d'acteurs ne joueront pas le jeu, la situation sera coincée.

*Mais alors, c'est donc plus une explication structurelle qu'il faut aller chercher, plutôt qu'une explication en terme de personne ?*

Bien sûr, que voulez-vous que nous apportions au collège infrastructures ? Nous ne pouvons être qu'agitateur d'idées. pour ce qui est de l'animation des transports routiers en revanche, nous pouvons faire quelque chose. Effectivement, on est partenaire naturel et intéressant.

*Alors, j'en reviens à la lettre de tout à l'heure, lorsque vous souhaitiez une collaboration avec la Région. Cette collaboration est-elle nécessaire pour le deuxième collège, ou...*

On pourrait en discuter, mais à mon avis : oui.

*Alors que le premier premier collège arrive à fonctionner sans elle ?*

Tout à fait. Si on réfléchit bien. L'Etat a en charge la tutelle du transport, nous avons le contact avec les entreprises; nous n'avons pas vraiment besoin de la Région. La Région pourrait intervenir, de manière très marginale, en étant par exemple le co-créateur et le co-animateur d'un tract dédié aux transporteurs. Donc, on ne se fiche pas de la Région, mais honnêtement, elle n'est pas du tout nécessaire. Je ne veux pas me focaliser sur la Région : la SNCF, sur le collège animation du secteur, mise en place du contrat de progrès, on n'en a pas réellement besoin. Maintenant, si on développe vraiment demain l'observatoire au sens premier du terme, on ne pourra pas le faire sans la SNCF.

Mais il faut d'ailleurs regarder un peu les comptes. C'est marginal l'argent qu'on a au titre observatoire (les subventions nationales) pour créer quelque chose. Dans notre tête, pour faire vraiment un observatoire régional des transports qui crée de la réflexion, qui crée des études, qui recueille des données statistiques régulières, etc..., il faudrait un minimum de moyens. Il ne faudrait pas 50 personnes, mais si il n'y a pas 2 ou 3 personnes à plein temps qui font que ça, on ne décolle pas.

*On a parlé tout à l'heure du colloque de 1991, organisé pour que soit mis en valeur le fait qu'on manquait de données chiffrées valables pour décider de la construction d'une infrastructure. Ces données là, dont vous étiez demandeur il y a 3 ans, pourront-elles être produites à terme dans le collège TRM ? Ou bien pensez-vous qu'elles trouveront plutôt leur place dans le deuxième collège ?*

Dans le deuxième, bien entendu.

*Cela veut-il dire que ce n'est pas la peine de pousser à la production statistiques le premier collège, que structurellement, il n'est pas fait pour ça ?*

Je n'ai pas dit ça. Notre souci premier, c'est évident, c'est le bon fonctionnement du transport. L'OITC a eu son AG tout récemment; il y avait d'ailleurs [le directeur des Routes du ministère de l'Equipement]. On a passé que 6 ou 7% de notre temps sur les questions du Contrat de progrès. Tout le reste concernait les systèmes de transports ou l'infrastructure.

*Justement, quel que soit le plaisir que vous pouvez avoir à travailler dans le collège TRM, quel que soit le caractère novateur de cette collaboration, est-ce que finalement au bout du compte, vous ne troqueriez pas cette collaboration pour une collaboration plus avant, plus organisée, dans le deuxième collège, qui est sensé produire des expertises, des statistiques régionales, etc... ?*

Je n'aime pas l'expression "troquer". S'il avait fallu choisir, l'animation du transport routier ne nous aurait pas intéressé. Mais, je vous l'ai dit tout à l'heure, il ne faut pas confondre l'intérêt qu'on porte et le travail qu'on peut y faire. Franchement, nous, ce qu'on veut, c'est que ça fonctionne, sachant que de toutes façons, ce n'est pas nous qui ferons faire les choses.

*Par les échos que j'ai pu recueillir sur cet observatoire et sur ce collège TRM, les transporteurs semblent se ficher de la petite part de l'activité réservée à la production statistique. La présence de tous les organismes producteurs de statistiques(Banque de France, INSEE, etc...) leur est égal; plus cette part réservée au sermon statistique sera congrue, mieux ils se porteront; les intéressant en revanche effectivement, ce rapprochement chargeurs/transporteurs. Cela veut-il dire que vous ne pousserez pas à la montée en puissance de la production statistique dans le premier ? Est-ce que vous vous satisferez finalement de cette première mission, pour ce collège, qui est le rapprochement chargeurs/transporteurs ?*

En caricaturant : on ne fait que rendre service dans ce collège là, même si on sait que tout le monde pâtirait de la crise du secteur routier. Donc si les transporteurs disent qu'ils veulent ceci, très bien. Alors si on est convaincu intellectuellement à un moment donné que ce serait peut être bien de faire un petit détour méthodologique, d'avoir une étude, etc., on le dira, bien entendu. Mais faire venir à une réunion un type de la Banque de France pour qu'il fasse un exposé sur la conjoncture économique, c'est du remplissage, intelligent certes, mais du remplissage.

*Ce projet que vous nourrissez de disposer d'une information fiable régionalement ou localement, vous le mènerez, vous pousserez à sa réalisation, plutôt dans le cadre du second collège qui est aujourd'hui un petit peu à l'arrêt ?*

Mais il ne faut pas s'enfermer. Je crois qu'il y a une chose qui est bien identifiée, c'est l'animation transports routiers de marchandises. Elle a pris le titre observatoire, pourquoi pas. Par contre, il n'y a pas d'observatoire du transport, à proprement parler, en région Rhône-Alpes; même si un texte a été signé en 1992. Je réagis comme cela car ce n'est pas forcément la DRE toute seule qui va faire ça et qui peut faire ça. Il faut qu'il y ait tout le monde. Alors si ça bloque toujours institutionnellement au niveau de la Région, des crédits, de son intérêt, de la valorisation, nous développerons le deuxième collège. Mais ne doit pas être un but en soi.

*A la fois je comprends votre but final, et en même temps, je n'arrive pas à savoir si avant tout, finalement, vous souhaitez que l'on préserve quelque chose qui fonctionne bien, qu'on ne cherche pas à en changer la nature (en*

*l'occurrence en lui faisant produire des statistiques, une expertise, alors qu'aujourd'hui, il ne fonctionne pas sur ce mode là), ou si au contraire, vous souhaiteriez profiter du dynamisme de cette structure pour essayer d'instiller un petit peu autre chose. On parlait tout à l'heure d'engagement de personnel (2 ou 3 personnes) pour faire des statistiques, pour produire une expertise... Je n'arrive pas à savoir si vous souhaitez laisser les choses fonctionner comme elles sont ou si vous souhaitez profiter du dynamisme pour faire autre chose ?*

Il ne faut absolument pas laisser les choses comme elles sont. Il ne faut absolument pas casser ce qui s'est fait sur l'animation du transport routier. Il faudra aussi faire autre chose à côté, qui ne doit pas se faire sur le même modèle, c'est-à-dire à l'initiative de la DRE et de l'Office des transports. Dans un cas, on peut être acteur; dans l'autre, consommateur.

*Une dernière question, plus générale, sur ce projet initial d'une information régionale concernant le transport dont on ne dispose pas. Pensez-vous qu'il y a une opportunité institutionnelle aujourd'hui pour que ce genre de structure partenariale d'expertise puisse être montée ? Pensez-vous au contraire qu'on soit dans la même situation qu'il y a 2 ans, avec une Région un peu jalouse de ces prérogatives, un Etat qui ne souhaite pas forcément produire l'expertise ?*

Là, on tombe sur des problèmes d'individus, de structures, donc par définition, sur des évolutions heurtées. La seule chose que je peux dire, c'est qu'il y a un contexte réglementaire, un contexte politique qui compte, notamment pour les transports. J'évoquais tout à l'heure, la régionalisation de la SNCF. La bonne idée qui consistait à dire qu'on avait besoin de données régionales sur le transport est encore meilleure aujourd'hui...

*J'ai bien compris que vous étiez dans une position où vous faisiez feu de tout bois. Mais est-ce que vous êtes, dans cette histoire là, l'aiguillon qui va faire avancer le projet, est-ce que par exemple vous essayez d'avoir des contacts réguliers avec la Région, avec la technostructure régionale ou avec les politiques pour pousser à la production de données régionales sur le transport ?*

Oui, on a des contacts, mais on ne va pas les voir tous les 15 jours pour leur dire qu'il faut un observatoire. On participe en revanche à tout un tas de dossiers quand on nous demande notre avis et même quand on ne nous le demande pas...

*Plutôt côté des techniciens, ( côté direction des services), ou plutôt côté politique ?*

Les deux. Cela peut être extrêmement politique. Compte tenu de la composition du Conseil Régional, où [le président] n'a de majorité qu'avec les écologistes, vous avez tous un tas de dossiers sensibles comme celui du transport modal, où vous avez des affirmations péremptoires du style « on va pouvoir mettre plein de choses sur le train demain, diminuer par trois le nombre de camions dans la Vallée du Rhône, etc... ». Nous avons besoin d'argumenter dans le sens inverse et nous soulignons toujours le besoin de disposer d'études sérieuses. Il faudrait une structure sérieuse qui pourrait publier et permettre de sortir du discours du café de commerce...

*Vous parliez tout à l'heure du rapprochement avec les services de l'Etat. Y a-t-il eu la même évolution avec les services de la Région ? Si je prends la compétence à peu près équivalente, et si je passe du DRE au directeur des Services de la Région. Ce dernier est-il d'un abord facile ? Est-ce que c'est quelqu'un à qui vous pouvez vous ouvrir ? Qui souhaite collaborer ?*

Compte tenu de notre organisation interne, il faut poser la question [au président de l'OITC] ; c'est l'homme de la CRCI qui est en contact avec la Région. Mais, pour le fil de notre entretien, je peux vous dire qu'il y a de très bonnes relations avec la Région.
Il est clair cependant aujourd'hui que la Région n'a pas la compétence pour faire des études transport. C'est du ponctuel ; comme le soutien au TGV Lyon-Thurins...

*A votre avis, quel est l'intérêt des différents partenaires qui pourraient composer un observatoire pour la production des statistiques ? La Région par exemple, quel intérêt a-t-elle selon vous à ce que se monte une structure comme celle que vous souhaitez, où se produirait une expertise régionale sur le transport ?*

Un intérêt politique d'abord. Avec de la matière, elle pourrait pousser ses dossiers, ou à l'inverse pour être éclairée sur un dossier qu'elle aurait intérêt à moins pousser moins. Il faut reconnaître qu'il aurait été souhaitable, pour la gare TGV de Satolas par exemple, d'avoir une culture beaucoup plus solide en matière de transport, de trafic, de ce qu'on pouvait attendre d'une telle infrastructure, etc... Je pense que ce genre de choses ne doit pas

être fait en interne. C'est tout à fait le genre de problèmes qu'on est en train de se poser pour la SNCF lorsque l'on dit « si c'est elle qui continue à détenir la capacité d'expertise pour le TER, cela n'ira pas ». Il faut vraiment que ce soit la Région qui l'obtienne. On pourrait se dire qu'un petit peu d'études, un petit peu de données, pourrait peut-être permettre de faire de grosses économies.

*Même chose avec les transporteurs eux-mêmes, les fédérations de transport...*

Les transporteurs eux-mêmes n'ont pas besoin de données statistiques, c'est clair. A part peut être quelques grands groupes qui pourront peut être avoir le temps de se mettre autour de la table et de réfléchir à ce que sera le transport routier dans 20 ans, dans l'ensemble, ils ne sont pas mûrs. Eux donc n'ont pas un intérêt direct. Les gens qui vont les conseiller en revanche ont un intérêt. C'est donc un intérêt indirect pour les transporteurs eux-mêmes. Mais c'est certainement un intérêt beaucoup moins fort que celui de la Région qui doit décider des mises en place de dessertes, des choix d'investissement. Pour les transporteurs, je suis moins convaincu de l'intérêt de la régionalisation, ce qui compte pour eux étant surtout les grandes tendances d'évolution du secteur, qu'on soit à Lyon, à Marseille ou à Lille...
Quand on réfléchit à des questions d'infrastructures ou de mises en place de trains régionaux ou de navigation sur le Rhône ou la Saône, l'aspect régional est bien entendu plus important.
Les transporteurs, eux, ont besoin d'un lieu de rencontre, entre eux, et avec les industriels ou les services de l'Etat. Je ne pense pas qu'ils soient contre du tout ce qui s'est fait jusqu'à présent, même s'ils ont beaucoup d'insatisfactions. Je ne dis pas qu'il faut que ce soit séparé à l'avenir, parce que les choses sont de plus en plus liées. Plus l'observatoire aura une reconnaissance de tout le monde, mieux ce sera.

*Dernier partenaire, vous, et vos représentants, transporteurs entre autres, mais les représentants aussi des autres secteurs industriels. Avez-vous des exemples en tête de données dont on manque aujourd'hui dans la Région ?*

Tout ce qui tourne autour des infrastructures, mise en place de liaisons et de dessertes; tout ce qui tourne autour de l'analyse des trafics (origines destinations, etc...). Voilà pour le quantitatif. Pour le qualitatif, c'est bien entendu essayer de comprendre pourquoi. Aujourd'hui, on écrit plein de choses sur les infrastructures, on met toujours "les experts prévoient qu'en 2010, le trafic de marchandises etc ...". En plus, on nous parle toujours un langage européen, alors qu'on voudrait quand même savoir quelle va être la spécificité de Rhône-Alpes, quelle va être la spécificité de l'axe France-Italie, les possibilités de répartitions modales différentes, la liaison avec le développement économique en général des zones d'activités, etc... Mais il y a tout un tas de choses; on pourrait certainement être curieux de choses dans des domaines comme la création d'entreprises, les développements des capitaux, etc... On aimerait bien savoir par exemple ce qu'il faudra faire pour que demain, nos transporteurs régionaux ne soient pas avalés par des capitaux étrangers. Enfin, l'essentiel reste ce qui tourne autour de l'analyse du trafic.

*Je crois avoir fait le tour des questions que je souhaitais vous poser. Y a-t-il un sujet que vous pensiez aborder avec notre entretien et dont nous n'avons pas parlé ?*

Oui, je suis un interviewé frustré. On a fait comme si tout était parfait et impeccable du côté de l'animation du transport routier. Même si cela m'intéresse; il faut voir quand même quelles sont les attentes des transporteurs, les possibilités ou non d'évolution des DRE, etc...
S'il est clair que j'ai l'impression d'avoir passé quelques heures assez utiles, il est clair qu'on ne va pas pouvoir continuer comme ça. La mise en place du Contrat de progrès est loin d'être un échec, mais c'est très loin d'être gagné aussi. Alors, nous sommes un peu coincés aujourd'hui. Il fallait donner 2 ou 3 outils généraux comme cette carte des temps de parcours, il fallait sensibiliser les gens (colloques, lettres d'information, etc...) et de ce côté, on a fait à peu près ce qu'on pouvait faire.
Maintenant, il faudrait qu'on rentre dans du beaucoup plus précis. Le beaucoup plus précis, c'est certainement du travail qui était prévu dans les journées Qualitransplus. Il faut maintenant que les transporteurs prennent l'initiative de convoquer 50 entreprises autour de la table qui s'occupent d'un secteur particulier. Sur ce point, nous n'avons jamais eu de demandes précises. Le concept a été demandé.

*J'imagine qu'officiellement on ne vous en a pas fait la demande, mais lors de mes entretiens, à plusieurs reprises, on m'a signifié ...*

Je sais, mais aujourd'hui, les choses sont bloquées car on n'a pas encore reçu une seule demande officielle. C'est différent « d'avoir le souci de ... ». Donc, on est quand même un petit peu bloqué aujourd'hui.

*Est-ce que ça ne peut pas être une initiative de la structure observatoire ?*

Que la structure observatoire prenne l'initiative, gère le sujet, etc... bien entendu. Mais la définition de l'action, le pourquoi, ce n'est pas notre rôle. Nous savons répondre au comment. Le pourquoi doit venir du terrain, car aujourd'hui, ceux qui ont le problème, c'est quand même plutôt les transporteurs que les industriels. Si j'attends qu'un groupe d'industriels vienne ici, en disant « vous savez, avec nos transporteurs, dans le domaine de l'acheminement du meuble, il y a quelques particularités à régler, ça serait bien qu'on se serve de votre structure, lieu neutre, un petit peu d'expériences pour réunir les gens, etc.. », on risque d'attendre très longtemps. Il faut absolument que cette demande émerge du côté des transporteurs.

*Il y a là quelque chose qui est, pour moi, de l'ordre de l'ignorance du secteur transports. Bêtement, je m'étais dit qu'il suffirait de signaler cette demande dans un rapport extérieur pour lancer de petites commissions de travail, des commissions restreintes, avec des invitations bien ciblées, des sujets bien ciblés, éventuellement préparer à l'avance des petites notes avec des chiffres...*

Cette idée est peut être la fausse bonne idée. Mais de toutes façons, aujourd'hui, on peut dire qu'on en est vraiment à la remorque. S'il faut aller voir 50 personnes regroupées au sein d'une chambre de commerce, pour leur parler du Contrat de progrès, faire de l'information générale, si demain il faut faire une carte de temps de parcours au départ de Grenoble, s'il faut faire de l'information sur les aides qui existent, on le fera. Mais, pour passer à une vitesse supérieure, vraiment aider les gens à résoudre des problèmes concrets, on attend. Faire fonctionner l'observatoire, ce n'est pas notre métier. C'est un aspect de tout ce qu'on fait. Nous n'en voulons pas du tout aux gens de la DRE. Mais il est clair qu'il y a des problèmes plus généraux que l'évolution du Contrat de progrès.
Pour sensibiliser nos industriels sur la responsabilité du donneur d'ordres, nous sommes tout à fait d'accord pour dire (même si on représente les industriels avant tout), qu'il y a des choses qui sont complètement anormales, complètement aberrantes. On ne rendiquera jamais un flic derrière chaque industriel. L'organisation du transport, c'est le métier du transporteur. Mais c'est vrai qu'on trouvera très bien que les gens qui utilisent leur pression commerciale pour faire faire n'importe quoi à un transporteur, soient condamnés au nom de la responsabilité du donneur d'ordres.
Ce texte n'est pas appliqué depuis plusieurs années. Comment voulez-vous que nous soyons crédibles vis-à-vis de la base des industriels en disant "Monsieur, attention, il y a maintenant un cadre législatif différent, qui a évolué. Ne considérez quand même pas que votre transporteur puisse faire tout et n'importe quoi, que c'est uniquement de sa responsabilité. C'est aussi de la votre". C'est d'ailleurs un discours exactement du même type qu'en matière d'environnement. Mais là, les réglementations sont appliquées. Dans ce cas, nous ne passons pas pour des imbéciles lorsqu'on va voir les industriels pour leur expliquer que le contexte a évolué, que maintenant la réglementation va être appliquée, et que nous sommes prêts à les aider. Nous sommes même bien accueillis. En matière de transport, sur la responsabilité du donneur d'ordres, il n'y a rien qui suit. Nous ne sommes plus crédibles. Il y a un certain nombre de responsabilités, côté Etat, qui ne sont pas bien assumées. « L'action d'accompagnement » du Contrat de progrès devient forcément de plus en plus difficile.

*Tout cela sort du cadre régional. Effectivement, les organisations patronales m'ont transmis le même message, mais je me demande ce que peut engager l'observatoire dans ce sens là pour essayer de faire évoluer les choses...*

L'observatoire peut peut-être mettre sur la table un certain nombre de problèmes. Il peut peut-être mener des bouts d'études pour montrer quand même... Mais, ne vous faites pas d'illusions, cela marche très mal...

*Si l'observatoire prend cet affichage là, si grosso modo il devient le porte-parole du secteur des transports qui tente de s'organiser, est-ce que cela ne risque pas de jouer le rôle de repoussoir pour les chargeurs qui ne sont déjà pas très nombreux dans la structure ?*

C'est typiquement de ma responsabilité, puisque c'est nous qui allons les représenter. Il est hors de question que les entreprises viennent en direct.
L'intérêt pour les transporteurs est de trouver un lieu qui permette de crédibiliser les choses, de valoriser leur discours, de lui donner une image non corporatiste. Attention, ce qui est dit par le transporteur, ce n'est pas un discours catégoriel. Donc l'observatoire peut servir à ça. On le fera volontiers mais bien entendu, après examen, après concertation. Si je reprends tout ce que j'entends ou tout ce que je trouve dans la presse, il y a certainement

un certain nombre de choses qu'on est prêts à cautionner, à appuyer, à signaler, et puis d'autres où on sera moins prêts ou pas prêts du tout. C'est le rôle d'une cellule de concertation, de rencontre.
De même que tout à l'heure sur le collège infra, je vous disais qu'on souhaite des discours calmes, qu'on souhaite sortir du café du commerce, éclairer bien les choses, en montrant par exemple ce qu'il est possible de faire avec le fluvial (qu'on défend d'ailleurs), de montrer quand même que cela ne va pas tout résoudre. Même chose pour les chargeurs/transporteurs. Tout ce qui contribue à l'hostilité ne nous intéresse pas. Ni les discours sur les méchants chargeurs, ni ceux sur les transporteurs. Je dis qu'il faut du calme.

*La présence des chargeurs à l'observatoire, vous semblez l'avoir refusée catégoriquement...*

Pas tout à fait; nous y sommes en tant que représentants des chargeurs. Vous savez combien il y a d'entreprises de chargeurs, en Rhône-Alpes ? Il a 200 000 entreprises, alors soyons sérieux, on a besoin de structures intermédiaires de représentation.

*Alors, je me fais l'avocat des transporteurs. Même si le nombre d'entreprises implantées en Rhône-Alpes est considérable et qu'il ne s'agit pas de tous les faire participer à l'observatoire des transports. Parlons de la possibilité d'organiser éventuellement des rencontres de l'observatoire consacrées à des thèmes précis, comme la grande distribution. On peut imaginer qu'à cette occasion, on pourrait faire venir, non plus des représentants, mais des gens qui ont un poids considérable dans la région, dans le secteur objet de la réunion...*

Il y a deux choses. Il y a les membres de l'observatoire tel qu'il existe aujourd'hui. On peut discuter de la présence de telle ou telle entreprise, organisme, institution, représentation politique... Et puis, il y a tous les travaux possibles et imaginables de l'observatoire. Alors, il est bien évident que quand on tombe sur un secteur comme la grande distribution qui est « hyper concentré », on ne va pas s'amuser à trouver des représentations. On pourra avoir effectivement autour de la table Monsieur CARREFOUR, Monsieur CASINO, etc... On l'a déjà fait d'ailleurs, avant que l'observatoire n'existe, en 1991.
Si demain, il y a un groupe de travail très spécialisé, par exemple sur ce qui touche à la chimie, c'est évident qu'il faudra que la Maison de la Chimie, qui représente quand même assez bien les chimistes, voire quelques chimistes directement, soient autour de la table, soient présents, participent. J'imagine très bien demain, par exemple, un groupe de travail où il y ait pour la forme, un président un petit peu neutre qui soit un des membres de l'observatoire, mais que les gens qui fassent l'essentiel du travail soient les entreprises.
Quand je dis que nous représentons les chargeurs, ce n'est pas une volonté d'hégémonisme en disant qu'il faut absolument qu'il n'y ait que nous, bien au contraire. Il y a quelques semaines, on a écrit un courrier avec la DRE Rhône-Alpes justement pour essayer de sensibiliser les gros organismes patronaux. Quand on envoie la lettre directement aux gros chargeurs, c'est bien une volonté de faire participer. On aurait rien contre, bien au contraire ; que demain on ait tel ou tel industriel qui nous signifie son intention de s'impliquer. Mais comme je vous le disais tout à l'heure, je n'y crois pas trop. Ce n'est pas eux qui ont des problèmes aujourd'hui. Peut être que dans 20 ans ce sera l'inverse !

*Votre problème aujourd'hui est de ne pas mobiliser les gens contre leur gré...*

Nous n'avons ni le temps, ni les moyens, pour prendre aujourd'hui notre bâton de pèlerin et aller voir 50 000 entreprises et essayer de faire ressortir quelques pistes sur lesquelles il serait bien de travailler..

## Annexe 13. Entretien avec un représentant de la Chambre des loueurs et des transporteurs industriels partenaire de l'ORT Rhône-Alpes (10 septembre 1996)

Tout d'abord, je suis à la CLTI depuis 3 ans. Il me semble que l'ORT a été peu de temps après mon arrivée...

*Vous avez donc connu la première manifestation de l'observatoire, lors de la fameuse réunion entre le préfet et le président du Conseil régional ?*

Non. Je suis arrivé juste après cette glorieuse époque ! A l'époque, j'étais encore sur les bancs de la faculté.

*Vous n'avez donc pas connu non plus le conflit de 92 de l'intérieur ?*

Non, j'étais un simple citoyen qui a subi, comme les autres, ce conflit. Mais je peux vous dire qu'elle était la position de notre organisation sur le sujet : nous avons rappelé qu'il ne s'agissait pas d'une grève de transporteurs, mais d'une grève de salariés. Je ne suis pas sûr que cela soit bien passé dans la presse et dans le public, qui a tendance à confondre. Second point, on a toujours été hostiles à ce genre de manifestations, les principales victimes n'étant pas ceux à qui on s'adresse. Lorsqu'il s'est agi de réfléchir à des mouvements de masse, on a toujours penché vers l'attitude de laisser les camions dans la cour. Mais il est vrai qu'en 92, sur la fin du conflit, des petits patrons se sont mis à faire la grève avec les salariés. Je n'ai en revanche vu aucun des gens que l'on représente sur la barricade. Ce n'est pas la politique de la maison.

*Quand vous êtes arrivé, le rapport Dobias avait déjà été commandé...*

Oui, j'ai vécu sa sortie, lu toutes ses fiches...

*La CLTI a-t-elle été consultée pendant sa rédaction ? Sur Lyon ? Ou seulement sur Paris ?*

A la CLTI, c'est un peu particulier : nous n'avons pas de structures fédérales. On a une structure syndicale, dans son sens juridique. On a un siège national avec des délégations régionales, un peu comme une entreprise. La ligne politique est donc définie au niveau national.

*On reviendra peut-être sur votre rapport avec les autres délégations, s'il existe.*
*Pour le rapport Dobias, c'est donc Paris qui fut consulté. Pouvez-vous me parler en revanche de la façon dont le rapport a été reçu au niveau régional. A-t-il cristallisé des tensions, avec les salariés par exemple ?*

Non, je crois que cela été l'occasion de faire table rase d'un certain nombre de choses. Nous l'avons bien accueilli, avec quelques petites remarques. On y retrouvait l'esprit d'un projet que l'on avait réalisé en 92 ou 93. Pour nous, ce n'a pas été une douche froide. Mais il ne faut pas non plus se leurrer : le rapport Dobias a été assez peu diffusé auprès des entreprises.

*Si l'on continue à filer l'histoire, le Contrat de progrès est signer dans la foulée du rapport. La consultation ne s'arrête pas pour autant ?*

Non, bien sûr. Le rapport n'était qu'une photographie et des propositions qu'il s'agissait de mettre en place par une discussion de tous les instants. Pour notre part, nous étions très intéressé par le volet économique. On avait d'ailleurs fait une plaquette à l'époque pour expliquer ce contrat. Dans le volet économique, il y avait « la capacité professionnelle » (on va peut-être finir par y venir), la clarification des relations contractuelles (loi de février 95), les dispositions financières (l'aide au regroupement - après différents errements dus à une appréciation défavorable des Communautés européennes sur le projet il semblerait que cela devrait démarrer, les procédures FRAC, les CODEFI et les CORRI. Les promesses ont été longues à tenir, cela devait être fait dans les 30 jours qui ont suivi le Contrat et cela n'a pas été fait, ça a été à nouveau annoncé par Balladur entre les 2 tours de la présidentielle, ré-annoncé dans le plan PME de l'année dernière et puis finalement ça a été fait au printemps).

*Cela a finalement été fait, à la hauteur de vos espérances ?*

Non. On espérait que ces procédures là, qui bénéficiaient jusqu'à maintenant aux industriels, puissent être étendues aux transporteurs qui n'ont pas cette qualification. Elle a été étendue aux transporteurs qui peuvent justifier d'une activité industrielle (pour les transporteurs : participer en amont ou en aval du transport - à la commande, au stockage, etc.). On est donc arrivé à la situation aberrante où pour bénéficier des CODEFI, il faut avoir 20 $m^2$ de locaux pour faire du stockage. Ce qui est vrai pour ce système français est vrai pour le système européen : le FEDER ne doit pas bénéficier aux transporteurs pour l'instant. Comme j'ai dit au préfet de région : « si on doit libérer un bureau de 20 $m^2$ et y déposer 4 palettes pour faire industriel, il n'y a pas de problème ».
On en parle avec d'autant plus d'irritation que l'on estime représenter des gens qui ont une vision industrielle de leur métier.

*Les relations qui lient vos adhérents à leurs clients sont des relations de confiance ?*

Oui, on considère que le transport est une « industrie de service »; on fabrique un service. C'est pour cela que nous nous appelons Chambre des loueurs et des transporteurs industriels.

*Ce sigle est ancien ?*

Non, au départ, la CLTI, créée il y a 60 ans, représentait uniquement les loueurs. Il y a des fluctuations dans notre appelation, mais pendant des années on est restés des représentants des loueurs, au moins dans notre raison sociale. Cela ne fait que 5 ans que l'on a fait apparaître le « T » dans notre sigle; en fait « TI » pour signifier que ce sont des gens qui ont une logique industrielle de base : 1. Combien nous coûte la fabrication de notre produit ? 2. Quelle marge sur le produit fabriqué ? On se différencie du transporteur artisanal (qui peut avoir une taille importante) qui dit : « combien vous fait X ? Je vous fais pareil moins 100 F ».
Pour bien comprendre la CLTI, il faut remonter dans l'histoire. Les transporteurs ont vécu pendant des années sous le parapluie de la TRO (Tarification routière obligatoire). Les prix étaient imposés par l'Etat pour une distance, un type de véhicule, un tonnage. Les loueurs que nous représentions à l'origine n'avait pas ce système là. Ils devaient déjà se poser d'abord la question du prix que ça leur coûtait. On avait donc une légère avance de ce point de vue là sur les transporteurs. La preuve : cela fait 28 ans que l'on édite notre « Méthode d'analyse des coûts d'exploitation ».

*Bien, j'aimerais que l'on aborde maintenant l'histoire de l'observatoire régional. Comment avez-vous entendu parler de ce projet ?*

Il me semble que la première manifestation de l'ORT s'est tenue à L'Isle d'Abeau ?

*Oui, juste après le Contrat de progrès.*

J'ai été informé très officiellement, par la DRE, en tant que syndicat professionnel. On attendait d'ailleurs tous d'être informés, car il y avait eu des bruits autour de cette initiative.
Alors, pourquoi y sommes-nous venus ? Il est clair que l'on ne pouvait pas ne pas y être... La CLTI a hésité dans certaines régions, à Nantes je crois où pour être membre de l'ORT, il fallait payer des cotisations de l'ordre de 10 000 F. J'ai pour ma part 2 régions administratives (Rhône-Alpes et Auvergne) où il n'y a pas eu ces problèmes. En Rhône-Alpes, le préfet avait dit qu'il ne voulait pas d'associations para-publiques financées par des fonds privés.

*Compte-tenu de l'histoire de la CLTI que vous m'avez dessinée, le colloque de L'Isle d'Abeau était-il vraiment l'occasion d'un premier contact avec les chargeurs ?*

De manière officielle, oui. Mais effectivement, chaque année depuis 60ans, on fait des journées professionnelles et une soirée. Lors de nos Assemblées générales d'abord, on fait venir nos clients et chaque année, lors du Salon internationnal du transport et de la logistique (le SITL), on organise un grand raout d'un millier de personnes regroupant 1/3 de chargeurs.
L'Isle d'Abeau, pour son côté officiel, était en ce sens une première. Le reproche que j'ai à formuler est qu'il n'y avait que les bons élèves, les chargeurs avec qui on a pas de soucis, qui, à la limite, n'ont pas compris les problèmes dont on leur parlait. En plus, il y a eu un peu de langue de bois.

*Dans vos réunions, n'est-ce pas le même genre de problèmes ?*

Non, nos clients ne sont pas tous de bons élèves. Alors il n'y avait pas eu de concertation sur les chargeurs à faire venir. L'OITC et la DRE avait fait ça ensemble. Mais il est vrai que la première interrogation était de savoir s'il y aurait des chargeurs.

*Vous avez retrouvé des chargeurs avec qui vous avez l'habitude de travailler ?*

Oui, pour une bonne part... Mais il y a eu quand même un intérêt à ce que les 2 mondes des chargeurs et des transporteurs se rencontre dans un cadre, disons « semi-institutionnel », ouvert à tous.

*Cette rencontre a-t-elle été suivie d'effets ?*

Il ne faut pas surestimer les effets de cette rencontre, mais disons qu'elle a lancé la discussion avec l'OITC, la CRCI...

*Selon vous donc, l'idée d'une nécessaire collaboration entre chargeurs et transporteurs était présente dès l'origine de l'ORT ?*

Oui.

*Je vous posais la question car je me suis laissé dire qu'au départ la lettre de l'ORT n'était pas diffusée aux chargeurs.*

Alors précisons : peut-être l'idée n'était-elle pas partager par tous, mais c'était clairement notre préoccupation.
Je me répète mais la CLTI participe à plusieurs commissions « transports » appartenant à des organisations patronales ou représentatives d'autres branches d'activité. On participe par exemple à la commission transport de l'union des industries chimiques.

*Cette commission est-elle ancienne ?*

La Maison de la chimie ? Mais ça remonte à la nuit des temps ! Cela doit faire 20 ans que l'on fait partie de cette commission où on leur parle de notre métier. La Maison est située dans le même bâtiment que le GIL [Groupement des industriels lyonnais]...

*Vous êtes les seuls transporteurs dans cette commission ?*

Je crois, mais il faut dire que l'on est très bien implanté dans le secteur de la chimie.
Mais il y a d'autres commissions. J'ai été contacté hier par un adhérent qui me disait avoir été contacté par le CGPME pour la création d'une commission de transports... C'est assez fréquent dans les branches professionnelles.
Mais, sur cette histoire de lettre de l'ORT envoyée exclusivement aux chargeurs, ça ne m'étonne pas. Depuis le départ, et je le répète à chaque réunion : aussi longtemps que cela sera la DRE qui signera les courriers, on aura pas de chargeurs. Dans la même logique, si je reçois demain une invitation de la direction régionale des affaires forestières, je n'y vais pas; ce n'est pas mon ministère de tutelle. si en revanche AUCHAN ou LECLERC se faisaient inviter par le préfet de région aux réunions de l'observatoire, ils viendraient.

*Je voudrais connaître la place qui était réservée à la production de chiffres – statistiques – dans la première présentation qu'on vous a fait de l'ORT.*

Je n'ai certainement pas vu dans l'ORT l'unique moyen de faire des statistiques. On en est abreuvé. C'était bien le rencontre en terrain neutre qui m'intéressait. Mais c'est vrai qu'on nous l'avait présenté comme un lieu de réflexions.

*Pour les statistiques, quelles sont vos sources privilégiées ?*

L'ex-OEST..., la Banque de France, l'INSEE...

*La dimension régionale de ces statistiques vous convient-elle ? Au regard des productions nationales ?*

Peut-être vais-je être un peu dur pour les statisticiens, mais très sincèrement je me pose la question... Enfin je trouve qu'il y a un peu une sur-production : la Région fait aussi des statistiques sur les accidents, l'AFT sur la taille des entreprises, la Banque de France. Franchement, quand je suis à la recherche de statistiques, je cherche directement dans l'OEST. On a pas le temps...
Je passe sur le fait que suivant les sources, les résultats ne sont pas les mêmes.
Je dis tout cela car je sais qu'un des projets est de développer la statistique !

*Et concernant la statistique régionale, vous considérez que ce qu'apporte l'OEST est suffisant ?*

La question n'est pas là. Il faut savoir l'utilisation. Qu'à la Région ou dans je ne sais quel cabinet, cela ait un intérêt, je n'en doute pas. Mais pour les transporteurs que l'on représente, je suis plus réservé ! Comme Dalin semblait vouloir se lancer dans des statistiques diverses et variées...

*Les enquêtes Origines-Destinations au niveau national ou européen vous intéressent en revanche, je suppose...*

Et oui, lorsqu'on fait de la prospective. Encore qu'il ne faille pas exagérer l'importance de cette activité : c'est quand même pas tous les jours que l'on fait de la prospective. Malheureusement pour les transporteurs, quelle que soit leur taille, ils n'ont pas le temps de s'interroger, ils exploitent l'existant. Et puis, dans les statistiques ne rentrent pas les données essentielles : c'est parce qu'il y a 6000 entreprises en Rhône-Alpes qu'il ne faut pas venir s'installer ? Non, s'il y a 5999 incapables, au contraire, il faut venir. Les informations importantes ne sont pas statistiques : si vous voulez vous installer en Rhône-Alpes et faire du transport de choux-fleurs, il vaut mieux savoir qu'en Rhône-Alpes il n'y a pas de production de choux-fleurs.
A vrai dire, à 99 %, je me sers de statistiques lorsque j'ai des étudiants qui viennent me voir.

*Je voudrais qu'on en vienne maintenant au fonctionnement actuel de l'observatoire. Aujourd'hui, quelles sont vos motivations pour assister à ces réunions ?*

D'abord, parce que l'observatoire fonctionne bien. Vous avez du voir la carte des temps; c'est un travail intéressant. On s'était mis d'accord, on a travaillé intelligemment et l'idée initiale -nous l'avions suggérée sur la base d'un travail que nous étions en train de tester avec nos adhérents - n'était pas mauvaise !
L'utilisation de la carte est-elle pour autant celle qu'elle devrait être ? Je ne le pense pas, mais...
Dans le cadre de l'ORT, il me semble aussi que l'on avait fait une réunion sur les transports combinés...

*Oui. [Après vérification, non]*

C'était intéressant, on voulait nous présenter le projet de plate-forme multimodale pour l'est lyonnais, déjà bien avancé (même si l'INRETS était sceptique, l'implantation se faisant à 40 kms d'une voie d'eau); c'était intéressant. Et puis, ils avaient réussi à faire venir plusieurs clients (les chargeurs, je les appelle « clients »). Si on assiste toujours à ces réunions, c'est parce qu'elles sont l'occasion de discuter avec nos collègues.

*Pas pour les statistiques...*

Oui. Ou bien, il faut qu'elles soient très simples.
Nous recevons chaque année, en tant que membre, le rapport du CNIS. En vérité, ce n'est pas ma lecture du matin ! Je ne crois pas que cela intéresse les professionnels.
Nous regrettons donc, dans le cadre de l'observatoire, qu'il n'y ait pas plus de clients. On ne résoudra rien entre transporteurs. Il ne faut pas non plus de grandes réunions « langue de bois » avec 50 personnes autour d'une table. Il faut envisager des petites rencontres à 4 ou 5 avec des domaines précis. De notre côté, on a déjà commencé à travailler comme cela : on a organisé des tables rondes avec nos clients d'un certain nombre d'activité.

*Autour de quels sujets précisément ? Autour de questions concernant le volet économique du contrat de progrès ?*

Oui, par exemple. Je vous parlais de notre congrès régional de l'an passé. J'avais invité 4 transporteurs, 4 clients pour discuter du Contrat de progrès. Le débat était animé par un professionnel du transport. Il y avait Michelin, CASINO, CANDIA, ELFATOKEM et des transporteurs qui n'étaient pas forcément les leurs. Ils se sont dit leurs 4 vérités et cela a été productif. Il faut éviter le type CNR où chacun arrive avec sa tirade.

Je regrette donc qu'il n'y ait pas de clients à l'ORT. Sans doute ont-ils des a priori sur l'ORT, mais je crois aussi que l'on ne sait pas leur proposer quelque chose d'intéressant.

*Le faible nombre de participants que vous proposez ne risquerait-il pas de mener à du copinage, au montage d'accords qui évacueraient le question de la politique des transports ?*

Oui... Mais vaut-il mieux une réunion où ne parle de rien ? Moi en plus, je n'ai pas de camions; donc le copinage avec moi, c'est réglé. Et puis il y avait beaucoup de monde dans la salle. Il y avait Dalin notamment; vous lui demanderez ce qu'il en a pensé.
Vraisemblablement y a-t-il eu des contrats qui ont été signés par la suite, mais tant mieux.

*De la DRE, n'y avait-il que Dalin ?*

Il devait y avoir aussi l'inspectrice du travail dans le transport... Mais j'avoue que l'on focalise plus notre attention sur les clients que nous parvenons à faire venir... C'est peut-être pour cela que nous sommes qualifiés de « libéraux impénitents » !
Sur la méthode de prix de revient dont je vous parlais. Tous nos adhérents en disposent et les clients peuvent se la procurer. Ce n'est pas la méthode du Comité national routier sur les prix de vente. Nous pensons que se mettre d'accord sur les prix de revient permettrait de régler déjà un litige important.

*J'imagine que vous avez déjà fait cette demande, d'une commission de l'ORT par exemple, sur ce problème...*

Non, politiquement, c'est impossible.

*C'est donc votre souhait premier que de voir se développer un lieu de rencontre transporteurs-clients (ou chargeurs), exempt de « langue de bois » ?*

D'autant que ces gens là sont demandeurs de ce lieu.
Alors, à la limite, à la CLTI, cela nous est un peu égal. On va bientôt être au CGPME, on rencontre le GIL dans diverses commissions transports : on vit bien ! Mais si l'ORT veut exister à terme, il doit être l'occasion de ces rencontres là. Alors, il faudrait pour cela que la DRE s'écarte, au moins dans l'appellation, sinon seuls les transporteurs continueront à venir. Deuxièmement, il faudra des thèmes bien ciblés, sinon, les clients continueront à fréquenter leurs commissions de secteur.
Par exemple... Bon, une des principales difficultés, c'est la grande distribution. On fait venir les fournisseurs de la grande distribution, CANDIA, BONDUEL, etc, qui sont à genoux devant CARREFOUR et autres (c'est eux qui payent le transport). Et effectivement, les conditions dans lesquelles ils payent le transport sont totalement dépendantes des conditions dans lesquelles on leur achète leur marchandise. Alors aujourd'hui, il y a un mouvement de balancier inverse : certaines marques très prestigieuses se fâchent et parient, en refusant de livrer, sur l'image donnée d'un supermarché de seconde zone; et effectivement, les supermarchés ne disposant pas de Coca-cola par exemple commencent à plier. Je verrai donc d'un bon œil une réunion avec le trio infernal : le transporteur, le fournisseur de la grande distribution et la grande distribution. Mais dans ces petites réunions techniques, la Banque de France n'a rien à faire.

*Mais quel est l'intérêt que cela soit l'Etat qui prenne en charge ce genre de réunions ?*

Aucun ! On le fait tous les jours ! J'ai même des chargeurs qui m'ont demandé d'adhérer à la CLTI (RHONE-POULENC par exemple). Mais notre statut de membre associé n'a jamais été mis en place...
Si l'ORT n'y arrive pas, il va falloir se poser la question de son existence.

*C'est pour cela que je vous posais la question.*

Si, je crois que c'est intéressant que cela soit toutes les organisations professionnelles qui mènent cette opération.
J'avais aussi proposé à Dalin, puisque la DRE s'intéressait au serpent de mer du multimodal, que l'ORT lance une étude, avec la SNCF, sur l'opportunité de développer sérieusement le transport combiné fer-route en Rhône-Alpes. Car aujourd'hui les clients n'en veulent pas : c'est plus long, plus cher, etc... (Cf. TEFAL) Alors que les transporteurs sont prêts à le faire; c'est leur métier de transporter.

*Votre proposition n'aurait-elle aucune chance d'aboutir si l'ORT restait Equipement ?*

Regardez la dernière lettre de l'ORT. Je suis chargeur, je regarde l'en-tête et je me dis que c'est fait pour les transporteurs et je me demande pourquoi on me l'envoie.

*Il y a maintenant la dernière page adressée aux chargeurs.*

Oui...
Et puis il y a eu le questionnaire aux chargeurs; ils m'avaient demandé mon avis que j'étais allé recueillir auprès des clients. Ils n'en ont visiblement pas tenu compte; je ne connais pas leurs résultats mais j'ai peur d'avoir raison. Non, ils sont fous ! Mais je le leur ai dit.
Mais pour en revenir à l'en-tête, elle est beaucoup trop technique, tournée vers les transporteurs. Le client qui ne se sent pas vraiment net avec son transporteur va sentir le traquenard. Et pourtant, il y avait plein de choses intéressantes dans cet exemplaire, qui n'a sans doute pas été lu...

*Le contrat de progrès avait quand même comme but de régler ce problème, non ?*

Il faut surtout reconnaître que le problème du transport provient à 95 % des transporteurs eux-mêmes. C'est parce que nous osons dire cela que nos clients nous apprécient.
C'est dans cet esprit que l'on a fait la plaquette sur le contrat de progrès et que nous l'avons envoyée aux clients. 20 000 sont parties chez les clients et un paquet m'ont appelé, très intéressés. Si l'ORT peut s'occuper de diffuser ce genre d'informations, tant mieux.
Pour en revenir à votre question, il faut effectivement bien comprendre que AUCHAN, CASINO, n'ont rien à voir avec l'Equipement. Si, à la place de notre président, le préfet signait nos lettres de l'observatoire, cela changerait sûrement des choses.

*Une dernière chose me chagrine. Les comités que vous m'avez évoqués sont organisés par les syndicats patronaux de branches. Quelque chose les a donc poussés à rencontrer leurs transporteurs. J'ai donc du mal à comprendre que dans un autre cadre, ce quelque chose ne les incite plus...*

Cela dépend les domaines d'activité. La chimie s'est organisée compte tenu du danger que représente le transport de matières explosives. Il a aussi des autorisations à avoir, avant de transporter de la chimie. Enfin, en France, il y a 5 grosses boites de Chimie, ensuite ce sont des micro-entreprises.

*C'est donc un domaine qui se prête bien à la contractualisation ?*

Oui, mais je pense qu'il est possible d'étendre cela aux autres secteurs.

# LISTE DES ENTRETIENS*

| | | |
|---|---|---|
| Antoine Serge | Ancien chargé d'études de la DATAR (entretien téléphonique) | juillet 1995 |
| Babeau André | Professeur des Universités (entretien téléphonique) | 17 septembre 1999 |
| Bauchet Pierre | Professeur des Universités honoraire | 28 juin 1996 |
| Bernard Philippe | Administrateur au Sénat honoraire | 31 mai 1996 |
| Bertherat Jacques | Directeur des ressources humaines à Saint Gobain Céramique | 2 février 1996 |
| Blanc Xavier | Ingénieur divisionnaire des Travaux publics de l'Etat, responsable de la division BTP de la direction régionale de l'Equipement Rhône-Alpes | 11 juillet 1996 |
| Brossier Christian | Ingénieur général des Ponts et chaussées, Président de la section Affaires économiques du Conseil général des ponts et chaussées | 14 novembre 1997 |
| Carmille Robert | Fils de René Carmille | 8 avril 1999 |
| Carrère Paul | Inspecteur général de l'INSEE, retraité | 5 octobre 1995 |
| Closon Francis-Louis | Ancien directeur de l'INSEE, retraité | 30 mai 1996 |
| Consolo Georges | Administrateur de l'INSEE, Secrétaire général de INSEE | 28 juin 1996 |
| de Marcillac Jean | Administrateur de l'INSEE (entretien téléphonique) | 8 décembre 1999 |
| Debard François | Chef de cabinet du directeur de l'INSEE Rhône-Alpes | 17 mars 1994 |
| Desrosières Alain | Administrateur de l'INSEE | 17 mars 1995,<br>20 septembre 1995 |
| Divoy Norbert | Administrateur Caisse nationale d'assurance maladie | 29 novembre 1995 |
| Dobias Georges | Ingénieur général des Ponts et chaussées, Directeur du Syndicat des transports parisiens | 15 avril 1997 |
| Dubois Paul | Inspecteur général de l'INSEE, retraité | 28 novembre 1995 |
| Ducret Pierre | Secrétaire général de la Communauté urbaine de Lyon | 14 novembre 1995 |
| Gentil Bernard | Administrateur de l'INSEE, service Statistique du Premier ministre | 10 avril 1996 |
| Gérard Alain | Ingénieur général des Ponts et chaussées | 14 novembre 1997 |
| Gruson Claude | Inspecteur général des Finances, retraité, ancien directeur de l'INSEE, retraité | 1er février 1996 |
| Houée Michel | Direction des Affaires économiques et internationales du ministère de l'Equipement | 17 octobre 1997 |
| Jarrige Jean-Marie | Responsable de la division aménagement de la | 3 juillet 1996 |

* En dehors des enquêtes réalisées
au sein de l'ORT Rhône-Alpes et de la CERT Nord-Pas-de-Calais

| | | |
|---|---|---|
| | direction régionale de l'Equipement Rhône-Alpes | |
| Jeanneney Jean-Marcel | Professeur des Universités, ancien Ministre | 14 avril 1997 |
| Jubin Martine | Documentaliste de la direction régionale de l'INSEE Rhône-Alpes | 18 mai 1994 |
| Laferrère Michel | Professeur des Universités, retraité, ancien président du Comité pour l'aménagement et l'expansion économique de l'agglomération lyonnaise | 28 mai 1996 |
| Laganier Jean | Administrateur de l'INSEE, responsable du service Etudes-Diffusion de la direction régionale de l'INSEE Provence-Alpes-Côte-d'Azur | 5 octobre 1995 |
| Levy Michel | Administrateur de l'INSEE | 24 septembre 1999 |
| Lévy-Bruhl Raymond | Inspecteur général de l'INSEE, retraité | 28 novembre 1995 |
| Marchand Sylvie | Attachée de l'INSEE à la direction régionale Rhône-Alpes | 12 juillet 1996 |
| Martinand Claude | Ingénieur général des Ponts et Chaussées, Directeur des Affaires économiques et internationales du ministère de l'Equipement | 27 juin 1996 |
| Mazure Claude | Ancien responsable du contrôle des Plans d'action régionale au Commissariat général au Plan | 3 mai 1996 |
| Mignot Dominique | Conseiller régional Rhône-Alpes (1992-1998) | 4 mars 1997 |
| Minvielle Erwann | Direction des Affaires économiques et internationales du ministère de l'Equipement | 23 mai 1997 |
| Morain Marc | Ingénieur divisionnaire des Travaux publics de l'Etat, responsable de la division Habitat de la direction régionale de l'Equipement Rhône-Alpes | 26 juillet 1996 |
| Nardin Pierre | Ancien responsable du bureau des Relations extérieures de l'INSEE | 24 octobre 1995 |
| Padieu René | Inspecteur général de l'INSEE | 10 avril 1996 |
| Paul-Dubois-Taine Olivier | Ingénieur général des Ponts et chaussées | 13 décembre 1999 |
| Puig Jean-Pierre | Administrateur de l'INSEE, ancien responsable de l'OEST | 15 octobre 1997 |
| Raulin Patrice | Ingénieur général des Ponts et chaussées, Directeur régional et départemental de l'Equipement | 21 octobre 1997 |
| Rousselot Michel | Ingénieur général des Ponts et chaussées, retraité | 15 octobre 1997 |
| Royer Jean-François | Administrateur de l'INSEE, responsable du département de l'Action régionale | 2 mai 1996 |
| Soubie Pierre | Administrateur de l'INSEE, directeur de la Diffusion et de l'Action régionale | 16 mars 1994 |
| Terrier Christophe | Division statistiques locales de l'INSEE | 29 avril 1997 |

# BIBLIOGRAPHIE

## Ouvrages


Amiot Michel, *Contre l'Etat, les sociologues. Eléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France (1900-1980)*, Paris, Ecole des hautes études en sciences sociales, 1986, 304 p.

Badie Bertrand, Birnbaum Pierre, *Sociologie de l'Etat*, Paris, Hachette, coll. Pluriel, 1982 (1979), 240 p.

Balme Richard, *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica, coll. Politique comparée, 1996, 302 p.

Baruch Marc-Olivier, *Servir l'Etat français. L'administration en France de 1940 à 1944*, Paris, Fayard, coll. Pour une histoire du XX$^{e}$ siècle, 1997, 738 p.

Bernadet Maurice, *Le transport routier de marchandises. Fonctionnement et dysfonctionnement*, Paris, Economica, 1997, 324 p.

Bessay Gaston, Delarue André, Villette Jean, *Routiers. Les leçons d'un conflit. Comment en éviter un autre*, Paris, IFRET, 1997, 232 p.

Blondiaux Loïc, *La fabrique de l'opinion. Une histoire sociale des sondages*, Paris, Seuil, coll. Science politique, 1998, 610 p.

Boltanski Luc, *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Minuit, 1982, 524 p.

Bourdieu Pierre, *Choses dites*, Paris, Minuit, coll. Le sens commun, 1987, 232 p.

Bourdieu Pierre, *Raisons pratiques, sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil, 1994, 256 p.

Bourdieu Pierre, *Méditations pascaliennes*, Paris, Seuil, coll. Liber, 1997, 318 p.

Brian Eric, *La mesure de l'Etat. Administrateurs et géomètres au XVIIIème siècle*, Paris, Albin Michel, 1994, 462 p.

Brun Gérard, *Techniciens et technocratie en France (1918-1945)*, Paris, Albatros, 1985, 324 p.

Champagne Patrick, *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*, Paris, Minuit, coll. Le sens commun, 1990, 314 p.

Christin Olivier, *La paix de religion. L'autonomisation de la raison politique au XVIème siècle*, Paris, Seuil, coll. Liber, 1997, 332 p.

Cointet Michèle, *Le Conseil national de Vichy. Vie politique et réforme de l'Etat en régime autoritaire. 1940-1944*, Paris, Aux amateurs du livre, 1989, 484 p.

Conan Eric, Rousso Henry, *Vichy, un passé qui ne passe pas*, Paris, Gallimard, coll. Folio histoire, 1996 (1994), 514 p.

Corcuff Philippe, *Les nouvelles sociologies. Constructions de la réalité sociale*, Paris, Nathan, coll. 128, 1995, 128 p.

Crozier Michel, Friedberg Erhard, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, coll. Points essais, 1992 (1977), 504 p.

Darras, *Le partage des bénéfices*, Paris, Minuit, coll. Le sens commun, 1966, 444 p.

Desrosières Alain, Thévenot Laurent, *Les catégories socio-professionnelles*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 1988, 128 p.

Desrosières Alain, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, coll. Textes à l'appui, 1993, 444 p.

Déloye Yves, *Sociologie historique du politique*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 1997, 128 p.

Drouard Alain, *Une inconnue de la recherche en sciences sociales. La Fondation Alexis Carrel. 1941-1945*, Paris, 1992, 556 p.

Duhamel Olivier, *Droit constitutionnel et politique*, Paris, Seuil, coll. Science politique, 1994, 924 p.

Dulong Delphine, *Moderniser la politique. Aux origines de la V$^{ème}$ République*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1997, 296 p.

Dupuy François, Thoenig Jean-Claude, *Sociologie de l'administration française*, Paris, Armand Colin, coll. U, 1983, 206 p.

Dupuy François, Thoenig Jean-Claude, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, coll. L'espace du politique, 1985, 324 p.

Durkheim Emile, *Textes 1. Eléments d'une théorie sociale*, Paris, Minuit, coll. Le sens commun, 1975, 514 p.

Durkheim Emile, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Flammarion, coll. Champs, 1988 (1901), 256 p.

Durkheim Emile, *Leçons de sociologie*, Paris, PUF, coll. Quadrige, 1995(1950), 248 p.

Faure Christian, *Le projet culturel de Vichy. Folklore et révolution nationale. 1940-1944*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1989, 338 p.

Flory Thiébaut, *Le mouvement régionaliste français. Sources et développements*, Paris, Presses universitaires de France, coll. Travaux et recherches de la faculté de droit et des sciences économiques de Paris. Série "science politique", n°6, 1966, 132 p.

Fontaine Joseph, Le Bart Christian, *Le métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1994.

Fourquet François, *Les comptes de la puissance. Histoire de la comptabilité nationale et du plan*, Paris, Recherches, coll. Encres, 1980, 464 p.

Friedberg Erhard, *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil, coll. Sociologie, 1993, 414 p.

Grémion Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, coll. Sociologie, 1976, 480 p.

Grémion Pierre, Jamous Haroun, *L'ordinateur au pouvoir. Essai sur les projets de rationalisation du gouvernement et des hommes*, Paris, Seuil, 1978.

Grémion Pierre, *Intelligence de l'anticommunisme. Le Congrès pour la liberté de la culture à Paris. 1950-1975*, Paris, Fayard, coll. Pour une histoire du XXe siècle, 1995, 646 p.

Jobert Bruno, Muller Pierre, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatisme*, Paris, Presses universitaires de France, 1987, 242 p.

Kaesler Dirk, *Max Weber. Sa vie, son œuvre, son influence*, Paris, Fayard, 1996 (1995), 300 p.

Kuisel Richard F., *Le capitalisme et l'Etat en France. Modernisation et dirigisme au XXème siècle*, Paris, Gallimard, coll. Bibliothèque des histoires, 1984 (1981), 480 p.

Lacroix Bernard, Lagroye Jacques, *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992, 402 p.

Lagroye Jacques, *Société et politique. Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux*, 1973, Bordeaux, Pedone, coll. Bibliothèque de l'Institut d'études politiques de Bordeaux, série Vie locale, 1973, 346 p.

Lagroye Jacques, *Sociologie politique*, Paris, Presses FNSP-Dalloz, coll. Amphithéâtre, 1991, 480 p.

Latour Bruno, *Aramis ou l'amour des techniques*, Paris, La Découverte, coll. Textes à l'appui, 1993, 244 p.

Le Bart Christian, *La rhétorique du maire entrepreneur*, Paris, Pédone, 1992.

Le Bras Hervé, *Le démon des origines. Démographie et extrême droite*, Paris, 1998, 264 p.

Leclerc Gérard, *L'observation de l'homme. Une histoire des enquêtes sociales*, Paris, Seuil, 1979, 364 p.

Limagne Pierre, *Ephémérides de quatre années tragiques. 1940-1944*, Lavilledieu, Editions de Candide, 1987, 198 p.

Mabileau Albert, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, coll. Clefs Politique, 1994, 158 p.

Margairaz Michel, *L'Etat, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion. 1932-1952*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière, coll. Histoire économique et financière de la France, 1991, 1456 p.

Massardier Gilles, *L'Etat savant. Expertise et aménagement du territoire*, Paris, L'Harmattan, 1996, 204 p.

Mény Yves, *Dix ans de régionalisation en Europe : bilan et perspectives, 1970-1980*, Paris, Cujas, 1982.

Mény Yves, "Les politiques des autorités locales", dans Grawitz Madeleine, Leca Jean (dir.), *Traité de science politique*, Paris, Presses universitaires de France, vol. Les politiques publiques, 558 p.

Mény Yves (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1993, 286 p.

Mény Yves, Thoenig Jean-Claude, *Politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, Thémis, coll. Science politique, 392 p.

Muller Pierre, Surel Yves, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, coll. Clefs poilitique, 1998, 156 p.

Nay Olivier, *La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, 1997, 378 p.

Négrier Emmanuel, Jouve Bernard, *Que gouvernent les régions en Europe ? Echanges politiques et mobilisations régionales*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1998, 336 p.

Noiriel Gérard, *Sur la "crise" de l'histoire*, Paris, Belin, coll. Socio-histoires, 1996, 348 p.

Noiriel Gérard, *Les origines républicaines de Vichy*, Paris, Hachette, coll. Littératures, 1999, 336 p.

Paxton O, *La France de Vichy*, Paris, Seuil, 1973.

Perrot Jean-Claude, *L'âge d'or de la statistique régionale française (An IV - 1804)*, Paris, Société des Etudes Robespierristes, 1977, 268 p.

Perrot Jean-Claude, "La statistique régionale à l'époque de Napoléon", dans *Pour une histoire de la statistique*, Paris, INSEE/Economica, vol. I : Contributions, 1987 (1977), pp. 233-253.

Phlipponneau Michel, *Géographie et action. Introduction à la géographie appliquée*, Paris, Armand Colin, 1960, 228 p.

Porter Theodore M., *Trust in Numbers. The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton, Princeton University Press, 1995, 312 p.

Quermonne Jean-Louis, *L'appareil administratif de l'Etat*, Paris, Seuil, coll. Points-Politique, 1991, 340 p.

Rousso Henry, "De Monnet à Massé. Enjeux politiques et objectifs économiques dans le cadre des quatre premiers Plans (1946-1965)", Institut d'Histoire du Temps Présent, 24 et 25 juin 1983, rapport édité par CNRS, 1986, 248 p.

Spenlehauer Vincent, *L'évaluation de politique, usages sociaux. Trois études de cas d'évaluation*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1995, 252 p.

Terray Aude, "Les origines de la Direction de la prévision", dans Ministère de l'Economie des Finances et de l'Industrie (dir.), *30 ans de prévision et de conseil. 1965-1995*, Paris, Le éditions de Bercy, 318 p.

Thoenig Jean-claude, "Présentation", dans Grawitz Madeleine, Leca Jean (dir.), *Traité de science politique*, Paris, Presses universitaires de France, vol. Les politiques publiques, 558 p.

Thoenig Jean-Claude, *L'ère des technocrates*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, 1987 (1974), 320 p.

Tocqueville (de) Alexis, *L'ancien régime et la Révolution*, Paris, Gallimard, coll. Folio histoire, 1991 (1967), 386 p.

Veitl Philippe, "Raoul Blanchard, un géographe engagé (1918-1928)", dans Claval Paul, Sanguin André-Louis (dir.), *La géographie française à l'époque classique (1918-1968)*, Paris, L'Harmattan, 346 p.

Veyne Paul, *Comment on écrit l'histoire*, Paris, Seuil, coll. Points histoire, 1971, 200 p.

Volle Michel, *Le métier de statisticien*, Paris, Hachette, coll. L'Esprit critique, 1980, 236 p.

Volle Michel, *Histoire de la statistique industrielle*, Paris, Economica, 1982, 304 p.

Wacquant Loïc, *Réponses. Pour une anthropologie réflexive. Entretiens avec Pierre Bourdieu*, Paris, Seuil, coll. Libre examen, 1992, 270 p.

Weber Max, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, coll. 10/18, 1963 (1959), 188 p.

Weber Max, *Economie et société*, Paris, Pocket, coll. Agora, 1995 (1920), 838 p.

## Articles de revues, chapitres d'ouvrages collectifs et communications

Affichard Joëlle, "Statistiques et mise en forme du monde social. Introduction à l'histoire de la statistique écrite par les statisticiens", dans Affichard Joëlle (dir.), *Pour une histoire de la statistique*, Paris, INSEE/Economica, vol. II : Matériaux, 970 p., pp. 9-17.

Armatte Michel, Desrosières Alain, "Méthodes mathématiques et statistiques en économie : nouvelles questions sur d'anciennes querelles", communication au colloque *Internationalisme statistique, pratiques étatiques et traditions nationales*, Université du Québec, Montréal, 21-23 septembre 1999.

Armatte Michel, "Invetion et intervention statistiques. Une conférence exemplaire de Karl Pearson (1912)", *Politix Travaux de science politique*, n° 25, 1994, pp. 21-45.

Auby Jean-Bernard, Duran Patrice, "Droit et expertise. La délicate gestion du risque judiciaire", dans Balme Richard, Faure Alain, Mabileau Albert (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamique de l'action publique*, Paris, Presses de sciences po, 486 p.

Balme Richard, Bonnet Laurence, "From regional to sectoral polities : the contractual relations between the state and the regions in France", dans Loughlin John, Mazey Sonia (dir.), *The End of the French Unitary State : Ten Years of Regionalization in France (1982-1992)*, Londres, Frank Cass, 160 p.

Balme Richard, "La région française comme espace d'action publique", dans Le Galès Patrick, Lequesne Christian (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La découverte, vol. Collection recherches, 302 p., pp. 179-198.

Bardet Fabrice, "La statistique à la rescousse des acteurs locaux du transport. L'observatoire régional des transports Rhône-Alpes", *Politique et management public*, vol. 16, n° 2, 1998, pp. 29-47.

Bardet Fabrice, "Des observatoires avant la décentralisation. Retour sur la genèse des Observatoires Economiques Régionaux de l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques", *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 88, 1998, pp. 7-11.

Bardet Fabrice, Jouve, Bernard, "Entreprise politique et territoire à Lyon", *Sociologie du travail*, n° 1999, pp. 41-61.

Barral Pierre, "Idéal et pratique du régionalisme dans le régime de Vichy", *Revue française de science politique*, vol. XXIV, n° 5, 1974, pp. 911-939.

Blondiaux Loïc, "L'invention des sondages d'opinion : expériences, critiques et interrogations méthodologiques (1935-1950)", *Revue française de science politique*, vol. 41, n° 6, 1991, pp. 756-780.

Blondiaux Loïc, "Le chiffre et la croyance. L'importation des sondages d'opinion en France ou les infortunes d'une opinion sans publics", *Politix. Travaux de science politique*, n° 25, 1994, pp. 117-152.

Blondiaux Loïc, "Les tournants historiques de la science politique américaine", *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, vol. Les sciences du politique aux Etats-Unis. Vol I. Histoire et paradigmes, n° 40, 1997, pp. 7-38.

Bonnefont Jean-Claude, "Une synthèse destinée à l'enseignement : la géographie lorraine", dans Claval Paul, Sanguin André-Louis (dir.), *La géographie française à l'époque classique (1918-1968)*, Paris, L'Harmattan, 346 p.

Borraz Olivier, "Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale", dans Balme Richard, Faure Alain, Mabileau Albert (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de sciences po, 486 p.

Bourdieu Pierre, "Les modes de domination", *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 2-3, 1976, pp. 122-132.

Bourdieu Pierre, "Le champ scientifique", *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 2-3, 1976, pp.88-104.

Bourdieu Pierre, Boltansky Luc, "Les aventures d'une avant-garde", *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 2-3, 1976, pp.32-38.

Bourdieu Pierre, "L'identité et la représentation. Eléments pour une réflexion critique sur l'idée de région", *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 35, 1980, pp. 63-72.

Bourdieu Pierre, "La représentation politique. Eléments pour une théorie du champ politique", *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 36-37, 1981, pp. 3-24.

Bourdieu Pierre, "La force du droit. Eléments pour une sociologie politique du champ juridique", *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 64, 1986, pp. 3-19.

Bourdieu Pierre, Christin Rosine, "La construction du marché. Le champ administratif et la production de la *politique du logement*", *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 81-82, 1990, pp.65-85.

Bourdieu Pierre, "Esprits d'Etat. Genèse et structure du champ bureaucratique", *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 96-97, 1993, pp. 49-62.

Boure Robert, "Les observatoires économiques et sociaux locaux : des outils en devenir ?", *Les cahiers du LERASS*, n° 16, 1989, pp. 5-30.

Carrère Paul, Lamandé Joël, "Les statistiques régionales et locales", dans Affichard Joëlle (dir.), *Pour une histoire de la statistique*, Paris, INSEE/Economica, vol. II : Matériaux, 970 p., pp. 721-738.

Chartier Roger, "Science sociale et découpage régional. Note sur deux débats 1820-1920", *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 35, 1980, pp.27-36.

Choffel Philippe, "Impulser de nouveaux systèmes statistiques au service des politiques publiques déconcentrées", communication au groupe de travail *Les services centraux et les*

*services déconcentrés dans la réorganisation de l'administration d'Etat,* Paris, GAPP/LATTS/CERAT, 1er avril 1999, 16 p.

Claval Paul, "Continuité et mutations dans la géographie régionale de 1920 à 1960", dans Claval Paul, Sanguin André-Louis (dir.), *La géographie française à l'époque classique (1918-1968)*, Paris, L'Harmattan, 346 p.

Claval Paul, "Campagnes et villes", dans Claval Paul, Sanguin André-Louis (dir.), *La géographie française à l'époque classique (1918-1968)*, Paris, L'Harmattan, 346 p.

Desrosières Alain, Mairesse Jacques, Volle Michel, "Les temps forts de l'histoire de la statistique française", *Economie et statistique*, n° 83, 1976, pp. 19-28.

Desrosières Alain, "Histoires de formes : statistiques et sciences sociales avant 1940", *Revue française de sociologie*, n° XXVI, 1985, pp. 277-311.

Desrosières Alain, "Eléments pour l'histoire des nomenclatures socioprofessionnelles", dans *Pour une histoire de la statistique*, Paris, INSEE/Economica, vol. I : Contributions.

Desrosières Alain, "L'opposition entre deux formes d'enquête : monographie et statistique", dans Boltansky Luc, Thévenot Laurent (dir.), *Justesse et justice dans le travail*, Paris, Presses universitaires de France, vol. pp. 1-9.

Desrosières Alain, "Discuter l'indiscutable. Raison statistique et espace public", *Raisons pratiques*, vol. Pouvoir et légitimité, n° 3, 1992, pp. 131-154.

Desrosières Alain, "Le territoire et la localité. Deux langages statistiques", *Politix. Travaux de science politique*, n° 25, 1994, pp. 36-48.

Desrosières Alain, "De l'Ecole de l'INSEE à l'ENSAE et l'ENSAI : 1942-1994. Eléments d'histoire d'une école de statistique et d'économie", communication à la 4ème Conférence internationale sur l'enseignement de la statistique, Marrakech, juillet 1994, 20 p.

Desrosières Alain, "Quetelet et la sociologie quantitative : du piédestal à l'oubli", communication au colloque organisé à l'occasion du bicentenaire de la naissance de Quetelet Bruxelles, 25 octobre 1996, 14 p.

Desrosières Alain, "Les apports mutuels de la méthodologie statistique et de la sociologie", communication aux *Journées de méthodologie statistique de l'INSEE*, Paris, CREST, 11-12 décembre 1996, 14 p.

Desrosières Alain, "Refléter ou instituer : l'invention des indicateurs statistiques", communication au colloque *Les indicateurs socio-politiques aujourd'hui*, Paris, Observatoire Interrégional du Politique, Association française de science politique, 17-19 janvier 1996, 1996, 14 p.

Desrosières Alain, "La statistique publique : analyse des besoins ou analyse des usages ?", communication au colloque *L'information économique et sociale aujourd'hui. Besoins, représentations, usages*, Paris, Syndicats de l'INSEE CGT et CFDT, 14 février 1996.

Desrosières Alain, "Du travail à la consommation : l'évolution des usages des enquêtes sur le budget des familles", dans *L'évolution des enquêtes conditions de vie de l'INSEE du XIXème siècle à nous jours*, INSEE, 9 mai 1996, pp. 49-80.

Desrosières Alain, "Du singulier au général. L'argument statistique entre la science et l'Etat", dans Conein Bernard, Thévenot Laurent (dir.), *Cognition et information en société*, Paris, Editions de l'EHESS, pp. 267-282.

Desrosières Alain, "Démographie, science et société : le cas français", dans Chasteland J.C. ; Roussel C. (dir.), *Les contours de la démographie au seuil du XXI*$^{ème}$ *siècle*, Paris, INED-Presses universitaires de France, pp. 57-93.

Desrosières Alain, "Du territoire au laboratoire : la statistique au XIXème siècle", *Courrier des statistiques*, n° 81-82, 1997, pp. 53-61.

Desrosières Alain, "La mesure et son usage : harmonisation et qualité des statistiques sociales", communication au groupe de travail *Harmonisation et qualité des données statistiques*, Mondorf, Eurostat, 1998, 18 p.

Desrosières Alain, "L'histoire de la statistique comme genre : styles d'écriture et usages sociaux", communication au colloque *Internationalisme statistique, pratiques étatiques et traductions nationales : bilan des travaux et perspective d'avenir en histoire de la statistique*, Montréal, Université du Québec, 22-23 septembre 1999, 13 p.

Dodier Nicolas, "Les sciences sociales face à la raison statistique", *Annales de l'EHESS*, n° 2, 1996, pp. 409-428.

Dulong Delphine, "La conversion de la compétence économique en compétence politique sous la Vème République", *Politix*, n° 35, 1996, pp.109-130.

Dumons Gilles, Pollet Gilles, "Elites administratives et expertise municipale. Les directeurs du Bureau d'Hygiène de Lyon sous la Troisième République", dans Kaluszynski Martine, Wahnich Sophie (dir.), *L'Etat contre la politique ? Les expressions historiques de l'étatisation*, Paris, L'Harmattan, vol. Logiques politiques, 340 p.

Duran Patrice, Thoenig Jean-Claude, "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, 1996, pp.580-623.

Elias Norbert, "The retreat of sociologists into the present", *Theory, Culture and Society*, vol. 4, n° 1987, pp. 223-247.

Gaudin Jean-Pierre, "Politiques urbaines et négociations territoriales", *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, 1995, pp. 31-56.

Gaudin Jean-Pierre, "Négocier d'abord ?", *Pôle Sud*, n° 4, 1996, pp. 19-32.

Georgakakis Didier, "La République contre la propagande d'Etat ? Création et échecs du Commissariat Général à l'Information (juillet 1939 - avril 1940)", *Revue française de science politique*, vol. 48, n° 5, 1998, pp. 606-624.

George Pierre, "La géographie régionale à travers l'enseignement d'André Cholley (1927-1956)", dans Claval Paul, Sanguin André-Louis (dir.), *La géographie française à l'époque classique (1918-1868)*, Paris, L'Harmattan, 346 p.

Gerbaux Françoise, Muller Pierre, "Les interventions économiques locales", *Pouvoirs*, n° 60, 1992, pp. 99-114.

Grémion Pierre, "Introduction à une étude du système politico-administratif local", *Sociologie du travail*, vol. 12, n° 1, 1970, pp.51-73.

Grémion Catherine, Muller Pierre, "De nouvelles élites locales ?", *Esprit*, n° 164, 1990, pp. 38-47.

Hall Peter A., Taylor Rosemary C.R., "La science politique et les trois néo-institutionnalismes", *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3-4, 1997, pp.469-496.

Hayward Jack, "Incorporer la périphérie : l'essor et la chute de la régionalisation fonctionnelle en France", *Pouvoirs*, n° 19, 1981, pp. 103-118.

Héran François, "L'assise statistique de la sociologie", *Economie et statistiques*, n° 168, 1984, pp. 23-35.

Jouve Bernard, "Planification territoriale. Dynamique métropolitaine et innovation institutionnelle : la RUL", *Politiques et management public*, vol. 16, n° 2, 1998, pp.

Jouve Bernard, Lefèvre Christian, "De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe", *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 6, 1999, pp. 835-853.

Lacroix Bernard, "Ordre politique, ordre social. Objectivisme, objectivation et analyse politique", dans Leca Jean, Grawitz Madeleine (dir.), *Traité de science politique*, Paris, Presses universitaires de France, vol. I, 726 p.

Lagroye Jacques, "On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques Lagroye", *Politix*, n° 38, 1997, pp. 7-17.

Lagroye Jacques, "La légitimation", dans Leca Jean, Grawitz Madeleine (dir.), *Traité de science politique*, Paris, Presses universitaires de France, vol. I, 726 p.

Lajous Jacques, "Les communautés urbaines à l'épreuve du temps", *Diagonal*, n° 83, 1990, pp. 29-30.

Lascoumes Pierre, Serverin Evelyne, "Le droit comme activité sociale : pour une approche wébérienne des activités juridiques", *Droit et société*, n° 9, 1988, pp. 165-187.

Lascoumes Pierre, "Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques", *L'année sociologique*, n° 40, 1990, pp. 43-71.

Le Bras Hervé, "La statistique générale de la France", dans Nora Pierre (dir.), *Les lieux de mémoire*, Paris, Gallimard, vol. vol. 2, La Nation, pp. 317-353.

Le Galès Patrick, "Les politiques de développement économique", dans Wachter Serge (dir.), *Politiques publiques et territoires*, Paris, L'Harmattan.

Le Galès Patrick, "Regional Economic Policies : An Alternative to French Economic Dirigisme ?", dans Loughlin John, Mazey Sonia (dir.), *The End of the French Unitary State ? Ten Years of Regionalization in France (1982-1992)*, London, Frank Cass, vol. Regions and Regionalism, 160 p.

Lenoir Rémi, "L'invention de la démographie et la formation de l'Etat", *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. Histoire sociale des sciences sociales 2, n° 108, 1995, pp. 36-61.

Lorrain Dominique, "De l'administration républicaine au gouvernement urbain", *Sociologie du travail*, vol. 4/91, n° 1991, pp. 461-484.

Lorrain Dominique, "Après la décentralisation. L'action publique flexible", *Repères prospectifs - Villes de demain - Une société en question*, n° 5, 1994, pp. 7-29.

Luciani Jeans Salais Robert, "Matériaux pour la naissance d'une institution : l'Office du Travail (1890-1900)", *Genèses*, n° 2, 1990, pp. 93-108.

Mabileau Albert, Sadran Pierre, "Administration et politique au niveau local", dans Baecque (de) Francis, Quermonne Jean-Louis (dir.), *Administration et politique sous la V$^{ème}$ République. Janvier 1959-mai 1981*, Paris, Presses de la FNSP, 366 p.

Mabileau Albert, "L'espace du local", *Politix. Travaux de science politique*, n° 7-8, 1989.

March James G., Olsen Johan P., "The new institutionalism : organizational factors in political life", *American Political Science Review*, vol. 78, n° 1984, pp. 734-749.

Mazey Sonia, "Developments at the French Meso Level : modernizing the French State", dans Sharpe L.J. (dir.), *The rise of the meso government in Europe*, Londres, Sage, 328 p.

Nay Olivier, "L'institutionnalisation de la région comme apprentissage des rôles. Le cas des conseillers régionaux", *Politix*, n° 38, 1997, pp. 18-46.

Négrier Emmanuel, "Echange politique territorialisé et intégration européenne", dans Balme Richard, Faure Alain, Mabileau Albert (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de sciences po, 486 p., pp. 111-134.

Nordman Daniel, Revel Jacques, "La formation de l'espace français", dans Burguière André, Revel Jacques (dir.), *Histoire de la France*, Paris, Seuil, vol. L'espace français, 670 p.

Ocqueteau Frédéric, Thoenig Jean-Claude, "Mouvements sociaux et action publique : le transport routier de marchandises", *Sociologie du travail*, n° 4, 1997, pp. 397-423.

Offerlé Michel, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, coll. Clefs. Politique, 1994, 158 p.

Offerlé Michel, "De l'histoire en science politique. L'histoire des politistes", dans Favre Pierre, Legavre Jean-Baptiste (dir.), *Enseigner la science politique*, Paris, L'Harmattan, 434 p.

Padieu René, "La diffusion de l'information statistique", dans Affichard Joëlle (dir.), *Pour une histoire de la statistique*, Paris, INSEE/Economica, vol. II : Matériaux, 970 p., p. 825-838.

Parker Geoffrey, "La géographie politique de Yves-Marie Goblet (1881-1955)", dans Claval Paul, Sanguin André-Louis (dir.), *La géographie française à l'époque classique (1918-1968)*, Paris, L'Harmattan, 346 p.

Quermonne Jean-Louis, "Vers un régionalisme fonctionnel ?", *Revue française de science politique*, vol. 13, n° 4, 1963.

Quermonne Jean-Louis, "Planification régionale et réforme administrative", dans Quermonne Jean-Louis (dir.), *Administration traditionnelle et planification régionale*, Paris, Armand Colin, 306 p.

Rancière Jacques, "L'historien et l'atome social", *Critique Revue générale des publications françaises et étrangères*, vol. LVI, n° 632-633. L'envers de l'histoire, 2000, pp. 31-40.

Renard Didier, "Une définition institutionnelle du lien social : la question du domicile de secours", *Revue française de science politique*, vol. 48, n° 3, 1988, pp. 370-386.

Renard Didier, "*Technocracy* ou la science contre l'économie : un mouvement américain des années 30" dans *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, vol. Coll. Sociologie politique européenne, 256 p., pp. 19-34.

Reynard Robert, "Statistique et découpages territoriaux", *Revue de géographie de Lyon*, vol. 70, n° 2, 1995, pp. 125-128.

Robic Marie-Claire, Tissier Jean-Louis, "Quelques aspects des relations entre géographie et politique en France (1930-1943)", communication au colloque *Géographie politique : géographie et fascisme*, Hambourg, août 1989.

Robic Marie-Claire, "Des vertus de la chaire à la tentation de l'action", dans Claval Paul, Sanguin André-Louis (dir.), *La géographie française à l'époque classique (1918-1968)*, Paris, L'Harmattan, 346 p.

Rosental Paul-André, "Treize ans de réflexion : De l'histoire des populations à la démographie historique française (1945-1958)", *Population*, n° 6, 1996, pp. 1211-1238.

Roubieu Olivier, "Des "managers" très politiques. Les secrétaires généraux des villes", dans Dubois Vincent, Dulong Delphine (dir.), *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, vol. Coll. Sociologie politique européenne, 256 p., pp. 217-232.

Salin Brigitte, Cremieu Catherine, Ho Ta Khanh Yvette, Quay Isabelle de, "Les annuaires, bulletins et revues statistiques en France (1878-1969)", *Economie et statistiques*, n° 20, 1971, pp. 57-59.

Schweber Libby, "L'histoire de la statistique, laboratoire pour la théorie sociale", *Revue française de sociologie*, n° XXXVII, 1996, pp. 107-128.

Sermage Robert, Rivet Jean-Paul, "Les statistiques des transports", dans Affichard Joëlle (dir.), *Pour une histoire de la statistique*, Paris, INSEE/Economica, vol. II : Matériaux, 970 p., pp. 557-572.

Spenlehauer Vincent, "Intelligence gouvernementale et sciences sociales", *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, n° 46, 1999, pp. 95-128.

Théodore Gérard, Volle Michel, "Les statistiques agricoles", dans Affichard Joëlle (dir.), *Pour une histoire de la statistique*, Paris, INSEE/Economica, vol. II : Matériaux, 1987, pp. 501-532.

Thévenot Laurent, "Statistique et politique. La normalité du collectif", *Politix Travaux de science politique*, n° 25, 1994, pp. 5-20.

Thoenig Jean-Claude, "Savoir savant et gestion locale", *Politix*, n° 28, 1994, pp. 64-75.

Tissier Jean-Louis, "Martonne (Emmanuel de)", dans Julliard Jacques, Winock Michel (dir.), *Dictionnaire des intellectuels français. Les personnes, les lieux, les moments*, Paris, Seuil, 1260 p.

Tissier Jean-Louis, "George (Pierre)", dans Julliard Jacques, Winock Michel (dir.), *Dictionnaire des intellectuels français. Les personnes, les lieux, les moments*, Paris, Seuil, 1260 p.

Vanoli André, "Le Conseil national de l'information statistique. Quinze ans d'expérience (1972-1987) comme secrétaire général", *Courrier des statistiques*, n° 52, 1989, pp. 11-18.

Vauclare Claude, "L'observation sociale dans le transport routier de marchandises : de la production de connaissances à la mobilisation des partenaires", *Annales des ponts et chaussées*, n° 98, 1998, pp. 33-38.

Vining Rutledge , « Delimitation of Economic Areas : Statistical Conceptions in Study of Spatial Structure of an Economic System », *Journal of the American statistical Association*, 1953, pp. 44-64

## Travaux universitaires et rapports


Berlivet Luc, "Une santé à risques. L'action publique de lutte contra l'alcoolisme et le tabagisme en France. 1940-1994", mémoire de doctorat de science politique, sous la direction de Neveu Erik, Université de Rennes I, 2000, 904 p.

Bessay Gaston, "La concertation et la régulation à l'échelon régional", Conseil national des transports, Paris, rapport édité par Conseil national des transports, 1996, 59 p.

Bourdieu Pierre, *Les usages sociaux de la science. Pour une sociologie clinique du champ scientifique*, Paris, INRA, coll. Sciences en questions, 1997, 80 p.

Courty Guillaume, "Les routiers. Contribution à une sociologie politique des groupes d'intérêt", mémoire de doctorat de science politique, sous la direction de Portelli Hugues, Université Paris X - Nanterre, 1993, 452 p.

Drouard Alain, "Le développement des sciences sociales en France au tournant des années 70", Centre Régional de Publication de Paris, 8 et 9 janvier 1981, Institut d'histoire du temps présent, rapport édité par CNRS, 1983, 188 p.

Fourquet François, "Planification et développement local au Pays Basque", Association de recherche Ikerka, rapport édité par Commissariat général au Plan, 1987, 212 p.

Langlet Julien, "L'évolution des politiques de l'Etat en région. Le cas du transport routier de marchandises", mémoire de Travail de fin d'études, sous la direction de Bardet Fabrice, Vaulx-en-Velin, Ecole nationale des travaux publics de l'Etat, 1999, 84 p.

Neiertz Nicolas, "La coordination dans les transports en France de 1918 à nos jours", thèse de Doctorat d'histoire, sous la direction de Caron François, Paris, Université Paris IV - Sorbonne, 1995, 750 p.

Parodi Jean-Luc, "Documents pour servir à l'histoire de l'Association Française de Science Politique. 1949-1999", Paris, 1999, 44 p.

Piechaczyk Xavier, "Les commissaires enquêteurs et la fabrique de l'intérêt général. Eléments pour une sociologie politique des enquêtes publiques", mémoire de doctorat de science politique, sous la direction de Pollet Gilles, Université Pierre Mendès France, Grenoble II, 2000, 660 p.

Rémond René, *Le "Fichier juif"*, Paris, Plon, 1996, 234 p.

Sorbets Claude, "Traitements intégrés et traitements in situ : réseaux communautaires dans le site de la Communauté urbaine de Bordeaux", CERVL, IEP de Bordeaux, rapport édité par Plan urbain - ministère de l'Equipement, 1988, 398 p.

Spenlehauer Vincent, "L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification", mémoire de doctorat de science politique, sous la direction de d'Arcy François, Université Pierre Mendès France Grenoble II, 1998, 586 p.

Touchelay Béatrice, "L'INSEE des origines à 1961 : évolution et relation avec la réalité économique, politique et sociale", mémoire de doctorat d'histoire économique, sous la direction de Broder Albert, Paris, Université Paris XII, 1993, 742 p.

Vallemont Serge, *Moderniser l'administration*, Paris, Nathan, 1991, 224 p.

Veitl Philippe, "Les régions économiques Clémentel et l'invention de la région des Alpes françaises", mémoire de thèse de science politique, sous la direction de d'Arcy François, Université Pierre Mendès France Grenoble II, 1992, 560 p.

## Travaux anciens et littérature grise

Amoretti Henri, *Lyon capitale. 1940-1944*, Paris, France-Empire, 1964, 418 p.

Amoretti Henri, "Première résistance", dans Rémy colonel (dir.), *La Résistance dans le lyonnais*, Genève, Famot, vol. I, pp. 9-28.

Antoine Serge, "L'aménagement du territoire et l'expansion régionale. (Les institutions: analyse critique)", *Etudes et documents du CRES*, vol. 6, n° 5, 1958, 50 p.

Antoine Serge, "L'aménagement du territoire et l'expansion régionale", *Etudes et documents du CRES*, vol. 7, n° 1, 1958, 52 p.

Antoine Serge, "Les régions de programme et la géographie administrative française", *Revue administrative*, n° 76, 1960, pp. 357-362.

Antoine Jean-Claude, "Recherches statistiques sur la structure économique des agglomérations françaises", *Cahiers de l'ISEA*, vol. Structure et croissance régionale (Colloques 1961-1962 de l'Association de science régionale de langue française), n° 130, 1962, pp. 195-210.

Babeau André, "Des diverses orientations en matière d'étude des structures économiques régionales", *Cahiers de l'ISEA*, vol. Structure et croissance régionale (Colloques 1961-1962 de l'Association de Science Régionale de Langue Française), n° 130, 1962, pp. 55-66.

Bauchet Pierre, *Les tableaux économiques. Analyse de la région Lorraine*, Paris, Genin, 1955, 182 p.

Bauchet Pierre, *La planification française. Du premier au sixième Plan*, Paris, Seuil, 1970, 384 p.

Bernard Philippe, "Problémes de psychologie collective dans la région lyonnaise", *Revue de psychologie des peuples*, 3ème trimestre, 1957, 12 p.

Bernard Philippe, "Plan régional de développement économique et social et d'aménagement du territoire", 1960, 338 p.

Bertherat Jacques, "L'information et les statistiques", dans Vanoli André (dir.), *Les sciences de l'économie*, Paris, Hachette, 510 p.

Berthet Philippe, "Information économique", Commissariat général au Plan, rapport édité par La Documentation française, 1971, 92 p.

Boudeville Jacques, "Frontières et interdépendances des programmes régionaux", *Cahiers de l'ISEA*, vol. Structure et croissance régionale (Colloques 1961-1962 de l'Association de science régionale de langue française), n° 130, 1962, pp.5-21.

Brongniart Philippe, *La région en France*, Paris, Armand Colin, coll. Dossiers, 1971, 128 p.

Bunle Henri, "Le nouveau Service national de la statistique en France", *Journal de la société statistique de Paris*, n° 2-3, 1942, pp. 77-78.

Chardon Henri, *Les Travaux Publics. Essai sur le fonctionnement de nos administrations*, Paris, Perrin et Cie, 1904, 358 p.

Chevry Gabriel, "Deux enquêtes par sondage sur les transports routiers de marchandises", *Economie et statistique*, n° 15, 1970, 11 p.

Chombart de Lauwe Paul-Henry, *Paris et l'agglomération parisienne*, Paris, Presses universitaires de France, 1951 et 1952.

Closon Francis-Louis, *La région cadre d'un gouvernement moderne*, Paris, Berger-Levrault, 1946, 164 p.

Closon Francis-Louis, *Commissaire de la République du général de Gaulle. Lille, septembre 1944-mars 1946*, Paris, Julliard, 1980, 224 p.

Closon Francis-Louis, *Le temps des passions. De Jean Moulin à la Libération. 1943-1944*, Paris, Felin, coll. Résistance. Liberté - Mémoire, 1998, 240 p.

Conseil national de l'information statistique, "Rapport sur les aspects statistiques de la décentralisation", Paris, 1986, 66 p.

CRCI, "Les infrastructures routières, une nécessité pour bâtir l'avenir de Rhône-Alpes", 12 septembre 1991, 12 p.

Dainville (de) A., *L'ORA. La résistance de l'Armée (Guerre 1939-1945)*, Paris, Lavauzelle, 1974.

Decure Jean-Pierre, "Le transport de marchandises à la loupe", Paris, 1996, 4 p.

Demangeon Albert, *La plaine picarde : Picardie, Artois, Cambrésis, Beauvaisis. Etude de géographie sur les plaines du craie du nord de la France.*, Paris, Armand Colin, 1905, 496 p.

Desrosières Alain, Nardin Pierre, "Planification, information économique et groupes sociaux", communication au colloque d'Uriage, 1973, pp. 505-511.

Dessus Gabriel, George Pierre, Weulersse Jacques, "Matériaux pour une géographie volontaire de l'industrie française", ministère de l'Economie nationale, rapport édité par Armand Colin, 1949, 178 p.

Dobias Georges, "La situation économique du transport routier de marchandises", Commissariat général du Plan, 1993, 32 p.

Dubois Paul, "Les politiques de développement", dans Vanoli André (dir.), *Les sciences de l'économie*, Paris, Hachette, 1973, 510 p., pp. 194-220.

Dubois Paul, "Fresque historique du système productif", INSEE/division Etude des entreprises, Paris, 1974, 232 p.

Eisenmenger Gabriel, *La Lorraine au travail*, Paris, Pierre Roger, coll. Les pays modernes, 1925.

Ergan Louis, Loeiz Laurent, *Vivre au pays. Comment guérir le mal français de la concentration des hommes, de l'argent, du pouvoir*, Les Sables-d'Olonne, Le Cercle d'Or, 1977, 184 p.

Felice (de) R., *La Basse-Normandie, étude de géographie régionale*, Paris, 1907.

François-Perroux, "Les chemins de fer et autres moyens de transport", *Revue d'économie politique*, n° 1935, pp.1060-1081.

Goblet Yves-Marie, "Géographie et statistique", *Journal de la Société Statistique de Paris*, vol. Séance du 21 mai 1941, n° 6, 1941, pp. 155-159.

Goblet Yves-Marie, *La formation des régions. Introduction à la géographie économique de la France*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1942, 260 p.

Gravier Jean-François, *Paris et le désert français*, Paris, Flammarion, 1958, (1947), 320 p.

Gravier Jean-François, *L'aménagement du territoire et l'avenir des régions françaises*, Paris, Flammarion, 1964, 340 p.

Gravier Jean-François, *La question régionale*, Paris, Flammarion, 1970, 234 p.

Gravier Jean-François, *Economie et organisation régionale*, Paris, Masson, 1971, 216 p.

Gruson Claude, "Planification économique et recherches sociologiques", *Revue française de sociologie*, vol. V, n° 1964, pp. 435-446.

Halbwachs Maurice, Simiand François, "Bases géographiques de la vie sociale. Note critique de *Raum und zeit in Geographie und Geologie* de Friedrich Ratzel, paru à Leipzig en 1907", *L'Année sociologique*, vol. XI, n° 1906-1909, pp. 720-732.

Huber Michel, "La statistique et la guerre", *Journal de la société statistique de Paris*, séance du 22 mai 1940, n° 1940, pp. 172-179.

Huber Michel, "Principales lacunes et insuffisances des statistiques françaises", *Journal de la société statistique de Paris*, n° 1-2, 1944, pp. 86-96.

INSEE, *Régions géographiques de la France*, Paris, ministère de l'Economie nationale, 1947, 638 p.

Jeanneney Jean-Marcel, Quiers-Valette Suzanne, *Essai d'une comptabilité interrégionale française pour 1954. Tome I Les résultats*, Paris, Armand Colin, coll. Recherches sur l'économie française. FNSP-SEAE, 1968, 184 p.

Jeanneney Jean-Marcel, Quiers-Valette Suzanne, *Essai d'une comptabilité interrégionale pour 1954. Tome II Les méthodes*, Paris, Armand Colin, coll. Recherches sur l'économie française. FNSP-SEAE, 1971, 208 p.

Labasse Jean, "La portée géographique des programmes d'action régionale français", *Annales de géographie*, n° 374, 1960, pp. 371-393.

Labasse Jean, Laferrère Michel, "L'aménagement et l'expansion économique de la région lyonnaise", Comité pour l'aménagement et l'expansion économique de la région lyonnaise, Lyon, Publipresses, 1957, 96 p.

Labasse Jean, Laferrère Michel, *La région lyonnaise. Saint-Etienne, Alpes du Nord, Lyon*, Paris, Presse universitaires de France, coll. France de demain, 1960, 162 p.

Lacour Claude, *Aménagement du territoire et développement régional*, Paris, Librairie Dalloz, coll. Mémentos Dalloz, 1973, 116 p.

Laferrère Michel, "Introduction au Plan d'Aménagement de la région du Rhône et des Alpes", *Revue de géographie de Lyon*, n° 3, 1961, pp. 243-247.

Lajugie Joseph, "Décentralisation industrielle, reconversion, aménagement du territoire", *Revue juridique et économique du sud-ouest*, n° 2, 1956, 62 p.

Lajugie Joseph, "L'expérience bordelaise de comptabilité économique régionale", *Cahiers de l'ISEA*, vol. Structure et croissance régionale (Colloques 1961-1962 de l'Association de Science Régionale de Langue Française), n° 130, 1962, pp. 23-40.

Lajugie Joseph, "Aménagement du territoire et développement économique régional en France (1945-1964)", *Revue d'économie politique*, n° 1964, pp. 278-336.

Lajugie Joseph, "La planification régionale en France", *Revue juridique et économique du sud-ouest*, n° 4, 1966, 22 p.

Lajugie Joseph, "L'expérience de recherches interdisciplinaires de l'Institut d'économie régionale du Sud-Ouest", dans (dir.), *Le dialogue interdisciplinaire dans les sciences régionales*, Bordeaux, Editions Bière, 8 p.

Lajugie Joseph, Delfaud Pierre, Lacour Claude, *Espace régional et aménagement du territoire*, Paris, Dalloz, coll. Précis, 1985, 988 p.

Lajugie Joseph, "La fondation du Comité régional d'expansion", La mémoire de Bordeaux, de la Communauté urbaine et de ses communes, Bordeaux, rapport édité par Comité d'expansion Aquitaine, 1995, 24 p.

Le Fillatre Paul, "Nouvelle délimitation des agglomérations urbaines utilisées par l'INSEE", *Etudes statistiques*, vol. 12, n° 1, 1961, pp. 2-49.

Le Lannou Maurice, "La géographie est-elle une science politique ?", *Revue française de science politique*, vol. 14, n° 4, 1961, pp. 809-818.

Levainville Jacques, *Le Morvan, étude de géographie humaine*, Bordeaux, 1909, 306 p.

Malinvaud Edmond, "La fonction statistique et études économiques dans les services de l'Etat", Paris, rapport édité par INSEE, 1997, 209 p.

Maud'huy (de), "Problèmes administratifs posés par la mise en œuvre des plans régionaux", Organisme : Social Conseil Economique et, 14 avril 1960, J.O., 1960, pp. 293-302.

Milhau Jules, "Le rôle des comités régionaux d'expansion économique", *Bulletin trimestriel du Centre Régional de la Productivité et des Etudes Economiques de Montpellier*, n° 1955, pp. 15p.

Milhau Jules, Byé M., "Etude sur une politique des économies régionales", Conseil économique, rapport édité par les Presses universitaires de France, 1957, 192 p.

Milhau Jules, "La mise en œuvre des programmes d'action régionale et la notion de région de programme", Conseil économique, 25 novembre 1958, J.O., 1958, pp. 983-997.

Milhau Jules, "Etude des statistiques régionales et des moyens d'observation de la conjoncture économique régionale", Conseil économique et social, 7 juin 1961, J.O., 1961, 20 p.

Milhau Jules, "La régionalisation du Plan en France", *Revue de l'économie méridionale*, n°38, 1962, pp. 115-122.

Monier René, *Région et économie régionale*, Paris, Berger-Levrault, coll. L'administration nouvelle, 1965, 318 p.

Mothe Alain, Allain Joël, "Etude sur la rationalisation du dispositif statistique public", Paris, 1995, 96 p.

Mutez Jacques, Rigaud Philippe, "Rapport du groupe de travail *Observatoires Régionaux des Transports*", Comité d'évaluation et de développement de l'information sur les transports, 1991, 38 p.

Nardin Pierre, "La circulation de l'information économique et sociale", *Economie et statistiques*, n° 117, 1979, pp. 65-71.

Nardin Pierre, "La circulation de l'information économique et sociale. Une expérience au niveau local. L'opération correspondants. Janvier 1976 - Décembre 1978", DATAR INFFO, INSEE, Lyon, Vaudrey, 1981, 180 p.

Nistri Rolland, "Les besoins en logements dans les zones urbaines de la région du nord", *Etudes statistiques*, vol. 12, n° 1, 1961, pp. 55-63.

Noguères Henri, Degliame-Fouché Marcel, Vigier Jean-Louis, *Histoire de la Résistance en France de 1940 à 1945*, Paris, Robert Laffont, 1967, (2/3 vol.), 1244 p.

Péquinot G., "Structures administratives et expansion économique régionale : les régions de programme", *Revue de l'économie méridionale*, n° 33, 1961, pp. 43-51.

Pilé G., *Les statistiques des transports en France*, Paris, INSEE, 1952, 200 p.

Pouyet Bernard, Monbrison-Fouchère Patrice (de), "La régionalisation dans le IVème plan : l'expérience des tranches opératoires", dans Quermonne Jean-Louis (dir.), *Administration traditionnelle et planification régionale*, Paris, Armand Colin, 308 p.

Prost Marie-Andrée, "Les zones d'influence de l'agglomération lyonnaise", *Cahiers de l'ISEA*, vol. Structure et croissance régionale (Colloques 1961-1962 de l'Association de science régionale de langue française), n° 130, 1962, pp. 183-194.

Rodwin Lloyd, *Nations et cités. Comparaison des stratégies de la croissance urbaine*, Paris, Denoël, 1972, (1970), 432 p.

Rosenfeld F., "Les firmes motrices et la comptabilité régionale", *Cahiers de l'ISEA*, vol. Structure et croissance régionale (Colloques 1961-1962 de l'Association de Science Régionale de Langue Française), n° 130, 1962, pp. 71-90.

Rouchet Jean, "Les observatoires économiques et sociaux", rapport du Conseil national de l'information statistique, n°53, Paris, 1999, 40 p.

Rousselot Michel, Gérard Michel, "Compétences économiques au ministère de l'Equipement, des Transports et du Tourisme et au ministère du Logement", Conseil général des ponts et chaussées, 94-019, Paris, 1995, 98 p.

Salais R., Baverez N., Reynaud B., *L'invention du chômage*, Paris, Presses universitaires de France, 1986.

Salmona Jean, "L'observatoire économique méditerranéen", *Economie et statistiques*, n° 3, 1969, pp. 71-72.

Sauvy Alfred, "Heurs et malheurs de la statistique pendant la guerre", *Revue d'histoire de la deuxième guerre mondiale*, n° 57, 1965, pp. 53-62.

Sauvy Alfred, *De Paul Reynaud à Charles de Gaulle. Un économiste face aux hommes politiques. 1934-1937*, Tournai, Casterman, 1972.

Sauvy Alfred, "Vues sur les transports terrestres d'aujourd'hui et de demain", *Revue générale des chemins de fer*, vol. 98, n° 1979, pp. 117-128.

Sermage Robert, "Enquête par sondage sur les transports routiers de marchandises", *Bulletin mensuel de statistique, nouvelle série*, avril-juin 1954, pp. 24-43.

Sermage Robert, "Les transports routiers de marchandises en 1959", *Etudes statistiques*, vol. 12, n° 1, 1961, pp. 65-83.

Soustelle Jacques, "Envers et contre tout", dans *Histoire vécue de la résistance*, tome 1. La France combattante. Juin 1940 / Juillet 1942, Genève, Famot, vol. 1-3.

Tavernier René, "Offices des transports et Offices de l'énergie. I.", *Annales de l'énergie*, vol. X, n° 202, 1927, pp. 107-110.

Tavernier René, "Offices des transports et Offices de l'énergie. II.", *Annales de l'énergie*, vol. X, n° 203, 1927, pp. 133-136.

Teneur Jacques, di Qual Lino, *Economie régionale et aménagement du territoire*, Paris, Presses universitaires de France, coll. Dossiers Thémis, 1972, 96 p.

Vanoli André (dir.), *Les sciences de l'économie*, Paris, Hachette, 1973, 510 p.

Verbon Marcel-Luc, "L'unité territoriale en statistique. La réforme administrative basée sur la statistique", *Journal de la société statistique de Paris*, n° 5-6-7-8, 1942, 11 p.

Vergeot Jean, Antoine Serge, "Un essai d'adaptation des divisions administratives à l'action économique : les régions de programme", *Cahiers français*, n° 35, 1958, pp. 13-17.

Vidal de la Blache Paul, *La France de l'Est (Lorraine-Alsace)*, Paris, Armand Colin, 1917, 288 p.

Viot Pierre, "Les aspects régionaux du IVème Plan", *Revue administrative*, n° 84, 1961, pp. 597-602.

Willm Charles-Antoine, "L'INSEE et l'observation locale", *Les cahiers du LERASS*, n° 16, 1989, pp. 51-68.

# RÉPERTOIRE DES ABRÉVIATIONS

| | |
|---|---|
| AFSP | Association française de science politique |
| AIS | Association des administrateurs de l'INSEE |
| BRS | Bulletin régional de la statistique |
| BSEF | Bureau de statistiques et d'études financières |
| BSGF | Bulletin de la Statistique générale de la France |
| CEBSO | Comité d'expansion économique Bordeaux Sud-Ouest |
| CEDIT | Comité d'évaluation et de développement de l'information sur les transports |
| CELIB | Comité d'études et de liaison des intérêts bretons |
| CERT | Cellule économique régionale des transports |
| CES | Conseil économique et social |
| CFLN | Comité français de libération nationale |
| CGP | Commissariat général au Plan |
| CGPC | Conseil général des ponts et chaussées |
| CIMIE | Centre informatique méditerranéen INSEE - Equipement |
| CLINSOPS | Comité de liaison entre les administrations et les organisations professionnelles, syndicales et sociales |
| CLTI | Chambre des loueurs et transporteurs industriels |
| CNIPE | Centre national d'information pour la productivité des entreprises |
| CNIS | Conseil national à l'information statistique |
| CNS | Conseil national de la statistique |
| CNT | Conseil national des transports |
| CO | Comité d'organisation |
| COCOES | Comité de coordination des enquêtes statistiques |
| CODER | Commission de développement économique régional |
| CODIER | Commission de développement de l'information et des études régionales |
| CRCI(A) | Chambre régionale de commerce et d'industrie (et d'Agriculture) |
| CRE | Comité des relations extérieures |
| CREST | Centre de recherche économique et statistique |
| CRIES | Comités régionaux de l'information économique et sociale |
| CRT | Comités régionaux des transports |
| CSA | Commission des sanctions administratives |
| CSME | Cycle supérieur du management de l'Equipement |
| DAEFA | Direction des Affaires économiques, financières et administratives |
| DAEI | Direction des Affaires économiques et internationales |
| DATAR | Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale |
| DPM | Département Population et ménages |
| DR | Direction régionale de l'INSEE |
| DRE | Directeur (ou direction) régional(e) de l'Equipement |
| DST | Département des Statistiques des transports |
| DTT | Direction des Transports terrestres |
| EAE | Enquête annuelle entreprises |
| EHESS | Ecole des hautes études en sciences sociales |
| ELSP | Ecole libre de sciences politiques |
| ENSAE | Ecole nationale de la statistique et de l'administration économique |
| ENSAI | Ecole nationale de la statistique et de l'analyse de l'information |
| FEPH | Fondation pour l'étude des problèmes humains |
| FFOCT | Fédération française des organisateurs commissionnaires de transport |
| FIAT | Fonds interministériel de l'aménagement du territoire |
| FME | Fonds de modernisation et d'équipement |
| FNTR | Fédération nationale des transporteurs routiers |
| IAURIF | Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France |

| | |
|---|---|
| IERSO | Institut d'économie régionale du Sud-Ouest |
| IGAME | Inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire |
| IGN | Institut géographique national |
| IIS | Institut international de statistique |
| INED | Institut national des études démographiques |
| INRETS | Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité |
| INSEE | Institut national de la statistique et des études économiques |
| ISEA | Institut de science économique appliquée |
| ISUP | Institut de la statistique de l'Université Pierre et Marie Curie |
| JSSP | Journal de la Société statistique de Paris |
| LERASS | Laboratoire d'études et de recherches appliquées en sciences sociales |
| LOTI | Loi d'orientation des transports intérieurs |
| MEN | Ministère de l'Economie nationale |
| METT | Ministère de l'Equipement, des Transports et du Tourisme |
| MPI | Ministère de la Production industrielle |
| MRL | Ministère de la Reconstruction et du Logement |
| MRP | Mouvement républicain populaire |
| MRU | Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme |
| MTL | Maison du transport et de la logistique |
| OCRPI | Office central de répartition des produits industriels |
| OER | Observatoire économique régional |
| OEST | Observatoire économique et statistique des transports |
| OITC | Office interconsulaire des transports et des communications |
| ORA | Organisation de résistance de l'Armée |
| OREAM | Organisme d'étude et d'aménagement des aires métropolitaines |
| ORT | Observatoire régional des transports |
| OSERAIT | Observatoire socio-économique régional des activités et industries du transport |
| OST | Observatoire social des transports |
| PAR | Plan d'action régionale |
| PREDITT | Programme pour la recherche, le développement et l'innovation dans les transports terrestres |
| SAEF | Service des archives économiques et financières (1ère partie)<br>*ou* Service d'analyse économique et financière (3ème partie) |
| SAEI | Service des affaires économiques et internationales |
| SAEP | Service d'analyse économique et du Plan |
| SEA | State Economic Area |
| SEAE | Service d'étude de l'activité économique |
| SEE | Service d'études économiques |
| SEEF | Service des études économiques et financières |
| SFIO | Section française de l'internationale ouvrière |
| SGF | Statistique générale de la France |
| SGF | Statistique générale de la France |
| SIRENE | Système informatique pour le répertoire des entreprises et des établissements |
| SITRAM | Système d'information sur les transports et les marchandises |
| SNS | Service national des statistiques |
| SSP | Société statistique de Paris |
| STO | Service du Travail Obligatoire |
| TLF | Fédération des entreprises de transport et logistique de France |
| TRM | Transport routier de marchandises |
| TRO | Tarification routière obligatoire |
| UDSR | Union démocratique et socialiste de la Résistance |
| UFT | Union des fédérations de transport |
| UNOSTRA | Union nationale des organisations syndicales des transporteurs routiers automobiles |
| ZNO | Zone non occupée |
| ZO | Zone occupée |

# INDEX DES NOMS PROPRES


Affichard Joëlle, 15, 24, 281, 282, 305, 384, 489, 490, 494, 495
Alexandre Philippe, 266
Alibert Raphaël, 78
Allain Joël, 392, 500
Allais Maurice, 306, 307
Amiot Michel, 198, 204, 485
Amoretti Henri, 65, 497
Antoine Serge, 40, 145, 148, 173, 174, 182, **211**-214, 216-219, 221, 251, 483, 496, 501
Antonelli Antoine, 20
Arcy (d') François, 12, 20, 496, 497
Armand Louis, 153, 209
Armatte Michel, 16, 489
Arnoux P., 125
Aron Raymond, 226
Auby Jean-Bernard, 321, 369, 391, 489
Augé-Laribé Michel, 106
Auroux Jean, 310-312
Azéma Jean-Pierre, 40, 59, 61, 66, 67, 69-71, 108, 110, 111, 115, 120, 129
Babeau André, 196, 209, 225, 229, 274, 484, 497
Badie Bertrand, 10, 28, 485
Baecque (de) Francis, 309, 493
Balme Richard, 17, 26, 290, 316, 317, 321, 324, 377, 485, 489, 490, 494
Barbier M., 158, 159
Bardet Fabrice, 32, 321-323, 352, 375, 489, 496
Barjonet A., 226
Barral Pierre, 78, 90, 489
Barre Raymond, 226
Baruch Marc-Olivier, 50, 57, 65, 70, 72, 77, 82, 84, 88, 91, 95, 108, 109, 111, 112, 126, 485
Basset André, 101, 113, 122
Baverez N., 14, 501
Belin René, 28, 85, 88, 488
Berlivet Luc, 410, 496
Bernadet Maurice, 341, 366, 373, 485
Bernard Philippe, 195, 196, 484, 497
Bertherat Jacques, 225, 228, 252, **257**-259, 262, 273, 274, 280, 283, 483, 497
Berthet Philippe, 228, 245, 272, 273, 274, 275, 277, 278, 280, 497
Bertin Jacques, 212
Bessay Gaston, 317, 331, 336, 485, 496
Bianco Jean-Louis, 339
Bichelonne Jean, 96, 110, 124
Bidault Georges, 139, 145, 150, 151
Bidegain José, 273
Billoux François, 137, 139, 140-142, 150
Birnbaum Pierre, 10, 28, 45, 485
Blanc Louis-Pierre, 45, 198, 199, 204, 225, 228, 230, 231, 484
Blanchard Raoul, 20, 90, 488
Bloch-Lainé François, 150-152
Blondiaux Loïc, 11, 16, 66, 485, 490
Blum Catherine, 230
Blum Léon, 53, 139
Boisonnat Jean, 226
Boltanski Luc, 14, 485
Bonety René, 226
Bonnefont Jean-Claude, 19, 490
Bonnet Laurence, 317, 324, 489
Boris Georges, 154
Borraz Olivier, 26, 376, 490
Bouchayer Aimé, 20
Bourdieu Pierre, 10, 11, 14, 16, 26, 43, 225, 226, 228, 229, 232, 233, 235, 274, 485, 489, 490, 496
Bourdin J., 52
Boustedt Olaf, 182
Bouthillier Yves, 66, 85, 100
Braibant Michel, 317
Brian Eric, 16, 485
Broder Albert, 39, 497
Broizat Jean, 228, 235, 274
Brossier Christian, 343, 484
Brun Gérard, 71, 72, 89, 485
Bunle Henri, 65, 68, 72, 88, 97, 100, 107, 113, 114, 116-122, 141, 170, 498

Burguière André, 86, 494
Buron Robert, 171, 173, 175, 305
Campana André, 238
Carmille René Léon, 39, 51, **57**-77, 79-82, 84-86, 88, 89, 93, 94, 96-104, 105, 107, 108, 110-114, 116, 119-123, 138, 141, 142, 146, 159, 165, 247, 250, 259, 406, 411, 484
Carmille Robert, 39, 66, 67, 72, 81, 87, 88, 99, 103, 108, 111, 114, 116, 135, 484
Caron François, 45, 496
Carrel Alexis, 89, 91, 117, 139, 486
Carrère Paul, 197, 203, 205, 206, 212, 219, 220, **236**, 237, 242, 243, 245, 246, 249, 250, 252, 253, 256, 264-271, 282, 283, 407, 483, 490
Chaban-Delmas Jacques, 167, 271, 487
Champagne Patrick, 16
Champsaur Paul, 232
Chapsal Jacques, 109, 110, 136, 137
Chardon Florian-Henri, 56
Chardon Henri, 56, 298, 302, 498
Chartier Roger, 91, 490
Chassaigne Claude, 154
Chevallier Louis, 91
Chevry Gabriel, **178**-181, 183, 197, 199, 305, 402, 498
Cheysson Emile, 298
Chirac Jacques, 340, 380
Cholley André, 106, 492
Chombart de Lauwe Paul-Henry, 211, 212, 498
Christin Olivier, 10, 486
Claudius-Petit Eugène, 164
Claval Paul, 19, 20, 90, 106, 163, 488, 490, 491, 492, 494, 495
Clémentel, 19, 20, 86, 87, 497
Clinchamps (de) F., 226
Closon Francis-Louis, 63, 114, **119**, 121-123, 127-129, 131, 132, 134, 142-147, 149, 153, 155-159, 162-166, 168, 170, 171, 175, 178, 179, 181-184, 186, 188, 192-194, 196-198, 226, 250, 402, 404, 406, 407, 483, 498
Cointet Michèle, 90, 91, 97, 485
Colson Clément, 62
Commaille Jacques, 11
Conein Bernard, 383, 491
Corbin Alain, 45
Cot Pierre, 136
Courty Guillaume, 299, 496
Couve de Murville Maurice, 266
Crozet Yves, 209
Crozier Michel, 25, 392, 486
Cusin Gaston, 136, 137, 155
Dainville (de) A., 65, 68, 72, 498
Dalin Christophe, 365, 456, 466, 467, 468
Dalladier Edouard, 52
Daney de Marcillac Jean, 210, 225, 227, 228, 244, 259, 263, 484
Darbel Alain, 14, 225, 226, 228
Darlan François, 32, 74, 78, 79, 82, 89, 91, 94-96, 105, 109
Daston Lorraine J., 15
Dautry Raoul, 71
Déat Marcel, 73
Debré Michel, 53, 117, 218, 223
Degliame-Fouché Marcel, 65, 501
Delain Pierre, 228, 273, 280
Deleau J., 226
Delebarre Michel, 331, 336
Delfaud Pierre, 165, 180, 500
Delouvrier Paul, 151
Déloye Yves, 28, 486
Deneuville Jean-Paul, 358, 424
Depoid Pierre, 89
Desabie Jacques,199, **215**, 225, 232, 234, 235
Desrosières Alain, 7, 8, 13-16, 20, 39, 54, 59, 62, 63, 66, 67, 180, 204, 215, 257, 259, 265, 270, 282, 383, 388, 389-391, 395, 404, 483, 486, 489, 491, 492, 498
Dessirier Jean, 54
Dessus Gabriel, 163, 164, 498
Devaux Louis, 226
Divoy Norbert, 220, 251, 280, 283, 483
Dobias Georges, 305, 309, 328, 333, 339, **340**-342, 463, 484, 498
Dodier Nicolas, 16, 492
Douffiagues Jacques, 313
Doumer Paul, 54
Drouard Alain, 89, 117, 139, 165, 486, 496
Dubois Paul, 225, 228, 229, 245, 483
Dubois Vincent, 379, 495
Ducret Pierre, 322, 483
Dugé de Bernonville Léopold, 21, 54
Duhamel Olivier, 53, 486

Dulong Delphine, 11, 65, 66, 379, 404, 486, 492, 495
Dumons Gilles, 22, 492
Dumontier Jacques, 138, 198, 199
Dupuit Jules, 297, 298
Dupuy François, 291, 333, 338, 486
Duran Patrice, 25, 26, 239, 321, 323, 369, 372, 375, 391, 405, 489, 492
Durkheim Emile, 10, 12, 13, 14, 486
Etner François, 297, 300-302, 306, 314
Fansten Michel, 225
Faure Alain, 26, 321, 489, 490, 493
Faure Christian, 50, 77, 486
Faure Edgar, 174
Faure Henri, 153
Favre Pierre, 19, 494
Febvay Maurice, 225, 228
Feriet (de), 78
Fiterman Charles, 309, 310
Flory Thiébaut, 20, 486
Fourgeaud André, 62, 63
Fourquet François, 138, 139, 222, 486, 496
François Bastien, 16
Friedberg Erhard, 25, 486
Froment René, 138
Gaillard Félix, 139, 151, 153
Gallois Louis, 19
Gaudin Jean-Pierre, 267, 364, 492
Gaulle (de) Charles, 121, 136, 137, 139, 210, 217, 218, 266, 498, 501
Gavanier Pierre, 138
Gazier Albert, 137
Genin A., 226, 497
Gentil Bernard, 284, 483
Georgakakis Didier, 16, 52, 492
George Pierre, 106, **163**, 164, 411, 492, 498
Gérard Michel, 292, 394
Gerbaux Françoise, 321, 322, 492
Gervaiseau Pierre, 228, 230
Gigerenzer Gerd, 16
Giscard d'Estaing Valéry, 207, 217, 218, 227, 244
Goblet Yves-Marie, 90, 105, 494, 499
Gottman Jean, 164
Gouin Félix, 139, 140, 145, 150
Gravier Jean-François, 121, 167, 182, 499
Grawitz Madeleine, 24, 26, 43, 290, 487, 488, 493
Grémion Catherine, 321, 493
Grémion Pierre, 25, 80, 126, 188, 189, 202, 203, 206, 217, 219, 486, 487, 493
Gruson Claude, 173, 176, 188, 190, 192, 193, **198**, 200-204, 206, 210, 212, 214-216, 221-226, 228, 230, 231, 235-237, 239, 241, 244, 259, 265, 282, 306, 307, 483, 499
Guibert Bernard, 14
Guibert Noël, 310
Guichard Olivier, 210, 217, 218
Haenel Hubert, 355
Hamaide André, 199
Hau Michel, 18
Hayward Jack, 290, 493
Heide Lars, 60
Heidelberger Michael, 15
Héran François, 13, 14, 493
Hervier, 59
Houée Michel, 314, 331, 335, 337, 484
Huber Michel, 62, 304, 499
Huntzinger, 74
Hurault, 106
Husson Raoul, 89
Iribarne (d') Philippe, 228
Isard Walter, 165
Jacquey Pierre, **68**, 69, 70, 71, 74, 85, 112, 132, 141, 142, 143, 147, 148, 209, 411
Jacquey Xavier, 3, 39, 70, 73, 74, 85, 96, 97, 113, 141, 143, 154
Jamous Haroun, 189, 217, 219, 487
Jaouen, 120
Jeanneney Jean-Marcel, 176, 177, 266, 484, 499
Jobert Bruno, 24, 216, 377, 487
Josse Paul, 313
Jouve Bernard, 27, 205, 319, 488, 489, 492
Jouvenel (de) Bertrand, 226
Julliard Jacques, 106, 121, 163, 495, 498
Kaesler Dirk, 10, 13, 487
Kaluszynski Martine, 22, 492
Kingdom J.W., 239
Klarsfeld Serge, 66
Krüger Lorentz, 15
Kuisel Richard F., 11, 53, 65, 66, 487
Lacour Claude, 165, 180, 499
Lacroix Bernard, 17, 43, 487, 493
Laganier Jean, 14, 483

Lagroye Jacques, 17, 29, 167, 169, 487, 493
Laithier Jacques, 258
Lajugie Joseph, 165, 167, 177, 180, 212, 500
Lamandé Joël, 282, 490
Lang Jack, 66
Langlet Julien, 352, 496
Lanxade Jean, 80, 159, 160, 168
Lascoumes Pierre, 11, 493
Laurent G., 201, 245, 246, 247, 262, 264
Laurent Loeiz, 45, 498
Lautman Jacques, 225-228, 232
Laval Pierre, 33, 72, 78, 85, 94, 95, 96, 99, 105, 107, 109, 110, 112
Laville, 228
Lazarsfeld Paul, 14
Le Bras Hervé, 7, 117, 487, 493
Le Galès Patrick, 26, 489, 493
Le Gorgeu, 153
Le Maire, 105, 182
Lebelle André, 74
Leca Jean, 24, 26, 43, 290
Lefèvre Christian, 27, 493
Legavre Jean-Baptiste, 19, 494
Leprince-Ringuet Félix, 297, 299, 300, 302
Lequesne Christian, 26, 489
Lesourne Jacques, 228
Levasseur Emile, 21, 180
Levet M., 160
Lévy Michel, 244, 259, 263, 268, 484
Lévy-Bruhl Raymond, 40, 59, 61, 66, 67, 69-71, 108, 110, 111, 115, 120, 129, 483
Limagne Pierre, 85, 487
Lorrain Dominique, 267, 321, 493
Loughlin John, 317, 489, 493
Lowi T., 410
Mabileau Albert, 8, 26, 321, 487, 489, 490, 493, 494
Mairesse Jacques, 15, 54, 63, 66, 67, 215, 491
Malinvaud Edmond, 231, 232, 260, 311, 384, 393, 500
Marcellin Raymond, 238
March Lucien, 63
Margairaz Michel, 11, 40, 65, 85, 133, 135, 136, 138, 139, 140, 141, 149, 152, 153, 155, 487
Marie Gaston, 68, 74, 96, 114
Martin Yves, 155
Martinand Claude, 342, 344, 484
Martonne (de) Emmanuel, 106, 495
Marx Karl, 10
Massardier Gilles, 205, 487
Massé Pierre, 209, 222, 226
Masson Philippe, 65
Maurras Charles, 32, 78
Mayer Jacques, 198, 199, 225, 228, 231, 235
Mayer René, 139, 151
Mayet Pierre, 313
Mazey Sonia, 317, 489, 493, 494
Mazure Claude, 176, 483
Mendès France Bernard, 311
Mendès France Pierre, 12, 20, 25, 32, 74, 134-136, 139, 141, 154, 173, 311, 496, 497
Menthon (de) François, 139, 150
Mény Yves, 26, 290, 291, 410, 487, 488
Méraud Jacques, 199
Mignot Dominique, 350, 484
Milhau Jules, 177, 201, 206, 208, 209, 211, 212, 500
Millerand Alexandre, 54
Milleron Jean-Claude, 232
Mitterrand François, 218
Moch Jules, 135, 136, 171
Monier René, 208, 500
Monnet Jean, 133, 134, 137-141, 151, 152, 209, 230, 488
Moore Barrington, 28
Morazé, 106
Morgan, Mary S., 16
Mothe Alain, 392, 500
Moulin Jean, 142, 498
Muller Pierre, 24, 27, 321, 322, 369, 377, 487, 488, 492
Munier Bertrand, 298
Mutez Jacques, **319**, 322, 330, 335, 336, 356, 424, 501
Napoléon, 18, 298, 488
Nardin Pierre, 223, 226, 234, **235**, 257, 259, 262, 263, 269, 274, 280-282, 483, 498, 501
Nay Olivier, 23, 291, 319, 320, 351, 488, 494
Négrier Emmanuel, 26, 319, 488, 494
Neiertz Nicolas, 45, 333, 496

Neveu Erik, 410
Nistri Roland, 201, 212, 219, 245-247, 250, 251, 252, 501
Noguères Henri, 65, 501
Noir Michel, 322
Noiriel Gérard, 22, 28, 58, 333, 488
Nordman Daniel, 86, 494
Ocqueteau Frédéric, 291, 335, 338, 494
Offerlé Michel, 19, 28, 44, 378, 494
Padieu René, 92, 223, **225**, 234, 235, 259, 263, 281, 282, 483, 494
Palangié, 245
Palierne, 228
Parker Geoffrey, 90, 494
Pascal, 11
Paxton Robert, 65, 68, 70, 71, 73, 74, 488
Pequinot H., 226
Perrot Jean-Claude, 18, 54, 488
Perroux François, 139, 165
Pétain Philippe, 32, 50, 52, 57, 65, 72, 77-79, 85, 95, 105
Petit René, 358
Petsche Maurice, 173
Philip André, 134, 135, 137, 139, 140-143, 150, 151, 153
Phlipponneau Michel, 164, 488
Piatier André, 168, 178
Piechaczyk Xavier, 24, 409, 496
Pilé G., 304
Pinagot Louis-François, 45
Pleven René, 134, 136, 137, 139, 141
Poincaré Raymond, 54
Pollet Gilles, 22, 25, 492, 496
Pompidou Georges, 217, 218, 266
Portelli Hugues, 299, 496
Porter Theodore M., 297, 298, 301, 302, 314, 368, 369, 488
Pouyet Bernard, 200, 201, 501
Praderie Michel, 223, 225
Prévot J., 228
Prost Marie-Andrée, 501
Puig Jean-Pierre, 314, 337, 484
Qual (di) Lino, 167, 202, 205, 502
Quermonne Jean-Louis, 164, 176, 188, 316, 488, 493, 494, 501
Quilès Paul, 310, 336
Raguin, 106
Ramadier Paul, 139, 151
Rancière Jacques, 46, 494
Raulin Patrice, 354, 484
Rémond René, 52, 66, 67, 496
Rémy (colonel), 65, 497
Renard Didier, 494
Revel Jacques, 86
Reynaud B., 14
Reynaud Christian, 309, 310, 311, 317, 335, 341
Reynaud Paul, 56, 63, 64, 501
Ricardo David, 301
Richard R., 226
Rigaud Philippe, 318, 330, **334**, 335, 336, 355, 424, 501
Ripert Jean, 41, 63, 190, **230**, 231, 241, 243-245, 249, 251-253, 259-265, 270, 272-274, 277, 281, 282
Rist Charles, 177
Rivet Jean-Paul, 14, 273, 305, 307, 308
Rivet Raymond, 89
Robin Pierre, 363
Rodwin Lloyd, 163, 501
Rosental Paul-André, 91, 495
Roubieu Olivier, 379, 495
Rouchet Jean, 24, 385, 398, 501
Rousselot Michel, **228**, 292, 305, 306, 393, 394, 484, 501
Rousso Henry, 209, 486, 488
Royer Jean-François, 283, 483
Rueff Jacques, 62, 209, 210
Salais Robert, 14, 493, 501
Salini Patrice, 337, 341
Salmon Robert, 226
Salmon-Legagneur Guy, 317, 331
Sanguin André-Louis, 19, 20, 90, 106, 163, 488, 490, 491, 492, 494, 495
Sarre Georges, 336
Sauvy Alfred, **54**, 56, 63, 65, 66, 72, 85, 88, 89, 110, 113-120, 124, 138, 141, 211, 226, 501
Say Jean-Baptiste, 301
Schuman Robert, 139, 149-151
Schweber Libby, 16, 495
Seibel Claude, 14, 225, 226, 227, 228, 257
Sentis Philippe, 199
Sérisé Jean, 228
Sermage Robert, 305-308, 495, 502
Serverin Evelyne, 11, 493
Siegfried André, 106, 111
Skocpol Theda, 10, 28

Soubie Pierre, 203, 206, 236, 237, 483
Soustelle Jacques, 65, 502
Spenlehauer Vincent, 12, 198, 223, 226, 232, 235, 402, 488, 495, 496
Spinasse Charles, 53
Surel Yves, 27, 369, 488
Teneur Jacques, 167, 202, 203, 205, 502
Terray Aude, 151, 152, 173, 488
Théodore Gérard, 24, 495
Théret Bruno, 216
Thévenot Laurent, 14, 16, 383, 486, 491, 495
Thibau Jacques, 205, 245, 265
Thoenig Jean-Claude, 24-26, 205, 239, 291, 299, 313, 323, 333, 335, 338, 372, 375, 405, 486, 488, 492, 494, 495
Thorez Maurice, 142
Tilly Charles, 28
Timmel André, 199, 201-203, **212**, 215, 220, 245, 246, 247, 251, 252, 283
Tissier Jean-Louis, 106, 494, 495
Tocqueville (de) Alexis, 127, 488
Touchelay Béatrice, 39, 40, 50, 54, 59, 61, 66-71, 78, 80, 88, 93, 100, 101, 108-111, 113-117, 120-122, 124, 129, 130, 133, 137, 144-147, 154, 155, 157, 168, 171, 173, 176, 178, 298, 496
Trystram Jean-Paul, 213, 214
Ullmo Yves, 225, 228, 229
Vallat Xavier, 116
Vallemont Serge, 363, 496
Vanoli André, 228, 273, 385, 495, 497, 498, 502
Vauclare Claude, 363, 495
Veitl Philippe, 20, 78, 488, 497
Verbon Marcel-Luc, 91, 502
Vergeot Jean, 138, 139, **174**, 176, 182, 195, 211, 212, 502
Veyne Paul, 29, 44, 46, 489
Vigier Jean-Louis, 65, 501
Vining Rutledge, 180, 495
Viot Pierre, **209**, 210, 502
Voldman Danièle, 163
Volle Michel, 14, 15, 24, 50, 54, 56, 63, 66, 100, 115, 136, 157, 197, 198, 215, 401, 408, 489, 490, 495
Von Passow, 112
Von Rundstedt, 112, 411
Wachter Serge, 322, 493
Wacquant Loïc J.D., 43, 489
Wahnich Sophie, 22, 492
Weber Max, 10, 13, 487, 489
Weill G., 213
Weill Nicolas, 22
Weulersse Jacques, 163, 164, 498
Willm Charles-Antoine, 385, 502
Winock Michel, 106, 163, 495
Worms Jean-Pierre, 188

# INDEX DES THÈMES OU NOTIONS


action collective, 25-27, 37, 294, 316, 361, 362, 373, 375, 379, 388, 391, 399, 405, 410, 486

action publique, 8, 12, 24-27, 37, 186, 239, 267, 291, 294, 314, 316, 318 333, 340, 364, 365, 369, 372, 373, 375, 376, 378, 379, 388, 401-405, 407-409, 489, 490, 493-495

administrateur de l'INSEE (ou du SNS, *v. aussi* statisticiens d'Etat), 45, 91, 105, 155, 178, 179, 180, 182, 205, 215, 219, 227, 229, 232, 242, 244, 245, 259, 263, 264, 266, 306, 307, 311, 314, 337, 385, 402, 407

administration de la statistique (*v. aussi* système statistique), 22, 33, 47-51, 67-69, 71, 73, 74, 77, 93, 97, 106, 107, 114, 115, 118, 122, 127, 129, 134, 141, 143, 149, 152, 164, 167, 185, 187, 193, 196, 198, 212, 222, 226, 231, 232, 241, 242, 259, 270, 273, 278, 385, 402, 407

administration résistante, 71, 115

aménagement du territoire, 31, 33, 34, 145, 164, 165, 167, 188-190, 192, 194, 196, 205, 207, 210, 211, 213, 218, 219, 238, 239, 262, 281, 315, 316, 324, 350, 452, 487, 497, 499, 500, 502, 503

analyse des politiques publiques, 11, 24, 27, 30, 44, 188, 289, 321, 369, 488

animation du secteur du transport routier (*v. aussi* concertation), 334, 336, 351, 357, 360, 457

attaché de l'INSEE (*v. aussi* statisticiens d'Etat), 22, 95, 210, 222, 230, 264, 356, 359, 360, 385, 396

autonomisation, 10, 12, 15, 17, 37, 43, 93, 101-103, 107, 111, 121, 303, 404, 485

bases de données (*v. aussi* tableaux de données), 36, 393, 397

calcul économique, 297-299, 301, 306, 310, 314

catégorie, 9, 14, 20, 29, 33, 35, 49, 91, 94, 104, 115, 116, 130-132, 147, 161, 162, 164, 167, 171, 172, 177, 181, 182, 184, 186, 202, 296, 300, 304, 330, 339, 347, 379, 381-383, 395, 397, 401, 402, 405, 411

centralisme, 17, 19

champ de l'expertise statistique, 9, 12, 15, 16, 21, 187, 192

champ politique, 7, 8, 10, 11, 22, 27, 37, 54, 56, 85, 88, 92, 142, 171, 187, 362, 389, 409, 490

champ de la production de l'information économique locale, 190, 206, 239, 241, 242, 284, 286, 402

champ de la production statistique, 10, 12, 30, 37, 219, 325, 347, 380, 411

champ politico-administratif local, 26, 27, 36, 42, 289, 293, 294, 296, 315, 319, 320, 323, 324, 325, 327, 348, 358, 373, 375, 377-380, 383, 386, 388, 391, 395, 396, 399-401, 404, 405, 407-411

comité d'expansion, 208

compétence, 11, 30, 37, 81, 100, 133, 134, 137, 276, 293, 303, 308, 310, 316, 395, 459, 492

comptabilité financière, 61

comptabilité industrielle, 59, 60, 61, 69

comptabilité nationale,134, 137, 139, 140, 143, 146, 148-152, 173, 188, 193, 198, 204, 225, 265, 317, 486

comptabilité régionale, 201, 208, 213, 216, 501

comptage, 57, 61, 148, 174, 297, 300, 301

concertation (*vs* négociation), 30, 36, 79, 193, 227, 293, 315, 321-325, 327-329, 332, 335-337, 339, 341-343, 347-353, 355, 357, 361-364, 368, 370, 372, 373,

375-378, 386, 394, 395, 400, 408, 462, 465, 496
configuration du champ politico-administratif local, 319, 383
conjoncture économique, 89, 128, 177, 206, 302, 458, 500
conseil régional, 377
consultation, 23, 38, 39, 42, 45, 94, 122, 142, 170, 194-196, 215, 259, 263, 266, 283, 328, 332, 338, 347, 360, 463
Contrat de progrès, 339, 340, 341, 349, 356, 357, 359, 361-364, 372, 377, 382, 403, 454, 455, 458, 460, 461, 464, 467
coordination, 45, 96, 99, 102, 117, 125, 129, 143, 157, 165, 175, 182, 183, 189, 192, 197, 199, 202, 204, 206, 207, 209-211, 218, 220, 227, 237, 238, 255, 261, 262, 268, 269, 271, 274, 279, 281, 282, 286, 302, 303, 306, 308, 333, 342, 354, 382, 385, 386, 393, 396, 398, 404, 406, 452, 496, 503
corporatisme, 24, 295, 377, 487
décentralisation, 8, 17, 18, 23, 31, 35, 36, 76, 193, 206, 208, 255, 288, 289, 292, 293, 298, 315, 316, 318, 319, 384, 385, 392, 394, 401, 407, 408, 489, 493, 498
déconcentration, 94, 111, 200, 201, 245, 264, 266, 318, 394
découpage régional (limites administratives, territoire régional), 77, 78, 90, 91, 490
développement économique, 23, 30, 34, 36, 109, 132, 161, 162, 165, 166, 169, 194, 195, 196, 200, 202, 206, 207, 239, 287, 320-322, 363, 368, 377, 402, 460, 493, 497, 500, 503
développement industriel (*v. aussi* productivité), 161, 166, 167
diffusion, 7, 22, 29, 30, 31, 35, 47, 54, 61, 125, 159, 163, 164, 187, 190, 203, 212, 219, 222, 228, 229, 234, 235-238, 242, 245, 250, 251, 255-257, 259-264, 267, 269, 271, 272, 274-276, 278, 280-282, 284-287, 298, 310, 320, 329, 333, 355, 370, 399, 404, 408, 494
diffusion régionale, 170, 242, 248
discipline (universitaire), 9, 12, 19, 40, 44, 55, 62, 85, 86, 90, 99, 106, 138, 163, 188, 215, 290, 297, 299, 300, 302, 383, 397, 408, 411
droit, 11, 13, 20, 30, 62, 90, 206, 211, 234, 486, 490, 493, 499
échange (*vs* lutte), **26**, 144, 319, 454
échelon administratif régional, 32, 33, 48, 49, 114, 119, 121, 126-131, 133, 146, 147, 161, 162, 185, 187, 206, 402-404
économie, 11, 16, 20, 52, 53, 55, 56, 62, 63, 64, 66, 69, 70, 76, 127, 128, 134, 135, 136, 139, 165, 167, 176, 190, 201, 208, 209, 211, 228, 231, 232, 235, 295, 298, 301, 302, 305, 306, 332, 341, 352, 368, 386, 395, 452, 453, 487, 489, 491, 494, 497, 498, 499, 500, 501, 502, 504
économie politique, 20, 62, 64, 278, 301, 499, 500
effectifs (des services administratifs), 49, 88, 251, 307, 308
élaboration des programmes statistiques, **117**, 207, 275, 276, 286, 390, 408
enquête, 8, 11, 20, 21, 24, 30, 31, 37, 38, 44, 45, 59, 69, 101, 112, 113, 117, 119, 124, 126, 127, 145, 146, 154, 159, 160, 173, 180, 189, 227, 236, 276, 291, 295, 297, 298, 304, 305, 325, 330, 347, 349, 358, 360, 368, 374, 381, 382, 385, 410, 411, 423, 424, 456, 491
enquêtes ménages (*v. aussi* sondage), 215
épuration, 68, 113, 149
espace politique (*v. aussi* champ politique), 52, 54
espace public, 391, 491
espace régional, 23, 26, 125, 133, 277, 316, 488
espace social, 26, 405
Etats-Unis, 11, 33, 137, 179, 186, 213, 231, 242, 321, 404, 490
études de structure, 124, 247
études régionales, 163, 174, **182**, 183, 186, 197, 202, 248, 268, 271, 393, 503
expertise statistique régionale, 33, 50, 92, 93, 94, 101, 107, 113, 118, 119, 122, 124, 125, 128, 129, 131, 143, 157, 161, 293, 356, 395, 408
exploitation (*v. aussi* production), 45, **63**, 111, 122, 124, 145, 146, 155, 165, 173, 178, 180, 193, 197, 199, 220, 245, 246, 248, 250, 262, 264, 265, 268, 271, 276,

278, 279, 297, 303, 306, 308, 330, 347, 381, 382, 397, 464
extraction, 396
fichier, 66, 69, 73, 80, 110, 111, 124, 155, 157, 168, 173, 197, 300, 305, 307, 331, 396
genèse, 10, 13, 18, 20, 22, 23, 25, 28, 31, 34, 38, 48, 65, 140, 164, 189, 191, 211, 238, 239, 271, 272, 281, 283, 284, 286, 288, 292, 293, 295, 345, 348, 349, 405, 489
géographie, 19, 90, 91, 106, 164, 165, 166, 178, 211, 488, 490, 491, 492, 494, 495, 497-499, 500
géographie volontaire, 163, 164, 498
gouvernance (*vs* institutionnalisation de l'action collective), 27, 376, 493
gouvernement économique, 54, 133
gouvernement régional (*vs* institutionnalisation de la région), 18, 23, 50, 128, 316
gouvernementalisme, 52, 53, 55
haute fonction publique, 51
histoire, 8, 10, 11, 14-19, 28-31, 39, 41, 43, 45, 46, 48, 51, 53, 54, 58, 64, 65-68, 70-72, 78, 88, 91, 101, 106, 115, 127, 131, 133, 140, 141, 146, 147, 151, 163, 169, 198, 200, 205, 209, 222, 268, 272, 281, 282, 285, 294-296, 298, 313, 314, 315, 320, 322, 334, 346, 388, 395, 401, 452, 454, 459, 463, 464, 465, 485-492, 494-496, 501
idée régionale, 20
idéologie, 52, 410
institutionnalisation, 17, 18, 20, 23, 26, 28, 31-37, 40, 41, 46-49, 106, 131, 162, 185-190, 192, 204, 239, 241, 242, 283, 284, 286, 287, 289, 292, 303, 308, 309, 315, 327, 332, 337, 343, 345, 346, 378, 399, 402-404, 411, 494
institutionnalisation de l'action collective (institutionnalisation de la négociation), 26, 37, 294, 361, 388, 391, 399, 405, 410, 373, 375, 379
instrumentalisation de la statistique, 11, 33, 110, 112, 185, 335
jugement, 58, 85, 91, 117, 145, 205, 340, 365, 370, 379, 387, 389, 409
légitimité, 37, 41, 49, 84, 88, 126, 142, 150, 153, 156, 157, 161, 165, 168, 172, 173, 177, 185, 186, 214, 215, 230, 249, 260, 297, 298, 306, 309, 331, 334, 340, 347, 375, 376, 390, 391, 402, 409, 491
"localistique", 348, 379, 381, 383, 395, 400
lutte (*vs* échange), 19, 85, 117, 140, 149, 298
magistrats du chiffre, 234
managers, 322, 323
marginaliste (courant), 306
mécanographie, 49, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 71, 84, 115, 141, 157, 197, 448
mémoire, 12, 20, 22, 25, 31, 32, 38, 39, 45, 67, 107, 196, 211, 281, 283, 291, 321, 322, 323, 336, 352, 452, 455, 493, 496, 497, 500
Missions régionales, 107, 171, 175, 189, 194, 202, 203, 206, 237, 247, 403
mobilisation des acteurs régionaux, 11, 26, 41, 70, 73, 74, 75, 76, 80, 88, 92, 93, 94, 97, 106, 133, 142, 158, 161, 166, 176, 184, 187, 188, 194, 200, 208, 241, 256, 291, 315, 316, 317, 318, 319, 324, 327, 330, 334, 335, 363, 366, 367, 368, 374, 377, 378, 382, 383, 384, 388, 389, 391, 495
monographies sectorielles, 136, 137, 140
négociation, 26, 138, 217, 223, 225, 277, 325, 375, 378, 379, 399, 405, 455
néo-corporatisme, 44, 377, 378
néo-corporatisme régional, 377, 378
néo-régionalisme, 17, 290, 485
observatoires locaux, 9, 290, 323, 328, 380, 384, 386, 388, 394, 409
observatoires régionaux, 9, 24, 30, 37, 42, 213, 290, 296, 308, 312, 315, 321, 324, 325, 327, 328, 330, 332, 334, 335, 336, 337, 339, 341, 342, 362, 366, 372, 374, 375, 377, 380, 381, 384, 385, 386, 388, 391, 394, 397, 399, 401, 403
organes régionaux (ou ateliers régionaux du SNS), 32, 33, 48, 49-51, 64, 65, 74-79, 81, 92-97, 99, 100, 104, 105, 115, 117, 131, 144, 185, (404)
outil statistique, 14, 32, 50, 51, 55-57, 75, 127, 133, 135-137, 142, 171, 179, 183,

231, 312, 314, 350, 366, 367, 369, 380, 403
planification régionale, 31, 33, 49, 132, 162, 164, 172, 174, 176, 177, 181-184, 186, 188, 192-195, 197, 200-204, 207-209, 211, 212, 241, 249, 319, 402, 404, 406, 494, 500, 501
pluralisme, 34, 44, 241-243, 251, 254-256, 263, 266, 267, 269, 271, 272, 275-279, 284, 287, 312, 376, 398, 401, 405-409
pourvoyeur de certitudes, 369, 391, 409
préfecture régionale, 84, 86
production statistique (*v. aussi* exploitation), 7, 10, 12-14, 17, 30, 35, 37, 45, 54, 74, 81, 94, 104, 112, 177, 194, 219, 220, 235, 255, 267, 270, 276, 287, 295, 299, 302, 304, 325, 332, 347, 367, **380**, 382, 383, 388, 393, 401, 406, 408, 411, 457, 458
productivité (*v. aussi* développement industriel), 92, 161, 167, 212, 276, 503
programme régional des directions régionales,145, 147, 156, 161, 192, 193, 198
provinces (*vs* régions administratives), 32, 77, 78, 82, 94, 95, 103, 105, 176
Raison statistique,391, 491
rapport de forces (*v. aussi* lutte), 117, 410
rassemblement de données (*v. aussi* stockage), 177, 248, 320
rationalisation, 10, 11, 13, 24, 51, 52, 54, 72, 84, 95, 99, 133, 160, 189, 366, 380, 382, 392, 394, 401, 404, 409, 487, 500
ravitaillement, 95, 109, 114
réforme régionale, 23, 32, 34, 75-79, 82, 85, 86, 88-90, 94, 95, 130, 132, 188, 192, 213, 237, 239, 266, 267, 270, 286, 287, 402
*regional planning*, 33, 162, 164, 186
*regional studies*, 33, 164, 178, 186
régionalisation, 23, 26, 34, 92, 109, 180, 192, 199, 201, 211, 238, 244, 247, 267, 268, 270, 290, 292, 315, 316, 317, 320, 327, 328, 331, 335, 370, 378, 382, 452, 459, 460, 487, 493, 500, 501
régionalisme, 18, 49, 78, 188, 290, 316, 489, 494
régions administratives (*vs* provinces), 23, 31, 33, 34, 50, 51, 77, 79, 82-84, 88, 90, 93-95, 97, 99, 103, 114, 119, 121, 132, 144, 162, 164, 178, 179, 185, 372, 464
régions agricoles, 21, 179, 180
régions économiques, 18-21, 78, 79, 81, 85, 86, 96-98, 179, 497
régions naturelles, 19, 91, 103, 105, 182
représentation politique, 372, 462, 490
représentation professionnelle, 349, 359
représentativité, 29, 30, 225, 359, 377
réseaux, 31, 52, 53, 55, 56, 84, 133, 134, 141, 149, 207, 301, 311, 314, 323, 340, 496
revenu national, 138-140, 177
savants, 53, 115, 116
secret, 58, 68, 70, 73, 74, 82, 112, 227, 311, 312, 329, 411
site institutionnel, 291
sociologie, 10-16, 22-26, 28, 30, 38, 43, 44, 188, 198, 204, 290, 299, 313, 349, 388, 401, 409, 410, 485, 486, 490, 491, 493, 495, 496, 499
sociologie historique, 10, 11, 17, 18, 23, 24, 28, 29, 43, 44, 290
sociologie politique, 409, 410-411, 487, 490, 494-496
sondages, 16, 17, 21, 28, 44, 66, 157, 197, 211, 235, 268, 305-307, 409, 410, 485, 489, 490, 498, 502
*State Economic Areas* (SEA), 179
statisticien, 43, 50, 54, 63, 67, 101, 125, 158, 159, 160, 176, 178, 179, 182, 196, 208, 220, 234, 246, 254, 257, 260, 382, 397, 401, 488
statistiques de trafic, 304
statistiques des transports, 304, 305, 495, 501
statistiques économiques, 300, 302-304, 308, 314, 339, 345, 366
statistiques locales, 8, 89, 102, 104, 199, 265, 397, 484
statistiques municipales, 8, 22, 89
statistiques régionales, 29, 33, 34, 44, 48, 49, 94, 101, 102, 105, 107, 112, 113, 123, 124, 129, 130, 132, 133, 162, 164, 165, 171, 176-182, 184, 186, 192, 199, 201-206, 247, 265, 282, 284, 400, 401, 406, 453, 458, 490, 500
statistiques techniques, 300, 302, 339, 345, 403

stockage de données (*v. aussi* rassemblement de données), 189, 216, 217, 219, 464
synthèses économiques, 248
synthèses régionales, 171, 177, 181, **182**, 184, 186, 194, 195, 197, 199, 200, 202-204, 247, 279
système d'expertise économique, 133
système statistique (*v. aussi* administration de la statistique), 8, 14, 22, 31, 34, 35, 39, 43, 44, 47, 48, 56, 57, 60, 62, 63, 66, 81, 101, 115, 117, 133, 134, 137, 141, 145, 148, 153, 157, 171, 181, 189, 197, 203, 209, 214, 215, 220, 221, 227, 231, 232, 233-235, 241, 243, 244, 252, 254-256, 264, 267-271, 275, 278, 279, 284, 286, 287, 303, 307, 312, 329, 344, 347, 380, 383, 384, 386, 391-394, 400, 404, 407-409
systèmes locaux d'information, 190, 206, 207, 214, 238, 240, 241, 283, 286, 405
technologie, 49, 52, 60, 62, 63, 64, 66, 84, 94, 124, 152, 157, 185, 219, 242
travaux régionaux, 101, 112, 123, 129, 159, 161, 169, 197, 199, 249, 252, 278, 317
usages locaux ou régionaux de la statistique, 8, 9, 10, 11, 18, 45, 166, 167, 236, 346, 366-369, 372, 389, 399, 401
usages politiques de la statistique, 7, 8, 17, 20, 25, 30, 139, 186, 229, 294-296, 302, 304, 389, 401, 406, 410, 491, 492
utilisateurs (de la statistique), 8, 34, 44, 189, 207, 213, 214-217, 219-221, 237, 238, 241, 243, 251, 252, 262, 263, 270, 274, 276, 277, 281, 285-287, 312, 332, 336, 385, 400
vie politique, 30, 109, 133, 319

# TABLE DES FIGURES


| | |
|---|---|
| *Figure 1.* Les découpages régionaux des Bulletins de la Statistique générale de la France de 1911 à 1939 | 21 |
| *Figure 2.* Carte des circonscriptions des directions régionales du Service de la démographie en août 1941 | 83 |
| *Figure 3.* Carte des circonscriptions des régions administratives en septembre 1941 | 83 |
| *Figure 4.* Villes sièges des directions régionales du Service de la démographie en août 1941 | 87 |
| *Figure 5.* Cartes des circonscriptions des directions régionales du SNS en août 1942 | 98 |
| *Figure 6.* Les ministres de l'Economie et des Finances de l'après-guerre | 139 |
| *Figure 7.* L'évolution des effectifs de l'INSEE entre 1946 et 1950 | 144 |
| *Figure 8.* L'évolution des effectifs des directions régionales de l'INSEE entre 1946 et 1950 | 148 |
| *Figure 9.* L'activité des directions régionales de l'INSEE à la fin des années quarante | 157 |
| *Figure 10.* Le ralentissement de la décroissance des effectifs des directions régionales de l'INSEE au cours des années cinquante | 173 |
| *Figure 11.* La carte des vingt-deux régions de programmes arrêtées les 28 novembre 1956 | 175 |
| *Figure 12.* Les documents de la planification régionale | 195 |
| *Figure 13.* La réorganisation de l'organigramme de l'INSEE en 1962 | 199 |
| *Figure 14.* Eléments biographiques relatif à Serge Antoine | 211 |
| *Figure 15.* Eléments du rapport de Paul Carrère d'avril 1969 concernant l'organisation régionale de l'INSEE | 268 |
| *Figure 16.* Les premiers travaux du bureau central de statistiques du ministère de l'Equipement au début des années soixante | 307 |
| *Figure 17.* L'apparition des observatoires régionaux dans les annuaires du ministère de l'Equipement au cours des années quatre-vingt-dix | 326 |
| *Figure 18.* La composition du collège transport routier de marchandises de l'ORT Rhône-Alpes | 352 |
| *Figure 19.* La composition des groupes « transfrontaliers » de la CERT Nord-Pas-de-Calais | 356 |
| *Figure 20.* Les différences entre l'ORT Rhône-Alpes et la CERT Nord-Pas-de-Calais | 360 |

# TABLE DES MATIERES

**INTRODUCTION....7**
*La statistique et le champ politique....7*
*Pour une sociologie historique des institutions régionales de la statistique....10*
La statistique hors de la recherche sociologique....12
L'institutionnalisation de la région....16
L'Etat en région....23
Le rapprochement de genèses éloignées....27
*Les terrains de la recherche....30*
L'institutionnalisation des directions régionales de l'INSEE (1940-1956)....31
La genèse des Observatoires économiques régionaux (1960-1972)....33
Le développement des Observatoires régionaux des transports du ministère de l'Equipement (1984-1999)....34
*Sources et méthodologie....36*
Les sources....38
Retour sur la sociologie historique....42

**PREMIÈRE PARTIE. L'INSTITUTIONNALISATION DES DIRECTIONS RÉGIONALES DE L'INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES (1940-1956) ....47**
CHAPITRE 1. DES ATELIERS RÉGIONAUX POUR UNE ADMINISTRATION DE LA STATISTIQUE RENFORCÉE....50
*1.1. Le gel du développement de l'outil statistique....51*
La communauté des statisticiens coupée des réseaux politiques modernisateurs....52
La statistique outil du gouvernementalisme....55
L'introducteur de la comptabilité au ministère de la Guerre....57
Du projet de comptabilité industrielle à la mécanographie....59
Le désintérêt des statisticiens de la Statistique générale de la France....61
*1.2. Des organes régionaux pour le Service de la démographie....64*
Le mystère de la création du Service de la démographie....64
Le bouleversement de la perspective historiographique contemporaine....68
La création d'une administration résistante....71
Des organes régionaux pour une tâche nationale....74
*1.3. L'installation du Service de la démographie et la création des préfectures régionales....76*
Les préfectures régionales liées aux anciennes régions économiques....77
L'évolution des projets de développement du Service de la démographie....79
Des circonscriptions régionales propres au Service de la démographie....80
L'intérêt de René Carmille pour les régions économiques....85
La communauté statisticienne absente des projets de découpage des régions administratives....87

CHAPITRE 2. GENÈSE D'UNE EXPERTISE STATISTIQUE RÉGIONALE....93
*2.1. Faire de vraies directions régionales de la statistique....94*
Le renforcement des préfectures régionales....95
Un nouveau découpage pour les régions de la statistique....96
Former les agents des directions régionales à la discipline statistique....99
Insérer les directions régionales dans l'appareil administratif territorial....100
Le projet d'une statistique géographique....102

Faire participer la statistique à la réflexion sur le contour des régions ? ....104
*2.2. L'environnement hostile des directions régionales* ....*107*
Les directions régionales proies du Commissariat général au STO ....108
L'espace offert par les réflexes centralisateurs des gouvernants....111
Alfred Sauvy artisan de la contestation du SNS ....113
Les hésitations du directeur intérimaire....115
*2.3. L'émergence d'une expertise statistique régionale* ....*118*
La défense tardive de la réalité régionale du SNS ....119
Les premiers travaux effectués en région....121
Les difficultés des directions régionales à s'imposer dans l'appareil territorial de l'Etat ....125
Une absence révélatrice de l'isolement des directions régionales....126

CHAPITRE 3. LES DIRECTIONS RÉGIONALES DE LA STATISTIQUE EN SOUFFRANCE ....131
*3.1. Les directions régionales au cœur du système statistique public* ....*133*
L'opposition de René Pleven au développement de l'administration de la statistique ....134
La compétence statistique revalorisée par le chantier de la comptabilité nationale ....137
La logique conservatoire de la création de l'INSEE....140
Le sort en suspens des directions régionales de l'INSEE ....142
Le choix de la défense du programme régional ....145
*3.2. Les attaques du système statistique public* ....*148*
Les inspecteurs des Finances à la conquête du chantier de la comptabilité nationale....148
La mise en cause de l'INSEE....152
Le directeur général de l'INSEE envisage le pire pour son administration ....154
L'activité inégale des directions régionales ....157
*3.3. Promouvoir la catégorie d'analyse et d'action régionale* ....*160*
L'attention du directeur de l'INSEE aux études et recherches régionales ....162
La mobilisation des directions régionales dans les initiatives de développement économique....165
La standardisation des publications régionales de l'INSEE ....168
Les directions régionales à l'écart des premiers plans régionaux ....171
La définition des « statistiques régionales » par les statisticiens français ....176
La tentation des synthèses régionales ....180
CONCLUSION PREMIERE PARTIE....185

**DEUXIÈME PARTIE. LA GENÈSE DES OBSERVATOIRES ECONOMIQUES RÉGIONAUX .....188**
CHAPITRE 4. UN PROJET DE DÉVELOPPEMENT DE LA STATISTIQUE RÉGIONALE EXTÉRIEUR À L'INSEE....192
*4.1. L'abandon du programme régional des directions régionales* ....*193*
Les directions régionales à l'écart des balbutiements parisiens de la planification régionale....194
La politique régionale du nouveau directeur général de l'INSEE....197
Engager la réalisation de synthèses régionales à Paris....199
La concurrence des Missions régionales....202
Le chantier désinvesti des études urbaines ....203
*4.2. La création des Observatoires économiques régionaux*....*206*
Genèse d'un projet d'observatoire économique dans les réseaux planificateurs ....207
La proposition de la DATAR....210
Les réticences de la direction générale de l'INSEE....213
L'arbitrage du ministère des Finances ....216
L'oubli des comités de pilotage pluralistes....218
*4.3. Un colloque pour repenser le rôle de l'INSEE* ....*220*
La contestation du directeur général de l'INSEE....221

L'investissement des comptables nationaux dans l'organisation du colloque ..... 223
Des travaux préparatoires très critiques ..... 227
Un changement de directeur qui n'entame pas la dynamique de la réflexion à l'INSEE ..... 229
La synthèse apaisante des travaux du colloque ..... 231
Les Observatoires économiques régionaux absents des travaux ..... 235

CHAPITRE 5. LA RECONQUÊTE PAR L'INSEE DU CHAMP DE LA PRODUCTION DE L'INFORMATION ÉCONOMIQUE LOCALE ..... 241
*5.1. Des projets de réforme des directions régionales ..... 243*
Les retombées du colloque ..... 243
Le rapport Laurent-Nistri-Timmel : la seconde naissance des directions régionales ..... 246
Deux générations de directeurs régionaux pour un même désintérêt ..... 247
La reprise en main de la réforme par la direction générale ..... 252
*5.2. La diffusion pour sortir de l'alternative pluraliste ..... 255*
Mai à l'INSEE ..... 256
Flux et reflux ..... 258
Les OER soumis à l'urgence de la diffusion ..... 261
Un référendum qui accélère la réforme des directions régionales ..... 263
Un administrateur de l'INSEE gagné à la cause du pluralisme ..... 266
*5.3. Le rattachement définitif des OER à la politique de diffusion de l'INSEE ..... 270*
Le pilotage de la commission de l'Information économique du VI$^{ème}$ Plan ..... 271
L'engagement à Paris du chantier du pluralisme de l'information ..... 274
La création du département de la Diffusion à l'INSEE ..... 278
Une perte de mémoire collective ..... 280
CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE ..... 286

**TROISÈME PARTIE. LE DÉVELOPPEMENT DES OBSERVATOIRES RÉGIONAUX DES TRANSPORTS DU MINISTÈRE DE L'EQUIPEMENT (1984-1999) ..... 289**
CHAPITRE 6. LA GENÈSE DES OBSERVATOIRES RÉGIONAUX DES TRANSPORTS ..... 295
*6.1. Les deux traditions de production de données chiffrées du ministère de l'Equipement ..... 296*
L'ancienneté des comptages des ingénieurs du ministère des Travaux publics ..... 297
Le lien entre statistique des transports et expertise économique ..... 300
Le développement de « statistiques économiques » du transport routier ..... 303
Le projet de renforcer la statistique économique au ministère de l'Equipement ..... 308
« L'OEST canal historique » ..... 311
*6.2. Le repositionnement de l'Etat dans le champ politico-administratif local ..... 314*
Le renforcement de la régionalisation des politiques de transport ..... 315
La mobilisation des acteurs régionaux du transport ..... 317
Le mouvement des observatoires d'abord lié au courant du management public ..... 320
Les observatoires outils du repositionnement des services de l'Etat dans les politiques du transport ..... 323
*6.3. Institutionnalisation par temps de crise ..... 327*
Développer l'expertise économique et statistique en région ..... 328
Mobiliser les ORT pour régionaliser la concertation avec les transporteurs routiers ..... 332
L'instrumentalisation des Observatoires régionaux des transports ..... 335
La confirmation du rattachement des ORT à la politique de concertation avec les transporteurs ..... 339

CHAPITRE 7. LES USAGES DE LA STATISTIQUE DANS LES OBSERVATOIRES RÉGIONAUX DES TRANSPORTS ..... 346
*7.1. Les institutions d'une configuration régionale du champ politico-administratif local ..... 348*
Le partenariat avec la Chambre régionale de commerce et d'industrie : le cas de l'ORT Rhône-Alpes ..... 349

La Cellule économique régionale des transports du Nord-Pas-de-Calais inscrite au Contrat de Plan Etat-Région .....353
Une adaptation à la configuration régionale du secteur du transport routier .....357
*7.2. Les outils de la construction de l'action collective .....361*
La valorisation des « managers » au ministère de l'Equipement.....361
Les usages stratégiques du chiffre développés par les partenaires économiques .....365
La construction du langage commun .....369
La place de l'Etat dans l'institutionnalisation de l'action collective .....372
La conduite de la négociation .....375
*7.3. Le choix de la forme statistique.....378*
Entre monographie et statistique.....380
Les statisticiens face aux observatoires.....383
La dynamique des observatoires.....387
La statistique de la réforme de l'Etat .....390
L'improbable « localistique » .....394
CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE .....399

**CONCLUSION.....401**
La statistique outil de légitimation de l'action publique.....402
L'introduction du pluralisme dans la construction du chiffre statistique.....405
Pour une sociologie politique de la production et de l'utilisation des données statistiques.....409

**TABLE DES ANNEXES .....412**

**LISTE DES ENTRETIENS.....483**

**BIBLIOGRAPHIE.....485**
*Ouvrages .....485*
*Articles de revues, chapitres d'ouvrages collectifs et communications .....489*
*Travaux universitaires et rapports.....496*
*Travaux anciens et littérature grise .....497*
**RÉPERTOIRE DES ABRÉVIATIONS .....503**

**INDEX DES NOMS PROPRES.....505**

**INDEX DES THÈMES OU NOTIONS.....511**

**TABLE DES FIGURES.....516**

**TABLE DES MATIERES .....517**