



INSEE
INSTITUT NATIONAL
DE LA STATISTIQUE
ET DES ÉTUDES
ÉCONOMIQUES

L'histoire de l'Insee ...

ou la conquête du chiffre

- 1772-1946 - Des administrateurs, des savants et des dames
- 1946-1961- Une place à construire dans l'Administration et dans la société
- 1961-1967 - L'arrivée des comptables nationaux
- 1967-1974 - S'organiser pour être toujours plus utile
- 1974-1987 - Consolidation de l'Institut et de son indépendance
- 1987-1992 - Pour le « renouveau » du service public
- 1992-2003 - La construction du Système statistique européen

Des administrateurs, des savants et des dames 1772 - 1946

Les « Lumières » et la statistique

L'inscription des baptêmes, mariages et décès, dans des registres paroissiaux, ancêtres de notre état civil, est en principe obligatoire depuis 1539. Cet acte administratif élémentaire, couvrant tout le royaume de façon uniforme, préfigure le travail statistique. Mais il ne conduit à aucun nombre national avant le XVIII^e siècle. En 1772, l'abbé Terray organise des relevés et des totalisations annuelles de ces trois événements de la vie des hommes. Cette décision donne le départ de la plus ancienne statistique nationale, celle du « mouvement de la population ». Lui succèdent l'enregistrement des prix des produits agricoles et industriels, puis de 1775 à 1786, un relevé des condamnations criminelles.

En 1788, Necker crée une des premières institutions spécifiques d'information statistique (mot encore très peu utilisé). Désigné sous le nom de « Balance de commerce » et dirigé par Dupont de Nemours, ce bureau spécial est chargé de « recueillir les renseignements sur la production nationale, le travail et tous les faits économiques pouvant éclairer le Gouvernement ».

Le premier recensement général de la population

La Révolution et l'Empire balaient tout cela, et voient fleurir nombre d'expériences originales mais sans suite. En 1800, Lucien Bonaparte crée un Bureau de statistique, supprimé, en 1812, par son frère Napoléon. Ce bureau organise le premier essai de recensement général de la population, en 1801. Il lance aussi une série d'enquêtes locales sur les départements, récemment créés. Ces « enquêtes des préfets », ancêtres lointains des travaux des directions régionales de l'Insee, présentent un gros défaut pour qui souhaite y trouver une description d'ensemble de tout le territoire national. Elles sont si hétérogènes et incomparables qu'on ne peut pas les agréger et les additionner, en faisant disparaître leurs particularités régionales. Elles sont fort intéressantes pour les habitants des localités, mais ne satisfont pas le ministre qui les a commandées. C'est là une des raisons de la suppression du Bureau de statistique.

L'exemple de cet échec, relatif, montre l'importance du travail de définition et d'harmonisation des variables à mesurer, qui reste à faire : la construction de l'État, de son administration, et celle de l'institution statistique, vont de pair.

Une science à la mode

Sous la Restauration, il n'y a plus de Bureau central de statistique. C'est pourtant à ce moment qu'une véritable mode de la statistique se répand. En ordre dispersé, les ministères créent des services statistiques. Le ministère de l'Intérieur est chargé de la statistique de la population. Un recensement de la Ville de Paris est mené en 1817 par le préfet Chabrol. Des « comptes » (autre nom de la statistique) sont publiés régulièrement pour le commerce extérieur, le recrutement des conscrits (1819), la justice criminelle (1827), la justice civile et commerciale (1831), l'enseignement primaire (1829). Louis-René Villermé lance, en 1829, les Annales d'hygiène publique, revue très lue par des médecins et des réformateurs sociaux férus de statistique. Celle-ci développe une sorte de statistique « privée ».

Cent ans de Statistique générale

La Statistique générale de la France (SGF), ancêtre de l'Insee, est créée sur une initiative d'Adolphe Thiers, ministre du Commerce de la monarchie de Juillet. Celui-ci propose, en 1833, de rassembler et de publier dans un ensemble cohérent les statistiques déjà produites en ordre dispersé. Il confie cette tâche à Alexandre Moreau de Jonnés, responsable depuis 1827 d'une modeste cellule statistique, le « deuxième bureau du Conseil Supérieur du Commerce », qui gardera ce nom jusqu'en 1840. À cette date, Moreau de Jonnés obtient que soit créé, par un arrêté du 3 avril 1840, le « Bureau de la statistique générale de la France » qu'il dirigera jusqu'en 1851. La date de 1833, souvent citée pour la création de la SGF correspond en fait à la décision politique importante prise par Thiers, celle de la centralisation statistique, au moins, pour la publication des résultats. La SGF restera, pendant exactement un siècle, le seul service statistique français ayant, en principe, vocation à centraliser, ou au moins à coordonner les activités statistiques des diverses administrations. Après 1940, l'organigramme du Service national des statistiques (SNS), puis celui de l'Insee, continueront à inclure, jusqu'en 1988, une « direction de la statistique générale », dont l'intitulé, un peu mystérieux pour certains, était directement issu de celui de la SGF. Son dernier titulaire en a été Jacques Desabie, lointain successeur de Moreau de Jonnés.

Du fonctionnaire à l'ingénieur

Malgré la vocation à la coordination inscrite dans son intitulé, la SGF reste, pendant son siècle d'existence, une petite institution, comptant rarement plus d'une centaine d'employés, dont moins d'une dizaine de « statisticiens » proprement dits. Mais le profil professionnel et le style de l'activité de ces statisticiens évoluent profondément à partir des années 1890. La figure purement administrative du fonctionnaire compilant des masses de papiers est peu à peu remplacée par celle, plus scientifique, de l'ingénieur mettant en œuvre outils et techniques de calcul de plus en plus sophistiqués.

Des recensements de population quinquennaux

Entre 1840 et 1896, la SGF est dirigée successivement par un ancien officier des armées napoléoniennes, Moreau de Jonnés (jusqu'en 1851), un fonctionnaire du ministère de l'Intérieur, Alfred Legoyt (de 1851 à 1871), un ancien commis de la SGF, Toussaint Loua (de 1875 à 1887), un économiste, Victor Turquan (de 1887 à 1896). Sa principale activité est d'organiser, d'exploiter et de publier les recensements de la population tous les cinq ans, les années en 1 et en 6. Les deux tentatives de recensements des industries, faites en 1841 et 1861, échouent en partie, à cause de la forte réticence des entreprises à ce type d'enquêtes. Par ailleurs, la SGF publie systématiquement des tableaux statistiques issus des activités d'autres administrations, selon un plan préétabli. Celui-ci est annoncé dès 1835, par la publication d'une sorte de prototype intitulé « Essai des travaux de statistiques qui doivent être publiés par le ministère du Commerce ». Ce plan comporte quatorze volumes (territoire, population, agriculture, mines, industrie, commerce, navigation, colonies, administration intérieure, finances, forces militaires, marine, justice et instruction publique). Promis pour les années ultérieures, il sera suivi de façon inégale et avec beaucoup de retard. À partir de 1878, la publication des statistiques des diverses administrations devient annuelle, sous la forme du célèbre Annuaire statistique.

De 1831 à 1891, les recensements sont effectués et dépouillés par les mairies des 38 000 communes de France. Celles-ci dressent des listes nominatives. Les totalisations communales sont rassemblées par les préfetures des départements, et seules les totalisations départementales sont centralisées par la SGF à Paris. Les questions posées deviennent de plus en plus nombreuses. À partir de 1851, la profession est enregistrée. Celle-ci sera un siècle plus tard traitée dans les codes socio-professionnels. En 1876, est distribué pour la première fois un « Bulletin individuel ». Certains débats techniques (toujours actuels) sont incessants, comme par exemple celui de savoir s'il faut compter, dans une commune la « population de droit » (en 1836) ou la « population de fait » (en 1841). Ces deux conventions peuvent conduire à des estimations locales de populations différentes, et modifier par là certains impôts. La loi autorisait aussi les agents des contributions à vérifier les recensements opérés par les maires. En 1841, cette participation des agents du fisc (et parfois aussi des commissaires de police) au recensement excite la méfiance populaire. Des troubles éclatent dans le Midi, notamment à Toulouse, et l'exploitation des données est retardée. Plus tard, les statisticiens prendront soin d'annoncer solennellement l'indépendance totale des opérations statistiques et fiscales. Pourtant cette crainte existe encore souvent chez les personnes enquêtées par l'Insee.

Est-il bien prudent de calculer des moyennes ?

La SGF ne fait pas seulement les recensements. Dès 1835, elle compile et publie des statistiques de toutes sortes. Mais la statistique prônée par Moreau de Jonnés a une philosophie différente de celle d'aujourd'hui. Son but est de fabriquer et de publier des tableaux systématiques et complets pouvant théoriquement être subdivisés et détaillés à l'infini. Issue d'enregistrements exhaustifs et sans ambiguïté, elle vise une exactitude parfaite et une cohérence d'ensemble assurée par des nomenclatures bien construites. Mais elle répugne à tout calcul, à toute mise en forme autre que celle, reine, du tableau croisé. La moyenne elle-même est stigmatisée comme trompeuse et illusoire. L'erreur est traquée comme une faute. L'exigence est proche de celle dont s'inspire le comptable public qui doit équilibrer débits et crédits. L'idée d'une enquête par sondage sur un échantillon, déjà émise et appliquée au XVIII^e siècle par le mathématicien Laplace, est désormais impensable. Seules l'enquête exhaustive et la tabulation vérifiée à l'unité près peuvent fournir une vraie statistique. Tout le reste n'est qu'élucubration et fantaisie « d'alébriste ». Ainsi sont qualifiés les statisticiens « privés » militant aux Annales d'hygiène, dont les modèles sont Quételet et Villermé.

Le temps du militantisme

Cette ligne extrême de Moreau de Jonnés est critiquée par son successeur Legoyt (1851-1871). À ce moment statisticiens publics et privés se rapprochent, dans le cadre de la Société de statistique de Paris (SSP), créée en 1860, par l'économiste Michel Chevalier, le médecin Villermé, et le directeur de la SGF, Legoyt. Cette SSP constitue, entre 1860 et 1940, une sorte de « lobby de la statistique », militant inlassablement pour que cette technique soit soutenue, enseignée et diffusée largement. Elle s'inscrit elle-même dans une Internationale des statisticiens, organisée par le Belge Adolphe Quételet, à partir de 1853. Celle-ci est définitivement établie par la création, en 1885, d'un Institut international de statistique (IIS), qui existe toujours. Mais les outils et les arguments de ces activistes de la statistique sont, jusqu'au tournant du siècle, plus administratifs et politiques que scientifiques et techniques. Ils visent à stabiliser et coordonner des réseaux de collecte et de présentation

des données, mais il leur manque les machines, les techniques mathématiques d'échantillonnage et de traitement des données, tout ce qui fait le métier de l'ingénieur, distinct de celui du pur administrateur.

Cette dimension « politique » du travail de promotion de la statistique administrative est marquée par la création, en 1885, d'un Conseil supérieur de la statistique, instance de consultation sur les programmes statistiques, ancêtre du moderne Conseil national de l'information statistique (Cnis). Elle l'est aussi par les débats autour des grandes nomenclatures. En 1893, le Français Jacques Bertillon présente à l'IIS deux projets de nomenclature, l'une sur les professions l'autre sur les causes de décès. Cette dernière, révisée tous les dix ans, existe toujours. Les tentatives faites pour créer des enseignements de statistique échouent, faute sans doute d'une matière à enseigner suffisamment formalisée. La statistique est encore une activité largement manuelle, exercée par des employés de bureau utilisant la plume et le papier, enregistrant, transcrivant, tabulant patiemment et minutieusement, vérifiant les totaux en lignes et en colonnes. Cela lui vaut une image grise et austère, suscitant l'ironie des chansonniers. « Le statisticien compte les veuves franchissant le pont Neuf un triste jour d'automne », dit une facétie d'Eugène Labiche, ensuite indéfiniment reprise.

La production statistique se transforme, entre 1890 et 1910, d'archaïque et paperassière, elle devient technique et professionnalisée.

La statistique du travail

À la fin du XIXe siècle, l'industrialisation de la France, commencée depuis plus d'un demi-siècle, a profondément transformé la structure du pays. Bien que beaucoup plus lent qu'ailleurs, l'exode rural a fourni la main-d'œuvre d'un grand nombre d'entreprises industrielles et commerciales, en général petites et moyennes. Mais une crise économique frappe les pays industrialisés, entre 1875 et 1895. Il n'était pas encore question pour l'État de jouer un rôle de « planification » et de coordination de la « croissance » ou de la « relance » (ces mots ne faisaient pas encore partie du vocabulaire de l'économiste). Il y avait pourtant un domaine où les problèmes étaient tels, et si nouveaux, qu'ils nécessitaient une intervention de l'État : la gestion de la main-d'œuvre. Déjà dans les années 1840, les enquêtes de Villermé sur les conditions de vie des ouvriers avaient contribué à l'interdiction du travail des enfants, puis à des limitations de la durée du travail, par des lois dont l'application allait entraîner la création de l'Inspection du travail.

Pour étudier ces questions et préparer les lois qui vont constituer le nouveau Droit du travail, est créé en 1891 un Office du travail, qui deviendra le ministère du Travail en 1906. La SGF lui est rattachée, et un ingénieur de l'industrie mécanique, Lucien March, en prend la direction en 1896. À partir de 1901, elle recrute des jeunes dotés d'une bonne formation mathématique : Michel Huber (1901), Marcel Lenoir (1905), Henri Bunle et Dugé de Bernonville (1907), Jean Dessirier (1921), Alfred Sauvy (1922), qui tous joueront un rôle important et innovateur, par la suite.

Les travaux de l'Office du travail exigeaient une connaissance exacte des professions exercées par les habitants, mais aussi de la structure économique du pays : nombre, nature et importance des établissements industriels, commerciaux, agricoles, leur personnel, leurs équipements...

Les expériences de 1841 et 1861, menées pour obtenir ces informations des entreprises elles-mêmes, avaient été peu concluantes. Il fut jugé impossible de mener directement cette enquête auprès des chefs d'entreprises, par crainte de leur réticence ou de leur hostilité. On s'orienta donc vers un « recensement professionnel spécial » des individus, annexé au recensement de population de 1896.

La dame et le classi-compteur

Alors que le dépouillement des recensements avait auparavant toujours été fait par les communes, la partie professionnelle du Bulletin individuel fut, énorme innovation, exploitée centralement à Paris. À partir de 1901, tout le Bulletin est exploité centralement : il y en a environ quarante millions ! Ce travail énorme fut possible grâce à l'usage de machines électro mécaniques à cartons perforés, construites spécialement pour le recensement américain de 1891, par l'entreprise Hollerith (ancêtre d'IBM). En 1901, March remplaça ce dispositif par une machine de son invention : le classi-compteur imprimeur. Celui-ci évitait l'intermédiaire de la saisie sur une carte perforée. Les « dames de la statistique », procédant à une sorte de saisie en ligne, enregistraient directement les informations figurant dans les bulletins. Celles-ci automatiquement additionnées, permettaient éventuellement des tris croisés. L'inconvénient de ce système était, bien sûr, que l'on ne pouvait plus recommencer l'opération en changeant les nomenclatures ou les critères de tris ! L'ensemble de ce dispositif, centré sur le classi-compteur de March, resta en usage jusqu'en 1940, et conduisit à une remarquable série de recensements non seulement démographiques, mais aussi économiques.

Le démarrage des enquêtes

L'Office du travail, auquel la SGF est rattachée, constitue, de 1891 à 1914 un véritable centre de recherche en sciences sociales, anticipant les institutions qui se développeront après 1945 : Insee, Ined, CNRS, Crédoc. Cet

organisme réalise, dès 1893, une enquête statistique sur les salaires et la durée du travail, sur un échantillon d'établissements (sans toutefois que soit explicitement formulée une méthodologie de l'enquête par sondage représentatif). Il établit aussi des monographies sur les budgets ouvriers, et des séries statistiques sur les grèves. Plus tard, la SGF s'engage dans des directions alors nouvelles. En 1907 a lieu la première enquête statistique (et non simplement monographique) sur la consommation, auprès de 800 familles ouvrières de Paris.

En 1908, est créée une « Commission d'étude des mesures propres à atténuer les chômages industriels », qui recommande le calcul d'indices conjoncturels. Dès 1911, c'est-à-dire avant le début de l'inflation due à la guerre mondiale, est lancée une enquête périodique sur les prix de détail des denrées de première nécessité. Les périodes de guerre sont souvent des moments d'accélération des efforts de mise en place d'un système statistique. C'est le cas pour les deux guerres mondiales. Pendant la première, le cabinet du ministre de l'Armement, Albert Thomas, réunit des scientifiques éminents, intéressés par les statistiques, comme Emile Borel (mathématicien probabiliste) et François Simiand (sociologue). Ceux-ci tentent après la première guerre de pérenniser cet effort. En 1921, Borel et Simiand proposent au Président de la République, Millerand, la création d'un vaste service statistique : l'Insee aurait ainsi pu naître vingt-cinq ans plus tôt. Mais les conditions du retour à la paix des années 1920 ne sont pas celles qui prévaudront après 1945, quand seront créés l'Insee et le Plan. Une des pièces maîtresses de ce projet de 1921 est de rattacher une SGF considérablement renforcée à la présidence du Conseil, afin d'affirmer son rôle de coordination interministérielle. Ce rattachement a lieu en 1930, mais les compétences de la SGF ne sont pas élargies. Elle reste un petit service effectuant surtout des travaux de démographie, et quelques calculs d'indices conjoncturels.

L'exemple allemand

En 1918, l'Alsace et la Lorraine redeviennent françaises. L'Empire allemand avait doté ces provinces d'un service statistique, qui passe sous la responsabilité de la SGF en 1925. Cet Office régional de statistiques d'Alsace-Lorraine, d'environ 17 personnes, devient ainsi, la première « direction régionale », anticipant celles qui naîtront dans les années 1940. Bunle, envoyé par March pour prendre en charge ce service, constate que les statisticiens allemands avaient bénéficié d'une formation qui faisait défaut à la France. Selon Bunle, de cette observation résulte la création, en 1922, de l'Institut de statistique de l'université de Paris (Isup), qui jouera un rôle important, jusqu'aux années 1950, dans la formation des statisticiens.

La statistique coloniale

En ce début de XXe siècle, la France dispose d'un vaste empire colonial, mais d'aucune données statistiques le concernant. En 1909, Milliès - Lacroix, alors ministre des Colonies, rédige une imposante circulaire à l'attention des services administratifs et techniques des colonies françaises réclamant une soixantaine de tableaux relatifs à la démographie, au commerce extérieur, aux productions agricoles et industrielles, etc. Mais par manque d'effectifs et de formation cette instruction, au demeurant trop complexe et impérative, reste sans suite. Les quelques chiffres fournis sont très incertains.

En 1922, André Lochard, qui dirige les Mines et les services économiques d'Indochine crée, à Hanoï, la Statistique générale d'Indochine. Parallèlement en métropole, la mise en place, au ministère des Colonies, d'une cellule statistique composée de deux statisticiens aboutit, en 1936, à la publication du premier annuaire statistique de l'Afrique occidentale française.

Le Conseil supérieur de la statistique, conscient des lacunes, crée un comité traitant des questions relatives aux statistiques coloniales, et en 1938, émet un vœu demandant la création de services locaux de statistique dans le « plus grand nombre de territoires d'Outre-Mer ».

L'insuffisance de la documentation relative aux colonies demeure flagrante. Après plusieurs essais infructueux, un décret-loi de 1939 finit par créer un « Service de documentation et de statistiques économiques » au rôle mal défini et qui accorde encore peu de place à la statistique et aux statisticiens. Il faudra attendre 1943 pour que, grâce aux inlassables propositions du tenace inspecteur général Bournier, le Service colonial de statistiques voit enfin le jour !

Une institution discrète, efficace et prudente

De 1840 à 1940, la France a disposé d'une institution statistique discrète mais efficace. Son activité est centrée sur la démographie et sur la statistique du travail. L'opération majeure, le recensement quinquennal, fournit non seulement des données sur la population, mais aussi sur les établissements industriels et commerciaux. Aux statisticiens purement administratifs, ont succédé, en 1900, des savants et des ingénieurs, mais leur nombre ne dépasse jamais la dizaine. Le travail de dépouillement des recensements est effectué par une centaine de « dames de la statistique », travaillant sur des machines conçues spécialement pour cette tâche. Ces dames sont recrutées par concours, mais les trois quarts des postes sont réservés aux veuves de guerre. Cette « usine à chiffres » est installée à Paris, au coin de l'avenue Rapp et du quai Branly. Le démographe Alfred Sauvy y a

travaillé de 1922 à 1945. Il a décrit, beaucoup plus tard, de façon imagée, l'atmosphère de cette ruche austère et efficace :

« L'ensemble des travaux était d'une productivité très élevée : une centaine de personnes arrivait à dépouiller un recensement quinquennal, fort poussé, à publier un bulletin trimestriel, un bulletin mensuel, une feuille hebdomadaire, un annuaire statistique annuel, rétrospectif et international, un recueil décennal de tableaux d'indices généraux, la statistique des institutions d'assistance, le mouvement de la population... Cet organisme n'avait aucun dessinateur. Il calculait aussi des indices de prix de gros, de production industrielle, et une multitude d'indices de conjoncture, plus ou moins ajustés. Il était d'ailleurs plus facile de travailler à cette époque, car il n'y avait ni commissariat au Plan, ni commissions (ou presque), donc peu de temps passé au dehors ; l'indice des valeurs mobilières était calculé en 3/4 d'heure (300 valeurs), le samedi matin. Tout ce que les ministères ne savaient ou ne voulaient pas faire aboutissait à la Statistique générale...

Le recensement était quinquennal... C'était un travail gigantesque de manier 40 millions de bulletins, de les classer en établissements, ce qui conduisait à les rassembler avec des épingles, des ficelles ou des rubans, selon l'épaisseur du lot...

L'appareil utilisé pour le recensement était le classi-compteur March, bien oublié... Il y avait aussi, à la SGF, une trieuse-tabulatrice, pour le mouvement de la population. Le pianotage sur le clavier du classi-compteur donnait lieu, pour certaines femmes, à des performances extraordinaires, stupéfiantes. Les résultats furent une série remarquable et continue de recensements de 1901 à 1936. Mais, à l'époque, ces chiffres austères, serrés, n'étaient guère utilisés, car il n'y avait aucune idée de diffusion dans le public. » (Alfred Sauvy, témoignage écrit en 1975).

Des statisticiens trop introvertis !

Par cette remarque sur la diffusion dans le public, Sauvy signale à quel point les statisticiens de la SGF lui semblaient introvertis et trop prudents. Leur exigence de rigueur ne peut s'accommoder des à peu près de la circulation des chiffres. Dans les années 1920, le calcul des indices du coût de la vie a été confié à des « commissions départementales paritaires » où figurent patrons et ouvriers. Les statisticiens de la SGF ne veulent pas être impliqués dans ces opérations douteuses : « Il ne faut pas nous en mêler ; d'ailleurs les indices ne sont pas faits pour le public, les journalistes ne disent que des bêtises... » , disait Huber.

Les travaux de conjoncture et de prévision économique, entrepris par des statisticiens comme Dessirier puis Sauvy sont jugés peu compatibles avec le caractère « officiel » de l'institution. Le 31 octobre 1929, soit une semaine après le grand krach boursier de Wall Street, le Conseil de la SGF traite du cas d'un jeune bien téméraire : «... M. Dessirier a entrepris la publication d'un recueil mensuel de courbes statistiques intitulé « La conjoncture économique et financière », contenant des appréciations sur la situation et des prévisions. Il a reconnu avoir commencé cette publication en mai 1929 et que c'était volontairement qu'il n'avait pas prévenu, car il craignait d'être détourné d'une entreprise qui lui tenait à cœur. M. Huber a fait observer que cette initiative lui paraissait incompatible avec la situation officielle de M. Dessirier et que de graves inconvénients pourraient résulter de prévisions économiques et financières, formulées par un fonctionnaire en activité, ce qui permettrait de leur attribuer un caractère presque officiel. La nature actuelle de la publication, faite sous le manteau, sans publicité, ne pourrait pas être conservée. Dans ces conditions, le directeur devrait en référer au ministre, ne pouvant prendre la responsabilité d'autoriser M. Dessirier à poursuivre une entreprise privée de cette nature... » (Archives du Conseil de la SGF, 31 octobre 1929).

Cette prudence du directeur de la SGF s'explique sans doute par le fait que l'institution statistique est encore faible et peu légitime, au moins auprès du grand public et des hommes politiques. En revanche, elle commence à l'être dans le monde savant. Les premières recherches utilisant des outils de la statistique mathématique y apparaissent vers 1905. En 1911, Bunle se pose une question, à l'époque fort discutée : y a-t-il une corrélation entre le mouvement des mariages et certains indices économiques comme le prix du blé ou le niveau du chômage ? En 1913, Lenoir publie un livre présentant une des premières recherches sur les mouvements des prix et de la production. Dans les années 1930, Dugé de Bernonville fait des évaluations du revenu national, ancêtre de la comptabilité nationale.

La petite SGF de March, Huber, Bunle et Sauvy va être immergée, en 1941, dans une vaste institution, le SNS, qui préfigure l'Insee de 1946. Elle lègue à celui-ci quelques éléments forts de sa structure et de sa culture. La vocation à une relative centralisation, ou au moins à la coordination, des travaux statistiques des diverses administrations aura beaucoup de difficultés à se concrétiser avant les années 1960. Une culture d'ingénieurs, enracinée dans une formation mathématique élevée, devient importante à partir de 1900. Les questions du travail, des salaires et des structures de l'appareil productif sont traitées à partir de la même époque. Elles viennent s'ajouter au socle de base que constitue l'étude de la population, à travers les recensements et l'état civil. Le souci de neutralité et d'indépendance scientifique conduit parfois, au moins selon Sauvy, à une sorte de timidité et de repli sur soi, face à la diffusion et aux usages possibles d'un produit encore peu connu : l'information statistique.

La démographie : un service camouflé de recrutement

Après un siècle de lente évolution, le paysage statistique français est complètement bouleversé entre 1940 et 1946. En juin 1940, l'armée française, démantelée par l'armistice, voit ses effectifs limités à 100 000 hommes. De nombreux officiers doivent se reconvertir. Les bureaux de recrutement sont officiellement dissous, et leurs archives supprimées. Cette situation exceptionnelle est habilement mise à profit par un contrôleur général de l'armée, René Carmille. Celui-ci, ancien membre du contre-espionnage, est depuis longtemps intéressé par la mécanographie, la statistique et l'économie.

La mécanographie et les fichiers

Dans un article publié en 1933 : « Moyens statistiques et science économique », Carmille se montre très au fait des travaux de la SGF, et des premiers « économistes statisticiens » français : March, Lenoir, Gibrat, et Divisia. La même année, il organise pour l'armée le premier « service de comptabilité et de statistique » fonctionnant avec des machines mécanographiques. Il publie ensuite coup sur coup « Vues d'économie objective » et « La mécanographie dans les administrations ». Il imaginait alors une « informatique de gestion », vingt ans avant que n'arrivent en France les calculateurs électroniques, ancêtres des ordinateurs. Les machines électromécaniques à cartes perforées fabriquées par la firme Bull devraient permettre, selon lui, de standardiser, d'unifier et d'exploiter les fichiers gérés par les diverses administrations. Puis ces fichiers, convenablement mis en forme, fourniraient des données statistiques nombreuses et moins coûteuses que celles résultant des recensements et des enquêtes. En 1955, son collaborateur, André Caffot, décrira ainsi le projet de Carmille : « En tenant pour ainsi dire au jour le jour un fichier individuel de la Nation, on sera tenu de rester dans le concret et de ne pas s'éloigner de la réalité qui est complexe ». Bien sûr, une telle vision sera très discutée et critiquée après 1945, en raison de sa lourdeur et de ses dangers pour la protection de la vie privée.

Quoi qu'il en soit, la situation de 1940 offre à Carmille la possibilité de mettre en œuvre son projet futuriste. Le 16 août 1940, il propose au ministre de la Guerre du gouvernement de Vichy de recréer, sous couvert d'un Service de démographie, un service camouflé de recrutement. Un fichier de population géré mécanographiquement doit fournir le moyen de mobiliser très rapidement, si le Gouvernement le veut, une armée de plusieurs centaines de milliers d'hommes. Cet organisme doit avoir une forte implantation régionale :

« Le service à créer est un service général qui doit fournir des synthèses d'ordre national et impérial nécessaires au Gouvernement. 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 portant sur un territoire assez vaste pour que leur importance leur permette d'organiser scientifiquement leur travail en tirant plein rendement des moyens modernes. » (René Carmille, lettre au ministre de la Guerre, 16 août 1940).

Un Service de démographie, complètement distinct de la SGF, est créé le 14 novembre 1940. Il a pour attributions les opérations sur la population et la gestion statistique de la main-d'œuvre.

Ce service permet à Carmille de réussir une gageure, celle de réunir ensemble toutes ses idées : la mécanographie pour la gestion des personnels, et la statistique au service de l'économie. Il imagine de compléter la statistique traditionnelle de la SGF, qui, selon lui, sert surtout à dégager des « caractéristiques générales statiques des groupes », par une statistique « dynamique et qualitative ». Installé en « zone libre » à Lyon, le service est rattaché au ministère des Finances afin de dissimuler son rôle réel. Il est doté, dès sa création, de moyens incomparablement plus grands que ceux de la SGF : 925 emplois, dont beaucoup sont occupés par des officiers réduits au chômage. Un répertoire des usines, de leur outillage et de leur main-d'œuvre est mis en chantier dès 1941.

En juillet 1941, année où, normalement, aurait dû avoir lieu le recensement de la population, un « recensement des activités professionnelles » est organisé dans la zone non occupée. Son objectif est de compléter les informations recueillies à partir des registres d'état civil et en particulier connaître l'adresse des personnes à mobiliser. Celles-ci ont été repérées grâce au numéro d'identification des personnes à treize chiffres, imaginé par Carmille. Utilisé, plus tard, par la Sécurité sociale, ce numéro est connu aujourd'hui sous le nom de « numéro d'inscription aux répertoires » (Nir).

Le Service national des statistiques : 1941-1946

Le Service de la démographie, rapidement très actif, entre en concurrence avec la vieille SGF qui n'a pas vu d'un bon œil l'arrivée de ce nouveau venu. Après quelques moments de conflit, les deux services sont fusionnés, le 11 octobre 1941, sous la direction de Carmille, pour former le Service national des statistiques (SNS). Celui-ci est rattaché au Secrétariat d'État à l'Économie Nationale et des Finances, Secrétariat général pour les questions économiques. La SGF, dirigée par Bunle, devient la direction de la statistique générale du nouveau service et reste implantée à Paris, tandis que la direction générale du SNS est en « zone libre », à Lyon. Sauvy, peu favorable au projet de Carmille, raconte trente-cinq ans plus tard :

« Pour René Carmille, homme de grande valeur, qui devait hélas mourir à Dachau, j'ai conservé une vive admiration, mais nous avons eu de sérieux démêlés. Ayant eu la révélation de la mécanographie, Carmille croyait qu'il n'y avait plus besoin de statisticiens. Il voulait transformer par la mécanographie toute la vie administrative, tout en procurant des emplois à des militaires éliminés de l'armée. Le principe consistait à remplacer les dénombrements anonymes et globaux, par la collecte des renseignements individuels continus. Une fiche devait être établie pour chaque personne, chaque logement, chaque ferme, de sorte qu'à tout moment il suffirait de passer les cartes aux machines pour avoir les renseignements souhaités. Un beau jour, nous apprenons par le Journal Officiel la création du Service de la démographie pourvu de grands moyens et nous entamons une querelle avec Carmille qui entend nous absorber. C'est l'établissement artisanal que l'usine veut supprimer.

À la SGF nous étions tous opposés à ces fiches. Les dépenses considérables nécessitées par les projets de Carmille avaient été estimées à plus de 300 millions de francs par an, par H. Bunle et P. Depoid, chiffre énorme à l'époque. Mais cette objection n'eut aucun poids. Il nous fut répondu que nous retardions et que, dans une économie de contrôle, les problèmes financiers n'existaient plus. P. Depoid a entrepris alors le calcul du coût en tonnes de papier, montrant que l'application des projets de Carmille nécessiterait une quantité de papier hors de proportion avec les possibilités nationales. Mais Carmille voyait loin. Finalement, la paix se fit entre nous et le petit établissement artisanal fut absorbé par la grande usine ». (Alfred Sauvy, témoignage écrit en 1975).

L'école d'application

Ces souvenirs de Sauvy montrent comment les anciens de la SGF perçoivent le projet de Carmille. Mais, sur un point au moins, ils ne rendent pas justice à Carmille, en affirmant que celui-ci croyait qu'il n'y avait plus besoin de statisticiens. Sauvy, emporté par sa verve et par le souci de défendre sa conception du travail statistique, se trompe, comme le montrent les créations d'une « École d'application » et d'un « Service des sondages » dès 1942. Carmille est conscient de ce que, si les officiers massivement recrutés peuvent avoir de bonnes qualités pour l'encadrement administratif, ils n'ont en revanche aucune compétence particulière en statistique. Il décide donc de créer, dès 1942, une « École d'application de la statistique » destinée à former les membres de deux nouveaux corps de fonctionnaires spécialisés en statistique et en économie : les « administrateurs » et les « attachés » du SNS. Cette école deviendra l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (Ensaé) en 1960, dès lors que les effectifs d'étudiants non fonctionnaires y deviendront importants. Membre de la Société statistique de Paris depuis 1936, Carmille connaissait les premiers travaux de statistique mathématique. Il nomme à la direction de la nouvelle École Eugène Morice, un professeur de mathématique diplômé de l'Isup. Celui-ci dirigera l'École de 1942 à 1962.

Les sondages

Carmille est resté célèbre par son ambition d'utiliser massivement les fichiers administratifs par des moyens mécanographiques à des fins statistiques. Pourtant il est aussi intéressé par la nouvelle méthode des sondages, introduite en France, dès 1938, par Jean Stoetzel. Celui-ci, après un séjour aux États-Unis où il avait découvert les enquêtes électorales conduites par Gallup, avait organisé en 1938 le premier « sondage d'opinion », portant sur les accords de Munich, et avait créé l'Institut français d'opinion publique (Ifop). Carmille le nomme, en mars 1942, au « service des sondages ». Il écrit à son ministre :

« Les méthodes préconisées par M. Stoetzel, chargé de mission au SNS, me paraissent sérieuses, mais elles ont besoin d'être mises au point et surtout des précautions doivent être prises pour que l'on soit sûr d'une entière sincérité et d'une entière objectivité des enquêteurs. Il est nécessaire de faire leur instruction. J'étudie personnellement le détail des procédés de M. Stoetzel, et je vous adresserai un compte rendu avec des propositions ». (René Carmille, lettre du 1er avril 1942, évoquée par son fils dans « Contribution à l'histoire des services statistiques français » février 1995).

Une première expérience a lieu en 1942. Elle porte sur l'opinion des Français sur les échanges de vieux textiles contre des tickets. En mars 1944, paraît un décret prévoyant de « donner au SNS les pouvoirs de surveillance nécessaires pour assurer un contrôle général des organismes effectuant des recensements approximatifs par voie de sondage ». Si cette idée avait été conservée, l'Insee serait aujourd'hui chargé des responsabilités de la « commission de surveillance des sondages » !

La naissance des directions régionales

En faisant appel aux deux bons spécialistes que sont Morice et Stoetzel, Carmille jette les bases d'une institution qui n'est pas seulement confinée à un travail purement administratif de gestion de gros fichiers. Il est vrai cependant que cet aspect de l'activité du SNS est celui qui est le plus visible dans les nouvelles « directions régionales » créées à partir de 1941, notamment à l'établissement central de Lyon, doté d'un important atelier de mécanographie, dont l'Insee hérite en 1946. D'autres directions régionales, équipées d'ateliers mécanographiques, sont également créées à Alger, Tunis et Rabat en 1942. Les autres aspects de son travail étant moins connus, l'image qu'a laissée le SNS est souvent celle de ces ateliers, où un personnel surtout

féminin, encadré par d'anciens officiers et sous-officiers, manipule des milliers de cartes perforées devant de lourdes machines mécanographiques.

Carmille meurt en déportation

En novembre 1942, à la suite du débarquement allié en Afrique du Nord, la zone sud est occupée à son tour. L'armée d'armistice est supprimée. Une partie de ses cadres participe à la résistance clandestine, mais le gouvernement de Vichy n'entreprend aucune défense contre la nouvelle invasion. Le fichier de mobilisation reconstitué par le SNS n'est donc pas utilisé dans le cas précis où il aurait pu l'être. Tout en s'efforçant de protéger les ateliers des ingénieries de l'occupant, désormais présent à Lyon, Carmille participe au réseau de résistance Marco Polo. Il est arrêté par la Gestapo dans son bureau lyonnais, ainsi qu'un autre cadre du SNS, en février 1944. Déporté à Dachau, il y meurt en janvier 1945.

Depuis 1941, l'ancienne SGF est officiellement rattachée au SNS, mais elle conserve, en raison des circonstances, et notamment des liaisons difficiles entre Lyon et Paris, une certaine autonomie de fait. Bunle rapporte régulièrement ses activités à Carmille, mais il est aussi soumis à des demandes fréquentes des autorités allemandes installées à l'Hôtel Majestic. Dès février 1944, il entreprend des démarches pour obtenir des informations sur le sort de Carmille. Il est nommé directeur intérimaire du SNS, et il occupe cette fonction jusqu'à la création de l'Insee en avril 1946. Peu préparé par sa carrière antérieure à la SGF à la gestion de la lourde institution léguée par Carmille, il est, pendant la période qui va de la Libération (août 1944) à son départ, un peu en suspens, sans orientations d'ensemble précises. Il s'efforce pourtant de résister aux critiques et attaques qui s'élèvent contre un organisme qui compte alors 7 000 personnes et dont aucun équivalent n'existait avant 1940. Après une période de flottement, les besoins en informations économiques résultant de la nouvelle situation politique apparaissent tels que, notamment sous l'influence du ministre André Philip, la décision est prise de regrouper le SNS avec d'autres petits services, pour créer l'Insee.

En marge de la SGF, Sauvy animait un Institut de conjoncture. Parvenant à rassembler des informations sur les productions de matériel d'armement des divers pays en guerre, il affirme avoir prévu dès août 1942 que les alliés l'emporteraient. Dans ce petit service ont commencé à travailler certains des futurs pionniers de la Comptabilité nationale : André Vincent, René Froment, Jacques Dumontier. Ce dernier effectua alors une enquête sur le coût de l'occupation. Il existait aussi, en 1945, un Service des économies étrangères, chargé de suivre et de décrire pour un public français les situations économiques et sociales des autres pays. L'intégration de ces deux services (Conjoncture et Économies étrangères) au nouvel Insee explique l'ajout de la mention «... et des études économiques » dans l'intitulé de l'institut statistique français, ce qui le distingue nettement de ses homologues étrangers.

Les prémices de l'Insee

Si la date de 1946 est bien celle de la création officielle de l'Insee, celui-ci reçoit en héritage une longue tradition issue de la SGF et une infrastructure institutionnelle importante léguée par le SNS. De la SGF, restent la longue expérience démographique, l'intérêt pour l'analyse de l'emploi et de la production, et l'exigence du travail scientifique austère. L'héritage du SNS est considérable : les directions régionales, les corps d'administrateurs et d'attachés, l'École d'application de la statistique, un usage renouvelé de la mécanographie appliquée au traitement des fichiers, le système d'identification des personnes à partir du numéro à 13 chiffres, quelques expérimentations de la nouvelle méthode des sondages. Une composante essentielle manque pourtant à cet assemblage : une bonne équipe de statisticiens et d'économistes professionnels, puisque ceux qui restent de la SGF sont très peu nombreux, et que la nouvelle école n'a pas encore eu le temps d'en fournir. Il appartiendra à l'Insee de constituer ces nouveaux métiers.

Une place à construire dans l'Administration et dans la société 1946-1961

Francis-Louis Closon

Introduction

« Je n'ai d'autres « *domus* » que les affaires de l'État. À l'Institut ou ailleurs, ma tâche est la même, mettre de l'ordre, apporter au Gouvernement un moyen de travail efficace, augmenter la productivité des services qui me sont confiés. Cela ne va pas sans difficulté ni opposition : ma conviction est solidement établie que rien de neuf ne se fait sans heurter les habitudes, sans exciter les critiques, sans agacer les imaginations » (Francis-Louis Closon, lettre à Alfred Sauvy, 2 décembre 1947).

De nos jours, le rôle et la place de l'Insee semblent assurés, aussi bien pour ses agents que pour l'opinion publique. On imagine mal à quel point ce n'était pas le cas pendant ses quinze premières années d'existence, entre 1946 et 1961. Il lui faut alors construire sa place, dans l'Administration et, plus généralement, dans la société. Cela ne va pas sans mal. Les Français, et plus particulièrement les classes dirigeantes, sont loin de trouver un intérêt à la statistique. Mais l'Insee va disposer de trois atouts. Le premier est un héritage du SNS. Sa compétence, technique et administrative, à la gestion mécanographique des fichiers, le rend indispensable à diverses institutions. Le second résulte de la promulgation, en juin 1951, d'une importante loi sur la statistique. Celle-ci définit les droits et les obligations de l'Insee en matière de collecte des données, notamment auprès des entreprises. Le troisième atout viendra de la mise en œuvre d'innovations scientifiques. La méthode des enquêtes par sondage, auprès des individus et des ménages (emploi, budgets de famille), et auprès des entreprises (conjuncture) multiplie les possibilités d'investigation et les domaines d'études. Pourtant les contestations et les incompréhensions sont encore fréquentes. Les débats autour de l'indice des prix en sont l'exemple le plus spectaculaire.

Francis-Louis Closon et l'héritage du SNS

Fichiers, loi de 1951, sondages, indices des prix, tels sont quatre aspects essentiels de la vie de l'Insee durant la période où il est dirigé par Francis-Louis Closon.

Celui-ci est âgé de trente-six ans au moment de sa nomination. Haut fonctionnaire résolu, formé dans les dures conditions de la clandestinité, puis des heures difficiles de la Libération, il apporte à l'Insee naissant non pas une compétence particulière en statistique (qu'il ignorait auparavant et découvre rapidement) mais un sens de l'État rude et exigeant, et une volonté farouche. La forme de ses interventions et de ses écrits, faite de phrases brèves, incisives, dans un français châtié et d'ancien style, évoque un peu celle du général De Gaulle, qu'il admire bien sûr. En 1971, lors du vingt-cinquième anniversaire de l'Insee, il décrit dans *Économie et statistique* son état d'esprit de 1946, quand lui est offert ce poste :

« Le projet était séduisant, mais non dépourvu d'ambiguïté. La tâche s'annonçait difficile : il s'agissait de passer des textes à la vie, de faire une maison et, la chance aidant, une institution. Elle me fut proposée. Je l'acceptai (...). Pour ma part, il suffisait, si je puis dire, de résoudre les contradictions qui m'étaient proposées. Une certaine vue des choses, l'utilisation patiente des obstacles, la rencontre avec les événements allaient me permettre, dans un effort d'une quinzaine d'années, de donner forme à ce qui était encore incertain. Il était normal qu'une réunion d'hommes, aussi différents par leur passé que par leur fonction, engendrât de fortes tensions (...) (F.-L. Closon, 1971).

L'héritage est en effet complexe et bien particulier. La France n'a pas alors de tradition ancienne d'une vaste institution statistique dotée d'une forte infrastructure régionale. Le tout jeune SNS, créé en 1941, a, à tort ou à raison, l'image d'une administration de Vichy, bureaucratique, militaire, et lestée de sa lourde mécanographie. Ainsi, une des premières décisions du gouvernement de la Libération est, symboliquement, de supprimer l'obligation faite aux individus et édictée par Vichy, de déclarer leurs changements de domicile. Or cette obligation avait été utilisée par le SNS, pour saisir les mouvements migratoires. L'Insee doit s'en passer, ce qui le conduira à imaginer d'autres modes de description de la population. Face à la question des fichiers, Closon a une politique nuancée. Il affirme hautement vouloir construire une institution toute nouvelle et cherche à créer un état d'esprit radicalement neuf. Mais il constate vite l'importance stratégique de la coordination de la mécanographie administrative, inscrite explicitement dans le décret du 14 juin 1946 organisant l'Insee. Ce décret lui donne une autorité spécifique, fondée sur sa compétence technique, dans un tissu institutionnel qui ne le reconnaît à priori qu'avec réticence.

Les commissions de la « Hache »

Les directions régionales, créées en 1941, sont fortement critiquées entre 1946 et 1950, par des préfets et des inspecteurs des Finances, qui leur reprochent de menacer leur autorité territoriale, ou, plus simplement, de gaspiller les deniers publics.

« Je me souviens d'un important préfet de Bretagne qui proposait systématiquement à chaque demande d'économie, la suppression de la DR de sa région arguant qu'elle ne servait à rien » (F.-L. Closon, 1995).

Pendant cette période, les effectifs de l'Insee sont radicalement diminués par les « commissions de la Hache » qui frappent les diverses administrations. Ils passent de 7 000 en 1945 à 3 000 en 1950 et 2 700 en 1960. Closon occupe alors une grande partie de son temps à argumenter, et à répondre à des rapports de hauts fonctionnaires prônant une réduction drastique des moyens et des effectifs de l'Insee. D'une part, il lui est demandé de prendre en charge de gros fichiers, comme celui des électeurs ou ceux des automobiles particulières et des véhicules utilitaires, mais d'autre part, les moyens des directions régionales sont fortement réduits. Au cours de cette période, l'Économie Nationale demande la suppression de toutes les DR. Closon saisit le rapporteur général du Budget, ami sûr de la Résistance, Pierre Mendès-France, René Mayer et quelques autres... L'assemblée ne votera pas le projet. « Cette affaire a failli me faire nommer Trésorier payeur général au Maroc... », avouera-t-il cinquante ans plus tard.

Il est vrai qu'au printemps 1946, le fonctionnement des DR est très inégal. L'absentéisme y est élevé, et concerne le quart du personnel dans certaines DR. Lors du recensement de 1946, la question est clairement posée : le nouvel Insee, avec ses grosses DR, pourra-t-il faire au moins aussi bien et aussi vite que la petite SGF parisienne d'avant-guerre ? Les syndicats invitent le personnel à tout faire pour que cette opération importante soit réussie. La nouvelle direction engage une action de long terme pour que soient soigneusement précisés les rôles de chacun des maillons de cette vaste institution. Ceci débouchera sur l'idée « d'organisation scientifique du travail ».

Le rattachement administratif de l'Insee au ministère (ou secrétariat d'État) de l'Économie, distinct du prestigieux ministère des Finances, le dessert plutôt, tout en lui permettant cependant d'affirmer son indépendance. En 1945, le ministère de l'Économie avait été créé avec une ambition importante, et c'est dans ce contexte que son titulaire, André Philip, avait créé l'Insee. Mais, dès 1947, et jusqu'à la fusion des deux ministères en 1960, celui de l'Économie (installé quai Branly à partir de 1951) a nettement moins de pouvoir et d'autorité que celui des Finances, qui occupe les nobles locaux de la rue de Rivoli. Cette distinction symbolique entre la rive gauche de la Seine (Branly) et la rive droite (Rivoli) jouera un rôle quand la comptabilité nationale sera créée, à partir de 1950, par un service des Finances (rattaché à l'importante direction du Trésor), et non pas par l'Insee, avant d'être rapatriée quai Branly par Claude Gruson.

Le difficile mariage des anciens et des nouveaux

Dès son arrivée, Closon est confronté à l'hétérogénéité des services et des personnels regroupés dans l'Insee : ancienne SGF et « démographes » militaires de Carmille, service « du Plan et de la Documentation », service « des économies étrangères ». L'Institut de conjoncture est explicitement mentionné dans le décret du 14 juin 1946, alors que, en principe, il figurait déjà dans l'organigramme du SNS depuis 1941. Ceci montre sans doute que ces textes ont été assez hâtivement écrits... Cette juxtaposition de sensibilités différentes est rapidement enrichie par l'arrivée des jeunes « statisticiens-économistes » frais émoulus de la nouvelle école : Malinvaud, Berthet, Lévy-Bruhl, Febvay, Desabie, Croze, Méraud, Porte, Théodore... Ceux-ci souhaitent surtout mettre en œuvre les nouveaux outils mathématiques et sont rebutés par la gestion des fichiers administratifs. En 1971, Closon rend compte de ces débats et de la ligne qu'il a suivie vingt-cinq ans auparavant : « Pour les uns, la statistique, magistrature du chiffre, n'avait rien à gagner à une compromission avec l'étude économique et la conjoncture, où l'appréciation personnelle pouvait prendre une place dangereuse. Pour d'autres, l'important équipement mécanographique, l'existence de fortes directions régionales, ouvraient naturellement la voie à un établissement administratif gestionnaire de fichiers susceptibles de rendre des services qui, à leur tour, assoieraient le nouvel institut contesté dans son existence même. Si l'objectif m'a toujours paru clair - bâtir un institut au service de tous - les choix immédiats n'étaient pas évidents. En fait, un certain pragmatisme lâchant ici, reprenant là, permet de louvoyer à travers les tempêtes et les changements de ministère, de placer peu à peu les points d'ancrage essentiels : intéresser et recruter des hommes nouveaux, faire procéder aux grands recensements de base, établir un réseau de relations solides ». (F.-L. Closon, 1971).

Du bon usage des gros fichiers

« Établir un réseau de relations solides », voilà précisément ce qui manquait à la SGF de naguère, et que Closon va s'employer inlassablement à constituer. Les premiers maillons de ce réseau seront internes à l'administration, à partir de services rendus, et notamment la gestion des fichiers. Même si cette tâche est

fastidieuse et peu appréciée des jeunes savants, elle permet de faire de l'Insee un point de passage obligé dans une série de circuits institutionnels. Il en retire des informations, et contribue au développement de la mécanographie administrative, poursuivant ainsi, de fait, l'entreprise de Carmille. Mais Clososon a conscience que ces fichiers peuvent présenter des dangers. Dès avril 1946, il rédige un rapport sur les activités statistiques concernant des données individuelles. Il souhaite conserver les fichiers, tout en limitant au maximum les renseignements sur les personnes. Il précise sa position en avril 1947, lors d'une réunion des directeurs régionaux : « Le principe du fichier démographique n'est pas condamné, mais pour le moment, il n'y a pas lieu d'aller plus loin. Quand au fichier des établissements, non seulement il est maintenu, mais c'est sur lui que portera notre premier effort. Il sera un élément capital à l'Institut et dans la vie économique du pays ».

Ainsi sont conservés et développés les principaux fichiers des personnes, celui des établissements (géré par la DR), et un fichier des entreprises (à Paris).

Mais des critiques et des craintes sont formulées par des économistes connus, comme Divisia ou Sauvy. Ce dernier poursuit son débat antérieur avec Carmille. Il préconise une statistique issue d'enquêtes spécifiques par sondage. Sauvy entreprend, d'ailleurs, de telles enquêtes à l'Institut national d'études démographiques (Ined), qu'il a créé en 1945. Clososon lui répond longuement, en 1947, à propos des fichiers :

« Puis-je vous dire que j'ai mûrement réfléchi à l'instrument d'oppression que pouvaient constituer ces appareils (...). Ces fichiers sont une nécessité de l'État moderne (...). Il me semble préférable que leur gestion soit confiée à l'Institut dont l'indépendance est connue, plutôt qu'à un ministère politique (...). Pensez-vous qu'il serait souhaitable dans ce travail de grande industrie de s'accrocher vraiment à une forme artisanale devenue désuète ». (F.-L. Clososon, lettre à A. Sauvy, 2 décembre 1947).

Mais ces questions de protection des données individuelles, aujourd'hui souvent évoquées, le sont alors rarement dans l'opinion publique. La loi de 1951 portera surtout sur le « secret des affaires ». C'est la multiplication des fichiers informatiques qui rendra ces questions très sensibles, et conduira à la loi « informatique et libertés », en 1978. Le débat de la fin des années 40, entre gestionnaires issus du SNS et jeunes statisticiens de culture mathématique, porte plutôt sur l'orientation générale de l'Institut. Clososon parviendra à concilier les deux tendances, en conservant les fichiers et en assurant, dans les années 50, le lancement des grandes enquêtes par sondage auprès des ménages et des individus.

Promouvoir l'Insee

Cet équilibre délicat est aussi lié au maintien et au rôle des directions régionales. Celles-ci sont encore, pour l'essentiel, des ateliers chargés de gérer les opérations lourdes de gestion mécanographique des fichiers, puis des recensements. Seules ces opérations exhaustives pourront, ultérieurement, fournir les données régionalisées et localisées que, peu à peu, les DR produiront et diffuseront à des utilisateurs locaux. Les enquêtes par sondage, en revanche, ont vocation à fournir des données nationales. Or Clososon, qui a administré la région Nord de 1944 à 1946, est très tôt intéressé par la régionalisation de la statistique. Il publie en 1947 un livre sur « La Région, cadre d'un gouvernement moderne ».

La défense et la promotion des DR, objets de fortes menaces dans les années 40 et 50, sont un souci majeur de Clososon. Il sent que les DR sont indispensables à un fort enracinement de l'Insee dans la société française. Il encourage les directeurs régionaux à établir des liens avec les responsables administratifs et économiques locaux, avec la presse régionale, avec les universités. Des opérations de « propagande » (on dit aujourd'hui de « communication ») sont montées lors des foires et expositions, où sont disposés des stands de l'Insee.

Les statisticiens, et Clososon le premier, répondent à des interviews dans la presse ou à la radio. Ils le font par exemple à l'occasion de critiques encore fréquentes, émises par des préfets, des députés ou des chefs d'entreprises, contre le « gaspillage des deniers publics » et la « paperasserie inutile » qu'entraînent, selon eux, le maintien de ces administrations régionales et de leurs opérations d'enquêtes. Le mouvement « poujadiste » de 1955 entraîne une floraison de ces critiques.

Comment apprivoiser les chefs d'entreprise ?

La méfiance des chefs d'entreprises à l'égard de la statistique publique est une histoire ancienne. Déjà en 1896 la SGF avait renoncé à un recensement direct des établissements industriels et commerciaux, et avait dû emprunter le détour du recensement de la population pour construire une statistique de l'appareil productif et de ses effectifs. Une tentative de recensement industriel avait échoué en 1931. Pendant l'occupation, une statistique industrielle voit enfin le jour. Elle est le sous-produit des responsabilités de répartition des bons matériaux confiées au ministère de l'Industrie et aux organisations patronales. Cette organisation perdure dans les décennies d'après-guerre, mais l'Insee va peu à peu jouer un rôle central pour les statistiques d'entreprises grâce au fichier des entreprises et des établissements (1947), à l'enquête de conjoncture (1951), et surtout à la loi de 1951.

Pour surmonter les réticences des entreprises, Closon agit dans deux directions : le patronat et le législateur. Il noue et entretient des contacts réguliers avec le CNPF et avec des chefs d'entreprises. Il avance l'idée, habilement pédagogique, de l'enquête de conjoncture. En recueillant l'opinion des patrons à la fois sur leur situation et sur la situation générale de l'économie française, il les habitue à faire le va-et-vient entre leur cas particulier et l'analyse globale que permet la statistique. Alors qu'auparavant ils voyaient en celle-ci une inutile formalité, sinon un indiscret contrôle du moloch étatique, ils découvrent que l'analyse de la « conjoncture générale » peut avoir un sens pour eux. La première enquête de conjoncture est lancée en mai 1951, en partie inspirée de celle que réalisait la revue *Fortune* aux États-Unis depuis 1947. Elle touche plus de 3 000 chefs d'entreprise. Les questions sont qualitatives, du type : la production va-t-elle augmenter, rester stable ou diminuer ? Dans les années 50, ces enquêtes sont dirigées par Raoul Jankeliowitch, puis, à partir de 1957, par Jacques Méraud.

La loi sur le secret et l'obligation statistique

C'est dans ce contexte d'une progressive acclimatation des entreprises à la statistique et d'une normalisation de leurs relations que la loi de 1951 peut être comprise. Souvent qualifiée de « loi sur le secret statistique », cette loi articule en fait cinq éléments qui se complètent, et qui codifient ce que l'institution statistique peut et doit faire. Au secret s'ajoutent l'obligation, la coordination des enquêtes, le visa et l'agrément. La loi du 7 juin 1951 interdit la publication de données individuelles sur des entreprises. Mais elle instaure aussi l'obligation de répondre à certaines enquêtes (dont ne fait pas partie l'enquête de conjoncture). Elle crée un comité de coordination des enquêtes statistiques (le Cocus, ancêtre du CNS et du Cnis), et oblige les administrations à obtenir le visa de l'Insee pour toute enquête. Enfin, devant le refus des syndicats de branches de se dessaisir des enquêtes de productions, elle introduit le principe de l'agrément accordé par l'Insee aux organisations professionnelles, intermédiaires dans la collecte des données. Il s'agit donc bien d'encadrer et de favoriser les relations avec les entreprises, et non pas encore de préciser l'ensemble des problèmes liés à la confidentialité et à la protection de la vie privée, comme le fera en 1978 la loi « informatique et libertés ».

Plutôt que de contraindre, Closon cherche plutôt à donner envie, en créant un besoin. Son attitude fait penser à celle de Parmentier cherchant, sous Louis XVI, à répandre l'usage de la pomme de terre. Parmentier fait garder militairement le jardin du roi où celle-ci est cultivée, mais ordonne aux soldats de garde de laisser passer les voleurs, pour que les gens s'emparent de ce tubercule apprécié du souverain. De la même façon, dans les années 50, Closon restreint de façon draconienne le nombre des destinataires de la note de conjoncture (une centaine), pour en faire un bien rare réservé aux privilégiés. Du coup, il reçoit de nombreuses lettres de chefs d'entreprise qui la réclament...

L'enquête de conjoncture, non obligatoire, contribue à habituer les plus « modernistes » des chefs de grandes et moyennes entreprises à utiliser le langage de la statistique et à accepter de répondre à des enquêtes. Mais la grande masse des petits patrons, agriculteurs, artisans et commerçants, continue de manifester sa méfiance. C'est une des raisons pour lesquelles les projets de recensements agricoles et industriels, présentés par l'Insee au Budget dès 1948, sont presque systématiquement rejetés. Les arguments en termes de coûts viennent s'ajouter à l'hostilité de nombre des petites entreprises, souvent relayées par leurs associations et par des parlementaires. Un recensement agricole est cependant organisé en 1955, mais il est mal accueilli et ses résultats sont mauvais par manque de moyens techniques au niveau régional et départemental. Le recensement industriel ne sera fait qu'en 1963, et ne sera jamais recommencé. La statistique annuelle de production continue à être faite par les syndicats professionnels, pour le ministère de l'Industrie, et l'Insee y intervient encore peu.

Dans d'autres ministères, des cellules statistiques existent depuis longtemps ou se mettent en place. Celle du Travail suit, depuis 1914, les offres et demandes d'emploi dans les bureaux de placement. En 1948 y est créée une division de la statistique qui gère notamment l'enquête sur l'activité et les conditions d'emploi de la main-d'œuvre (Acemo), mise en place en 1945.

À l'éducation, un « Bureau universitaire des statistiques » (Bus) existait depuis 1933, complété en 1957 par le « Service technique de la statistique scolaire ». En 1961, deux services statistiques importants naissent, à la Santé (Maurice Aubenque et Paul Damiani) et à l'Agriculture avec le retour de Gérard Théodore, après 16 années consacrées à la statistique africaine.

Un nouveau continent à explorer : les enquêtes auprès des ménages

La grande innovation de la période Closon est la méthode des sondages, appliquée aux enquêtes sur l'emploi, les budgets de famille et diverses pratiques sociales. Dès le XIXe siècle, des « monographies de familles ouvrières » avaient été recueillies par l'ingénieur et sociologue Frédéric Le Play. Puis des enquêtes sur les budgets des classes populaires avaient été faites, avant 1914, par la SGF et par le sociologue Maurice Halbwachs. Mais deux traits distinguent radicalement ces enquêtes de celles qui seront faites à partir des années 50. La question de la représentativité d'un échantillon n'est pas du tout perçue. L'investigation, liée aux « questions sociales » ne porte que sur les ouvriers ou les paysans. Les « bourgeois » de ce temps organisent

des enquêtes, mais celles-ci ne portent pas sur leur propre monde. L'idée de mesurer les inégalités sociales entre les divers groupes n'apparaît en France que vers 1950.

Les expériences de sondage menées par Stoetzel au SNS, en 1942, portaient sur des questions d'opinion. À partir de 1946, l'Insee étend cette procédure à la mesure des budgets. La première enquête par sondage auprès d'un échantillon représentatif de toute la population décrivant l'ensemble des postes des budgets familiaux est faite en 1951. Auparavant, en 1946, 1948 et 1949, avaient été faites des enquêtes auprès des ouvriers portant sur tout le budget ou des enquêtes auprès de toute la population mais sur certains postes du budget (textiles, ravitaillements).

À ce moment là, les préoccupations essentielles portaient sur les pénuries et l'inflation galopante. Plusieurs autres enquêtes seront faites dans les années 50. Par ailleurs, certaines pratiques sociales sont étudiées sur des échantillons : départs en vacances (1949), écoute de la radio (1952). Une nouvelle culture statistique se développe ainsi à l'Insee, à partir des travaux de Thionet, Lévy-Bruhl, Chevy, Porte, Desabie. Elle associe les formalismes mathématiques du calcul des probabilités, enseignés à l'École, à une curiosité sociologique stimulée par le développement, à la même époque, des sciences sociales empiriques dans d'autres centres de recherches : CNRS, Ined, Crédoc.

Il faut tout inventer. Fabriquer des questionnaires, des plans de sondage et des nomenclatures, rédiger les instructions aux enquêteurs et former ces derniers, expérimenter les techniques d'interview sur le terrain, éviter les pièges des non-réponses et des erreurs de chiffrage, perforer et vérifier des cartes mécanographiques, construire des tableaux et des graphiques, et enfin ne pas oublier d'en tirer des commentaires judicieux et pertinents... Tout cela s'apprend sur le tas, dans la pratique, mais fait aussi l'objet de manuels et d'enseignements, assurés par Pépe, Chevy, Desabie. Ce dernier sera, pendant plus de trente ans, le grand prêtre et le symbole de cette strate importante de la « culture Insee ».

Les enquêteurs : au début, des fonctionnaires volontaires

Les DR sont étroitement associées à ces opérations, puisque ce sont elles qui sont en contact direct avec « le terrain », que les jeunes statisticiens du quai Branly ne connaissent qu'à travers leur intermédiaire. La question du « réseau des enquêteurs » est résolue de façon variable. Jacques Desabie racontera, beaucoup plus tard : « Pendant des années, les enquêtes sur le terrain étaient très souvent réalisées par des fonctionnaires des DR, dont ce n'était pas l'activité principale et qui appartenaient aux services les plus divers, mais qui étaient « volontaires » pour exécuter ce travail et envoyés si nécessaire en mission pour l'exécuter. Le développement des enquêtes a imposé à partir de 1954 de tirer un « échantillon-maître » de cantons et d'y recruter des enquêteurs extérieurs à l'Insee, payés au questionnaire. Un réseau d'enquêteurs permanents, vacataires domiciliés dans les DR et spécialisés dans les enquêtes permanentes, a été mis sur pied vers 1965 sans résultat bien probant ». (J. Desabie, 1976).

Pratiquement, en fin de période, il y eut coexistence entre enquêteurs permanents et enquêteurs occasionnels. Pourtant, si les DR participent activement à l'exécution des enquêtes, elles ne profitent pas beaucoup, à cette époque, de leurs résultats. Les échantillons sont petits, représentatifs au niveau national, mais ils ne peuvent être utilisés au niveau régional. Les pratiques sociales décrites peuvent difficilement être régionalisées. Pour cela, les autres sources, recensements, fichiers administratifs, restent nécessaires. L'enquête par sondage ne se prête pas à la mise en place d'une statistique locale que, par ailleurs, les DR commencent à envisager. Celle-ci sera développée plus tard, à partir des années 70.

Mesurer l'emploi, le chômage, la mobilité sociale

L'histoire de la méthode des sondages a souvent été racontée par les spécialistes des sondages d'opinion, au point que, pour une grande partie du public, le mot sondage est synonyme d'opinion. Dans cette histoire traditionnelle, sont évoqués le sondage de Gallup prévoyant la victoire de Roosevelt à l'élection américaine de 1936, puis, en France, celui de Stoetzel en 1938, portant sur les accords de Munich. Mais cette histoire ignore le fait que ce sont des statisticiens publics qui, bien avant Gallup, ont les premiers imaginé cette façon de multiplier les investigations statistiques à moindre coût. Le Norvégien Kiaer en 1895 et le Britannique Bowley en 1906, ont fait des « dénombrements représentatifs » (ancien nom de la méthode), portant sur des questions économiques et sociales. Au début du siècle, la Russie avait entrepris aussi des enquêtes par sondages dans le domaine de la production agricole de céréales. Aux États-Unis, dans les années 30, un chômage très grave sévit. Le Bureau of Census (l'Insee américain) cherche à le mesurer par un recensement. Mais de jeunes statisticiens proposent de faire une « enquête par sondage sur l'emploi et le chômage », portant sur 2 % de la population. Plutôt mal accueillie par leurs chefs, cette idée encore saugrenue produit (en 1937) de meilleurs résultats que le recensement (postal) parce que, par cette méthode, il est possible d'interroger directement les personnes et d'améliorer la qualité des réponses. L'histoire de cette réussite est l'équivalent, pour la statistique publique, de celle de Gallup et de l'élection de 1936 pour les spécialistes de « l'opinion ».

En 1949, un jeune statisticien français, Raymond Lévy-Bruhl, passe quelques mois au Censur de Washington, et travaille avec les pionniers des sondages américains. La première enquête française sur l'emploi est faite en 1950 par Pierre Thionet et Raymond Lévy-Bruhl. C'est Thionet qui a transformé les enquêtes par quota réalisées par Stoetzel en enquêtes scientifiques tirées du modèle américain. En 1946, il avait déjà exposé leur théorie dans « Méthodes statistiques modernes des administrations fédérales aux États-Unis ». Thionet fut, à certains égards, une des personnalités les plus marquantes de l'Institut, puisque sa méthode de sondage fut utilisée jusqu'en 1987.

L'enquête porte sur un échantillon de seulement 5 500 ménages, et le nombre des chômeurs figurant dans celui-ci est faible (moins de 100). Il n'était donc pas question d'en tirer des conclusions sur les variations du chômage d'une enquête à l'autre. Lévy-Bruhl ne parvient pas à faire accepter cela par ses interlocuteurs du ministère. Il racontera, en 1976, la découverte de difficultés techniques et « pédagogiques », que les statisticiens de l'emploi rencontreront encore pendant longtemps :

« À la suite de la publication des résultats, il me fut difficile de faire admettre à un membre du cabinet du ministre de l'Économie que l'instrument ne permettait pas de mesurer et de publier les variations du chômage entre les dates des deux premières enquêtes. C'était à ses yeux le but principal du travail, et il ne comprenait pas que des résultats tirés des enquêtes ne puissent se substituer immédiatement aux chiffres publiés jusqu'alors, qui résultaient de dénombrements administratifs. Or, le nombre de chômeurs secourus et non secourus était à l'époque relativement faible (de l'ordre de 150 à 200 000, c'est-à-dire moins de 100 dans l'échantillon), et ces deux enquêtes étaient expérimentales. On avait d'ailleurs été amené à changer, entre les enquêtes, le texte des questions sur le chômage. La première conduisait en effet à un nombre de chômeurs trop élevé car, lorsqu'on demandait : « Cherchez-vous du travail ? », des personnes répondaient « oui », alors qu'elles ne cherchaient pas réellement. Lors de la seconde enquête, une question supplémentaire porta sur la manière dont ce travail était recherché. Cette enquête conduisit à une diminution de l'évaluation du nombre des chômeurs de près de 100 000. De plus, l'échantillon avait été renouvelé entre les deux dates. Dans ces conditions, mesurer l'évolution du chômage entre les deux enquêtes était vraiment hors de la portée de l'instrument ; et cependant il rendait disponible une quantité d'autres informations inédites ». (R. Lévy-Bruhl, témoignage écrit en 1976).

Cette enquête est poursuivie entre 1950 et 1960, semestriellement (en 1950, 1951 et 1953), ou annuellement (les autres années) sur des échantillons de 6 000 à 11 000 ménages. Elle est l'occasion d'étudier de nouvelles questions : structure de la population active, évolution des taux d'activité. En juin 1953 est utilisé le nouveau « code des catégories socioprofessionnelles », dû à Jean Porte. Des questions complémentaires sont ajoutées à certaines enquêtes. L'une d'elle, en 1953, porte sur la « profession du père » de la personne interrogée. Exploitée par Jacques Desabie, elle conduit à une étude sur la « mobilité sociale », ancêtre des enquêtes « Formation - qualification professionnelle » (FQP), qui scelleront une alliance de longue durée entre statisticiens et sociologues.

L'épreuve du feu : la bataille de l'indice des prix

C'est à l'occasion de batailles sur une certaine conception de sa mission que se forge l'identité d'une institution. Pour l'Insee des années 50, les vives controverses autour de l'indice des prix ont joué ce rôle. Dans les années 30, était déjà calculé un indice des 34 articles, mais aucune enquête sur les budgets ne permettait de fixer les pondérations à accorder à chacun d'eux. Dès 1946, de premières enquêtes portant sur les budgets ouvriers fournissent de tels coefficients. En 1950, un nouvel indice des 213 articles, base 100 en 1949, est calculé sous la direction d'un ancien militaire, très compétent, Raymond Dumas. Quelques années plus tard, celui-ci occupera le poste de directeur général de l'Office statistique des communautés européennes.

La tourmente va venir des lois décidant d'indexer les salaires sur l'indice des prix, ce qui fait jouer à l'Institut un rôle politique énorme. Les polémiques vont d'abord porter sur la composition du « panier de la ménagère ». L'Insee ne parvient pas immédiatement à faire accepter l'idée que celle-ci doit être observée dans des enquêtes, et non pas décidée de façon « normative » par des commissions ad hoc, comme cela avait été pratiqué longtemps. Ainsi, en 1950, la loi prévoit une telle commission. Lévy-Bruhl y assiste et se désespère :

« La discussion s'enlisait sur des questions de ce type : était-il normal que ce manœuvre prenne ses vacances à 95 km de Paris ? S'il pouvait aller jusqu'à la mer, serait-ce en Normandie, ou pourrait-il aller dans le Midi ? Ce fut plus difficile encore pour les vêtements : certains membres de la commission portaient en réunion des costumes chers, d'autres venaient en séance porteurs de costumes très bon marché qu'ils affirmaient inusables et proposaient une longue durée d'amortissement... Il n'y eut donc pas de budget-type pour l'indexation du Smig. Une nouvelle loi fut promulguée qui prévoyait son indexation sur l'indice des 213 articles, c'est-à-dire un ajustement automatique lorsque l'augmentation de l'indice dépassait un seuil de 5 % ». (R. Lévy-Bruhl, témoignage écrit en 1976).

L'échelle mobile

Le principe de « l'échelle mobile », indexant les salaires sur l'indice Insee des 213 articles, est retenu par la loi de juillet 1952. Closos rappelle que « cet indice a été conçu uniquement comme moyen d'observation économique en dehors de toute préoccupation d'échelle mobile » (sans doute évoque-t-il là le fait que les pondérations résultent d'une enquête et non d'un budget-type normatif). Ce mode d'indexation permet, selon lui, de « libérer les politiques et les administrations d'un certain nombre de soucis en transférant la responsabilité de décision vers un appareil qui se voudrait dans toute la mesure du possible scientifique ». (F.-L. Closos, 1955).

Mais, pour pouvoir jouer ce rôle, l'Insee va devoir affirmer de façon intransigeante son autonomie par rapport à d'autres services exerçant des fonctions de décision et de contrôle, et notamment, la « Direction des prix », qui occupe des bureaux voisins dans les bâtiments du quai Branly. Il ne faut donc surtout pas que puissent être confondus les relevés de prix de l'Insee, et les contrôles exercés par les agents de la Direction des prix, pour faire respecter des règlements de blocage des prix. Le directeur des prix, Louis Franck, a lui aussi une forte personnalité, et ses rapports avec Closos sont complexes et souvent tendus. Il l'estime pourtant beaucoup, et le décrit ainsi dans ses mémoires : « F.-L. Closos était surtout un grand caractère qui, dès le début, et avec une inlassable ténacité, défendit l'indépendance et l'objectivité totale de l'Institut face aux cabinets ministériels et aux gouvernements. Calculé par lui, l'indice serait ce qu'il devait être, sans surcharge ni rature. Il le rappela, le regard brûlant, à certains ministres qu'il mettait hors d'eux, presque autant qu'il était hors de lui ». (Louis Franck, 1991).

Les problèmes proviennent de ce que les « 213 articles » sont une liste de produits bien précis, connue du ministre. La tentation est donc forte de bloquer les prix de ces articles, en laissant filer les autres, ce qui consterne bien sûr les statisticiens. Ces manipulations suscitent des protestations énergiques, aussi bien des entreprises dont, pour leur malheur, les produits figurent dans l'indice, que des salariés qui ont le sentiment que celui-ci ne reflète pas du tout leurs « vraies dépenses ». La solution de ce problème viendra, dans les années 60, quand la liste des « variétés » (produits suivis par l'indice) sera tenue rigoureusement secrète, y compris des autres administrations. Mais ces controverses laisseront des traces durables dans la culture de l'Insee, fondée sur l'objectivité et l'impartialité. Elles seront racontées régulièrement aux nouveaux arrivants, et font partie de leur bagage professionnel.

Statisticiens, conjoncturistes et comptables nationaux : éternelles controverses

Durant la période Closos, les « études économiques » de l'Insee portent en grande partie sur la conjoncture, en s'appuyant notamment sur la toute nouvelle enquête sur l'opinion des chefs d'entreprise à propos de leur situation et de la situation générale. Vers 1950, cette compétence de l'Insee est critiquée par certains ministres, qui souhaitent la lui retirer. Dès 1948, Closos affirme la nécessité d'un rapprochement entre les activités de statistique et d'études. Il est aussi conscient, comme Sauvy avant lui, d'un double danger. D'une part les statisticiens peuvent être tentés de se replier sur leur travail de construction des chiffres, en restant indifférents à leurs usages sociaux, comme au temps de la SGF. D'autre part la conjoncture serait laissée aux essayistes et aux littérateurs si l'Insee ne s'en occupait pas :

« La statistique privée de l'exaltation de la conjoncture et des études économiques reprendrait bientôt le caractère terne et inactuel qui paraît plaire aux statisticiens. La conjoncture et les études économiques, délivrées de l'impératif de précision des statistiques retrouveraient rapidement l'allure légère et séduisante des photos auxquelles nous accoutume l'après-guerre ». (F.-L.Closos, 1950).

Les sensibilités des statisticiens producteurs de chiffres et de ceux qui tentent de les interpréter du point de vue de la conjoncture sont complémentaires, mais ne sont pas les mêmes. Les controverses sont fréquentes. Ce sont précisément de telles tensions fécondes qui constitueront la spécificité de l'Insee par rapport, d'une part, à des services statistiques d'autres pays, purement producteurs de chiffres, et, d'autre part, des analystes conjoncturels pour qui les données sont tout juste ce qui sort de l'ordinateur et des « banques de données ». Dans les années 50, André Piatier, Jacques Dumontier et Jacques Méraud inventent une autre strate de la culture Insee, différente de celle de Thionet, Desabie ou Lévy-Bruhl.

La naissance du comptable national

D'autres controverses vont opposer bientôt tant les statisticiens que les conjoncturistes à une espèce encore différente de statisticien-économiste, le comptable national, tout juste en train de naître de l'autre côté de la Seine. Le Service des études économiques et financières (Seef), créé en 1950 par Claude Gruson, fabrique, par des méthodes à faire frémir les experts du quai Branly, les premiers Tableaux d'échanges interindustriels et Tableaux économiques d'ensemble de la comptabilité nationale. Pourtant certains statisticiens fort sérieux, comme Malinvaud, s'y aventurent, et contribuent à rendre l'outil digne et légitime, au moins aux yeux de la maison de la rive gauche.

Très vite la question des relations entre le Seef et l'Insee, et, plus précisément, entre la comptabilité nationale et la statistique, est discutée. En 1958, l'hypothèse d'une fusion des deux services est formulée. Un statisticien de l'Insee, Jacques Vacher, analyse finement dans une note de 1958, les qualités différentes et complémentaires des uns et des autres :

« La spécialisation actuelle a pour inconvénient de confiner les statisticiens dans la collecte pratique des renseignements, où ils acquièrent un sens vif de ce qu'il est possible de demander aux opérations statistiques (recensements, enquêtes, sondages) et de la valeur relative des informations obtenues, mais où le manque de perspectives risque de leur cacher l'intérêt de l'ensemble et l'urgence relative des perfectionnements possibles. Les comptables nationaux au contraire, séduits par l'excellence théorique de l'instrument qu'ils ont conçu, peuvent avoir tendance à sous-estimer l'influence de la médiocrité des données introduites dans cet instrument ; ils sont naturellement amenés en outre à demander à l'observation statistique des distinctions de détail, parfaitement adaptées à la finesse de leurs méthodes d'enregistrement comptable, mais impossibles à obtenir pratiquement. Il risque ainsi de se développer une sorte de divorce entre la spéculation et l'observation, la première ne s'appuyant sur la seconde que par l'intermédiaire d'estimations et de répartitions plus ou moins arbitraires et hasardeuses, mais trouvant une justification trompeuse dans le contentement de son propre raffinement (...).

La comptabilité nationale met en œuvre la quasi-totalité des statistiques démographiques, économiques, sociales et financières. Elle consiste à bâtir une synthèse systématique de l'ensemble de la documentation chiffrée relative à un pays. L'activité de comptable national n'est donc pas essentiellement différente de celle du statisticien » (J. Vacher, 1958).

Pour l'heure (1958), la discussion a lieu entre services de ministères différents : le Seef est rattaché à la direction du Trésor du ministère des Finances, tandis que l'Insee dépend encore d'un ministère de l'Économie distinct. Plus tard, après 1960, les deux ministères seront réunis, et une grosse partie du Seef sera rattachée à l'Insee, sous la houlette de Claude Gruson. Mais les débats, souvent vifs, continueront longtemps, dans les couloirs même du quai Branly.

Ce n'est pas tout. Des controverses d'un autre type opposent aussi les comptables nationaux aux conjoncturistes. Alors que les premiers essaient de prévoir l'avenir dans le cadre comptable annuel des budgets économiques, les seconds prennent appui sur d'autres types de raisonnements et de contraintes, centrés sur les séries mensuelles, sur les opinions des chefs d'entreprise, et sur une connaissance plus intuitive des mécanismes économiques. Les discussions entre les comptables nationaux, calés sur leurs « équilibres ressources-emplois » annuels, et les conjoncturistes, dont l'œil est braqué sur les séries mensuelles, sont épiques. Mais elles font avancer les arguments, et, au bout du compte, les deux traditions s'enrichissent mutuellement. Longtemps, dans les années 60 à 70, on retrouvera la trace de ces trois façons de travailler, des statisticiens, des conjoncturistes et des comptables nationaux, symbolisées par les trois noms de Desabie, Méraud et Mayer.

L'organisation taylorienne du travail

Les lignes qui précèdent pourraient donner l'idée que l'Insee des années 40 et 50 est surtout un laboratoire de recherche où sont expérimentées méthodes et idées nouvelles sur l'observation de la société. Il est cela en partie, au moins à Paris, mais il est d'abord et surtout un ensemble d'ateliers chargés de lourdes tâches administratives. Celles-ci impliquent un personnel nombreux, astreint à des tâches d'autant plus austères et répétitives que le matériel mécanographique du temps est infiniment moins performant que l'informatique d'aujourd'hui. En 1946, un directeur régional se plaint : « L'outillage est rudimentaire contrairement à une opinion superficielle. Sorti de l'équipement mécanographique, notre outil le plus perfectionné est le crayon ».

Les tâches à accomplir arrivent de façon irrégulière, par à-coups. Ceci rend difficile la planification du travail des ateliers, et fait alterner périodes de pointe et périodes de semi-chômage. Ces dernières peuvent même alimenter les critiques d'observateurs extérieurs peu avertis, prêts à dénoncer l'inutilité de ces services administratifs encore mal connus. Tout pousse donc l'encadrement, de la DG et des DR, à chercher à « organiser rationnellement », de façon prévisible et contrôlable, les tâches des ateliers. Pour cela, « l'organisation scientifique du travail » (OST), inspirée des travaux de l'ingénieur américain Taylor, connaît alors un vif succès, notamment dans les grandes entreprises industrielles. À travers ses notes de service et ses « Bulletins d'information », la direction générale fait circuler largement de tels modèles d'organisation et les résultats des expériences menées ici ou là. Les anciens officiers et sous-officiers issus du SNS sont bien préparés à mettre en œuvre ces méthodes, déjà utilisées dans l'armée et dans les industries liées à celle-ci. Ces nouvelles organisations insisteront sur l'enrichissement des tâches, l'augmentation de la responsabilité individuelle et la circulation de l'information.

Ce modèle d'organisation industrielle sera bien sûr fortement mis en cause vingt ans plus tard, et remplacé par des organisations moins strictement hiérarchisées et militaires. Dans les années 40 et 50, beaucoup voient encore dans l'OST taylorienne un moyen d'intégrer l'Insee dans les grandes organisations de la production moderne. Celles-ci sont supposées offrir, en contrepartie de ces méthodes de contrôle strictes et autoritaires, des garanties et une régularité de l'emploi, au moins pour ceux des employés qui ne sont pas frappés par les vagues de licenciements, qui s'étendent de 1945 à 1950. Tout en stimulant les méthodes tayloriennes et le suivi centralisé du volume de travail fourni par les DR, Closon et son directeur de cabinet Chauvière - maître lointain, mais certain des DR - encouragent aussi les directeurs régionaux à favoriser la création de sections syndicales, et à être attentifs à leur demandes. Les ateliers de mécanographie se mettent plusieurs fois en grève, en 1952, 1956 et 1957, notamment en raison de retards dans le paiement de primes spécifiques. La direction bataille avec les cabinets ministériels pour que les ressources nécessaires soient reconduites.

Coups d'accordéon sur la pyramide des âges

L'histoire du recrutement des agents a des conséquences fâcheuses sur la pyramide des âges. Important entre 1941 et 1944, ce recrutement a cessé ensuite, et entre 1945 et 1958 les baisses d'effectifs se sont succédées. Du coup, le personnel vieillit : en 1959, l'âge moyen du personnel d'exécution est de 42 ans. L'effectif total n'est plus que de 2 700 personnes, alors qu'il était de 7 000 en 1945, niveau qu'il ne retrouvera qu'en 1975. De nouveaux recrutements massifs interviendront dans les années 60, ce qui entraînera que, dans les années 70, la pyramide des âges aura deux « bosses » extrêmement marquées, avec, d'une part, les personnels issus de la période Carmille et, d'autre part, la nouvelle vague, embauchée au temps de Gruson et de Ripert.

Cette différence sera alors visible non seulement sur les graphiques de la pyramide des âges, mais aussi, à l'œil nu, dans les couloirs et les ateliers. Ces deux groupes se distingueront facilement dans leurs façons de vivre, de s'habiller, de réagir aux événements, de participer à leur travail et aux mouvements syndicaux. La trace des périodes Carmille et Closon sera ainsi visible jusqu'aux années 80, quand les personnes qui ont commencé à travailler à cette époque seront parties à la retraite. Durant toute la période intermédiaire, le mélange des deux « cultures d'entreprise » aura eu des effets spectaculaires, et aura caractérisé l'ambiance de l'Insee pendant plusieurs décennies.

Des adjoints techniques aux contrôleurs

Au temps de la SGF, les catégories statutaires du personnel distinguaient les « statisticiens » du personnel d'exécution (les célèbres « dames »). Parmi les premiers, trois sous-groupes : les statisticiens, les statisticiens-adjoints, les aides-statisticiens. Les « statisticiens-adjoints », recrutés sur un concours de haut niveau étaient destinés à devenir « statisticiens » au cours de leur carrière. Les « aides-statisticiens », recrutés sur un concours de niveau moins élevé, ne devaient pas, en principe, devenir « statisticiens », sauf exception.

Le SNS de 1941 reprend une organisation analogue en distinguant les corps d'administrateurs et d'attachés. Les membres des personnels d'exécution sont pour la plupart « commis ». À partir de 1946 et de la création de l'Insee, l'organisation du travail dans les directions régionales fait apparaître qu'un échelon manque dans cette hiérarchie, celui d'un encadrement moyen doté d'une compétence technique appliquée. La création, en 1948, du corps des « adjoints techniques » vise à répondre à ce manque, mais les commis protestent à travers les organisations syndicales : ce nouveau corps est-il un débouché pour eux, ou sera-t-il formé seulement de nouveaux entrants ? Plus tard, en 1967, ce corps deviendra celui des « contrôleurs » et constituera une pièce essentielle d'une hiérarchie dans laquelle se mêleront les promotions à l'ancienneté, au choix, et sur concours, interne et externe.

D'autres mesures statutaires importantes sont prises dans cette période. En 1951, près de 2 000 auxiliaires sont titularisés soit comme commis, soit comme employés de bureau. En 1956, ceux-ci seront d'ailleurs reclassés en agents de bureau, nouveau corps constitué au début des années 50. En 1952, est créé un corps de mécanographes sur machines à cartes perforées.

Les administrateurs et les attachés sont encore peu nombreux et jusqu'en 1961 seulement une petite douzaine d'entre eux sont mis à la disposition des services statistiques des autres ministères.

L'Insee reçoit aussi l'autorisation de recruter du personnel vacataire pour l'exécution et l'exploitation de travaux statistiques, économiques et mécanographiques, ce qui lui permettra d'embaucher près d'un millier de personnes pour la réalisation du recensement de 1954.

Les mésaventures du « calculateur électronique »

Une étape importante de la transformation des méthodes de travail de l'Insee sera, à partir des années 60, l'arrivée des ordinateurs et de l'informatique. Mais ces deux mots n'existaient pas avant 1960. On parlait alors de « calculateurs électroniques » (ou même parfois de calculatrices !) L'arrivée de ces machines est, dans les années 50, à l'origine d'un épisode difficile, dont le souvenir pèsera quelque temps sur les premiers utilisateurs

de l'informatique à l'Insee. Aux États-Unis, les besoins du Bureau of Census avaient joué un rôle stimulant dans la construction des premiers calculateurs, notamment l'Univac 1, commandé en 1948 aux deux inventeurs Eckert et Mauchly. La saga de l'histoire de l'informatique montre les statisticiens américains présentant triomphalement, lors du recensement de 1950, les performances du nouvel outil débitant ses cartes perforées.

Les Français ne veulent pas être en reste. Dès 1953, les responsables de la préparation du futur recensement agricole de 1955 veulent expérimenter ces machines. Selon Closos, s'adressant en 1955 au secrétariat d'État aux affaires économiques, « les 2,5 millions de questionnaires collectés comporteront chacun 10 types de questions distinctes, et les calculs particuliers auxquels il va falloir se livrer pour apprécier la valeur des tableaux obtenus par sondage ne peuvent se passer de l'emploi d'une super-tabulatrice ». (F.-L. Closos, 28 novembre 1955). C'est à travers ce mot de « super-tabulatrice » que le futur ordinateur est alors conçu, dans le prolongement de la mécanographie.

Après une première exploration du marché, en 1955, un calculateur CAB 3026, produit (ou plutôt projeté) par la Société d'électronique et d'automatisme (SEA) est commandé, pour la somme de 120 millions d'anciens francs. Il doit être livré à la fin de 1956 et utilisé pour le recensement agricole dès janvier 1957. Mais rien n'arrive avant... l'été 1958 ! L'Insee a dû faire appel à une trieuse IBM 101 pour traiter le recensement agricole. Les premiers essais du CAB 3026 ont lieu, rue Boulitte, en juillet 1958, mais « moins d'une heure après le début de l'opération, il faut ouvrir la porte du bloc de calcul en raison de l'échauffement de l'appareil ». (F.-L. Closos, 30 juillet 1958). Finalement, en 1959, il apparaît que « si la machine est acceptable en tant qu'organe de calcul, elle ne peut en aucune façon servir selon les termes du contrat à l'exploitation des fichiers de cartes perforées ». (F.-L. Closos, 4 juin 1959). Le calculateur est renvoyé à la SEA, et on cherche autre chose...

À partir de cette date, l'Insee établit des relations avec Bull et IBM-France. Patrick de Miribel, futur chef du département informatique de l'Insee, fait en 1960, sur proposition d'IBM-France, un stage à « l'Institut européen de calcul scientifique ». Cette même année, sont comparés l'ensemble 7070-1401 d'IBM et le Gamma 60 de Bull. Dans un premier temps, IBM est préféré par l'Insee, mais les autorités décident que le recensement démographique de 1962 sera dépouillé par le Gamma 60 de Bull. Ces problèmes techniques et ces questions de concurrence entre firmes françaises et étrangères se reposeront souvent dans l'histoire de l'informatique à l'Insee.

Statistique outre-mer et innovation sociologique

L'intitulé complet de l'Insee figurant dans la loi du 27 avril 1946 était : « Institut National de la Statistique et des Études Économiques pour la Métropole et pour la France d'Outre-Mer ». En octobre 1943 avait été créé, parallèlement au SNS, un Service colonial de statistique (SCS) dirigé par Georges Bournier. Par ailleurs une « Statistique générale de l'Indochine » existait depuis 1923, et des services avaient aussi été créés, sous Vichy, en Algérie, en Tunisie et au Maroc. À partir de 1946, l'Insee consacre une énergie appréciable à faire vivre ces services, dans des conditions institutionnelles très variables, en fonction de l'évolution politique des divers territoires. La statistique de l'Indochine fonctionne jusqu'en 1954.

En Afrique occidentale et équatoriale française (AOF, AEF et Madagascar), des services statistiques sont créés progressivement, dans les années 50 dans la plupart des territoires qui deviendront des états indépendants, en 1958 (Guinée) et 1962 (pour les autres). Nombre de jeunes administrateurs et attachés de l'Insee y commencent leur carrière et en particulier Gérard Théodore qui sera tour à tour chef du service statistique du Cameroun, puis d'AEF. Des enquêtes « socio-économiques » y sont organisées. La première enquête par sondage au niveau d'un territoire a été réalisée en Guinée en 1955. Parallèlement, des enquêtes socio-économiques régionales ont été organisées, par exemple en Côte-d'Ivoire : Jacques Royer et Jean Causse animent une enquête « nutrition-niveau de vie ». Sur ce modèle seront organisées beaucoup d'autres enquêtes socio-économiques, dans les années 60 et 70, dans le cadre du service Coopération de l'Insee dirigé par Albert Ficatier.

En Afrique du Nord, les trois services statistiques de l'Algérie, du Maroc et de la Tunisie organisent des recensements et des enquêtes. Une direction régionale de l'Insee fonctionne à Alger jusqu'en 1962. Trois jeunes statisticiens, Alain Darbel, Jean-Paul Rivet et Claude Seibel (en poste dans cette DR), conduisent avec le sociologue Pierre Bourdieu une vaste enquête sur le travail et l'emploi, combinant méthodes statistiques et méthodes ethnologiques, dans les conditions difficiles de la guerre. Cette association originale conduira, en 1963, à un ouvrage commun qui fera date : « Travail et travailleurs en Algérie ». En résultera aussi une collaboration régulière entre statisticiens et sociologues, notamment dans le cadre de l'Ensaie, où Bourdieu enseignera quelque temps la sociologie.

Naissance de l'Ensaie en 1960

Jusqu'à la fin des années 50, l'École d'application créée par Carmille en 1942, forme, pour l'essentiel, quelques administrateurs (en deux ans) et attachés (en un an). Mais peu à peu le profil professionnel original de ses anciens élèves commence à être connu dans d'autres administrations et dans des grandes entreprises. Des

élèves non fonctionnaires sont de plus en plus nombreux à la fréquenter. Ils sont majoritaires dans la division « administrateurs » à partir de 1961 (mais ne le seront qu'en 1987 dans celle des « attachés »). Cette évolution pousse à transformer cette école de petite taille en une véritable grande école. Ce sera l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (Ensaë), créée en 1960, et dirigée peu après par Edmond Malinvaud. Alors que l'école d'application du temps d'Eugène Morice était directement orientée vers la formation de statisticiens pour l'Insee, la nouvelle école aura des débouchés et un rayonnement beaucoup plus larges.

Vers le grand tournant de 1961

Entre 1958 et 1961, la question des relations entre l'Insee et le Seef de C. Gruson est largement débattue. Clososon juge anormal que la comptabilité nationale soit élaborée complètement en dehors de l'Insee, et même dans un ministère différent du sien. Gruson, pour sa part, est très conscient de l'originalité administrative qu'a constitué la mise en place du Seef dans les années 50, et aussi de ce que cette innovation a dû à l'ombre protectrice de la direction du Trésor. Il craint, à tort ou à raison, que son petit engin prototype soit noyé dans la grande machine Insee.

Dès 1958, Clososon propose la création d'un « Inseef » (Institut national de la statistique et des études économiques et financières), fusionnant les deux services. Gruson résiste, bien sûr. Finalement, la question sera résolue grâce aux changements de l'organisation du gouvernement. Les deux ministères des Finances et de l'Économie sont réunis en 1960. Par ailleurs, il est décidé de scinder le Seef en deux parties. L'une, chargée des comptes du passé, sera rattachée à l'Insee en 1961, et Gruson deviendra le directeur de ce nouvel ensemble. L'autre partie du Seef chargée de la prévision et d'études directement destinées au ministère, deviendra la direction de la Prévision en 1965.

Ainsi s'achève une période commencée dans des conditions très difficiles. Peu à peu, Clososon, les nouveaux statisticiens et les personnels répartis dans les divers établissements ont su consolider une institution a priori un peu bancal, inventer et mettre en application des méthodes nouvelles, initialiser des services statistiques à l'agriculture, l'éducation, le travail, la santé et mettre en place des embryons de tout en résistant aux feux croisés de critiques qui n'ont pas manqué. L'arrivée des comptables nationaux va ouvrir une nouvelle page et faire se confronter des sensibilités contrastées mais complémentaires.

Au cours de ces quinze années, de nouvelles façons d'utiliser la statistique dans le débat social ont été expérimentées. Dans son allocution de départ, en 1961, Clososon résume la conception qu'il s'est faite des relations entre statistique et vérité, dans des termes subtils livrés à la méditation de ses successeurs : « On l'appelle Institut, elle n'est qu'une direction générale, son directeur est révocable ad nutum, on le lui a rappelé. Direction générale, elle est chargée, comme un organisme un peu extérieur à l'administration militante, d'une magistrature, celle du chiffre. Elle doit dire la vérité, et celle-ci, de tout temps, peut paraître contestable quand elle n'est pas pleinement satisfaisante. Il n'existe pas de vérité statistique absolument incontestable, seulement il y a une tradition de l'interprétation et des limites infranchissables que l'on croit cependant toujours pouvoir reculer ». (F.-L. Clososon, 1961).

L'arrivée des comptables nationaux 1961-1967

Claude Gruson

Introduction

De son départ de l'Insee, Closon écrira quelques années plus tard : « L'essentiel de l'édifice était bâti et la statistique, dans son acception la plus large, avait acquis droit de cité. Il manquait encore un éclat et un complément nécessaire, celui que pouvait apporter le calcul économique, et une participation plus active aux comptes de la Nation, un lien plus étroit avec la réflexion du ministère des Finances et du Plan, la lente montée de nouvelles équipes. La tâche n'était pas terminée en 1961, mais cependant suffisamment engagée pour que la voie fût non seulement indiquée, mais ouverte. La période du risque vital était franchie ».

En ce début des années 60, la vogue du plan français est à son zénith. Le IV^e plan, préparé vers 1960, a pour la première fois utilisé massivement les cadres de la comptabilité nationale pour asseoir ses projections. Toutefois, les travaux de comptabilité nationale avaient atteint leurs limites au sein du Service des études économiques et financières (Seef) créé en 1950 par Claude Gruson. La partie statistique était trop lourde pour ce service de la direction du Trésor. Le développement statistique nécessaire ne paraissait possible qu'à l'Insee.

En octobre 1961, le chef du Seef, Claude Gruson, est nommé directeur général de l'Insee. Sa nomination s'accompagne du transfert d'une partie importante des travaux de comptabilité nationale et de programmation économique à l'Institut. Ce ne sera pas le seul changement. La mise en place d'un programme prioritaire d'enquêtes dans le cadre de la préparation du Ve plan va permettre aux statisticiens d'approfondir l'étude des conditions de vie et celle du comportement des individus et des milieux sociaux, qui étaient leur souci majeur. En outre, la statistique industrielle se transforme avec l'émergence de l'unité statistique « entreprise ».

L'arrivée des premiers ordinateurs opérationnels pour l'exploitation du recensement de la population de 1962 ainsi que les débuts de la régionalisation marqueront aussi les premières étapes d'une évolution irréversible dans les méthodes, les techniques et les travaux de l'Institut.

Gruson, Inspecteur général des Finances, apporte à l'Insee, d'une part le prestige associé à la comptabilité nationale et à la participation aux travaux du Plan, d'autre part la capacité de négociation avec les Finances que son corps, son administration d'origine et sa stature personnelle permettent.

L'Insee et le Seef : le partage des hommes et des tâches

Le Seef avait déjà transféré peu avant à la direction de la Comptabilité publique et à la Banque de France, certains travaux rétrospectifs, sauf pour les comptes provisoires.

L'imbrication au Seef des travaux de comptabilité nationale rétrospective et prospective, la liaison d'une partie d'entre eux avec les données financières dont l'Insee n'a pas la responsabilité, rendent le partage des services et des personnels difficile. Les travaux de projection sectoriels sont répartis entre les deux organismes. Les travaux de synthèse, pour le passé et le moyen terme vont à l'Insee, mais pour le court terme (les budgets économiques) ils sont partagés entre le Seef et l'Insee avec prépondérance du Seef. La nouvelle direction de l'Insee aurait préféré avoir la responsabilité de l'ensemble des travaux de synthèse relatifs aux projections. Les discussions, menées principalement entre Louis-Pierre Blanc, qui revient du Seef à l'Insee, et Jean Sérisé, un des coordonnateurs du Seef, durent plusieurs mois avant que n'apparaissent les modifications d'organigramme.

La réorganisation : création d'une direction des synthèses économiques

À la veille de ce changement d'organigramme, les services centraux de l'Insee comportent, outre l'inspection générale, l'école, la documentation et les services généraux, deux directions. La « Statistique économique et Conjoncture » a à sa tête Jacques Dumontier. La « Démographie et Exploitation » est dirigée par Gabriel Chevy. À cela s'ajoute une unité Statistique générale d'Outre-mer, d'où se différencie - signe des temps - en 1961, un service de Coopération.

La transformation de 1962 est frappante. Une direction des « Synthèses économiques » fait son apparition (Louis-Pierre Blanc). Sont créées une division des « Synthèses rétrospectives, Comptes économiques et Projections à court terme » (Jacques Mayer), ainsi que la division des « Programmes », chargée des projections à moyen terme. La conjoncture (Jacques Méraud) est transférée aux « Synthèses » où seront également constituées, quelques mois plus tard, une division des « Études régionales » (André Timmel) et une division des « Études théoriques » (Philippe Sentis), distincte des études statistiques théoriques.

Les unités responsables des divers secteurs de la statistique sont regroupées dans une direction de la « Statistique générale » (Jacques Dumontier). L'arrivée de la comptabilité nationale s'y marque par la création de deux divisions, l'une couvrant la « Consommation » (Jacques Desabie) dans laquelle s'insèrent quelques personnes venues du Seef, l'autre qualifiée d'« Étude des entreprises » (André Hamaide), essentiellement transférée du Seef avec la charge des comptes des branches et du tableau d'échanges inter-industriels. Enfin, une direction des « Travaux régionaux et de la coopération » (Gabriel Chevry) regroupe les travaux d'exploitation et ceux relatifs à la coopération et à l'Outre-mer.

Hormis la création d'un département « Méthodes et programmes statistiques », en 1965, cette structure générale sera peu modifiée jusqu'à la réforme Mac Kinsey.

Guère visible pendant longtemps dans l'évolution de l'organigramme, le partage compliqué des tâches de projections économiques à court terme entre le Seef, qui devient la Direction de la Prévision (DP) en 1965, et l'Insee se traduit par une position acrobatique de Jacques Mayer, à la fois chef de deux divisions situées de part et d'autre de la Seine, jusqu'à ce qu'en 1965 Michel Rocard devienne chef de la division des « Budgets économiques » à la DP et André Vanoli, chef de la division des « Comptes économiques et projections à court terme » à l'Insee. Plus tard, la situation se clarifiera, la responsabilité de la synthèse des projections annuelles à court terme incombant alors entièrement à la DP.

Si la structure générale reste la même, celle de la direction de la « Statistique générale » est fortement modifiée en 1965. Deux départements y sont créés : « Entreprises » et « Population-ménages ». Chacun de ces départements par l'interpénétration étroite qu'il réalise dans les divers domaines entre travaux statistiques de base et élaboration des comptes nationaux, marque l'achèvement du processus d'intégration de la comptabilité nationale à l'Insee enclenché en 1961.

Statisticiens et comptables nationaux : des approches différentes

L'amalgame ne s'est donc pas fait sans délais. Il ne s'est pas fait non plus sans certaines difficultés. L'arrivée de Gruson et de son équipe crée un nouveau style, celui des « Comptables nationaux », qui vient compléter le style « SGF » et le style « Carmille ». Les différences d'approche entre statisticiens de l'Insee et comptables nationaux du Seef sont fortes. Pour ces derniers, « la statistique n'est pas une fin en soi ; elle a pour but essentiel d'aider aux prévisions et aux décisions de la politique économique. Les comptables nationaux font souvent fi de la prudence des statisticiens purs ; il leur faut savoir, compte tenu de l'information existante à un moment donné, faire flèche de tous bois pour parvenir aux estimations dont ont besoin les responsables économiques » (A. Desrosières, J. Mairesse, M. Volle, « Les temps forts de la statistique française »). Au départ, l'extension du champ de compétence de l'Insee se traduit inévitablement plus par des juxtapositions d'équipes que par de véritables fusions. Les choses se transforment peu à peu, transformation facilitée par le développement des unités de l'Insee et les nouveaux recrutements. Les controverses les plus spectaculaires auront eu pour acteurs les conjoncturistes d'un côté, les spécialistes des budgets économiques de l'autre à l'époque du plan de stabilisation de 1963-1964. Jacques Méraud et Jacques Mayer en sont les principaux protagonistes. Ce dernier dira plus tard « Jacques Méraud et moi avions un numéro que nous jouions sincèrement d'ailleurs, mais tout le monde en riait, et nous les premiers » et, comme mot de la fin « on a fini... par conclure que c'est de l'intégration des deux méthodes qu'on pouvait tirer les meilleures prévisions... nos successeurs n'ont pas repris nos disputes ». La solution passera par la création des comptes trimestriels et leur intégration dans le travail des conjoncturistes, puis la modélisation trimestrielle avec le modèle Métric de 1976. Le débat se déplacera alors, mettant en jeu deux équipes de comptables nationaux, celle qui travaille sur les comptes trimestriels et celle qui élabore les comptes annuels.

Le transfert de la comptabilité nationale à l'Insee impliquait un développement considérable de la fonction d'étude, au delà même du travail de projection des comptes. Des statisticiens ont pu craindre que cela ne favorise les études au détriment de la statistique et présente le risque d'un cloisonnement insuffisant entre l'Insee et les décideurs politiques. La dynamique du développement de l'Insee dans les années 60 et 70 a pu effacer ces craintes. Les appareils d'études et de statistique se développeront conjointement avec une grande ampleur. L'extension des relations de l'Insee avec les décideurs politiques et les partenaires sociaux, sans éliminer les risques de tension, permettra de les résoudre dans de bonnes conditions.

Le boom des cadres A et B

Le coup de fouet du début des années 60 est visible dans la courbe des effectifs de l'Insee. Ceux-ci avaient connu, en 1958, leur point le plus bas depuis la guerre. Si la croissance des effectifs budgétaires totaux, entre 1962 et 1967 peut sembler modeste (+ 17,1 %), il n'en est pas de même en ce qui concerne les catégories A et B. Les effectifs budgétaires d'administrateurs augmentent de 50,4 %, ceux des attachés de 93,2 % et ceux des cadres B de 47,4 %. Les besoins sont tels qu'il n'est pas possible d'attendre complètement que soient effectués les recrutements et les formations. Une centaine d'emplois budgétaires de chargés de mission contractuels sont créés (à laquelle s'ajoutent les chargés de mission non Insee venus du Seef).

Au delà de l'augmentation quantitative et qualitative des effectifs, la première préoccupation de Claude Gruson est de stopper l'hémorragie d'administrateurs qui avait marqué la période antérieure, faute de rémunérations et de perspectives de carrière satisfaisantes. Il refuse systématiquement les départs, en échange de la promesse de négocier un nouveau statut qui réponde à ces préoccupations. Le choix essentiel réside entre un statut technique (le statut de 1942 était voisin des statuts d'ingénieur) et un statut administratif calqué sur celui des administrateurs civils avec totale concordance des carrières. C'est cette dernière solution qui est adoptée dans le décret du 31 mars 1967 fixant le statut particulier des administrateurs de l'Insee, lequel comporte en particulier la création de la hors classe. Le principe de l'alignement sur le régime indemnitaire des administrateurs des finances est aussi obtenu.

À la même date, est créé le corps des contrôleurs qui remplace celui des adjoints techniques. Il comporte notamment l'introduction des grades de chef de section et divisionnaire. La négociation d'un nouveau statut pour les attachés est engagée, mais elle sera beaucoup plus difficile. Ce corps ne jouit pas jusqu'alors d'une grande considération aux Finances ; se pose également la question de l'intégration des statisticiens agricoles départementaux recrutés par le Service central des enquêtes et études statistiques (SCEES). Cette négociation sera principalement menée sous Jean Ripert pour aboutir en novembre 1968.

Les débuts opérationnels de l'informatique

Les personnels, plus nombreux, voient les moyens mis à leur disposition accrus. En dehors des « bosses » correspondant aux recensements de la population et de l'industrie, les crédits d'enquête se développent dans des proportions considérables, avec notamment l'appui du Plan. Après l'essai malheureux, du CAB 3026, l'informatique naît à l'Insee avec la location de deux ordinateurs de 2e génération IBM : un 1401 et un 7070 pour traiter le RP 62. De 1962 à 1967, de nouveaux périphériques et des mémoires supplémentaires leur seront adjoints car les besoins des demandeurs s'accroissent rapidement. À compter de 1964, ils sont presque toujours saturés et le travail en triple équipe devient pratiquement la règle à partir de 1965. Cependant, le mot informatique n'apparaît pas encore dans l'organigramme de l'Insee où figure toujours l'établissement central. Il faudra attendre le début de l'année 1968, pour que naisse un département de l'Informatique, autour du premier ordinateur de 3e génération récemment installé à l'Insee, un 360/50.

Avec l'informatique, un nouveau métier apparaît. Ce n'est pas le seul, puisque ceux de comptable national et de projectionniste ont été importés du Seef en 1962 et que celui de modélisateur va émerger en fin de période. D'une manière générale, la diversification des métiers s'accompagne d'une diversification des personnels. Même quand les filières techniques sont les mêmes que précédemment, les aspirations des nouveaux recrutés diffèrent. En outre, le recours à des contractuels d'origines diverses, venus du Seef ou engagés par l'Institut aboutit, combiné avec les recrutements normaux, à ce que l'Insee offre l'image d'une gamme exceptionnellement étendue de formations, diplômes, expériences et états d'esprit. Ainsi se constitue un ensemble d'une remarquable richesse intellectuelle et sociale, ouvert sur la société et doté aussi d'une certaine capacité de... turbulence.

L'augmentation des effectifs va rapidement entraîner un manque de place dans les locaux parisiens. Gruson, sensible à ces problèmes, commence une campagne de sensibilisation auprès du ministère qui aboutira, mais bien plus tard, au déménagement de la DG. En attendant, fin décembre 1966, l'Ensaie s'installe au 5 de la rue de Montmorency, dégageant ainsi pour la direction générale les locaux qu'elle occupait précédemment quai Branly.

Une nouvelle tâche : la comptabilité nationale et les projections

L'Insee a étendu son champ d'action ; il a obtenu beaucoup de moyens supplémentaires ; son prestige augmente. L'Insee doit produire, il produit. Il doit d'abord progresser sur les voies antérieures, c'est le cas notamment avec le recensement de la population de 1962 ou l'enquête Emploi. Il doit faire des choses nouvelles, c'est-à-dire en premier lieu produire les comptes nationaux et des utilisations de ceux-ci.

Pour la première fois, le rapport sur les comptes de la Nation, celui de l'année 1962, est publié dans Études et Conjoncture. Un avertissement souligne : « Ce document, qui est à la base du budget économique préparé par le Seef pour être annexé au projet de loi de finances, après examen par la Commission des comptes de la Nation, a été en effet établi intégralement par l'Insee ». Les comptes qui y figurent sont ceux de la nouvelle base 1959. Le niveau de la production intérieure brute (l'équivalent du produit intérieur brut marchand actuel) est relevé de 2,2 % pour 1959, essentiellement parce que les statistiques fiscales des Bic pour 1957 à 1959 sont devenues disponibles. On note la référence au Plan, en particulier pour le choix de l'année de base, et, amorce d'un mouvement appelé à un bel avenir, à « l'effort de coordination qui se développe en matière de comptabilité nationale, entre les six pays du Marché commun notamment » et « qui rend nécessaire l'élimination de certaines divergences ».

Les responsables de branche se multiplient et participent aux groupes sectoriels du Plan. Après un premier essai de comptes trimestriels effectué par Jacques Vacher et Paul Dubois au tournant de la décennie 50 et

publié en mai 1962, une seconde expérience est entreprise par Philippe Masson et Philippe Templé en 1965-1966 (série 1959-1965), avec un large recours à l'informatique. Dans le même temps, un indicateur trimestriel de consommation est élaboré, avec une procédure d'étalonnage économétrique entre les évolutions de l'indicateur et des comptes annuels. Seule l'élaboration de cet indicateur sera poursuivie dans l'immédiat, mais les bases auront été préparées pour la mise en place des comptes trimestriels au début des années 70. La première expérience de régionalisation des comptes réalisée par l'Insee et portant sur 1962, est publiée en 1966. 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 des branches industrielles et du produit intérieur brut régional. Paul Carrère et Joël Lamandé concluent qu'« en fait, la comptabilité régionale apparaît beaucoup plus comme la présentation de statistiques cohérentes dans un cadre harmonisé, que comme une application de la comptabilité économique ».

Les utilisations des comptes nationaux sont alors étroitement liées à la préparation des budgets économiques et des projections à moyen terme. Pour celles-ci, l'Insee joue le rôle de bureau technique pour le Commissariat général du Plan. La division des programmes est au centre du dispositif avec d'autres unités de l'Insee et du Seef. L'Insee est étroitement associé à toutes les phases de préparation du Ve plan. La projection 1970 associée au Ve plan est achevée en 1965. Méthodes et résultats seront publiés dans *Études et Conjoncture*. La présentation faite laisse poindre un débat sous-jacent sur les modèles : méthode par approximations successives ou méthode des modèles mathématiques complets ? Ceci reflète une discussion qui oppose l'Insee et Pierre Massé, le Commissaire au Plan. Ce dernier voudrait disposer rapidement de variantes plus légères et bien explicites, alors que le processus suivi, lourd, ne le permet pas. Il pousse donc à un passage rapide à une modélisation complète à tendance optimisante et cherche à disposer d'une capacité de réflexion autonome en s'appuyant sur ce qui deviendra plus tard le Cepremap.

L'évolution se fera en 1966 par l'achèvement de Zogol 1, modèle réalisé par l'Insee et la DP. Alors que simultanément Michel Aglietta, Raymond Courbis et Claude Seibel, de l'équipe des programmes, mettent en chantier le premier modèle de l'Insee Fifi (pour physico-financier) destiné à la préparation du VIe plan. La voie de la modélisation est désormais ouverte.

Le développement des enquêtes conditions de vie

Mais l'intention, en transférant la comptabilité nationale à l'Insee, n'était pas seulement de faire ici, sur une échelle plus large, ce qui auparavant était fait là. Il s'agissait de développer le système d'information statistique, en s'appuyant sur le caractère intégrateur de la comptabilité nationale lorsque c'était pertinent, en répondant certes aux besoins de celle-ci, mais plus généralement aux besoins d'une planification qui, passant en valeur, présentait des exigences plus grandes. L'étendue des thèmes traités dans le processus de discussion autour du Plan était telle qu'il en résultait une incitation forte à étendre les connaissances et les analyses dans de nombreux domaines.

En témoigne en particulier le boom des enquêtes conditions de vie. « On doit attendre, écrit Jacques Desabie, le milieu des années 60 pour assister, dans le cadre du « programme d'investissements prioritaires » du Ve Plan, à un développement massif des enquêtes sur les conditions de vie des ménages. L'Insee met alors en place un ensemble, programmé de façon souple sur plusieurs années, et permettant de sortir de l'époque des « prototypes ». Dans le cadre de ce programme, ou sur d'autres financements, une enquête communautaire sur les budgets de famille est réalisée en 1963-1964. À partir de 1965 est mis en place un programme structuré d'enquête auprès des ménages. Pour compléter les enquêtes permanentes sur les budgets de famille, qui constituent l'élément central du dispositif, des enquêtes spécifiques sur chaque fonction de consommation sont réalisées avec des périodicités variables : consommation alimentaire (annuelle depuis 1965), logement (1961, 1963), équipement ménager (1962, 1966), habillement (1963), santé (1960-1961, 1965-1966), transport (1966-1967)... Des enquêtes sur l'épargne sont également conçues : enquête pilote (1965), chèques postaux (1967), épargne (1967).

Des moyens substantiels sont consacrés à l'étude des comportements non monétaires auxquels l'Insee porte intérêt de longue date : enquête sur les vacances (1964, 1965,...), les budgets-temps (1966-1967), les comportements de loisirs (1967). La première enquête formation-qualification professionnelle est réalisée en 1964. Cet outil, conçu en premier lieu pour améliorer les prévisions d'emploi nécessaires à la planification, est promis à un brillant avenir. Si l'augmentation des moyens est très liée au transfert à l'Insee des travaux de comptabilité nationale et de programmation à moyen terme, « il ne faut pourtant pas exagérer le poids des demandes d'informations liées à ces travaux dans l'essor des années soixante : si la place accordée aux évaluations du « compte des ménages » parmi les objectifs des enquêtes de consommation est alors plus importante qu'elle ne l'a été (et ne le sera par la suite), l'analyse des comportements des milieux sociaux, et l'étude des conditions de vie au sens large, sont dès cette époque le souci majeur des statisticiens » (Jacques Desabie).

Le problème de l'amélioration de la connaissance des revenus est posé en revanche dans un autre cadre. Il est lié à la tentative d'une politique des revenus que Pierre Massé propose en 1963 au général de Gaulle. Massé préside une difficile conférence des revenus avec les partenaires sociaux à la fin de l'année, suite à la grève des mineurs. Il propose, début 1964, de constituer un « collège d'étude et d'appréciation des revenus » chargé de définir les normes compatibles avec l'exigence de stabilité des prix et de juger de la conformité à ces normes des décisions de prix ou de salaires. Un groupe de trois personnalités est chargé d'en préciser l'organisation et les règles de fonctionnement. Claude Gruson en fait partie, à titre personnel, avec Raymond Barre et Raymond Mathey. Finalement, l'affaire échoue. Il en résultera, cependant, la création en 1966 d'un Centre d'étude des revenus et des coûts (Cerc) dont la fonction sera beaucoup plus modeste que celle du « collège » envisagé au départ. L'Insee n'est donc pas chargé de cette fonction ; certains le regrettent. Jacques Méraud devient le premier rapporteur général du Cerc.

La statistique industrielle se transforme

Si l'extension des enquêtes sur les conditions de vie s'inscrit harmonieusement dans le déjà long développement des enquêtes par sondage à l'Insee, les transformations de la statistique du système productif sont marquées par des hésitations, des réorientations et des conflits avec le ministère de l'Industrie et le patronat. La grande affaire, c'est d'abord le recensement industriel, préparé avec difficulté depuis 1956 avec le Seef et le ministère de l'Industrie. Sans expérience antérieure (le précédent recensement datait de 1860), trop ambitieux, non cautionné officiellement par le CNPF qui en reconnaissait l'utilité mais en critiquait la lourdeur, mené par une trop petite équipe (Jacques Thibau, Georges Godin, Jean-Paul Rivet), non affecté d'une priorité forte (à la différence du RP 62), le recensement industriel réalisé en 1963 sur l'année 1962 avait beaucoup de raisons d'échouer. Et en effet,... il échoua, après avoir rencontré des difficultés d'ordre pratique à tous les stades, sauf celui de la collecte. La confrontation avec les autres sources disponibles fit apparaître des écarts invraisemblables. Finalement, seuls les résultats structurels furent publiés.

Les réflexions suscitées par cet échec aboutirent aux principes directeurs de la statistique industrielle, mis au point en 1964 par l'Insee et le ministère de l'Industrie. L'organisation future comprendrait deux types d'enquêtes : les enquêtes de branches et les enquêtes de secteurs, ces dernières reposant sur l'unité statistique « entreprise ». L'idée de recensements industriels lourds, à titre complémentaire, était encore retenue. Elle sera abandonnée peu après, au profit d'un traitement plus complexe et plus complet des sources d'information administratives et statistiques disponibles sur l'industrie à rythme annuel.

Comme l'administration envisageait de réaliser elle-même les enquêtes de secteurs, le CNPF réagit vivement et proposa un dispositif permettant la réalisation de ces enquêtes par les organismes professionnels, déjà en charge des enquêtes de branche. Les essais réalisés ne furent pas concluants et on en revint à l'idée de l'exécution directe de ces enquêtes par l'administration. Des expériences furent réalisées à partir de 1966, préparant la mise en place progressive de ce qui était devenu l'enquête annuelle d'entreprise (EAE), au travers de discussions parfois difficiles avec les organisations professionnelles.

Quoique très critiquées, les enquêtes de branches ne furent pas remises en cause au cours de la période, priorité étant donnée par Gérard Ader, affecté au bureau central de statistique industrielle depuis 1965, à la mise en place de l'enquête annuelle d'entreprise. La grande négociation entre le patronat, le ministère de l'Industrie et l'Insee ne sera amorcée qu'en 1969.

La principale innovation de la période, en matière de statistiques du système productif, est donc l'introduction au cœur des statistiques structurelles (par rapport aux statistiques courantes de production) de l'unité entreprise, considérée comme centre de décision économique polyvalent. Ceci est marqué à la fois par la création de l'EAE et le rôle croissant joué par les données fiscales relatives aux bénéficiaires industriels et commerciaux (Bic), déjà utilisées par le Seef. La normalisation nécessaire aboutit au décret du 28 octobre 1965. Il a fallu beaucoup de temps puisque les décisions de principe dataient de l'ordonnance du 29 décembre 1958. Mais cela en valait la peine ! Désormais, la déclaration Bic est basée sur le plan comptable général de 1957, lequel, par la même occasion, devenait de facto obligatoire. Il restait, pour que l'utilisation statistique de ces déclarations devienne complètement rigoureuse, que l'Insee puisse disposer des données individuelles elles-mêmes. Ce fut accordé par le ministre des Finances au début de la période suivante. Le protocole Insee/DGI du 30 novembre 1967 prévoit ainsi la transmission à l'Insee des bandes produites par la DGI. Il ne fait guère de doute que l'appartenance de l'Institut au ministère de l'Économie et des Finances a été une condition sine qua non d'un tel accord.

Une place affirmée dans l'administration

L'Insee voit se modifier profondément, au cours de la période, les relations avec son environnement, sous le signe d'une extraversion croissante. Son implication dans les travaux de planification et de budgets économiques, avec le Plan et la DP, en est bien sûr la manifestation majeure. Elle met l'Institut en contacts beaucoup plus fréquents et étroits avec les administrations et les partenaires sociaux. Ceux-ci se retrouvent à la Commission des comptes et budgets économiques de la Nation, à laquelle l'Insee se trouve désormais associé,

et dans les commissions des comptes spécialisées. Ces dernières commencent à se développer, après l'essai-pilote de la Commission des comptes des transports en 1957. La Commission des comptes commerciaux de la Nation voit le jour en 1963. Elle jouera un rôle décisif dans le changement d'attitude des milieux du commerce à l'égard de la statistique et de ses obligations. En 1964 est créée la Commission des comptes de l'agriculture, laquelle accompagnera la grande transformation qui s'amorce de la statistique agricole. Une des retombées de la conférence des revenus mentionnée plus haut aura été, en décembre 1964, la création d'un Comité de liaison entre l'Insee, les administrations économiques et les organisations professionnelles, syndicales et sociales (Clinsops). Limité aux statistiques relatives aux revenus diffusées par l'Insee, le Clinsops - en élargissant le débat bien au delà de la formule du Comité de coordination des enquêtes statistiques (Cocoès) - préfigure le futur Conseil national de la statistique de 1972.

La bonne insertion de l'Insee dans l'administration se traduit par l'entrée pour la première fois en 1965 d'un administrateur de l'Insee au Cabinet du ministre de l'Économie et des Finances (Jean de Marcillac chez Valéry Giscard d'Estaing).

Terres de mission : de l'Afrique aux SSM

Dans une dimension cependant, l'horizon de l'Insee semble se rétrécir. Avec l'indépendance des états africains, le département de la « Coopération », avec à sa tête Albert Ficatier, va se substituer, dès 1962, à la statistique générale d'Outre-mer. Les statisticiens en poste Outre-mer ne dirigent plus de jure les services, ils deviennent des assistants techniques. Le besoin en cadres autochtones conduit dès 1963 à la création, à Paris, du Centre européen de formation des statisticiens-économistes des pays en voie de développement (CESD), sous la direction de Christophe Kolm, remplacé six mois plus tard par Guy Le Hégarat.

En fait, ce sont les ministères en France qui vont devenir terre de mission pour les cadres de l'Insee. La nouvelle tendance s'amorce à l'agriculture où Gérard Théodore prend la tête d'une division centrale des enquêtes et études statistiques créée en mars 1961 (elle deviendra le SCEES en 1964). En 1965, des cadres de l'Insee, dont Gérard Ader, sont mis à la disposition du Bureau Central de Statistique Industrielle (BCSI).

D'autres ministères ressentent le besoin de constituer ou renforcer des services statistiques : l'Éducation où un Service central des statistiques et de la conjoncture est constitué en 1964 ; le Commerce qui crée, en 1961, un Bureau central de statistiques commerciales, lequel sera transféré à l'Insee en 1966 (un des rares exemples de recentralisation dans le système statistique français). D'autres initiatives sont prises à la Santé (1961), à la Culture (1961), au Tourisme (1962), à la Justice (1964) et au Logement (1966).

Avec l'extension des enquêtes et le développement des services ministériels, les besoins de coordination se renforcent. En 1965 est créé le département des Méthodes et programmes statistiques sous la responsabilité de Maurice Febvay, première apparition dans l'organigramme de la fonction de coordination du système statistique public. Un accord entre Claude Gruson et le directeur du Budget rend obligatoire l'avis de l'Insee sur les demandes budgétaires à caractère statistique des ministères. Cette procédure jouera un rôle important dans l'affermissement de la coordination et contribuera fortement au renforcement des services statistiques ministériels.

L'Insee se verra aussi confier en 1966 le tout nouveau Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs (Cerfa), fonction il est vrai adjacente à ses missions.

Les premiers balbutiements de la régionalisation

L'Insee développe les travaux régionaux depuis le début des années 60 : une division des études régionales est d'ailleurs créée en 1962. Mais la dimension régionale n'est pas prioritaire pour Claude Gruson, qui ne prend pas dans ce domaine d'initiatives marquantes. Les incitations vont venir plutôt de l'extérieur, relayées par les régionaux de l'Insee. La première expérience de régionalisation des comptes nationaux par Pierre Soubie et Jean Salmona a été déjà signalée. La procédure de programmation à moyen terme s'étendant sous certains aspects aux régions, des projections régionales de démographie et d'emploi sont réalisées au niveau central pour la préparation du Ve plan. À partir de 1963, le tome consacré, en annexe à la loi de finances, à la régionalisation du budget comporte une partie statistique qui est à l'origine du futur « Statistiques et indicateurs des régions françaises ».

De manière générale, au début des années 60, la demande d'information économique régionale et locale croît rapidement en région et prend des formes nouvelles. Les bureaux d'information du public, dont les structures n'ont pas changé depuis leur création, ne sont plus adaptés pour répondre aux demandes et archiver les nombreux tableaux que l'arrivée de l'informatique permet désormais de sortir. « Il est temps de passer du stade de la fourniture de tableaux prêts à porter au stade de la statistique sur mesure » comme l'écrivent Paul Carrère et Joël Lamandé qui qualifient la période d'« héroïque ». L'initiative marquante viendra de la Datar qui propose à l'Insee la création d'« observatoires économiques régionaux » qui donneraient une nouvelle dimension aux DR en permettant d'augmenter l'efficacité de l'archivage et de la diffusion de l'information statistique locale.

L'idée est acceptée. Gruson décide le 19 juillet 1966 de créer à titre expérimental deux observatoires à Lille et à Marseille avec une antenne à Montpellier. Ceux-ci seront opérationnels au début de la période Ripert.

De l'autre côté des océans, la statistique se structure avec la création, en 1963, du service régional de la Martinique et, en 1966, du service départemental de la Réunion.

L'élan communautaire

L'Insee n'est pas encore très attiré en début de période par l'activité statistique internationale. Les premières sollicitations viennent de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (Ceca), puis de l'OSCE, appelé plus tard Eurostat. La première enquête « Coûts salariaux » est exécutée en 1960 dans l'industrie. L'enquête sur la structure et la répartition des salaires des ouvriers de l'industrie naît en 1966. La préparation de ces opérations amorce la concertation entre statisticiens des pays membres. L'élan principal en ce sens est donné cependant dans le domaine des comptes nationaux. Dès 1961, l'OSCE, dont Raymond Dumas, ancien cadre de l'Insee, est l'un des directeurs, y a constitué un groupe de travail. André Vanoli est chargé en 1964 de faire des « propositions pour un cadre communautaire de comptabilité nationale » qui sont une des origines du futur Système européen. Au même moment, commence la révision du Système des Nations Unies. Jacques Mayer est membre du groupe mondial d'experts constitué à cet effet. C'est à Jean Ripert qu'il reviendra plus généralement de faire entrer l'Insee à plein dans les discussions et travaux impulsés par les organisations internationales.

L'adieu de Claude Gruson au Service public

Lorsque Claude Gruson quitte l'Insee et définitivement le Service public, au début de 1967, la lutte pour la place à construire dans l'administration et dans la société a été largement victorieuse. Le grand décollage du système d'information statistique, conçu par Claude Gruson comme un domaine de décisions à longue portée, a été réussi, porté par la vague de modernisation qui secoue l'administration et la société. Très lié à l'essor de la planification à la française, le développement de ce système se poursuivra, répondant à des besoins plus larges. Le paradoxe, c'est qu'il ne correspondra pas entièrement à la visée « grusonienne », dans laquelle le système d'information est inséparable d'un projet politique, les organismes de planification, de prévision et de concertation faisant partie du système d'information moderne au même titre que l'organe d'information statistique lui-même. Jean Ripert, qui succède à Claude Gruson, déclarera en 1980 à François Fourquet : « La vision de Gruson est une espèce de surexaltation de la comptabilité nationale (enfin, je simplifie, car la pensée de Gruson est plus complexe que ça) ; mais cette vision grandiose d'un plan utilisant la comptabilité nationale et servant de cadre de référence à l'intérieur duquel s'opère un arbitrage entre les Français, cette vision, l'expérience l'a montré, rencontre les limites du dialogue politique et de la concertation ».

En ce qui concerne l'Insee et son développement, il n'y aura pas de discontinuité entre Claude Gruson et Jean Ripert. La comptabilité nationale (avec ses utilisations) aura beaucoup apporté à l'Insee et en aura beaucoup reçu. Mais elle sera devenue une discipline plus technique, dissociée progressivement du projet de transformation de l'économie et de la société qu'avait porté, avec d'autres, Claude Gruson, dans les années 50.

S'organiser pour être toujours plus utile 1967-1974

Jean Ripert

Introduction

Lorsque Jean Ripert prend ses fonctions en janvier 1967, Gérard Calot et Solange Hémerly préparent le recensement de 1968 et la division « Commerce-Services-Transports » de Louis Verrière s'apprête à adresser aux commerçants les 440 000 questionnaires du premier recensement de la distribution, jamais effectué en France. L'équipe des programmes met au point Fifi. Dans sa prochaine livraison, Études et Conjoncture publiera un article intitulé : « Comparaison des périodes d'inflation et de récession de l'économie française entre 1950 et 1965 », le signataire est Philippe Herzog.

Héritage et filiation

Dans un organisme comme l'Insee, l'arrivée d'un nouveau directeur ne peut jamais être l'occasion d'un bouleversement immédiat. Les investissements statistiques demandent du temps pour mûrir. Impossible d'improviser un recensement, un modèle ou encore une nomenclature. De même, assurer la continuité des séries statistiques est une nécessité qui n'autorise pas les mutations rapides. Enfin, le spoil system peu fréquent dans l'administration française n'a guère de prise dans l'Institut : la technicité des tâches et la légitimation des compétences par l'École rendent ces pratiques quasiment impossibles.

Au delà de cet héritage, somme toute classique, il y a entre Gruson et Ripert une filiation naturelle. Gruson cherchait à mobiliser l'information statistique au profit des travaux à moyen terme et Ripert avait toujours été très attaché aux idées de plan. Les deux hommes partagent l'idée que l'Insee tire sa légitimité de son utilité sociale ; autrement dit, les informations produites doivent s'inscrire dans les débats d'aujourd'hui, les projets dans ceux de demain. Dans ces conditions, la variété des sensibilités politiques et le mélange, « statisticiens classiques », « comptables nationaux », « jeunes polytechniciens attirés par l'économie », souvent difficile à gérer, leur paraît indispensable. Gruson écrit : « Il ne peut en être autrement. Par nos travaux nous devons éclairer des actions qui ne sont jamais purement techniques, qui sont sociales et politiques ».

Cette façon d'approcher les missions de l'Institut leur semble le plus sûr moyen de soutenir la concurrence de la direction de la Prévision et du Plan. À leurs yeux ces deux organismes sont avantagés par leur proximité institutionnelle avec les utilisateurs privés et publics. Toutefois, les années 1967-1974 ne furent en aucune façon la réplique des précédentes. D'une part, Ripert a un tempérament de gestionnaire et d'autre part, l'environnement socio-économique va changer du tout au tout : la croissance régulière s'interrompt en 1973.

Des dossiers très urgents

« Il y avait eu mariage, et fusionner des équipes demande du temps, surtout si les locaux ne suivent pas, et si les statuts et les rémunérations deviennent proprement hétéroclites » (Ripert, Archives orales du Cheff, 1990).

La DG est à l'étroit : Malakoff est choisi

Les locaux de la DG sont devenus mal adaptés, vétustes, parfois insalubres. L'équipement téléphonique y est très insuffisant. De plus, en raison de l'arrivée d'une partie du Seef et de la reprise de la croissance des effectifs, l'espace manque à la DG depuis déjà quelques années. En témoigne l'éparpillement des locaux à la fin des années soixante : l'École est rue de Montmorency, le département des « Entreprises » loge rue Crillon, la rue Boullitte abrite la DR de Paris et les services mécanographiques et informatiques. Enfin la rue Beautreillis accueille le département du « Personnel ». Cette situation gêne la coopération et la coordination entre les équipes ; les divisions d'analyse et de synthèses ont besoin de se connaître et de se reconnaître. Parallèlement, les Finances aimeraient bien récupérer les bâtiments de la rue Crillon et de la rue de Montmorency pour d'autres services. Le dossier déménagement est donc urgent.

Un premier projet « Quai de la Rapée », proche du futur « Bercy » est bouclé en 1968. Les accords administratifs sont obtenus et, au début du mois de mai, une loi de finances rectificative prévoit l'ensemble des crédits nécessaires pour la construction. Mais, en juin, le ministre des Finances d'alors, Maurice Couve de Murville, annule l'opération dans un but d'économie et gèle les crédits. Trois ans plus tard, l'Insee présente un nouveau projet sur Malakoff. Il est accepté et l'Institut négocie une adresse parisienne. Le mur aveugle de l'école a failli s'inspirer d'un dessin de Fernand Léger mais, encore une fois, le coût est jugé prohibitif : le 1 % n'y suffisait pas. Finalement, la « Forêt pétrifiée » de M. Horn ornera le pignon de l'Ensaë.

La rénovation des directions régionales

En majorité mises en place pendant la guerre, les directions régionales sont installées dans des lieux hétéroclites : moulins, usines devenues vacantes, entrepôts commerciaux... Ainsi la DR de Reims occupe un « Grand magasin » et celle de Paris une usine à café à l'enseigne du « Planteur de Caïffa ».

Pas toujours très confortables, ces lieux suscitent le bricolage : par exemple, pour se protéger du soleil qui perce la verrière d'une ancienne fabrique de vêtements pour l'armée, un employé de la DR de Clermont-Ferrand s'est confectionné une guérite autour de son bureau. L'ensemble avait un côté « pathétique » note Ripert à son arrivée. La campagne menée auprès des Finances porte ses fruits : le programme prévoit le relogement ou la rénovation d'une à deux DR par an. C'est ainsi, qu'entre 1967 et 1974, furent relogées les directions régionales de Marseille, Rouen, Poitiers et le service de Saint-Denis de la Réunion. D'une certaine façon, ces inaugurations témoignent de l'euphorie budgétaire qui régnait à la fin des années 60.

Les statuts s'améliorent, l'Insee rajeunit

En 1967, 3 133 titulaires, 132 chargés de mission et 1 140 vacataires travaillent à l'Insee. À l'hétérogénéité des sensibilités - démographes, comptables nationaux, statisticiens classiques plutôt ingénieurs de production, économistes-statisticiens fraîchement sortis de l'École - s'ajoute la multiplicité des statuts : titulaires, contractuels Insee, contractuels DP, analystes-programmeurs, vacataires. Tous ont en commun d'être les « parents pauvres » des Finances : les contractuels ne reçoivent aucune prime et le montant de celles des titulaires n'est pas comparable à celui de la Centrale. De plus, les statuts des personnels ne sont plus adaptés aux missions qui leur sont confiées. Appuyée par les syndicats, la direction de l'Insee va poursuivre la longue bataille engagée durant la période précédente. Les années 1967 à 1971 sont jalonnées de décisions destinées à mettre de l'ordre dans la situation des personnels. C'est l'époque du plan Masselin. Les administrateurs, les attachés et les contrôleurs bénéficient d'un nouveau statut. Les carrières des commis sont reconstituées et des postes d'agents de bureau sont transformés en postes de commis. Les primes des agents C et D sont revalorisées et les attachés perçoivent une indemnité de sujétion spéciale. Une prime de Traitement automatisé de l'information (TAI) est instaurée en 1972, pour l'ensemble des informaticiens de la Fonction publique.

De nouveaux corps de débouchés sont offerts aux administrateurs et aux inspecteurs généraux, mais des corps typiquement Finances tels que ceux de trésorier-payeur général et conservateur des hypothèques leur demeurent obstinément fermés. Les crédits budgétaires obtenus alors permettent de recruter douze à quinze administrateurs par an. Ceux, nombreux, qui étaient entrés au SNS pendant la guerre partent progressivement en retraite : l'Institut rajeunit.

Très engagés avant 68, ces dossiers furent jugés prioritaires par le nouveau directeur général comme le furent ceux de l'informatique et de la recherche.

Informatique : combler le retard

« On leur demandait, étudiez-moi telle variante, ils répondaient, on reviendra dans dix jours ». (Ripert, Archives orales du Cheff, 1990).

En 1967, l'Insee n'a pas encore totalement digéré l'informatique : préférence nationale oblige, le matériel s'est révélé peu adapté aux travaux, le personnel des DR doit être formé et les ordinateurs installés rue Bouillette sont éloignés. Comparés à ses homologues étrangers et notamment au Bureau américain du Census, l'Institut est en retard.

En 1966, le Plan trouve que les modèles gérés manuellement ne permettent pas d'obtenir rapidement des résultats. Le commissaire au Plan, Pierre Massé, qui a travaillé sur les ordinateurs à EDF ne comprend pas. Cette situation provoque des tensions suffisantes pour qu'il envisage de créer ses propres services informatiques. Mais finalement, sous l'influence de Georges Delange, de Louis-Pierre Blanc et du Cepremap, le projet n'est pas retenu. Le Commissariat général du Plan, petite administration légère, ne s'est pas écarté d'un de ses principes, « faire faire aux autres ce qu'ils savent faire ».

Néanmoins, les difficultés informatiques de l'Insee risquent à terme d'affaiblir sa position. En juillet 1967, l'Institut s'équipe d'un ordinateur de la troisième génération : un IBM 360-50. Le 1er janvier 1968, le département de l'« Informatique » est créé, directement rattaché au directeur général. À sa tête M. Henry, mis à la disposition de l'Insee par EDF, pour quelque temps. Ce département comprend la division électronique de l'ancien établissement central et une division des études. Ces deux unités s'occupent de la gestion de l'équipement et de la coordination des travaux. Elles participent aussi aux réflexions menées en ce domaine par les autres administrations. Dans le même temps, la DR de Paris prend en charge le service mécanographique et la section de chiffrage de l'ancien établissement central, ce qui lui permet de disposer d'un atelier de mécanographie propre.

En outre, la direction s'engage dans la déconcentration de la production statistique. Il s'ensuit la mise en place, entre 1969 et 1972 de six CNI. Les difficultés rencontrées alors ne sont pas d'ordre budgétaire, elles tiennent davantage au choix du type de travaux à déconcentrer ou encore au recrutement et à la formation des personnels.

En 1970, Philippe Nasse dispose d'un ordinateur moderne pour élaborer les premiers comptes trimestriels. Il le fait découvrir à ses collègues avec l'orgueil d'un jeune papa.

La « Recherche »

À son retour des États-Unis, en 1968, Edmond Malinvaud est appelé à créer et à diriger le nouveau département de la « Recherche ». Celui-ci aura pour principale vocation de mener à bien certains projets, qui, en raison de leur importance, ne seraient pas efficacement conduits dans les autres unités de l'Insee. De plus, Malinvaud est nommé conseiller technique auprès du directeur général.

Mai 68 : assemblées permanentes à l'Insee

« L'école est en ébullition, les élèves demandent à ce que vous les receviez » avait téléphoné Lévy-Bruhl à Ripert qui assistait à Berlin à un comité de politique économique. C'est donc l'école qui a lancé le mouvement. Peu après l'Insee s'est mis en assemblée permanente : les réunions se tiennent souvent dans la cantine du quai Branly. Les acteurs étaient le Ministère, la direction, les syndicats et le personnel. Le Ministère ne fonctionnait plus vraiment et l'Insee comme les autres directions était livré à lui-même. La direction de l'Insee a tenté « de faire au mieux ». « On a redécouvert le Ministère une fois le calme revenu ».

Les syndicats de l'Insee étaient totalement atypiques : la section Insee de la CGT était très minoritaire au sein de la « centrale ». La CFDT et la CGT de l'Insee voulaient davantage que des négociations salariales et affirmaient leurs différences à toute occasion. Lorsqu'ils siégeaient avec les autres syndicats des Finances (DGI, Douanes, CP...) « ils étaient quelque peu hors de ton » observe le directeur général. « De fait, ils étaient des partenaires assez peu prévisibles », ajoute-t-il. Au sein du personnel, le fer de lance de la contestation comprenait des gens proches des étudiants, soit qu'ils venaient de sortir de l'École, soit qu'ils poursuivaient des études en parallèle. Peu de commis, peu d'agents de bureau s'engagèrent et, à l'exception de Lyon, le phénomène demeurera parisien. Mai 68, semble-t-il, n'a pas été l'occasion d'un rapprochement entre les deux « cultures d'entreprise » qui ont coexisté à l'Insee de 1960 à 1980.

Les jeunes économistes s'interrogeaient sur leurs tâches : « Comment le travail est-il vécu et organisé ? À quoi les statistiques servent-elles ? Au bénéfice de qui les produit-on ? ».

Les réunions plus ou moins houleuses avec les délégations devaient surtout révéler que la majorité du personnel faisait des tâches ennuyeuses et répétitives. En particulier, les frustrations étaient grandes chez les jeunes attachés dont le bagage universitaire leur avait laissé espérer davantage de responsabilités.

Mai 68 a mis en exergue le côté encore très autoritaire de la société française ; à l'Insee, cet aspect s'est trouvé accentué du fait de l'origine militaire de certains cadres. « Une fois la fièvre retombée, il ne fallait pas oublier les promesses faites. C'est ce que Marcel Croze réussit avec l'école. Ce fut plus difficile à l'Institut. » (Ripert, Archives orales du Cheff, 1990).

Mac Kinsey ou le check up de l'Institut

« C'était la grande époque de la RCB, et certains d'entre nous pensaient que l'administration pouvait bénéficier de ces nouvelles méthodes de management. Je souhaitais faire appel à Mac Kinsey persuadé que les polytechniciens ne pouvaient juger leurs pairs. C'était la première fois qu'une administration décidait de se faire auditer par des étrangers ». (Ripert, Archives orales du Cheff, 1990).

Plusieurs facteurs se seraient conjugués pour expliquer le souci d'une révision en profondeur :

- le Planning Programming Budgeting Système (PPBS) de MacNamara devenu RCB (rationalisation des choix budgétaires) en France attire l'attention des directeurs préoccupés de bonne gestion ;

- mai 68 et les échanges réguliers avec les syndicats tendent à prouver que l'on communique mal au sein de l'Insee. À terme, cette situation peut avoir des effets négatifs sur la qualité des travaux ;

- les demandes de statistiques ne cessent d'augmenter : la société veut plus d'informations chiffrées, davantage d'études et surtout un raccourcissement des délais de parution. Parallèlement, l'informatique a accru la capacité d'offre de l'Insee. « Il faut répondre à ces attentes, comprendre ce changement d'échelle et nous adapter en revoyant notre organisation » déclare Ripert ;

- enfin, l'articulation avec les directions régionales n'est pas satisfaisante. Les directeurs régionaux reçoivent directement leurs instructions du directeur général. Ripert observe « Vous ne pouvez interagir de façon significative avec plus d'une dizaine de personnes ; vous vous occupez de certaines choses, et forcément vous en délaissez d'autres ». De plus, les concepteurs de la DG tirent à hue et à dia pour que leurs travaux passent en priorité.

S'agit-il de « remettre l'Insee sur ses rails » comme a titré l'Express, ou simplement de conduire une réflexion d'ensemble sur les structures de l'Institut. Toujours est-il que les consultants font leur entrée quai Branly en 1970.

Fort de l'expérience du Plan, le directeur général est convaincu que, pour réussir une telle entreprise, l'ensemble du personnel doit y être associé dès son démarrage : Lévy-Bruhl, Delain et d'autres, comme Bernard Bruhnes et Pierre Le Roux, ont apporté un concours décisif. Après sept mois de travail et plus de deux cents interviews, les consultants remettent leur rapport : clarifiant les missions, voire les métiers (production, analyse, diffusion), ils en tirent les conséquences sur l'organigramme.

La direction de la « Production » est créée, ou plutôt recrée. En effet, la fonction avait existé puis disparu, au nom de l'autonomie des directeurs régionaux. Également, auprès de chaque directeur régional est nommé un « adjoint chargé de l'exploitation » : le chef du service production. L'équipe de Mac Kinsey avait dressé le constat suivant : « En 1970, la production de statistiques représente 85 % de l'activité des DR. Elle est peu ou mal coordonnée, il s'ensuit des problèmes de qualité et de délais ». « Cette recommandation fut la plus audacieuse et la plus controversée » disent-ils. Ils ajoutent « seul M. Théodore, alors à la statistique agricole, semblait susceptible d'être accepté dans le poste ». (J. Ruffat, consultant Mac Kinsey, responsable de la première phase du projet). La réforme fut en réalité incomplète. Au projet initial de deux unités de la direction de la « Production » chargées de la réflexion et des méthodes et de l'organisation et de la gestion furent substituées, début 1972, deux unités coiffant respectivement les DR et les CNI.

La mise en place du « Secrétariat général », confiée à Raymond Lévy-Bruhl, répond à deux soucis : d'une part rassembler et déléguer clairement les tâches de gestion, d'autre part se donner les moyens d'une véritable programmation financière des travaux ; le Programme annuel de travail (PAT) fait son apparition.

Comparés à nos homologues étrangers, la création du département de la « Diffusion » s'avère d'une très grande nouveauté pour l'époque. Philippe Berthet qui en avait été l'inspirateur et devait en prendre la direction meurt à ce moment-là. Le département naîtra le 1er juin 1972 sous l'égide de Pierre Delain. Mais il fallut de nombreuses années pour que la Diffusion prenne vraiment toute sa place. De même, la création d'un département « Coordination statistique et comptable », confié à André Vanoli, donne à cette fonction une extension qui ne se retrouve nulle part ailleurs : dans les domaines à la fois de l'organisation (relations avec le service statistique public, relations internationales hors coopération), des concepts (normes statistiques et comptables, nomenclatures), des résultats chiffrés (synthèses des comptes nationaux annuels) et de la consultation des utilisateurs et des partenaires sociaux (secrétariat du CNS).

Enfin, Mac Kinsey relève que le corps des administrateurs lui paraît hypertrophié : le rapport conclut à la nécessité de lui trouver des débouchés extérieurs. Pierre Delain est chargé de recevoir les administrateurs à leur demande ; rien de systématique n'est mis en place.

« Cette réorganisation fut à peu près bien reçue, même si certains, comme il est normal, n'étaient pas complètement heureux. En tout cas, j'ai pu l'utiliser dans les débats budgétaires, et mon successeur également pendant quelque temps. Elle permettait de démontrer nos faiblesses en matière d'effectifs et d'équipement. » (Ripert, Archives orales du Cheff, 1990).

L'ouverture

Il s'agit de légitimer l'Institut et faire en sorte que l'on ne puisse plus s'en passer. Le colloque de Villemetrie (23-24 juin 1967), la Commission de l'Information économique du VIe Plan et l'étude de marché conduite par Mac Kinsey ont conclu que si l'Insee veut répondre aux attentes sociales, il doit :

- apprécier les besoins d'informations qui émergent à l'occasion des transformations socio- économiques ;
- définir les priorités à moyen terme en tenant compte des préoccupations des utilisateurs potentiels ;
- diffuser les résultats le plus largement possible.

En résumé, l'Institut doit s'ouvrir sur l'extérieur. La création du CNS, la mise en place du réseau des observatoires, la refonte des publications et la décentralisation des services statistiques au sein des ministères sont les moments essentiels de cette ouverture.

Le difficile dialogue du CNS

Le Conseil national de la statistique, créé en 1972, a répondu au besoin d'associer de façon systématique les représentants des chercheurs, des administrations, des organisations professionnelles et syndicales à la mise au point du programme d'enquêtes et à la réforme des principaux outils telles les nomenclatures. Il s'agit de faire débattre, en même temps, les utilisateurs (la demande) et les statisticiens (l'offre) et ce le plus en amont possible du lancement des opérations. Simultanément, la mise à plat du programme fournit l'occasion d'éviter les travaux redondants. Le Cocus, son ancêtre, n'avait pour mission que la coordination des travaux.

Le dialogue est difficile : les uns et les autres ne partagent ni les mêmes approches, ni le même langage et finalement chacun se sent incompris. Les statisticiens garants du coût et de la continuité statistique pensent méthodes et contraintes, se situent dans un horizon temporel long et proposent des fichiers. Leurs interlocuteurs raisonnent à plus court terme, ils souhaitent des données pour éclairer des décisions particulières : les formes de mise à disposition les intéressent plus que les modes de production.

De fait, la patience a été récompensée. Par le canal du CNS, animé par André Vanoli, l'Institut s'est progressivement assuré d'une large concertation préalable à toute opération statistique. L'agrément du CNS garantit la pertinence (la priorité donnée l'a été au nom de la collectivité) et le secret statistique, assure la non-redondance des opérations statistiques et limite la charge des enquêtes (simplification des questionnaires, recherche de sources administratives alternatives).

En outre, le CNS s'est révélé un lieu de médiation idéal lorsqu'il y a « crise sur le chiffre » par exemple, dans tous les moments récurrents de doute sur « l'indice des prix à la consommation ».

Apprivoiser les publics avec les observatoires

Les DR « travaillent » pour la région, souvent pour le Préfet. Ces relations d'études et d'informations dépendent assez largement de la personnalité du directeur régional. Cependant, à l'exception des enquêtes de conjoncture régionale, les DR consacrent l'essentiel de leurs forces à la production de statistiques nationales.

Le concept d'observatoire avait pris corps sous Claude Gruson. Au départ, il s'agissait de créer des centres de documentation inter-administratifs mis en place et animés par l'Insee. En avril et mai 1967, Raymond Marcellin alors ministre du Plan et Jean Ripert inaugurent les premiers observatoires économiques régionaux (OER) de Lille et de Marseille. Mac Kinsey systématise le projet de la diffusion en montrant leur spécificité par rapport à la production et à l'étude. Parallèlement, à la DG, certains comme Philippe Berthet et Pierre Nardin estiment que nos données ne sont pas utilisées parce qu'elles sont méconnues.

Les locaux des observatoires doivent être modernes, situés au cœur des villes et posséder un prestige suffisant pour mériter le titre d'« observatoires régionaux ». Les observatoires se voient confier trois tâches essentielles. La première est d'aller à la rencontre de clients potentiels, de partenaires éventuels. De par leurs activités certains groupes locaux peuvent constituer des relais pour faire circuler au plus près du terrain les informations pertinentes : ce sont les Systèmes locaux d'information. La consigne est : « bougez », « ne restez pas derrière votre bureau », « allez là où il se passe quelque chose ». Les personnels des OER reçoivent des formations à l'entretien.

La deuxième est de compléter les fichiers de l'Insee (essentiellement RP et emploi) en mobilisant les autres sources d'informations locales et régionales afin de fournir conseils et données aux utilisateurs. Le mot « clients » apparaîtra nettement plus tard. Sauf pour les publications, la gratuité est la règle. Enfin, faire « remonter » les demandes à la DG aux fins d'analyse. Comparées aux métiers traditionnels de l'Institut, ces tâches sont puissamment originales. La visibilité locale de l'OER apparaît une condition de réussite décisive. Est-ce ce qui a motivé le titre de directeur pour le responsable ? Une chose est sûre, les premiers directeurs d'observatoires économiques régionaux ont des personnalités très affirmées et un passé professionnel original : Jean Bertherat à Lyon, Patrick Maréchal à Nantes, Jean Salmona à Marseille, Norbert Divoy à Lille.

Le réseau sera presque totalement mis en place en 1976, en même temps qu'il devient un véritable interface de l'Insee avec ses utilisateurs.

De fait, au fil des années, les métiers se sont fécondés mutuellement et c'est l'ensemble de l'Institut qui est passé progressivement d'une logique de service émetteur à une logique de services rendus à des clients clairement identifiés.

Refonte des publications

L'appareil de diffusion mis en place vers 1950 ne répond plus à l'offre, c'est-à-dire à la production de l'Insee, et la revue Études et Conjoncture est devenue un véritable fourre-tout où se mêlent des articles de niveau et de technicité très divers, n'ayant que très peu de liens les uns avec les autres. La demande, elle aussi, évolue. Les spécialistes ne sont plus les seuls clients. Une couche nouvelle d'utilisateurs apparaît, soucieuse d'avoir une

vue générale et complète des résultats des travaux de l'Insee, mais peu intéressée par les précisions méthodologiques ou le résultat des travaux de recherche. Tel est le bilan que dresse l'Institut sur ses publications en 1967-1968. Jean Broizat, journaliste à la Vie française, recruté par Gruson en 1966, est chargé d'adapter les publications à un public plus nombreux et plus divers. Les nouvelles revues s'appellent : Économie et statistique, Tendances de la conjoncture, Annales de l'Insee, ainsi que les Collections de l'Insee. En même temps disparaît Études et Conjoncture, la revue bien connue à la couverture blanche et rouge. Mais le Bulletin Mensuel de Statistique (bleu) continue de paraître.

La refonte conduit à spécialiser les revues pour tenir compte de la diversité des publics. L'élément essentiel de la réforme est une revue mensuelle, Économie et statistique, qui sert d'élément fédérateur à un ensemble forcément complexe. Cette revue centrale est destinée certes aux spécialistes, mais doit être également accessible par toute personne cultivée s'intéressant à l'économie. Le souci de lisibilité se traduit par la création d'un poste de rédacteur en chef : la réécriture est de règle. La fonction finira par s'imposer non sans mal pour les auteurs et les rédacteurs.

Le premier numéro d'Économie et statistique paraît en mai 1969 : Michel Aglietta et Raymond Courbis signent l'article présentant Fifi.

Le Sisa se développe dans l'interdépendance

S'ouvrir, c'est comprendre qu'un ministère souhaite disposer de données adaptées à ses missions et fournies en fonction de ses calendriers. Il faut donc composer entre ces besoins légitimes et la nécessaire coordination de l'appareil statistique : plus les enquêtes sont « appareillables », plus les comptes s'articulent entre eux, plus le potentiel s'enrichit.

Toute la stratégie d'André Vanoli, qui, comme le disait Ripert, « avait compris tout le profit que l'Institut pouvait tirer des outils comptables pour développer et coordonner l'ensemble du système statistique français », a consisté à construire progressivement un système d'information statistique de l'administration (Sisa), en approfondissant la voie de la décentralisation, tout en assurant une coordination forte. Celle-ci est basée à la fois sur des instruments techniques (nomenclatures communes, répertoires, cadres et concepts de la statistique économique dérivés de ceux de la comptabilité nationale et du plan comptable général), sur une culture d'entreprise commune véhiculée par les administrateurs et attachés formés à l'Ensaë et qui se voient offrir des postes dans les services statistiques des ministères (appelés à tort parfois « services extérieurs ») et sur la participation collective aux instances de concertation (CNS). Entre 1967 et 1974, la création ou la réorganisation de services statistiques concernent la justice, l'environnement, les transports et le ministère de l'Industrie.

Défense et illustration d'une légitimité grandissante

« Je reconnais volontiers que les statisticiens sont plus à l'aise avec les chiffres qu'avec les journalistes ». (Ripert, Le Monde).

Faire est une chose, faire savoir en est une autre. L'Insee s'y emploie : le bureau de presse s'organise et le directeur général marque de son empreinte les relations internationales.

Traditionnellement, les directeurs de l'Insee, en région et à Paris, n'hésitent pas à saisir la presse pour éclaircir des malentendus qui risquent de porter préjudice à l'institution. Closon et Gruson le firent, Ripert continua. Par exemple, en novembre 1968, le directeur général écrit au Monde pour expliquer la différence entre « logements vacants » et « logements disponibles ». Traditionnellement aussi, l'Institut se sert des journaux pour annoncer et faciliter des opérations d'envergure comme le recensement. C'est ainsi que Jacques Desabie et Gérard Calot s'appuient sur la presse et le salon de L'Enfance pour lancer le recensement de la population de 1968 : Sybille Lemoine, cinquante millionième Française, reste dans toutes les mémoires.

Toutefois, à la fin des années soixante, les relations avec la presse, bien qu'encore limitées, ne font pas l'unanimité. Pour les uns, les journalistes sont des gens quelque peu dangereux qu'il vaut mieux éviter ; pour les autres, les médias représentent un canal de diffusion en direction du grand public dont il faut se servir : « Il faut que l'on parle de l'Insee en bien, mais même en mal, c'est utile » (Jean Broizat). La seconde école va l'emporter pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le jeune bureau de presse mis en place par Gruson s'organise : sous la responsabilité de Broizat, puis de Jean-François Moreaux, les relations avec les médias deviennent plus systématiques, un capital de confiance s'établit, un code de bonne conduite prend corps. Ensuite, les journalistes, à l'instar de leurs collègues anglo-saxons, prennent goût aux chiffres et notamment aux données de l'Insee. Les débats sur l'indice se poursuivent ; s'y ajoutent ceux sur les définitions du chômage. L'inquiétude sur la conjoncture exacerbe les attentes pour les derniers résultats. Cette gourmandise pour l'information économique ne va pas sans incident et la procédure de l'embargo se généralise. Les travaux de l'Institut suscitent également la discussion. L'article de Jean-Jacques Branchu « Les charges des entreprises françaises

» publié dans Économie et statistique en 1970, revenant sur une idée reçue, fait l'effet d'une petite bombe. Enfin, les jeunes auteurs d'Économie et statistique ne sont pas insensibles aux reprises dans la presse. Symbole tout à la fois d'une légitimité conquise et d'une indépendance reconnue, la formule « L'Insee dit que... » supplante progressivement le « Selon les statistiques officielles... »

Garder l'Insee dans le peloton de tête des offices

« Est-ce que l'on a l'occasion d'avoir des contacts avec l'étranger ? » demande Ripert à Gruson peu avant son entrée à l'Insee. « La statistique a une activité internationale très intense » lui fut-il répondu. (Archives orales du Cheff, 1990).

Il n'est pas encore question de globalisation financière mais l'internationalisation des échanges est en marche et l'intégration européenne s'accélère. Les politiques communes, notamment agricoles, rendent nécessaires des comptabilités comparables. Les années soixante et soixante-dix sont les grandes années de l'harmonisation des comptes nationaux. Ripert, Mayer puis Vanoli participent activement aux travaux de la Commission statistique de l'ONU pour le Système de Comptabilité Nationale (SCN) et à ceux de la Commission européenne pour le Système Européen de Comptes économiques intégré (SEC). L'Insee exporte aussi son savoir-faire : il met en place les premiers comptes colombiens. Le département de la Coordination statistique et comptable est internationalement reconnu.

Témoignage de réunions régulières à Bruxelles, la première enquête sur les coûts salariaux dans l'ensemble de l'industrie est lancée en 1967, la même pour le commerce, les banques et les assurances le sera en 1971.

Les directeurs des offices statistiques de Suède, de Norvège, du Canada, du Royaume-Uni, des Pays-Bas et de la France estiment avoir suffisamment d'affinités dans leurs orientations pour former un club. Ils se réunissent une fois par an et les échanges de vues totalement informels dépassent le simple cadre des réunions techniques. Ils portent aussi bien sur le secret statistique que sur les relations avec la presse, ou la place faite aux études. Le directeur général cherche à ce que l'Insee reste dans le peloton de tête des offices ; ces réunions, d'une certaine façon, lui facilitent la tâche. Dans ce contexte, une collaboration amicale se noue avec C. Moser, directeur du Central Statistical Office anglais. C'est ainsi que Ripert prend connaissance du premier Social Trends. L'Institut, ne pouvant être en reste, se met à réfléchir au futur Données Sociales.

La jeunesse de l'Institut à l'épreuve

Des enquêtes « ménages » à l'analyse sociale

À la fin des années soixante, un fort courant de pensée se développe dans les pays industrialisés. On peut le résumer ainsi : « Le PIB mesure une production matérielle, il laisse de côté les prélèvements opérés sur l'environnement, le coût du travail accéléré sur la santé ou encore les inégalités susceptibles d'accompagner la croissance. L'analyse sociale doit contrebalancer la vision strictement « économiste » du progrès social. Il ne s'agit pas de désertier le champ de l'économie mais d'en faire apparaître la facette sociale. Les chiffres doivent investir des domaines nouveaux, la réflexion se faire pluridisciplinaire ».

En provenance des États-Unis, le livre de Duncan, « Social Indicators », publié en 1967, obtient un succès international. En France, Mai 68, révélateur de fortes tensions sociales démontre la nécessité de telles approches. En 1969, Jacques Delors élabore avec ses élèves de l'ENA un volume « d'indicateurs sociaux pour la France ».

En 1971, Ripert met en place un groupe de travail dont il confie la présidence à Jacques Dumontier ; le rapporteur est Paul Dubois. Des sociologues sont interrogés, les orientations prises par les autres instituts sont étudiées... Le rapport est remis fin 1972. Quatre directions de travail sont retenues :

les comptes nationaux seront complétés par des comptes satellites ; le nouveau système a été prévu pour cela ;

grâce à Jacques Desabie, les enquêtes sur les ménages ont été extrêmement développées et pratiquement toutes sont « appareillables » ; ces données seront mobilisées pour faire le point sur la situation de certaines sous-populations comme les personnes âgées ou les jeunes... ; des indicateurs sociaux seront utilisés dans le cadre de l'évaluation de politiques sociales particulières ;

il est décidé de faire Données Sociales ;

le compte de l'environnement est lancé ; E. Andréani est chargé par le Plan d'évaluer la politique menée en direction des personnes âgées ; Alain Darbel est le rédacteur en chef du premier Données Sociales qui sort fin 1973.

Au démarrage, la direction des Synthèses, dirigée par Yves Ullmo, est très impliquée dans ces travaux. Les opérations « indicateurs sociaux », telles celles menées par l'OCDE, se révèlent assez décevantes faute d'être

clairement articulées sur des politiques. La crise suggère, à tort, que ces travaux peuvent de nouveau passer au second plan.

La spécificité de la dimension régionale s'affirme

Les travaux régionaux se développent et le volume « Statistiques et indicateurs des régions françaises », annexe à la loi de Finances, paraît pour la première fois en 1967. Mais la production continue à absorber les DR ; surtout, le débat autour de la décentralisation des travaux n'est pas tranché. Autrement dit, les DR ont-elles la possibilité de conduire des enquêtes et études locales pour répondre à des besoins strictement locaux ? La spécificité du régional s'affirme sans qu'aucune réponse claire ne soit apportée. Il faut reconnaître que la Datar exerce une forte pression. Progressivement, à l'initiative de la direction de la Production, de modestes enveloppes de moyens sont dégagées au bénéfice des DR.

Dès le printemps 1967, des Services régionaux sont ouverts à Amiens et Caen. L'Insee comble ainsi une lacune de son réseau régional. La présence au chef-lieu de la région d'un service permanent lui permet d'élargir les possibilités de diffusion de l'information statistique et économique auprès du public et d'améliorer ses contacts avec les autorités et les organismes qui désirent faire appel à ses moyens d'étude. Plus tard, en 1971, un autre service sera ouvert à Besançon et, en 1974, un service interrégional « Antilles-Guyane » verra le jour à Pointe-à-Pitre, pour coordonner les activités des services départementaux de Guadeloupe, Martinique et Guyane.

La régionalisation des comptes nationaux démarre, en liaison avec la Comptabilité publique ; les statistiques sur les collectivités locales sont développées. Au niveau régional, les travaux sur l'emploi progressent.

Symboles d'une certaine autonomie, les premières revues régionales paraissent en 1971 : Dimensions à Dijon, Statistiques et études Midi-Pyrénées, Reflets de l'économie franc-comtoise. La création à Marseille, toujours en 1971, du Centre d'études statistiques du développement régional (CESDR) va au delà du symbole : il consacre la dimension régionale des statistiques.

L'intérêt pour le court terme s'accroît

Jusqu'à l'arrivée de Claude Gruson, études de conjoncture et études économiques vont de pair. À partir de 1961, d'autres types d'études se développent qui s'appuient sur les comptes nationaux et la modélisation à moyen terme. D'une certaine façon, ces travaux portent ombrage aux études conjoncturelles. Le modèle Fifi mis au point entre 1965 et 1967 est opérationnel pour la préparation du VI^e Plan ; au service des programmes dirigé par Dubois, le travail est intense. Toutefois, le contexte socio-économique décrit par le modèle change progressivement : croissance moins régulière, économie administrée plus réduite, marché du travail moins régulé... L'utilité sociale des modèles de moyen terme diminue au cours de la période. Simultanément, les comptes trimestriels sont de plus en plus attendus comme le sont les chiffres sur l'emploi ou l'indice de la production industrielle. L'intérêt pour le court terme est de nouveau au premier plan : Philippe Nasse engage la préparation de Métric.

Les statistiques d'entreprise sur leur lancée

Les données sur les entreprises profitent de l'avancée informatique. Des travaux lourds engagés dans la période précédente, sous l'égide d'André Hamaide et Paul Dubois, viennent à maturité, comme le système annuel d'enquêtes auprès des entreprises industrielles et commerciales. Des projets importants démarrent : Sirène, Suse (Système unifié de statistique d'entreprises) et File (Fichier intégré de lancement d'enquêtes).

Mais les questionnaires demeurent peu populaires auprès des entreprises et de leurs chambres syndicales. L'Institut incite les fédérations professionnelles à moderniser leurs méthodes afin d'améliorer la qualité des informations fournies. Le succès n'est pas total. Simultanément, on s'emploie à utiliser le plus possible des sources d'origine administrative pour alléger le travail des enquêtés. En 1969, l'Insee se sert pour la première fois des bordereaux Urssaf pour suivre l'évolution à court terme des salaires et de l'emploi.

De son côté, la statistique agricole fait des progrès considérables : enquêtes par sondage sur les structures, les superficies et les rendements. Un recensement agricole a lieu en 1970. Le réseau d'information comptable agricole (Rica), qui constitue en fait une « enquête-secteur », se met en place à l'initiative de la CEE.

Ripert, nommé président du « Comité de simplification des formulaires administratifs et statistiques », se montre déçu par les résultats de ce travail et déclare : « Les services du personnel des Finances ne font pas ce qu'il faut pour mettre bout à bout leurs fichiers sur informatique. Je ne suis pas étonné qu'ils ne connaissent pas leurs effectifs ». (Ripert, Archives orales du Cheff, 1990).

Le contexte a changé, l'Institut aussi

En novembre 1974, lorsque Ripert devient Commissaire au Plan, Jacques Boudoul prépare le recensement de la population de 1975, la première enquête annuelle d'entreprise dans les transports est en cours, l'équipe des Programmes met au point le modèle DMS, dans le numéro de novembre d'Économie et statistique Michel Pétry publie « Vers une agriculture spécialisée », alors que Robert Boyer, Jacques Mazier et Gaston Olive, de la DP, présentent le « nouveau modèle macro-économique : Star ».

Cette continuité masque les changements profonds intervenus au cours de ces sept années. Mai 68 a quelque peu ébranlé le système des valeurs, notamment hiérarchiques. D'abord mise en question, la croissance se dérobe et le chômage a doublé entre 1968 et 1975.

La statistique « miroir de l'histoire » épouse son temps : l'analyse sociale, les études régionales et les modèles de court terme ont le vent en poupe. La diffusion n'est plus seulement un mot. L'informatique transforme les travaux de production. De nouveaux métiers couplés à de nouvelles structures naissent. La mise en place des centres informatiques, des centres d'exploitation, des services régionaux et des observatoires en témoigne. Le personnel de l'Institut travaille dans des locaux plus modernes, les programmes annuels de travail prouvent leur utilité...

Consolidation de l'Institut et de son indépendance 1974-1987

Edmond Malinvaud

Introduction

Lorsqu'en 1974, Jean Ripert quitte l'Insee pour le Commissariat au Plan, il faut lui trouver un successeur largement accepté, à l'extérieur comme à l'intérieur de l'Institut. Edmond Malinvaud, alors directeur de la Prévision, est un économiste-statisticien prestigieux et il appartient au corps des inspecteurs généraux de l'Insee. Sollicité, il hésite à sacrifier en partie ce qui l'intéresse le plus, la recherche et l'enseignement de l'économie et de l'économétrie. Il se laisse néanmoins convaincre et conservera son poste jusqu'en novembre 1987, tout en poursuivant une importante production scientifique.

Le hasard fait que l'arrivée de Malinvaud coïncide avec le premier choc pétrolier et le début d'une longue période de turbulences. Le nouveau directeur général a pour premier souci d'en préserver l'Institut.

Consolider les acquis

« Mon souci était de permettre à l'Insee de digérer ces transformations, et de travailler dans le calme, à l'abri des agitations de toutes sortes. Permettre aux projets de mûrir et de se concrétiser, faire confiance aux individus et à leurs initiatives, et répondre régulièrement et le plus complètement possible aux attentes de la société. J'avais d'ailleurs été appelé par certains de mes collègues pour cela, et cela correspondait à mon tempérament ». (E. Malinvaud, 1990).

Les années Gruson et Ripert avaient été marquées par d'ambitieux projets : intégration de la comptabilité nationale et des projections pour le Plan, lancement de grandes enquêtes auprès des ménages, débuts de l'informatique, réforme Mac Kinsey, création des observatoires économiques régionaux, lancement de nouvelles publications... Après ces grandes effervescences, le temps est venu de consolider les acquis. Malinvaud estime que son rôle est de concrétiser et d'installer dans la réalité toutes ces innovations, plutôt que d'en lancer d'autres, d'autant que la période est moins favorable du point de vue des crédits. Plus tard, il insistera sur l'amélioration de la qualité de la production statistique, la réduction des délais de mise à disposition de l'information et l'ouverture de l'Institut sur l'extérieur.

L'accumulation d'un capital de technique et de crédibilité

« La statistique n'a vraiment son utilité qu'assez longtemps après qu'on l'ait initialement conçue. » (E. Malinvaud, 1986).

L'Institut est dépositaire d'une forme de patrimoine collectif dont l'accumulation a été très longue. Ce capital accumulé est tout autant un capital technique d'outils d'enregistrement et de mise en forme de données qu'un capital de crédibilité, tissé par des liens construits peu à peu avec divers partenaires. De ce point de vue, la période Malinvaud a été caractérisée par la réalisation et la mise en œuvre, dans une atmosphère relativement calme, d'investissements lourds programmés dans la période antérieure et nécessitant de longs délais : système unifié de statistiques d'entreprises, fichier Sirène, saisie en ligne et traitement informatisé plus performant du recensement (système Colibri), réforme des nomenclatures d'activités économiques et des professions (NAP et PCS), développement des comptes intermédiaires et des comptes satellites de la comptabilité nationale, arrivée à maturité de la modélisation macro-économique (DMS), comptes trimestriels et intégration de ceux-ci aux travaux de conjoncture (Métric). Il faut y ajouter le déménagement de la DG et la réinstallation d'une douzaine de DR ou SR dans des bâtiments plus modernes que les usines et magasins anciens, légués par la période Carmille.

Mais cet accroissement du capital technique ne saurait être séparé de celui du capital de relations et de crédibilité. Ceci se fait d'abord par la construction progressive d'un système intégré de statistiques administratives (Sisa). Des services statistiques de ministères sont créés ou renforcés pendant cette période. Animés par des cadres de l'Insee, prêtés ou détachés, ces services sont coordonnés à travers des techniques et des nomenclatures communes.

Cela se fait aussi par la mise en place et l'animation d'instances de consultation des partenaires de l'Insee. Les administrations et les organisations représentatives économiques et sociales siègent au Conseil des études et aux Comités régionaux de l'information économique et sociale (Cries) dans certaines régions.

Enfin, la diversification des instruments de diffusion, la mise en place généralisée d'observatoires économiques régionaux et de réseaux de correspondants locaux insérés de façon décentralisée dans la vie économique et

sociale ont contribué à accroître la notoriété de l'Insee et à asseoir son audience. Mais cela s'est fait à des échelles et selon des modalités fort diverses d'une région à l'autre.

Des débats sur la spécificité de l'Insee

« Si elles sont éclairées par de bonnes analyses, éventuellement contradictoires, les discussions obligeront les partenaires à une rigueur accrue, c'est-à-dire finalement à une connaissance plus juste des réalités les concernant. » (E. Malinvaud, 1979).

La diversité des missions de l'Insee, plus grande que celle observée dans des institutions étrangères homologues, a été maintenue, mais les rôles ont été plus soigneusement spécifiés. Ainsi, une distinction plus nette entre « commanditaires » (Plan, ministères...) et « fournisseurs » est apparue, là où, auparavant, une plus grande proximité par rapport aux sphères de la décision rendait cette séparation moins évidente. Certains le regrettent un peu, tandis que d'autres estiment que cette évolution rend plus crédible la revendication d'indépendance et de neutralité. Le débat récurrent autour de la notion d'autonomie est sous-tendu par deux exigences contradictoires : maintenir des liens forts avec des partenaires de poids tout en affirmant une position de neutralité et une technicité nettement différentes de celles des autres acteurs.

Malinvaud accepte une grande variété de manières de faire sous réserve que le travail soit sérieux et de haut niveau. Cette confiance accordée aux initiatives personnelles explique que les quelques expériences de partenariat ne sont pas venues de l'institution, mais de personnes insérées dans des réseaux de relations extérieures. L'Institut, qui n'a pas découragé ces tentatives, a pu en tirer bénéfice. Il en a été ainsi pour des opérations montées avec des laboratoires de l'Université ou du CNRS, avec des administrations ou avec des associations, tels les accords passés avec la Mire (ministère des Affaires sociales) pour des exploitations secondaires de l'enquête « Étude sur les conditions de vie », avec le Bipe (projections glissantes détaillées), avec le Sénat (utilisation des modèles macro-économiques) ou avec l'Association française des économistes d'entreprises. Ces relations avec l'extérieur sont acceptées avec ouverture d'esprit et prudence, plutôt que systématiquement voulues et organisées.

La perception d'un environnement devenu plus concurrentiel survient vers la fin des années 70 avec le développement des banques de données dans certains pays étrangers. L'idée émerge alors qu'un marché important va se développer et qu'à moins de risquer d'être contourné ou pillé, l'Insee doit y participer. Celui-ci a déjà mis en place des banques de données pour son propre usage ou celui de ses partenaires proches : Sic (Système d'information conjoncturel), Sphinx (base documentaire pour les observatoires)... Il doit réfléchir, d'une part, à la façon dont il pourrait mettre à disposition ses bases et en créer d'autres pour les données d'analyse macro-économique ou les données communales et, d'autre part, aux changements nécessaires en terme de stockage de données et de mise à disposition. Cela aboutira, sous l'impulsion de Jacques Mayer et de Jean-Louis Bodin, à la création de la banque de données macro-économiques (BDM) par Michel Dappe et de la banque de données locales (BDL), par Jean Anfré.

Par ailleurs, l'Administration, par l'intermédiaire de l'Insee et de la direction de la Prévision, dispose alors d'un quasi-monopole en matière de prévisions économiques. En 1979, Valéry Giscard d'Estaing, alors Président de la République, demande à René Lenoir un rapport sur l'information économique et sociale. Ce rapport propose « un système pluraliste des centres d'étude et de prévision, gage de succès, de véracité et d'un dialogue social plus concret ». A la suite de sa publication, l'Insee appuiera la création de trois instituts liés à l'Université (l'OFCE), au patronat (l'Ipecode) et aux syndicats de salariés (l'Ires), ouvrant ainsi un espace de concurrence dans ce domaine. Plusieurs membres de l'Insee seront ensuite recrutés par ces instituts.

Un savant respecté et libéral

Par sa compétence scientifique, sa rigueur et la façon dont il intervient, quand c'est nécessaire, auprès des responsables administratifs et des partenaires de l'Insee, Malinvaud a fortement contribué à renforcer la légitimité et l'indépendance de l'Institut. Il laisse jouer les rouages de l'institution quand ceux-ci tournent bien, mais met tout son poids dans la balance quand il le faut. Par son tempérament, il est spontanément peu tourné vers les larges débats, mais il sait intervenir discrètement et efficacement pour préserver l'autonomie et l'image de l'Insee quand cela est nécessaire. Il a su maintenir l'exigence civique à un très haut niveau, car il la respecte profondément. Il porte son énergie sur la défense et l'illustration des valeurs de la science, et sur le bon développement des opérations lancées auparavant. Cette attitude contribue à permettre à l'Insee de supporter des bourrasques conjoncturelles, mais tend aussi à l'isoler dans une certaine mesure, en rendant son activité à la fois évidente et invisible, presque magique, et donc peu questionnable et, de fait, assez peu questionnée quant à ses procédures (malgré des débats sur l'indice des prix ou la mesure du chômage). Quelques conflits restent discrets, d'autres arrivent sur la place publique et sont largement évoqués dans les médias. Mais Malinvaud a toujours pu maintenir l'indépendance de l'Institut.

La confiance a priori dans ses subordonnés, une manière de réserve proche de l'understatement britannique, l'attachement exigeant aux normes et à la rigueur du travail scientifique, une autorité naturelle et évidente pour

imposer cette exigence, c'est tout cela qui, peut-être, caractérise le mieux l'atmosphère que Malinvaud a su créer pendant les treize années où il a été directeur général.

Les directions régionales affirment leurs personnalités

« Prise en compte de la dimension régionale et locale dans l'élaboration des statistiques nationales, mise en place d'équipes régionales disposant de cadres de haut niveau et de moyens de dépouillement, ce double objectif est devenu absolument prioritaire pour les années 80 » (E. Malinvaud, 1977).

La décentralisation administrative et politique s'accélère avec la loi de décentralisation de 1982 et entraîne un transfert de certaines responsabilités en matière d'équipement, d'action sociale, de formation..., de l'État aux départements et aux régions. Certains se demandent si des « Irsee » (instituts régionaux) ne pourraient pas se créer, dépendant des collectivités locales nouvelles. Il n'y aura finalement pas de modifications de la structure administrative de l'Insee, mais les possibilités d'initiatives originales de ses DR s'accroissent, notamment pour la diffusion et les études. Dans la mesure où les usages régionaux et locaux de la statistique se développent du fait de la mise en place de nouvelles instances de délibération et de décision, les DR multiplient les contacts avec des partenaires locaux. Les contrats de plan État-région actent souvent de nouvelles modalités de coopération en matière de collecte et de diffusion d'information.

Le développement des pôles études et diffusion et l'évolution des profils professionnels du personnel conduisent à ce moment à poser la question de la place relative des DR par rapport à la DG. Cela ne concerne pas uniquement les études et les observatoires mais aussi les services de production, dont le personnel prend aussi l'habitude de nouer des contacts avec l'extérieur. On peut citer plusieurs exemples allant dans ce sens : avec les Centres de formalités des entreprises (CFE) dans le cadre de la participation à la gestion du nouveau fichier Sirène ; avec les mairies dans le cadre des statistiques d'état civil et du recensement de la population, mais aussi pour l'inventaire communal et la constitution des premières tables adresses-îlots.

Une autre voie pour accroître l'autonomie et l'initiative des DR en matière de production est cherchée dans le projet de mini-informatique régionale, avec l'implantation de matériel Mini 6 dans chaque région. Ce projet, bien accueilli par les DR, rencontre toutefois des difficultés. Il est abandonné sous sa forme initiale en 1982. Les idées soulevées n'ont cependant pas été inutiles. Après l'automatisation réussie du traitement régional de l'indice des prix, des projets sectoriels portant sur les DAS et l'état civil sont lancés avec succès. L'implantation de DPS 7, beaucoup plus puissants que les Mini 6, permet de réaliser une partie des intentions du projet de mini-informatique régionale des années 70.

Mais, de façon parfois tâtonnante, ce sont les travaux d'études, de diffusion, de rédaction de revues régionales qui ont conduit les DR à développer des activités spécifiques, dépendant à la fois des initiatives personnelles de leurs cadres et de l'environnement local. Consciente de la nécessité de donner aux DR les moyens de répondre à la demande, l'Insee met en place dans chaque direction des équipes de statisticiens économistes pour procéder aux études régionales ou locales. Le nombre de cadres A affectés aux études en région double entre 1976 et 1982.

Le développement partiellement autonome d'initiatives des directions régionales dans des domaines divers conduit presque inévitablement l'échelon central à une attitude ambivalente. En tant que responsable des normes de qualité et de cohérence, il suit ces travaux et, éventuellement, rappelle à l'ordre. Néanmoins, il encourage une meilleure ouverture des DR sur leur environnement local et leur laisse un degré de liberté suffisant. Dans ce domaine aussi, Malinvaud fait confiance aux responsables locaux et laisse se développer des initiatives variées à l'intérieur des contraintes que constituent le respect du programme de travail, la gestion budgétaire ou le recrutement du personnel. La création, en 1974, par Paul Carrère, du Centre d'études statistiques du développement régional (CESDR), alors installé à Marseille, vise à faire circuler les idées en matière d'études régionales et à conseiller sur les méthodes.

De plus, les moyens et les conditions de travail s'améliorent. En particulier, de nombreux établissements sont transférés dans des locaux plus modernes : Rennes, Besançon, Montpellier, Bordeaux, Nancy, Paris, Toulouse, Clermont-Ferrand, Lyon, Limoges, Caen, le CNI d'Aix-en-Provence... La DR de Reims, et plus particulièrement l'observatoire, sont rénovés. En 1974, un service interrégional « Antilles-Guyane » est localisé à Pointe-à-Pitre. Il coordonne les activités des services départementaux de Guadeloupe, Martinique et Guyane. En 1975, est créé le service régional de Corse, dont Alain Viénot prend la direction, complétant ainsi l'implantation de l'Insee dans les 22 régions.

Du quai Branly à Malakoff

L'arrivée de Malinvaud coïncide avec le déménagement de la DG, en 1975. Celle-ci quitte les anciens bâtiments « provisoires » du quai Branly, pour un immeuble neuf de treize étages, boulevard Adolphe-Pinard. L'Ensaë l'y rejoint. Par ailleurs, l'observatoire économique de Paris qui succède aux principaux bureaux

d'information de la DG : bureau d'information du public, service-client du fichier des établissements, bureau d'information sur les RP est installé dans une partie de la Tour Gamma A, près de la gare de Lyon.

L'installation à Malakoff a le mérite de rendre plus facile l'accès aux moyens informatiques implantés tout près, au CNI de Paris, rue Boulitte. Mais bientôt, avec l'installation de terminaux dans la DG, les déplacements deviendront inutiles.

L'Ensaie dans ses nouveaux meubles

A partir de 1975, l'Ensaie quitte la rue de Montmorency pour s'installer dans des locaux modernes attenants à la DG. Elle est dirigée par Jean-Claude Milleron (1972-1977), à qui succèdent Yves Franchet (1977-1980), puis Jacques Mairesse (1980-1990). Les deux divisions anciennes, dites respectivement « des administrateurs » et « des attachés », sont désignées à partir de 1976, par les expressions « Statisticiens-économistes et administrateurs » (SEA) et « Cadres de gestion statistique et attachés » (CGSA). Ceci souligne l'importance grandissante des élèves qui ne sont pas de futurs fonctionnaires de l'Insee. Depuis 1961, ceux-ci étaient déjà plus nombreux que les administrateurs dans l'ancienne « première division », mais les attachés restent nettement majoritaires dans la division CGSA jusqu'en 1985. A partir de ce moment, le recrutement plus massif de « cadres de gestion statistique » préludera au dédoublement de l'Ensaie en deux écoles, l'Ensaie et l'Ensaï, décidé en 1994.

De nouvelles méthodes de mise en valeur des compétences du personnel

En 1976, les effectifs de l'Insee dépassent 7 000 agents et sont ainsi comparables à ceux du puissant SNS de 1946. Mais la composition du personnel en est fort différente : en 1946, la grande majorité du personnel n'était pas titulaire ; en 1981, c'est l'inverse. Durant la période Malinvaud, les 2 000 vacataires, engagés à l'origine pour faire face aux pointes de travail occasionnées par les RP et payés sur des crédits de fonctionnement, ont été titularisés. A partir de 1982, les gains de productivité permettent une certaine décroissance des effectifs.

Avec la montée du chômage, les jeunes sont très attirés par les concours administratifs.

Les candidats sont de plus en plus diplômés et leur nombre augmente. Entre 1975 et 1986, le nombre de candidats au concours externe de contrôleur a doublé (1 636 contre 802) . Entre ces deux années, le niveau d'étude moyen des nouveaux contrôleurs s'accroît considérablement : la proportion de candidats titulaires d'un diplôme de 2e ou 3e cycle passe de 8 % à 35 %. Il en va de même pour les autres corps d'où le risque d'un sentiment de frustration.

La promotion interne permet d'atténuer en partie la difficulté créée par cet état de fait. Mais c'est surtout l'informatique qui permet un enrichissement des tâches, en particulier dans les DR. Les agents passent moins de temps à remplir des bordereaux ou à chiffrer des questionnaires, et davantage à dialoguer avec un ordinateur.

Les conséquences des évolutions techniques et de la transformation du profil du personnel sont la grande affaire de ce qui ne s'appelle pas encore « mise en valeur des ressources humaines ». Nombre d'innovations tendant à introduire des méthodes mieux adaptées, associées à d'importantes actions de formation des personnels, voient le jour sous l'impulsion du secrétaire général de l'Insee, Raymond Lévy-Bruhl, d'Alain Godinot et de François Turlot. Vont dans ce sens la création de la division « Formation du personnel » et les expériences variées de stages de formation aux méthodes d'encadrement. Depuis le modèle de la stricte discipline hiérarchique héritée des militaires, l'Insee évolue vers des formes impliquant plus d'initiative et plus de responsabilité à tous les niveaux. Un comité d'orientation des actions de formation et de perfectionnement (Corafop), créé le 1er janvier 1977, est désormais chargé d'examiner les projets de formation et de veiller à ce qu'ils prennent en compte les objectifs généraux de l'Insee.

A l'initiative de la direction de la Production, d'autres expériences, inspirées de modèles mis en œuvre dans de grandes entreprises (comme les cercles de qualité) permettent aux personnes d'intervenir plus activement dans les opérations quotidiennes des chaînes de production statistique, par exemple dans les cas difficiles ne se prêtant pas à des traitements automatiques. La gestion du personnel est aussi marquée par le souci de mieux associer les organisations syndicales à la résolution de ces problèmes.

Au début des années 80, une loi instaure, pour une durée expérimentale de deux ans, un nouveau régime de travail : le temps partiel, plus souple que le système du mi-temps qui existe depuis 1970. Ce régime va rencontrer un véritable succès, surtout auprès des mères de famille pour la journée du mercredi : 1 200 agents vont l'adopter en 1986, alors qu'en 1977, seulement 177 agents travaillaient à mi-temps.

Banalisation de l'informatique

« Nos techniques utilisent aussi des qualifications tout à fait particulières et qui évoluent avec le temps puisque la modernisation des méthodes de production est très forte chez nous » (E. Malinvaud, 1986).

Dans la période Malinvaud, l'informatique devient un véritable outil de production sous l'impulsion du chef de département de l'informatique, Antoine Jeantet. Les statisticiens voient avec satisfaction arriver des ordinateurs dont la rapidité et la puissance ne cessent de croître : de quoi répondre à leurs désirs de manipuler des fichiers toujours plus gros. Pourtant, quelques difficultés apparaissent. D'abord, plan calcul oblige, l'Insee n'est pas entièrement libre de son choix de matériel. Les informaticiens passent beaucoup de temps et d'énergie à reconverter les logiciels. Résultat : les analystes-programmeurs ne sont plus assez nombreux pour le travail courant, ce qui contribue à retarder la sortie des résultats d'enquête. La répartition des responsabilités est une autre source de tension entre utilisateurs et informaticiens. En théorie, elle est simple : les statisticiens sont responsables du « contenu », les informaticiens du « contenant ». En pratique, la ligne de partage est plus floue.

Pour que le service informatique soit plus facilement accessible aux utilisateurs, les CNI développent des antennes dans les autres établissements régionaux sous forme de terminaux. Leur implantation entraîne la création de services informatiques régionaux chargés des applications locales dans les DR, tandis qu'à la DG et dans les services études des DR, Guy Valentin, successeur de Jeantet, favorise le libre service avec les logiciels Léda puis Sas. Avec la mise en place des terminaux, les informaticiens pénètrent les autres établissements de l'Insee : en 1978 plus de 500 agents de l'informatique travaillent hors d'un CNI.

Les écrans, mis en libre service dans les « noyaux » de la direction générale, sont pris d'assaut par les statisticiens. Pendant des années, la chasse au terminal sera une des activités reines dans la Tour. Si, au début, les statisticiens ont un peu de mal à apprivoiser l'instrument informatique, ils tombent ensuite dans l'excès inverse. Les « mordus » ne savent plus s'en passer ; comment écrire vingt lignes ou calculer trois pourcentages sans ordinateur ? Edmond Malinvaud aime raconter qu'un jour, ayant demandé un chiffre, il lui fut répondu : « Je ne peux pas, l'ordinateur est en panne », alors qu'il ne s'agissait que d'effectuer quelques calculs simples !

Il faut attendre 1986 pour que soit établi un programme d'équipement des établissements régionaux. Fin 1986, environ 1 500 écrans sont en service : 310 à la DG, 910 dans les DR (dont 410 pour la saisie et 130 pour Sirène) et 240 dans les CNI. La banalisation de l'informatique s'accroît avec l'introduction de la micro-informatique. L'arrivée des Questar 400 bouleverse le quotidien des secrétaires qui abandonnent la traditionnelle machine à écrire.

Des dames de la statistique aux dames de la saisie

Avec l'informatisation de la saisie de masse, les anciens ateliers de mécanographie et les métiers spécifiques qui leur étaient liés disparaissent progressivement. De nouveaux postes de travail apparaissent, qui permettent un enrichissement des tâches antérieures. La répartition des tâches entre les ateliers de chiffrement et de saisie, jusqu'alors distincts, cède le pas à des activités plus intégrées. Des équipes polyvalentes assurent les différentes tâches en dialoguant avec l'ordinateur. Sirène et Colibri, (COdification en Ligne des Bulletins du Recensement Individuels) expérimenté par Jean-Louis Bodin à l'occasion du RP 75, en sont les premiers exemples.

Mais, comme au temps de la SGF et des « dames de la statistique », ces travaux sont toujours assurés par des femmes (99,5 % des Colibristes) qui « essuient les plâtres » des contraintes et des difficultés soulevées par les conditions nouvelles du travail sur écran. Pour faire face aux problèmes, Gérard Théodore propose la création du service « Organisation et méthodes de production » en 1977 sous la direction de Pierre Delorme. René Mandel procède à une enquête auprès des Colibristes. Les anciennes perforatrices apprécient l'enrichissement de leur tâche mais elles jugent l'écran plus fatigant pour les yeux ; d'autant que Colibri exige une grande concentration. Les reflets posent très vite la question des éclairages. On commence à étudier les postures... L'ergonomie fait son entrée à l'Insee.

La nouvelle méthode de « saisie en ligne » de la profession et de la catégorie socioprofessionnelle, réunissant en une seule opération saisie et chiffrement, fait l'objet de recherches visant à améliorer les conditions de travail. Les Colibristes obtiennent des compensations horaires et s'habituent peu à peu. Un nouveau système, Colibri 2, est mis en place pour le recensement de 1982.

Les enquêtes sur les conditions de vie : réformes et innovations

« Chacune ou chacun, dans les fonctions qu'il exerce, doit veiller à ce que son travail progresse en qualité et s'imbrique mieux avec le travail des autres. » (E. Malinvaud, 1984).

L'enquête centrale sur les « conditions de vie des ménages » porte, depuis les années 50, sur les « budgets de famille ». Annuelle de 1965 à 1972, cette enquête fournit des résultats qui, au fil des ans, divergent de plus en plus des séries de consommation élaborées dans le cadre de la comptabilité nationale. Ces discordances conduisent à interrompre cette enquête. Un jumelage avec l'enquête « Alimentaire » en 1973 et 1974 se révèle peu convaincant. Seules les consommations et les dépenses concernant les produits alimentaires sont publiées. Le Conseil national de la statistique milite fermement pour la reprise de ces enquêtes. Après de nombreuses investigations méthodologiques, s'appuyant en particulier sur la prise en compte du développement des grandes surfaces, l'individualisation des dépenses, l'étude fine de la périodicité des achats, la sensibilisation des enquêtés et la formation des enquêteurs, Michel Glaude et Mireille Moutardier relancent, en 1979, une enquête Budget de famille d'un nouveau type. Cette fois-ci, les résultats obtenus sont très proches des estimations fournies par la comptabilité nationale. Une nouvelle série d'enquêtes quinquennales est à nouveau relancée. Plus tard, elle servira d'exemple à Eurostat.

D'autres enquêtes portant sur des thèmes « non monétaires », c'est-à-dire plutôt sociologiques, sont organisées. En 1974-1975, l'enquête « Emploi du temps » est renouvelée par Yannick Lemel. Caroline Roy prendra le relais pour celle de 1985-1986. Les « contacts avec autrui » sont explorés, en 1983, par François Héran. Le thème de la pauvreté et de l'exclusion, qui deviendra très important dans les années 90, est abordé dès 1978 par une enquête multithèmes conçue par André Villeneuve et Jean-Louis Borkowski, plus spécifiquement consacrée au « Cumul des situations défavorisées ».

De nouvelles techniques de collecte sont expérimentées. Depuis quelque temps, la CEE fait pression pour trimestrialiser l'enquête de conjoncture auprès des ménages. Le lancement par d'autres pays de la communauté d'une enquête mensuelle va être le facteur déclenchant. Marc Christine expérimente une enquête mensuelle de conjoncture auprès des ménages par téléphone en juin 1986. Plus tard, Marie-Annick Mercier fera les premiers essais Cati, c'est-à-dire enquête par téléphone directement saisie sur ordinateur.

Fin 1987, l'Insee et le Scees lancent le troisième inventaire communal. Le service central des enquêtes et études statistiques du ministère de l'Agriculture (Scees) avait réalisé une opération précurseur en 1970. Dix ans après, l'Insee avait pris le relais en s'appuyant sur l'acquis de 1970. Cet inventaire communal, conçu et réalisé par un groupe de travail composé en majorité de régionaux sous la houlette de François Madinier, Chantal Cueugniot et Robert Nassoy de la DR de Dijon, apporte des informations exclusives sur la localisation des équipements et les zones de chalandise. Il est un complément indispensable au RP et à Sirène pour décrire l'espace local.

L' « exhaustif léger » du recensement : les statisticiens régionaux infléchissent une opération lourde

La prise en compte des besoins des utilisateurs a quelquefois donné lieu à de vives discussions au sein même de l'Insee. Ce fut le cas pour la préparation du recensement de 1990.

Jusque là, une partie seulement des dizaines de millions de questionnaires recueillis lors des recensements était saisie : d'abord un bulletin individuel sur vingt, puis un sur cinq des restants, par exemple. Les résultats étaient disponibles dans un délai de deux ans. Cette pratique, adaptée aux niveaux national et régional, ne répondait pas aux besoins départementaux et communaux. Ainsi, la population par âge des communes n'était pas disponible, alors qu'elle était indispensable pour décider de l'implantation de très nombreux équipements, comme les écoles ou les hôpitaux.

Les régionaux finissent par se faire entendre. Claude Seibel et Pierre Soubie proposent la mise en place d'un « exhaustif léger » c'est-à-dire une exploitation de tous les bulletins, mais pour une partie seulement des renseignements qu'ils contiennent. Pour ne pas retarder l'exploitation traditionnelle, le chiffrage de l'exhaustif léger est confié à des sous-traitants extérieurs.

Les quatre étages de la statistique d'entreprise

La période 1965-1974, précédant l'arrivée de Malinvaud, avait été fertile en projets de toutes sortes pour réformer complètement un système de statistiques d'entreprises qui, pour l'essentiel, remontait aux années 40. Ils conduisent à une fusée à quatre étages, mise en place progressivement dans les années 70 et 80, par Paul Dubois, Alain Mothe et Michel Quélenec : les instruments de base (définition des unités décrites, nomenclatures, répertoires), le système des enquêtes (enquêtes annuelles d'entreprises, enquêtes de branches, enquêtes de conjoncture), les banques de données appariant diverses sources (Suse, Eneide), et enfin les grandes synthèses macro-économiques (indice de la production industrielle, comptes intermédiaires des entreprises, tableaux d'entrées-sorties).

Cette organisation implique une coopération étroite avec les services statistiques des ministères de l'Agriculture, de l'Industrie, de l'Artisanat et du Commerce, et aussi avec le CNPF. En fait, 40 % environ des enquêtes du champ du ministère de l'Industrie sont reprises par celui-ci, tandis que 60 % sont toujours menées par les organisations professionnelles, mais sous le contrôle plus strict du ministère.

En avril 1986, Louis Bréas organise le passage de Sirène 1 à Sirène 2. Ce nouveau système de gestion du répertoire, mis à jour en temps réel à partir des DR, introduit le concept d'établissement économique (Etec) et prend en compte la mise en place des centres de formalités d'entreprises (CFE). Ceux-ci recueillent toutes les informations nécessaires aux associés (Urssaf, Greffes des tribunaux de commerces, chambres des métiers...) sur un document unique. Les 1 500 CFE pourront interroger le répertoire par un système de Vidéotex mis en place en 1987 : 3616-Sirène.

Comptabilité nationale : renouvellement conceptuel, perfectionnement des méthodes

La confection des comptes nationaux a été profondément renouvelée à l'occasion de la « base 1971 ». Sur le plan conceptuel, l'Onu avait mis au point un nouveau système en 1968 et un système européen (Sec) avait été adopté en 1970. Après adaptation, il donne naissance, sous l'égide d'André Vanoli, à un nouveau système français, plus complet et plus détaillé que le système précédent. Le volume des méthodes du « Système élargi de comptabilité nationale » est rédigé par une petite équipe dirigée par Jean-Pierre Januard puis Philippe Pommier.

En même temps, l'utilisation à grande échelle de l'informatique bouleverse les méthodes d'élaboration des comptes. Elle permet d'effectuer des évaluations à des niveaux plus fins. Tout cela est réalisé à la « SBS » (Synthèse des biens et services) sous la houlette de Jean-Marie Ruch et Jacques Garagon.

La sortie de la nouvelle série des comptes nationaux, coordonnée par Micheline Personnaz et Jean-Étienne Chapron, est complétée par celle des comptes de patrimoine. Leur établissement, en cohérence avec les comptes de flux, a nécessité de délicates réflexions méthodologiques. Logements, terrains, capital fixe des entreprises, stocks, actifs financiers, posaient des problèmes spécifiques, qui n'ont pas arrêté les spécialistes.

Les premières évaluations, effectuées par Alain Benedetti, Georges Consolo et Annie Fouquet, sont publiées en 1979. Le patrimoine global est évalué à quatre fois le produit intérieur brut, les ménages en détiennent les deux tiers. Ces chiffres, qui paraissent pour la première fois, sont largement repris dans la presse.

La trimestrialisation des comptes nationaux

La trimestrialisation des comptes nationaux est une opération complexe et lourde, qui cherche à rapprocher la comptabilité nationale annuelle et la conjoncture. Après de premières expériences restées sans suites dans les années 60, des procédures d'estimation de séries trimestrielles des comptes sont mises au point par une équipe dirigée par Philippe Nasse et constituée de Jacques Bournay, Paul Champsaur et Guy Laroque. À partir de 1980, cette production sera systématisée et automatisée par Michel Volle. Dès lors, ces séries seront étroitement associées à la présentation à la presse et à l'opinion des notes de conjoncture. À la même époque, les publications conjoncturelles de l'Insee ont été fortement réformées. Au service de la conjoncture, dirigé par Pascal Mazodier de 1982 à 1989, l'habitude est prise de confier à un binôme et de faire tourner plus largement la responsabilité de la rédaction de la note de conjoncture, auparavant confiée au seul chef de service.

Succès et déclin des modèles macro-économiques

Au départ, la prévision macro-économique s'appuyait sur une simple projection des principaux tableaux de la comptabilité nationale. Cette méthode avait l'avantage de fournir une vue cohérente de l'économie et de faire apparaître les problèmes qui résulteraient d'une poursuite des tendances du passé. Beaucoup plus élaboré, le modèle physico-financier « Fifi » comportait une description plurisectorielle de l'économie mettant en évidence les comportements différents des secteurs exposés à la concurrence étrangère et des secteurs abrités. Puis, l'Insee met au point son premier vrai modèle de moyen terme, DMS, pour « dynamique multi-sectoriel ». Plus gros que Fifi, il deviendra un énorme monstre de 3 000 équations. Un autre modèle, Propage, est en outre placé en aval pour décomposer les résultats sur les biens et services. L'Insee met aussi au point, avec la direction de la Prévision, Métric, un modèle de prévision à court terme.

Plusieurs facteurs favorisent la vogue des modèles. Sur le plan conceptuel, le keynésianisme, sur lequel ils sont bâtis, reste, à l'époque, la pensée économique dominante. Grâce aux progrès de la comptabilité nationale, des séries longues et détaillées sont disponibles. L'informatique arrive à point nommé pour donner le moyen d'effectuer les énormes calculs nécessaires pour élaborer et utiliser des modèles de grande taille. Malgré cela, ces opérations restent lourdes.

L'engouement pour les modèles va durer dix ans. Ils apparaissent comme les meilleurs outils pour la prévision économique à court ou à moyen terme. Ils permettent aussi de tester les effets de mesures de politique économique envisageables, comme un accroissement des dépenses publiques ou une modification de la parité de la monnaie.

L'utilisation des modèles de l'Insee est ouverte aux partenaires sociaux, en particulier dans le cadre de la préparation des Plans. En 1980, elle est ouverte à des utilisateurs non administratifs. Ils ont la possibilité de fixer les hypothèses à leur choix, l'Insee se chargeant de les mettre dans ses modèles et de communiquer les résultats obtenus.

C'est à peu près à ce moment que l'étoile des modèles commence à pâlir, pour de multiples raisons. Les chocs pétroliers successifs ont profondément modifié le système des prix relatifs entre les branches, perturbant ainsi la signification des grands agrégats. Certains échecs en matière de prévision ont marqué les esprits. L'ouverture des économies développées enlève beaucoup de leur intérêt aux modèles nationaux. Le keynésianisme n'est plus la théorie dominante. Ensuite, les modèles sont moins bien adaptés aux nouveaux problèmes qu'affronte l'économie française, en particulier celui du chômage. Les modèles ne comportent qu'une description sommaire du marché du travail. De même, ils sont sollicités à plusieurs reprises pour essayer d'apprécier les effets d'une éventuelle réduction de la durée du travail. Or, en ce domaine, les vraies incertitudes se situent au niveau micro-économique, sur les réactions des chefs d'entreprise et des salariés. L'aspect macro-économique est secondaire. Mais, pour les usages pour lequel ils sont faits, les modèles restent un instrument dont on ne peut se passer.

« Données sociales » et les « Tableaux de l'économie française » : deux succès éditoriaux

Pendant les années Malinvaud, les publications de l'Insee suivront le schéma de la réforme de 1969, centré sur la revue mensuelle « Économie et statistique ». En fin de période, une nouvelle réforme est préparée ; elle sera adoptée lors du premier comité de direction présidé par Milleron. La période Malinvaud est aussi marquée par deux succès éditoriaux. Celui de « Données sociales » dont la première édition était sortie en 1973, se confirme. En 1980, une division « Études sociales » est créée autour de l'équipe de rédaction avec pour objectifs d'accentuer l'ouverture sur l'extérieur et de développer des synthèses sociales valorisant davantage les sources du département « Population-ménages ». Cela conduira à la réalisation de nombreux dossiers par thème qui donneront naissance aux « Contours et caractères ». Quant à l'édition Données sociales de 1987, réalisée conjointement par Alain Desrosières, Annie Fouquet et Maryse Marpsat, elle dépasse nettement les 10 000 exemplaires vendus, malgré un prix relativement élevé.

Une nouvelle formule des Tableaux de l'économie française, les TEF, est mise au point en 1976, par Michel Levy. Là aussi, le succès sera incontestable. Les ventes s'élèvent tous les ans à plus de 10 000 exemplaires, et culminent au-dessus de 24 000 pour l'édition de 1986.

À partir de 1976, la présentation et le contenu des revues régionales sont améliorés. Leur maquette est renouvelée, de nombreux auteurs reçoivent une formation spécifique. Les ouvrages régionaux rédigés sur le modèle des TEF connaissent un véritable succès. C'est la revue Corse qui détient le record du nombre d'abonnés payants, qui dépasse un moment 1 600. Pour l'ensemble des revues, la progression des abonnements est régulière pendant toute la période. Fin 1986, pour l'ensemble des 23 revues régionales, le nombre d'abonnés payants avoisine les 16 000.

L'observatoire économique d'Aquitaine avait lancé depuis 1985 un service vidéotex. Un an après, la direction de l'Insee prend la décision de créer un vidéotex national grand public. En 1987, le 3615-Insee fait son apparition sur les minitel.

Les échanges internationaux se multiplient

Dans le domaine de la statistique, la coopération technique internationale s'est institutionnalisée très tôt, en particulier avec la création de l'Institut International de Statistique (IIS) en 1885. On peut distinguer trois niveaux dans les échanges internationaux : le niveau mondial, le plus général, avec l'ONU et l'IIS ; le monde occidental avec l'OCDE et surtout la Communauté européenne, à 6, 9, 10, puis 12 (OSCE-Eurostat à Luxembourg) ; et enfin, la coopération technique, surtout avec des pays d'Afrique et d'Amérique latine. Dans chacun de ces trois cas, si un certain nombre de statisticiens participent activement aux échanges d'informations et de techniques et aux négociations sur des nomenclatures ou des cadres communs, cela reste néanmoins, jusqu'aux années 80, une préoccupation plutôt extérieure au travail quotidien de la majorité des membres de l'Insee. Les questions internationales apparaissent même parfois comme une source de contraintes et de problèmes : cadres à respecter, questionnaires à remplir pour des organismes apparaissant comme lointains et bureaucratiques et dont les questions sont formulées dans un vocabulaire international simpliste où « on ne se

reconnaît pas », pertes de temps dans des discussions rituelles et interminables, ou, plus simplement, problème avec la langue anglaise...

Mais les choses changent dans les années 80, du fait notamment de l'accélération de la construction européenne. Malinvaud, comme Ripert, estime que les Français doivent être présents dans les grandes instances d'échanges internationaux. Lui-même participe régulièrement à nombre de réunions de directeurs généraux. Durant cette période, ces échanges se sont poursuivis en particulier sur le terrain de la statistique agricole et de la comptabilité nationale. Par ailleurs, la politique de coopération technique, conséquence d'un passé plus lointain et du rôle joué historiquement par la France dans des pays du tiers monde, a été poursuivie, en relation avec d'autres institutions (ministère de la Coopération, Orstom).

Le CNS devient Cnis

« Afin d'assurer la pertinence des statistiques et d'adapter notre système aux préoccupations constamment renouvelées de nos concitoyens, nous disposons maintenant du Conseil national de la statistique. » (E. Malinvaud, 1976).

Au Conseil national de la statistique, dont le secrétaire général est André Vanoli, les statisticiens de l'Insee et des autres administrations côtoient des représentants des syndicats de salariés et des organisations professionnelles. Le but est de faire débattre en même temps de l'amont et de l'aval, des contraintes et des besoins ; cela est un enjeu essentiel pour que la statistique n'apparaisse pas comme une boîte noire produisant sans effort et sans coût la plus grande variété d'informations. Des réunions plénières se tiennent deux ou trois fois par an. Elles sont complétées par de nombreux groupes de travail et des formations, qui traitent des sujets les plus divers, et examinent aussi les programmes statistiques à moyen terme.

Le Conseil n'a qu'un rôle consultatif, mais aucune enquête ne peut se faire sans lui avoir été présentée. Dans certains cas, son action a eu un effet direct. Ainsi, il obtient la suppression d'une enquête de mise à jour du fichier des grands établissements. À l'inverse, en 1976-1977, il exerce, avec succès, une forte pression en faveur du développement des enquêtes sur les conditions de vie des ménages. D'une manière plus générale, il est probable que, sans le CNS, certains domaines non traditionnels auraient été un peu délaissés, comme par exemple, l'étude des formes particulières d'emploi.

À la suite de fortes critiques de certaines confédérations syndicales, allant jusqu'à souhaiter une distanciation du CNS vis-à-vis de l'Insee, une réforme du CNS est préparée. En 1982, un groupe de travail, présidé par Régis Paraque, réunissant un aréopage d'universitaires, de journalistes, de syndicalistes et de hauts fonctionnaires conduit à la transformation du CNS en Conseil national de l'information statistique, en 1984. La principale innovation est la création d'un Bureau, où sont représentés les syndicats et les organisations patronales. Cette formation restreinte prépare les réunions plénières et oriente le travail du secrétariat. Un comité du secret statistique est désormais chargé d'étudier les problèmes de transmission de données individuelles relatives aux entreprises.

En définitive, le Conseil a été un lieu de rencontres. Il a joué un rôle important dans l'ouverture de l'Insee et le message essentiel des utilisateurs de diminuer les délais a fini par être entendu...

Les sujets de controverse sont aussi des reflets de l'histoire

« Je ne crois pas exagérer en disant que nous jouons un rôle non négligeable dans le fonctionnement de notre démocratie dans laquelle l'économie a pris l'importance que l'on sait » (E. Malinvaud, 1987).

Les travaux de l'Insee jouent un grand rôle dans le débat social. Ils sont très souvent cités et commentés. Il est donc normal que, de loin en loin, ses activités fassent l'objet de critiques et de discussions. Les sujets même de ces controverses sont un reflet de leur époque et des thèmes sensibles à un moment donné. Ainsi, des années 50 aux années 70, le mode de calcul de l'indice des prix a été souvent critiqué. Au temps de Closon, vers 1955, c'étaient la composition du « panier de la ménagère » et l'éventualité d'une manipulation par le Gouvernement qui étaient en question. Vingt ans plus tard, l'inflation s'est fortement accélérée. L'indice des prix, qui la mesure, joue un rôle crucial dans les négociations salariales. L'enjeu est donc de taille. Malinvaud doit affronter peu de temps après sa nomination une attaque qui vient des syndicats. À l'intérieur même de l'Insee, quelques syndicalistes critiquent certains choix méthodologiques. En effet, la consommation s'est beaucoup diversifiée et les qualités des produits évoluent vite, sous l'effet de la concurrence. Le suivi des produits de base, bien standardisés et supposés constants, devient plus difficile. C'est sur le terrain de la prise en compte d'un « effet-qualité » que la critique est formulée, dans des termes assez nouveaux par rapport à la traditionnelle attaque contre les ingrédients du « panier » des produits suivis.

Les arguments des syndicats sont rassemblés dans une brochure intitulée : Indice Insee, indice truqué. Le directeur général juge de son devoir de monter au créneau. Il déploie en particulier, au cours d'une émission de télévision, ses talents de pédagogue pour défendre le mode de calcul de l'indice. Quelque temps plus tard,

l'Insee publie à son tour, sous la plume de Jacques Vacher, Pour comprendre l'indice des prix, une brochure destinée à expliquer en détail les modes d'observation des prix et la construction de l'indice. La CFDT ne tarde pas à répliquer en publiant une brochure, intitulée, en écho, Pour combattre l'indice des prix. Le point de vue défendu par l'Insee est clair : l'indice a pour objet d'évaluer l'évolution des prix, et non celui d'un « coût de la vie », dont la signification précise renverrait à des comparaisons en terme d'utilité. Tous les choix sont faits avec cet objectif, et ils sont explicites. Aux partenaires sociaux de juger si l'outil est bien adapté à l'usage qui en est fait.

Un autre thème, celui de la protection des libertés individuelles, apparaît dans les années 70, largement en dehors de l'Insee, mais avec d'importantes conséquences ultérieures sur le travail même de tous les services statistiques de l'administration. En 1973, le répertoire des personnes est informatisé. L'idée est alors de compléter le répertoire et de généraliser l'emploi du numéro qui servirait à identifier chaque Français dans tous les fichiers administratifs. Du point de vue de l'élaboration des statistiques, cette idée a un intérêt peu contestable : l'exploitation des données contenues dans les divers fichiers est facilitée, des enquêtes lourdes peuvent être évitées. Mais, en même temps, le risque d'une utilisation éventuelle à des fins non statistiques suscite l'inquiétude de l'opinion. De plus, le sigle humoristique choisi par les informaticiens pour le projet, « Safari », s'avère malencontreux ; il donne au journal Le Monde, l'occasion d'un jeu de mots qui fait mouche : « Safari ou la chasse aux Français ». Finalement, le contenu du répertoire sera strictement réglementé. La nécessité se fait jour d'instaurer une garantie de protection des données individuelles qui aboutit au vote de la loi « informatique et libertés » en 1978, créant notamment la Commission nationale du même nom, la Cnil. Bien que son texte ne mentionne pas explicitement la statistique, l'Insee est directement concerné. D'ailleurs, le cas des fichiers statistiques avait été évoqué lors de la préparation de la loi, et Malinvaud avait été consulté. La Cnil s'intéresse souvent à l'Insee, comme par exemple, en 1985, pour l'opération TDS (transfert de données sociales). Il s'agit de permettre aux entreprises de transmettre directement certaines informations par voie informatique. À cette occasion, il apparaît que l'exploitation statistique des fichiers administratifs n'est pas traitée par la loi de 1951 qui ne concerne que les enquêtes. Jean Bégué rédige un projet complétant sur ce point la loi de 1951 et qui va, changement de Gouvernement oblige, donner lieu à plus d'une vingtaine d'allers et retours entre la Cnil, le secrétariat général du Gouvernement, le Cabinet et le Conseil d'État. Ce texte finira par être voté à l'unanimité au Sénat et à l'Assemblée en décembre 1986.

Dans les années 80, la montée du chômage attire l'attention sur une statistique de plus en plus sensible dans le débat social. Depuis 1975, suite aux études de Robert Salais, l'Insee établit, à partir de l'enquête emploi, une estimation du chômage selon la définition du Bureau international du travail (BIT). Cette statistique repose sur des bases solides. Mais elle a du mal à s'imposer, car elle n'est disponible qu'une fois par an et s'appuie sur un échantillon.

La série qui prévaut est celle des demandeurs d'emploi élaborée par l'ANPE. Elle a le double mérite d'être mensuelle et exhaustive. En revanche, comme toute statistique de gestion administrative, tout changement dans la réglementation ou dans la gestion modifie ses évolutions. Les conventions de définition et de mesure, et leurs mises en œuvre dans les deux sources, font l'objet d'innombrables discussions. En avril 1986, le Premier ministre demande à Malinvaud de conduire une mission de réflexion et de propositions sur les statistiques du chômage, pour répondre aux critiques qui se font entendre au sein de la majorité. Le rapport « Malinvaud » préconise de publier un taux de chômage mensuel au lieu d'un nombre de demandeurs et de diversifier les informations transmises au grand public. Le taux de chômage s'implantera assez bien, mais la prééminence des DEFM perdure. Ce problème récurrent émergera à nouveau en 1992.

La génération des fondateurs de l'Insee

En 1987, quand Malinvaud, nommé professeur au Collège de France, transmet la direction à Jean-Claude Milleron, c'est aussi toute la génération des fondateurs de l'Insee, née dans les années 20 et issue des premières promotions de l'école, qui part à la retraite et transmet un outil performant à la génération suivante.

Parmi eux, le secrétaire général, Raymond Lévy-Bruhl, a occupé une place essentielle : c'est lui qui, pendant vingt ans, a été en première ligne dans les relations avec un personnel dynamique mais parfois turbulent. De ce bouillonnement, il savait entendre ce qui pouvait être fécond et contribuer à l'enrichissement de l'institution. Sa personnalité, très complémentaire de celle de Malinvaud, a marqué cette période.

Marcel Croze, Pierre Delain, Jacques Desabie, Maurice Febvay, Albert Ficatier, Jacques Mayer, Jacques Méraud, Gérard Théodore, Jacques Vacher, André Vanoli, Yves Ullmo... Le point commun à la plupart de tous ces hommes est d'avoir connu la France de l'immédiat après-guerre et des années 50, et d'avoir bâti, presque à partir de rien, une institution et un appareil de méthodes et d'outils techniques qui, aujourd'hui, sont entrés dans le patrimoine collectif. L'univers mi-scientifique et mi-administratif que constitue un office statistique public se distingue d'autres univers scientifiques par le fait que les créateurs et innovateurs ne laissent que fort peu leurs noms à leurs créations. Celles-ci vivent ensuite leurs vies indépendamment d'eux, parfois en se routinisant, et parfois aussi en retrouvant une nouvelle vie, avec de nouveaux innovateurs.

Pour le « nouveau » du service public 1987-1992

Jean-Claude Milleron

Introduction

Depuis 1971, date de l'intervention de Mac Kinsey, les structures de l'Institut ont peu évolué. Les arrivées successives, fin 1987, de Jean-Claude Milleron, nouveau directeur général, et mi-88, de Gérard Maarek, nouveau secrétaire général, marquent un tournant dans ce domaine. La nouvelle équipe va procéder à des changements rapides et profonds dans l'organisation interne de l'Insee.

De plus, entre 1988 et 1992, la majorité des agents de l'Insee va se plonger dans une réflexion collective sur l'avenir de l'Institut. Les groupes de travail se multiplient. Pour la première fois, près de 2 000 agents de tous niveaux sont consultés. Projet de service public, réorganisation, rapport Dubois, programme à moyen terme, colloque Cnis 2000, autant de démarches qui permettront aux personnels, aux syndicats et à la direction de dialoguer.

Réorganisation de la DG : responsabilisation, décentralisation et simplicité

« Dès mon arrivée, je me suis efforcé de rechercher, avec mes collaborateurs, une structure qui ait quelque chance de s'avérer commode pour la gestion de l'Insee dans les cinq ans qui suivraient de manière à ne pas y revenir par la suite. Il nous semblait préférable de nous concentrer sur des questions de fond concernant la vie de l'Institut. » (J.-C. Milleron, 1995).

Après plusieurs mois de réflexion avec la hiérarchie de l'Institut, et la consultation des autorités administratives de tutelle, un nouvel organigramme de la DG entre en vigueur le 1er juillet 1989. À cette occasion, 700 agents de la Tour vont changer de bureau.

La direction générale est structurée en cinq directions, auxquelles s'ajoutent l'Ensaë, l'Inspection générale et le Secrétariat général. Les échelons hiérarchiques officiels sont réduits à trois niveaux : direction, département et division.

Milleron s'appuie sur l'équipe de direction constituée de Jean-Pierre Behmoiras, Paul Dubois, Gérard Maarek, Pascal Mazodier, Alain Mothe, Philippe Nasse, Claude Seibel et Pierre Soubie. Dès 1988, il est décidé de diffuser les comptes rendus hebdomadaires des comités de direction.

La gestion de l'ensemble des moyens (crédits, personnels et informatique) est désormais placée sous l'autorité de Gérard Maarek. Le Secrétariat général reprend ainsi, en grande partie, les missions de l'ancienne direction de la « Production ». Le changement ne s'arrête pas là. Un audit est commandé au cabinet Bossard consultants sur les perspectives informatiques. Il entraînera la réaffectation des moyens de l'informatique et du Service « Organisation et méthodes » et la mise en place, au sein du Secrétariat général, d'un département des Projets, avec à sa tête Gérard Raulin, distinct du département Informatique, dirigé par Alain Goy.

Ces changements ne vont pas de soi. Le nouveau directeur général, longtemps absent de l'Institut, n'a pas immédiatement pris la mesure de toutes les « sensibilités de la maison ». Certains informaticiens des centres nationaux informatiques craignent un rétrécissement de leurs responsabilités. « Le statut propre au CNI, qui dépend à la fois de la DR, du département de l'Informatique et du Secrétariat général, ne lui laisse guère d'autonomie », écrit Christophe Alviset, alors chef du CNIP. Mais, progressivement, les difficultés s'aplaniront.

Milleron a également à cœur de poursuivre l'ouverture de l'Insee vers l'extérieur. Dans un contexte de fort développement du marché de l'information, une direction de la « Diffusion et de l'Action régionale » est créée, comme cela avait été initialement prévu par Mac Kinsey en 1971. Elle regroupe l'ex-département de la diffusion et la fonction d'animation régionale jusqu'à présent, en partie, assurée par le CESDR. En confiant à la Diffusion le soin d'avoir une vision d'ensemble des attentes des publics pour adapter les produits, Milleron retrouve l'orientation prise par Ripert, vingt ans plus tôt.

La disparition de la direction de la « Production » laisse « pendante » l'animation des directions régionales. Cette fonction sera confiée à une Inspection générale rénovée, affichant ainsi la volonté de considérer les établissements régionaux dans leur globalité ; l'action régionale reste toutefois sous l'égide de la direction de la « Diffusion et de l'action régionale ». L'Inspection générale, avec à sa tête Paul Dubois, devient un organe d'évaluation, d'audit, de contrôle et de conseil. Soucieuse d'accompagner le mouvement de nouveau, elle met en place, en 1990, le Comité des directeurs régionaux (Codir), qui succède au Coser, dont le fonctionnement paraît obsolète en regard des évolutions liées à la décentralisation.

Ce nouveau comité a pour objectifs de resserrer les liens entre la DG et les DR et de préserver l'unité de l'Institut. La relative autonomie des états-majors régionaux avait pu, en effet, laisser craindre, à certaines occasions, un manque de cohérence dans les prises de position des uns et des autres.

PSP : référence, ouverture et efficacité

« Le Projet de service public (PSP) a été l'aboutissement de nombreuses discussions entre les membres de l'équipe de direction. Très tôt, nous avons réalisé qu'il y avait entre nous des divergences de vue non négligeables sur les missions de l'Insee, sur son rôle de service public et ses limites éventuelles, et sur la synergie, à créer ou à développer, entre le « S » et le « EE » qui figurent dans notre sigle. » (J.-C. Milleron, 1995).

Comme ses prédécesseurs, à son arrivée Milleron s'empresse de prendre contact avec les établissements régionaux. Très vite, il perçoit une certaine demande pour une réflexion nouvelle sur le devenir de l'Insee où la dimension régionale pourrait être pleinement prise en compte. C'est dans ces conditions que naît, mi-88, l'idée d'un projet de service pour l'Insee, anticipant ainsi les directives gouvernementales qui seront formulées, plus tard, avec la circulaire Rocard de 1989 sur la modernisation du service public.

Par ailleurs, depuis 1985, le département du personnel avait favorisé l'évolution des réflexions sur la stratégie du management auprès des directeurs régionaux, des responsables d'unité de la DG et des responsables de formation. Les cercles de qualité se développent dans le secteur public et dans certaines DR comme celles de Paris ou de Rouen.

L'Institut s'ouvre progressivement aux idées de management participatif. Les facteurs semblent donc réunis pour qu'un projet de service public puisse s'y développer.

Il est conduit avec la volonté d'associer le personnel par le truchement de groupes comprenant des agents de tous les statuts et de tous les établissements.

Hedda Faucheux, aidée de son équipe (Christine Carrier, Philippe Clairet et Brigitte Bourouche) est chargée d'animer le PSP. Milleron, sur la proposition d'Hedda Faucheux, constitue un comité de pilotage présidé par Claude Seibel. « Je souhaitais la présence d'un directeur pour faciliter les contacts avec le comité de direction » (H. Faucheux, 1995). Ce comité, composé d'Huguette Bonnemain, Gilbert Callais, Jean-Etienne Chapron, Franck Cotton, Jean-Pierre Courson, Olivier Garnier, Michel Hébert, Jean-François Royer et de bien d'autres, va ainsi se réunir régulièrement pendant près de trois ans.

La chronologie du projet témoigne du respect donné aux priorités dégagées de façon collective. La difficulté est de trouver un juste équilibre entre la participation du plus grand nombre et l'implication de la hiérarchie. L'idée d'un Projet de service public est présentée le 1er mars 1989 en CTP. Le 22 mars, c'est au tour de la hiérarchie de l'Institut d'être invitée au Centre de conférences international de la cité des Sciences et de l'Industrie à la Villette.

Au cours de cette première phase, le dispositif du projet prévoit que toute personne ou unité peut formuler et transmettre par écrit avant l'été ses idées sur l'Insee, son personnel et ses missions. Groupes de travail et missions exploratoires contribuent ainsi à dégager les axes de progrès majeurs pour construire l'Insee de l'an 2000.

Le PSP a mobilisé beaucoup d'énergie sur une courte période et, comme le reconnaît Gérard Maarek, « le PSP est par nature un exercice ambigu : donner la liberté de parole, faire participer, puis élaguer et afficher des choix stratégiques... ». D'autant que l'on demandait aux personnels de remettre en cause leurs façons de travailler.

Cinq axes de progrès sont retenus : communiquer avec l'extérieur, travailler autrement, moderniser les techniques, favoriser le développement professionnel et vivifier la communication interne.

Après la Villette, 250 cadres et responsables syndicaux sont invités à débattre de ces axes, aux « journées » de la Maison de la Chimie, les 10 et 11 janvier 1990. Cette « grand-messe », en présence de Pierre Bérégovoy, alors ministre de l'Économie et des Finances, est destinée à convaincre un encadrement supérieur sceptique « d'y aller » selon l'expression de Pierre Duchêne, chef de la division « Applications ». Il faudra attendre les cinq grandes rencontres interrégionales, mêlant cadres et non-cadres, parisiens et régionaux, pour que l'encadrement s'implique devant un personnel intéressé, créatif, mais aussi inquiet.

« Le projet s'est déroulé avec des hésitations, des avancées parfois significatives, parfois aussi des déceptions, depuis les premiers débats à la Villette, jusqu'aux réunions interrégionales. » (J.-C. Milleron, 1995)

Les cinq axes retenus sont approfondis et expérimentés au cours de la deuxième phase qui doit définir des orientations plus concrètes en vue du passage à l'action. Tout au long de cette étape, le personnel est informé par la Lettre du Projet, nouveau support réalisé pour l'occasion. De groupes de travail en réunions interrégionales, de projet d'établissement en projet de service public, les contours de l'Insee de l'an 2000 se précisent. Mi-91, le temps des débats est terminé. Le projet est arrêté définitivement. Claude Thélot apporte la dernière touche à la version finale du projet. Sa mise en œuvre au quotidien fait l'objet de fiches « action » largement distribuées. Chacun est invité à passer à l'acte, quel que soit son niveau de responsabilité, pour faire vivre le projet et empêcher qu'il ne soit qu'un feu de paille... « Ce fut une occasion unique d'avoir une vision d'ensemble des évolutions aussi bien humaines et techniques que stratégiques. » (H. Faucheux, 1995).

Ces réflexions collectives ont mis en évidence un fort cloisonnement entre les unités de l'Institut. C'est à cette époque que Claude Fernando est chargée d'une mission sur la communication interne. Les conclusions de l'audit aboutissent à la diffusion d'un plan de communication pour l'Insee et à la mise en place d'une unité « Communication interne » à la fin de l'année 1992.

Le PSP a ainsi contribué au changement progressif de l'institution en essayant de la mettre, dans certains domaines, en harmonie avec les évolutions de la société. « C'est aussi, il faut le souligner, grâce à l'enthousiasme de certains de nos collègues, je pense en particulier à Claude Seibel et Hedda Faucheux, qui avec d'autres ont porté ce projet jusqu'à son terme. » (J.-C. Milleron, 1995).

La réorganisation des DR

« La réorganisation des DR a pour but de faciliter la mise en œuvre des orientations décidées par le PSP : l'adaptation de l'Institut aux évolutions de son environnement économique, social et technologique. » (Paul Dubois, 1992).

Le contexte de modernisation du service public, les changements de la société ont mis en évidence les nouvelles exigences des utilisateurs vis-à-vis du service public. La demande locale se fait plus pressante en quantité et en qualité. Pour mieux y répondre, il faut modifier la structure des DR. Certains directeurs régionaux avaient anticipé le mouvement. Des projets d'établissements étaient à l'étude depuis 1988 à Nantes, Clermont-Ferrand, Nancy, Rouen... Mais rapidement apparaît la nécessité d'un changement d'organigramme général et homogène susceptible de donner aux directeurs régionaux plus d'autonomie dans la gestion des ressources, levier nécessaire pour s'adapter à l'environnement. La décentralisation doit aussi permettre de combattre une division trop taylorienne des tâches, dénoncée depuis longtemps par les syndicats.

La première étape consiste à transformer, en 1991, les services régionaux (Amiens, Caen, Besançon, Ajaccio et la Réunion) en directions régionales ou interrégionale (Antilles-Guyane) ; la suivante à imposer une organisation des établissements en trois grands services. Cependant, le schéma d'ensemble proposé n'entre pas dans le détail des divisions et laisse une totale liberté aux directeurs régionaux sur le positionnement de certaines unités.

À l'exemple de ce qu'est le Secrétariat général pour l'ensemble de l'Insee, un Service de l'administration des ressources (Sar) est créé et regroupe la gestion de tous les moyens matériels et humains. Le service statistique (Ses), anciennement appelé service production, continue de se consacrer à la production de données, en élargissant toutefois ses compétences à la production régionale et à l'élaboration de premiers résultats. Quant au Service des études et de la diffusion (Sed), il hérite des attributions de l'observatoire économique régional et du service « Études ». Il devient le pôle principal de l'action régionale.

Après 25 ans d'existence, les observatoires économiques régionaux disparaissent donc des organigrammes. « Certains usagers pensent qu'il y a d'un côté la DR, de l'autre l'observatoire. Ce n'est pas bon que l'image de l'Insee soit coupée en deux. De plus, il y a deux directeurs ! » (Paul Dubois, 1992).

La mise en place de cette réorganisation ne s'est pas faite sans difficultés, d'autant qu'elle s'est accompagnée de nouvelles règles de mobilité professionnelle. Dans certaines DR les agents tenant un poste depuis 10 ans sont fortement incités à changer de « métier ». Ces règles ont souvent été mal ressenties, parce qu'imposées. Certains directeurs régionaux se sont donné du temps pour informer, dialoguer, convaincre et ont procédé à des aménagements progressifs dans les structures. D'autres ont profité de l'opportunité pour « secouer » l'organisation.

Avec la réorganisation des établissements régionaux, de nouvelles fonctions se développent : ingénierie statistique, marketing, communication... Autant de préoccupations au service de l'action régionale. Pour bien marquer cette nouvelle orientation, ce n'est plus la ville de localisation de la DR qui figurera dans son libellé, mais la région : la DR de Dijon devient ainsi la DR de Bourgogne.

Un nouvel élan pour l'enseignement

En juin 1989, Milleron charge Jacques Lesourne, professeur au Cnam, et Nicolas Curien, directeur-adjoint de l'Ensaë, d'une réflexion prospective sur l'école. Leur analyse révèle que les structures de l'Ensaë ne sont pas adaptées à la place qu'elle occupe sur le marché de la formation supérieure. L'Ensaë regroupe dans une même coquille deux écoles : les divisions Statisticiens-économistes et administrateurs (SEA) et Cadres de gestion statistique et attachés (CGSA). À leur avis, la logique des deux divisions de formation devrait être rapidement abandonnée pour adopter celle de deux grandes écoles séparées géographiquement. Les moyens matériels et intellectuels apportés par l'Insee à l'Ensaë ne militent pas en faveur d'une séparation trop nette. Ils suggèrent, néanmoins, une plus grande souplesse de fonctionnement pour l'Ensaë par une individualisation budgétaire.

De ce diagnostic, Jacques Lesourne et Nicolas Curien tirent deux scénarios de consolidation et de développement. Le premier propose la réforme et l'autonomie des deux divisions, le second engage l'Ensaë vers la construction d'un groupe enseignement-recherche, comprenant plusieurs entités de formation initiale et continue et des laboratoires de recherche.

Ces deux scénarios se concrétiseront plus tard. En 1993, sous l'impulsion de Philippe Nasse, son directeur, l'Ensaë bénéficiera d'un des trois contrats locaux d'initiative et de responsabilité du Ministère. Ce contrat, liant l'Insee et son école, a notamment pour obligation de doter cette dernière de l'autonomie financière.

Favoriser la mobilité du personnel

Dès son arrivée, Milleron affirme sa volonté de rénover les procédures d'affectation des cadres, dont il souhaite accroître très sensiblement la mobilité. Au terme d'une première étape de réflexion, animée par Paul Dubois, la création d'une unité « Gestion des carrières » est décidée dès juillet 1988. Avant même le lancement du PSP, des réflexions plus approfondies sur la politique d'ensemble de gestion des cadres se prolongent dans de nombreux groupes de concertation appelés «groupes Dubois». Les propositions contenues dans le rapport de synthèse sur l'économie des carrières des cadres de l'Insee seront reprises, en juin 1991, dans un guide des carrières.

Avec l'unité « Gestion des carrières », comprenant au départ François Turlot et Jean Bégué, puis Bégué et Anne-Marie Zampa, et l'ensemble des orientations, règles et procédures présentées dans le guide des carrières, l'Insee se dote d'un système de gestion des carrières unique dans le Ministère.

Cette impulsion nouvelle donnée à la gestion des cadres débouche sur une plus grande transparence dans les procédures de mobilité et les critères d'affectation. L'accent est mis fortement sur la mobilité interne, mais aussi externe. Le développement de l'«essaimage», c'est-à-dire le placement des cadres dans des organismes extérieurs, dont était auparavant chargé Gérard Ader, est une mission importante de l'unité « Gestion des carrières ». En contrepartie, l'Insee peut, à nouveau, recruter quelques cadres de profils et d'expériences diversifiés. Cette politique de mobilité s'est traduite par de nombreux changements à l'intérieur et entre les grands ensembles de la DG et des SSM. En région, la mise en place des nouveaux services a été également l'occasion de forts mouvements.

Ce changement dans les pratiques de mobilité a quelquefois désorienté le personnel. Les cadres essaient de comprendre comment concilier mobilité et expertise. Finie la traditionnelle ascension au sein d'une direction ou la carrière qui se déroule sur quelques postes. Maintenant, il est conseillé de changer de fonction après trois à cinq ans de pratique. Entre 1990 et 1992, bon gré, mal gré, plus de 1 000 cadres changent de poste.

Mobilité des cadres et réorganisation régionale s'accompagnent d'un fort accroissement des demandes de formation, afin de permettre à chacun d'acquérir compétences et maîtrise des techniques. Un schéma directeur de la formation est établi en 1990. Il prévoit en particulier le triplement du nombre de jours de formation des agents de catégories C et D dans les années à venir.

Les entretiens d'évaluation, favorisant le management par objectifs, font leur entrée à l'Institut. Mais le mouvement lent à démarrer, parce que reposant sur le volontariat, ne connaît pas l'ampleur espérée.

Plus généralement, sous l'impulsion de Gérard Marek, la gestion du personnel se modernise. La gestion informatisée du personnel (Gip) marque le premier pas vers ce qui s'appellera quelques années plus tard : « Programme de modernisation de la gestion ».

Après des années de discussion avec la Fonction publique, un principalat est enfin proposé aux attachés. Toutefois, le principe d'un examen professionnel ne fait pas l'unanimité, surtout auprès des attachés anciens et confirmés. Il faudra attendre 2 à 3 ans pour que l'examen soit rôdé et mieux accepté.

Le développement d'une concertation formalisée

« Léon Blum disait « clarifier, c'est moraliser ». De ce point de vue, pendant les cinq années que j'ai passées à l'Insee comme directeur général, le dialogue social à l'Insee s'est moralisé. Puis-je prendre le risque de dire que cela était urgent ! » (J.-C. Milleron, 1995).

La période a été marquée par la grève de 1989. Grève d'une ampleur sans précédent dans le Ministère qui portait sur une revalorisation des rémunérations, des retraites et l'amélioration des conditions de travail. Ce mouvement, venu d'autres directions, s'est déroulé à l'Insee avec vigueur, mais sans tension particulière : manifestations de soutien et pétitions à la DG, grèves en DR. En revanche, le personnel des CNI a fortement participé à la grève, ce qui a paralysé le système informatique et retardé le traitement de l'échantillon des Bénéficiaires industriels et commerciaux (Bic) et celui des chiffres d'affaires (CA3).

Ces mouvements ont permis une prise de conscience à l'échelon de l'ensemble du Ministère de la nécessité d'une démarche de modernisation. Ils ont aussi abouti à l'augmentation des rémunérations pour l'ensemble des personnels du Ministère, notamment avec la création de primes intégrables dans la retraite et de la NBI (Nouvelle bonification indiciaire). La mise en place du Plan Durafour a permis, entre autres, d'élargir la catégorie B, en favorisant le passage au choix d'agents de catégorie C, et a permis de supprimer progressivement la catégorie D.

En 1990, la décision du ministre de démoduler les primes pour les catégories C, B et certains A, reçoit un accueil mitigé d'une partie du personnel. La rénovation de la notation en 1992 redéfinit les modalités d'attribution de mois de bonification et élargit le champ aux attachés.

Pierre Bérégovoy, sensible au malaise exprimé par les fonctionnaires des Finances, a voulu améliorer le dialogue. Le service de la communication et des relations avec le public du Ministère devient direction et élargit ses fonctions à la communication interne. Une de ses premières actions est la mise en place d'un « Observatoire interne », sorte de baromètre social destiné à mesurer, par questionnaire direct du personnel, d'une part le moral et la motivation des agents, et, d'autre part, leur perception des résultats d'opérations menées dans le cadre de la modernisation du service public.

L'Institut, quant à lui, connaît deux mouvements spécifiques. Les agents du service « Colibri » de Nantes revendiquent une prime de rendement identique pour tous. Le conflit va durer près de deux mois. À la DG, plusieurs agents de l'atelier de dessin demandent leur reclassement en B et la reconnaissance de leur qualification. La grève s'achèvera six semaines plus tard.

Le directeur général veut développer la concertation. Les Comités techniques paritaires (CTP) se multiplient. La direction y consacre du temps et de l'énergie, considérant comme indispensable l'existence de contrepoids dans une organisation relativement centralisée. « Tout cela demande du temps et de la patience. Le petit jeu qui consistait à faire durer les CTP, nous a souvent permis d'améliorer les compréhensions mutuelles. Avec le recul du temps, c'est presque un bon souvenir pour moi... » (J.-C. Milleron, 1995).

En 1989, se déroule le premier CTP sur l'hygiène et la sécurité, en même temps que la mise en place des CHS interdirectionnels Finances.

Le développement de la micro-informatique

Le développement de la micro-informatique bouleverse le quotidien des personnels. Premières concernées : les secrétaires. La transformation est suffisamment importante pour qu'un « Secrétariat-conseil » soit créé pour accompagner le changement. En 1992, avec l'appui de Roger Lionnet et Noëlle Divot de la « cellule Ergonomie », leurs bureaux sont entièrement réaménagés. L'Insee se modernise. Les micro-ordinateurs envahissent progressivement tous les bureaux. Les « noyaux » de la Tour se vident.

L'informatisation des postes de travail et la rénovation des méthodes de traitement des travaux statistiques vont entraîner un enrichissement des tâches des agents qui deviennent ainsi plus complètes et plus variées. Peu à peu les conditions de travail s'améliorent : matériels, meubles, immeubles... Les DR de Picardie, d'Alsace, de Nantes... s'installent dans des locaux neufs. Bérégovoy, impressionné par les conditions de travail parfois difficiles de ses agents, mises en évidence pendant la grève de 1989, décide de les améliorer en accordant à chacun 500 francs pour s'équiper : tableaux, plantes vertes ou dictionnaires,... seront ainsi offerts au gré des demandes.

Il reste toutefois une ombre au tableau : les locaux de la DG se dégradent et deviennent insuffisants avec l'installation des micro-ordinateurs. Il en est de même des locaux de la rue Boulitte. Mi-92, le Crest, la direction des « Études et synthèses économiques », le Centre national informatique de Paris et une partie du personnel de la DR d'Île-de-France emménagent dans un nouveau bâtiment loué à Malakoff, à quelques centaines de mètres de la Tour. Rapidement le bâtiment sera surnommé MK2.

Les travaux : le RP en majeur

La préparation et la réalisation du RP 90 mobilisent beaucoup d'énergie. La crédibilité de l'Institut et la communication accompagnant l'opération permettront de mener à bien le recensement en France, alors que quelques années plus tôt, en Allemagne les « Verts » s'y étaient opposés, au nom de la protection de la vie privée.

La consultation des utilisateurs et la volonté de leur donner satisfaction orientent les schémas d'exploitation : la saisie exhaustive d'une partie des questionnaires se déroulera entre mai et décembre 1990, raccourcissant considérablement les délais de diffusion des résultats. Les missions de coordination statistique sont, elles aussi, marquées par les problèmes liés à la diffusion des résultats du recensement. Des débats longs et difficiles s'engagent avec la CNIL sur le sujet. En effet, celle-ci, inquiète du nombre de sociétés privées fournissant à partir des résultats du RP des profils de zones si détaillés que l'anonymat de certaines données risque de ne plus être respecté, enjoint à l'Insee de ne plus diffuser au public de données concernant les communes de moins de 5 000 habitants.

Dès la fin du RP un important programme d'enquêtes sur les conditions de vie des ménages, l'emploi et la démographie est mis en place. Pour mettre un frein à la complexité croissante des enquêtes et dégager ainsi un potentiel de conception pour la création, l'expérimentation et l'extension de nouveaux travaux, certaines enquêtes (Transports, Actifs financiers...) sont allégées. Le contexte de crise oriente les études sur les ménages vers une meilleure appréhension des phénomènes de pauvreté et de précarité. Une nouvelle enquête, allégée elle aussi, sur les situations défavorisées est lancée en 1992. Simultanément, des enquêtes complémentaires accompagnent l'enquête « Emploi »: conditions de travail (1991), insertion des jeunes (1992), formation-qualification professionnelle (1992).

Pour sa part, le dispositif des statistiques structurelles sur les entreprises et les établissements subit d'importantes modifications comme, par exemple, la refonte du fichier de lancement d'enquêtes. L'Institut poursuit son effort à l'égard des entreprises en leur restituant rapidement les résultats d'enquêtes.

Les directions régionales développent des enquêtes spécifiques, le plus souvent en partenariat. Du côté du secteur productif, elles essaient de consolider la connaissance des secteurs traditionnels (industrie,...) et de l'élargir au secteur tertiaire. Du côté des ménages, elles visent à une meilleure mesure des migrations interrégionales et une meilleure connaissance de certaines sous-populations (personnes âgées et jeunes).

La majorité des travaux doit prendre en compte les impératifs internationaux. Des échéances internationales importantes mobilisent l'unité « Normes statistiques et comptables » autour de la mise au point de nouvelles normes de comptabilité nationale mondiale (SCN) et européenne (SEE), de la préparation de la base 90 des comptes et de la réforme des nomenclatures d'activités et de produits.

L'Institut doit se placer dans une position d'offre d'informations au moment où l'économie française commence son intégration dans le « grand marché européen ». Les cadres sont encouragés à nouer des contacts avec leurs homologues européens.

Un renouveau pour les études économiques

Pour donner un nouvel élan aux études économiques, partie intégrante des missions de l'Institut, et qui marquent son originalité par rapport aux instituts européens, Milleron crée un département au sein de la direction des « Études et synthèses économiques ». La vocation du tout nouveau département des « Études économiques d'ensemble » (très rapidement appelé D3E), dirigé par Michel Glaude, est de contribuer à répondre à des questions intéressant le débat économique, en mobilisant données quantitatives, modélisation économétrique et recherche bibliographique. Pour cela, il rassemble une trentaine de cadres venus initialement de l'ancien « service des Programmes », des ex-divisions « Études des entreprises » et « Synthèses des ménages », qui, dans le cadre de la politique de mobilité, seront progressivement remplacés par de jeunes administrateurs.

Les avancées du Crest en matière d'économétrie des séries temporelles et des données de panel, ont permis de donner une nouvelle impulsion aux études micro-économiques concernant la compétitivité des entreprises, le rôle de l'innovation, le financement de l'investissement, la productivité...

L'ouverture sur l'international se concrétise, notamment, par un numéro spécial « France-Allemagne » d'Économie et statistique, traduit en allemand grâce à la collaboration de la DR d'Alsace. Plus tard, un numéro sur l'Union économique et monétaire sera traduit en anglais.

À l'expérience, la gestion des gros modèles macroéconomiques (DMS, Propage) apparaît trop lourde en regard des résultats qu'on peut en attendre et des moyens que l'on peut y consacrer. Aussi sont-ils abandonnés au

profit de modèles plus légers, davantage centrés sur les mécanismes économiques de moyen terme et essayant de mieux prendre en compte les variables financières dans le comportement des ménages et des entreprises. Ainsi, Amadeus, héritier de mini DMS, voit-il le jour au début des années 90. Le pilotage de ce projet n'est pas toujours facile. Les partenariats avec les directions statistiques, qui se sentent dépossédées des études, sont difficiles à établir. La concurrence avec les autres organismes de prévision est toujours présente, même si elle est par nature éminemment stimulante.

Nouvelles façons de travailler : démarche de projet, saisie portable et pôles de compétence

La direction souhaite promouvoir la transversalité, en particulier en favorisant le développement de structures de projet, en vue d'atténuer un cloisonnement jugé excessif. Les nouveaux travaux impliquant une importante conception informatique sont désormais conçus par des groupes de projet comprenant un maître d'ouvrage, un chef de projet statistique (CPS) et un chef de projet organisation et informatique (CPOI). D'importants projets sont menés de cette façon : Colibri (codification en ligne des bulletins individuels du recensement), Circé (prototype du logiciel général de production de tableaux à la demande), la rénovation du répertoire national d'indentité des personnes physiques (RNIPP)...

La période est caractérisée par d'importantes avancées méthodologiques (échantillonnage, modélisation et estimation économétrique...) et par la rénovation de travaux statistiques : enquêtes emploi, enquête de conjoncture auprès des entreprises, indice des prix, Sirène, Suse III, l'EAE commerce...

Dans le même temps, la technicité des travaux s'est fortement accrue, notamment, dans les modes de traitement de l'information. L'archivage informatique se développe, le dictionnaire de données statistiques (DDS) de Claude Poulain fait de plus en plus d'adeptes auprès des responsables d'enquête.

C'est aussi le perfectionnement de nouvelles méthodes de collecte, avec la mise en œuvre de la collecte assistée par téléphone pour l'enquête de conjoncture auprès des ménages et la préparation de la collecte assistée par informatique (Capi) pour une partie de l'enquête emploi de mars 1992. La saisie portable est une révolution culturelle. Les délais sont significativement raccourcis en traitant dans une même opération des tâches autrefois réparties entre plusieurs groupes de personnes et faisant intervenir un savoir-faire aussi varié que la maîtrise de la technique d'enquête, la codification ou encore la saisie de masse. Certes, toutes les enquêtes ne sont pas encore collectées de cette manière mais déjà les charges de saisie baissent, entraînant une diversification des tâches des personnels de saisie.

Ces nouvelles méthodes de collecte changent aussi profondément le travail des enquêteurs. Ces derniers doivent se former aux techniques informatiques et aux entretiens par téléphone. L'adaptation ne semble pas poser de problème. Seul reproche : le poids de l'ordinateur. Dès 1993, près de trois enquêteurs sur quatre travaillent en Capi.

L'inventaire communal, entièrement conçu par la DR de Bourgogne, en 1987, ouvre la voie aux pôles de compétence, « cette orientation pourrait faire sauter un goulot d'étranglement qui, dans l'avenir, nous empêcherait de concevoir de nouveaux travaux » écrit Seibel, directeur des statistiques démographiques et sociales.

Plus près du public

Pierre Soubie, directeur de la « Diffusion et de l'action régionale » s'attache à faire adopter par l'Insee une véritable politique éditoriale. Le dispositif des publications est redéfini. Insee-Résultats, Insee-cadrage, Insee-Méthodes,... remplacent la série des Collections de l'Insee. Mais la grande nouveauté, c'est la création, par Catherine Blum, en 1988, d'Insee-Première, un quatre pages conçu pour un large public.

Pour proposer une offre mieux adaptée aux nouvelles formes de demande, les canaux de diffusion électronique, déjà mis en place durant la période Malinvaud, se développent avec les banques de données accessibles en temps réel sur serveur, les disquettes et les services télématiques (3615/3616 Insee et Sirène).

Pour tenir compte de ces nouveaux modes de diffusion Patrick Buffet, chef du département « Moyens et méthodes de diffusion » redéfinit les bases de la tarification des produits et services. Elles prennent en compte les contraintes du service public, les coûts et l'évolution du marché.

Ce mouvement est complété par la mise en place d'une politique de communication institutionnelle, qui s'attache à rénover l'image de l'Insee. Les interventions dans les médias sont désormais réglementées. La division Promotion, avec à sa tête Jean-Claude Renaud, devient « Communication externe et promotion ». Sous son impulsion, l'Insee adopte une charte graphique et un nouveau logo à l'image de son sérieux et de sa rigueur.

L'ouverture à l'Est

Après l'Afrique dans les années 60 et l'Amérique latine dans la décennie 70, la chute du mur de Berlin et la naissance de nouvelles démocraties occasionnent une ouverture de l'Insee vers les pays de l'Est. La réforme de l'organigramme de 1989, créant un département des « Relations internationales et de la coopération », sous l'autorité de Jean-Louis Bodin, prend également en compte la nécessité de mieux coordonner les relations avec les organismes internationaux, et en particulier avec Eurostat qui joue un rôle croissant accompagnant les étapes de la construction de la Communauté européenne.

Le système statistique adapté aux caractéristiques passées des pays de l'Est devient obsolète. La demande d'assistance pour mettre en place de nouveaux outils permettant de rejoindre les standards internationaux est colossale. L'Insee va jouer un rôle majeur dans l'effort européen d'assistance à l'Europe Centrale et Orientale. Peu après la disparition de Ceaucescu, le déplacement en Roumanie du directeur général de l'Insee en est le facteur déclenchant. Impressionné par l'ouverture des responsables locaux de la statistique, Milleron revient de ce voyage décidé à répondre aux sollicitations de ce pays en difficulté. Un protocole d'accord avec les Roumains est signé par Jean-Pierre Behmoiras et Paul Dubois et six missions exploratoires sont lancées avec Joël Allain (Comptabilité nationale), Olivier Marchand (enquête Emploi), Michel Quelennec (statistique industrielle), Jean-Michel Rempp (indice des prix), Bruno Trégouët (statistique agricole) et Mireille Moutardier (enquêtes sur les conditions de vie des ménages).

La coopération avec les pays de l'Est s'accroît et s'élargit, jusqu'à représenter 50 % des actions (missions, séminaires, stages,...) en 1994. Pologne, Roumanie, République Tchèque, Slovaquie, Albanie et, en ex-URSS, Russie, Ukraine et Moldavie... Jan Robert Suesser, l'infatigable « responsable géographique de l'Est », passe un tiers de son temps sur le terrain et contribue ainsi à la réflexion stratégique sur cette transition statistique.

Très vite, le ministère des Affaires étrangères a accordé des crédits, reconnaissant l'importance de la mise en place de systèmes d'informations fiables permettant de mieux comprendre et guider une transition qui se met en marche. Les statisticiens français vont être rejoints par les collègues des autres pays, en particulier de la Communauté. Eurostat entre en lice fin 1991.

Cette ouverture sur l'Europe de l'Est a coïncidé avec les prises de position exprimées à l'occasion du PSP qui fait de l'international un axe prioritaire. Certains y voient une orientation un peu trop axée sur l'Europe et un abandon de la coopération traditionnelle en Afrique. Il est vrai que, dans le même temps, les relations avec ce continent changent de nature. Les méthodes traditionnelles de coopération sont remises en cause au profit de missions visant à accompagner des projets de développement et à organiser la substitution des cadres français par des cadres locaux. Une page se tourne donc, abandonnant des modes de coopération dépassés.

L'Europe présente en permanence

Les affaires européennes prennent de plus en plus d'importance et influent davantage sur les programmes d'activité. Les grandes négociations, l'acte unique et le traité de Maastricht, d'une part, les hommes d'autre part, qu'il s'agisse de Jacques Delors ou d'Yves Franchet, inspecteur général de l'Insee, nommé directeur général d'Eurostat, accélèrent le rythme d'harmonisation des statistiques en Europe.

De très nombreuses réunions de travail auxquelles participent les cadres de l'Institut, ont lieu à Luxembourg. Elles touchent peu à peu la plupart de nos secteurs d'activité : comptes économiques, statistiques d'entreprise, emploi, conditions de vie des ménages, prix, salaires, etc. Progressivement et sans tapage, la statistique devient l'une des politiques européennes.

Les directeurs généraux des 15 instituts européens se rencontrent régulièrement plusieurs fois par an et confrontent leurs expériences. Un tissu de relations voire de connivences se crée entre des statisticiens qui, même s'ils appartiennent à des organisations très différentes les unes des autres, ont en commun l'essentiel, c'est-à-dire des méthodes de travail et une déontologie exigeantes. Le besoin européen de statistiques comparables devient un précieux stimulant pour le système statistique. L'Insee est, d'une façon générale, bien considéré par ses partenaires européens qui le jugent performant.

Des avancées importantes sont réalisées, notamment en matière de concepts comptables mais surtout de nomenclatures. À la conférence des directeurs généraux des Instituts, tenue par les 12 à Nice en 1989 (ils n'étaient que 12 à l'époque), une nomenclature commune d'activités est adoptée par tous après des discussions parfois épuisantes.

Par ailleurs, les cadres de l'Insee sont de plus en plus présents dans les organismes internationaux. Avec Statistique Canada se développe une coopération originale : les échanges de cadres.

Remous...

« J'ai eu à traiter trois affaires un peu délicates. Dans aucune d'entre elles je n'ai été l'objet de pressions de ministres, de droite comme de gauche. Bien plus, je dois à la vérité de dire que la classe politique, sauf très rares exceptions, a du respect pour le travail qui se fait à l'Insee . » (J.-C. Milleron, 1995).

La première affaire concerne les premières estimations des comptes de la Nation pour l'année 1987, au printemps 1988. Après avoir présidé une réunion de travail composée de cadres de l'Insee et de partenaires habituels, Milleron estime que l'activité de l'année 1987 a probablement été sous-estimée dans les comptes et suggère aux spécialistes de procéder à des révisions. « J'ai le souvenir d'avoir été gêné par une fuite dans la presse qui suggérait qu'en cette période préélectorale le directeur général de l'Insee était complaisant avec le Premier ministre sortant, puisqu'il suggérait une révision des chiffres dans un sens favorable. » (J.-C. Milleron 1995). Les révisions effectuées au cours des années suivantes confirment la hausse pour l'année en cause, mais il est clair qu'en période préélectorale, les opérations de cette nature sont toujours difficiles à réaliser.

La seconde affaire tient à un sujet récurrent : la mesure du chômage. La France n'avait, jusqu'en 1992, qu'une enquête annuelle sur l'emploi et le chômage, les statistiques annuelles étant mises à jour grâce à la statistique administrative mensuelle des demandeurs d'emploi. Devant des difficultés croissantes à réconcilier les sources en matière de chômage, le Premier ministre, Édith Cresson, demande à l'Insee de préparer une étude sur les diverses extensions possibles de l'enquête sur l'emploi. L'étude établit diverses variantes en termes de coût et de précision des résultats. Le Gouvernement choisit sans hésiter la solution la plus économique - une enquête trimestrielle - probablement parce que l'Insee n'a pas pris suffisamment de temps pour tenter de faire comprendre la délicate question de la significativité des résultats. Cette affaire a fait l'objet d'une large polémique au sein même de l'Institut. Mais à cette occasion l'Insee a su montrer qu'il était capable de réaliser une enquête dans un temps record.

La troisième aventure concerne le texte de loi, voté par le Parlement, faisant interdiction à l'Insee et à tout organisme public de calculer un indice de prix à la consommation intégrant le prix du tabac. Le mobile est clair : pouvoir effectuer d'importantes hausses sur les produits correspondants, notamment en vue de réduire la consommation de tabac chez les jeunes, sans entraîner les salaires dans une spirale inflationniste. La direction, le personnel et les syndicats de l'Insee entreprirent un long travail de persuasion pour convaincre qu'empêcher le calcul de l'indice des prix était prendre le problème à l'envers. Quelque temps après, un nouveau texte de loi défaisait ce que le premier avait instauré, en rétablissant une distinction claire entre l'élaboration de l'indice des prix à la consommation et les modalités des mécanismes d'indexation des salaires sur les prix.

Un institut modernisé

À la mi-octobre 1992, Milleron rejoint l'Onu et Maarek, le Crédit agricole. Durant les années 88-92, l'Insee s'est trouvé confronté à l'émergence de demandes à la fois plus internationales et plus locales, dans un contexte de concurrence accrue. Les réflexions menées sur la stratégie de l'Insee ont mis en exergue la volonté de s'impliquer dans un monde international en pleine mutation, le souci d'indépendance par rapport au pouvoir politique et le décalage existant entre la production classique de l'Insee et les attentes de la société.

Milleron et son équipe ont su, avec le PSP, faire s'interroger l'Institut. « Avec le recul du temps, il me semble que le mérite principal de l'exercice a été de réduire certains antagonismes au sein de l'Institut grâce à un effort de clarification et de réflexion collective sur nos missions et nos métiers. Naturellement, nous avons tenté d'aborder des questions jugées pertinentes à un moment donné de l'histoire de l'Institut. Il ne fait pas de doute qu'à l'avenir de nouvelles questions émergeront qui appelleront le dépassement des approches que nous avons proposées. » (J.-C. Milleron, 1995).

Durant cette période, l'Insee a gagné en modernisation des méthodes, des travaux et des conditions de travail, comme en témoigne le « Rapport d'activité », réalisé depuis 1988. L'accent a été mis sur les études et la qualité des données. Le contenu des postes de travail s'est enrichi, la qualification des agents a considérablement augmenté. La gestion du personnel a évolué et, même si elle n'a pas été toujours bien acceptée, la nouvelle politique de mobilité s'est imposée, en particulier auprès des jeunes cadres.

Les rouages habituels de l'Institut ont pris progressivement le relais de la mission PSP et le rendez-vous est pris, dans trois ans, pour mesurer avec l'Inspection générale le chemin parcouru...

Cependant, tous les projets de Milleron ne se sont pas concrétisés. Le système d'intéressement des personnels basé sur l'accroissement des recettes n'a pas abouti. Il pensait, aussi, que certains travaux d'études auraient gagné à une fertilisation accrue par des recherches menées au Crest ou à l'Ensaë, notamment en matière d'économétrie et de micro-économie. Mais les aménagements proposés dans ce sens, comme par exemple le regroupement des comptes annuels et trimestriels, n'ont pas vu le jour, tout au moins du temps de Milleron... « J'ai réalisé tardivement que les mentalités n'étaient pas suffisamment préparées à de tels changements et j'ai jugé préférable de laisser cette question à la sagacité de mon successeur. »

La construction du Système statistique européen 1992-2003

Paul Champsaur

Introduction

Paul Champsaur est nommé à la tête de l'Insee, le 12 octobre 1992. A cette date, Georges Consolo a pris en charge depuis une semaine le Secrétariat général. Un nouveau tandem prend les rênes et aborde les problèmes avec un œil neuf. Les deux hommes ont en commun de revenir à l'Institut après avoir exercé pendant une dizaine d'années des responsabilités dans d'autres administrations. Ils partagent une idée commune, à propos de la récurrente question de l'indépendance de l'institution statistique : pour eux c'est en entretenant les liens avec le monde de l'administration économique et de la décision politique que, paradoxalement, l'Insee protège le mieux son indépendance. Ceci conduit à défendre son rattachement au Ministère de l'économie et des finances. De fait, un efficace partage des tâches s'instaure entre eux, l'un assurant cette fonction de renforcer la présence de l'Insee dans le Ministère, tandis que l'autre gère, sous la direction du premier, d'importantes réformes de son organisation.

Le contexte dans lequel évolue à ce moment l'Institut est important. L'hiver 1992-1993 a été marqué par une récession sévère. Il s'ensuit une attention plus forte des agents économiques pour les analyses de conjoncture et pour les statistiques de l'emploi et du chômage et consécutivement une mise en lumière de certaines imperfections. Par exemple, si la reprise de 1994 a été bien prévue, la récession qui l'avait précédée n'avait été perçue qu'au dernier moment ; par ailleurs les évaluations statistiques de l'emploi ont fait l'objet de nombreuses révisions. Ces problèmes traduisent la nécessité d'adapter les méthodes, tant des statistiques que des comptes et des études, à une économie plus cyclique et plus ouverte sur l'extérieur.

Le contexte institutionnel européen devient plus pressant avec l'entrée dans la première phase de l'union économique et monétaire. Il est urgent d'assurer une meilleure comparabilité entre les données des différents pays membres, surtout pour les éléments permettant d'apprécier la convergence des économies.

Enfin, sur le plan national, les idées de décentralisation, de déconcentration et de simplification administrative, sont omniprésentes. Un moment fort de la période va être la réforme profonde du Recensement de population, dont une des conséquences sera de rendre plus accessibles « en temps réel » des informations localisées.

Quatre préoccupations essentielles émergent à ce moment et orientent l'action : renforcer l'insertion internationale, resserrer les relations du système statistique avec les entreprises, adapter les méthodes à une économie devenue plus cyclique, élargir l'action des directions régionales.

La DG change d'organigramme

La première manifestation de l'application de ces orientations est l'adoption, au 1er juillet 1994, d'un nouvel organigramme de la direction générale. Le principal changement est la création d'une direction des statistiques d'entreprises, dont la structure, conçue par Michel Hébert, fait apparaître les soucis de cohérence du système statistique d'entreprises et d'amélioration des rapports avec les entreprises, que ce soit comme enquêtées ou comme utilisatrices de données. L'autre changement notable est la réunion des comptes trimestriels et des unités de synthèses des comptes annuels au sein de la direction des études et synthèses économiques. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, tant ce regroupement paraît naturel, et est de règle à l'étranger, c'est une petite révolution ! Car au cours des vingt dernières années, au sein du microcosme comptable, le schisme entre « trimestrialistes » et « annualistes de stricte obédience » - aux approches très différentes - avait souvent défrayé la chronique. Pascal Mazodier s'emploie à créer une synergie entre les comptes nationaux et les deux autres départements de sa direction pour favoriser l'optique économique dans la construction et l'utilisation des comptes. Par ailleurs, la création d'une division « Méthodes comparées » marque un nouveau pas dans l'ouverture internationale. Il faut aller voir comment font les autres, d'abord pour améliorer la pertinence des comparaisons que l'on peut faire avec les résultats des différents pays, mais aussi avec l'idée de ne pas hésiter à adopter la méthode des autres si elle se révèle meilleure.

Une intense activité communautaire

Lorsque Paul Champsaur est nommé Directeur général de l'Insee, en octobre 1992, le Traité de Maastricht sur l'Union européenne a été approuvé (de justesse) par référendum trois semaines plus tôt. Lorsqu'il quitte ce poste, en 2003, le mur de Berlin est tombé en 1989, l'euro circule dans les porte-monnaies des citoyens de la majorité des pays européens, l'élargissement de l'Union aux pays d'Europe centrale et orientale se prépare activement, notamment à l'Insee. Celui-ci participe aux transformations des instituts statistiques de ces pays (par exemple la Pologne), qui visent à leur intégration au « Système statistique européen », alors en pleine réorganisation, à la suite de la mise en place de l'Union économique et monétaire. Ces événements ont profondément marqué l'histoire de l'Insee pendant cette période, même si la construction européenne avait déjà

eu des conséquences importantes depuis les années 1950, quand avait été créé à Luxembourg un « Office statistique des communautés européennes » (OSCE), devenu plus tard Eurostat.

Les programmes de travail des INS européens sont de plus en plus marqués par les besoins des institutions de l'Union, notamment ceux d'Eurostat et ceux de la BCE (la Banque centrale européenne). Celle-ci demande la production d'indicateurs conjoncturels, harmonisés pour toute l'Union, et rapidement disponibles. Ceci va bouleverser certaines chaînes de production de statistiques, comme par exemple l'indice de la production industrielle.

La traditionnelle « note de conjoncture » se transforme. Elle concerne désormais non plus seulement la France, mais toute la zone euro. Les méthodes appliquées à la France sont « décalquées » à cette zone, contrairement aux organisations internationales qui, elles, agrègent les conjonctures nationales. L'objectif est de construire un diagnostic conjoncturel pour la zone euro, sans s'occuper des conjonctures nationales.

L'Europe légifère aussi les statistiques structurelles d'entreprises. Les Etats membres doivent transmettre des données sur la démographie, l'activité, les résultats et les facteurs de production des entreprises. Les grandes lignes des objectifs, du champ et des données ont été fixées par des règlements en 1996 et 1998.

Les enquêtes auprès des ménages sont aussi transformées par la construction européenne. Une première expérience de coopération interrégionale entre trois Etats avait conduit, dès les années 1980, au lancement du « Panel lorrain », une enquête sur les conditions de vie, réalisée en Lorraine, en Sarre (Allemagne) et au Luxembourg. Cette enquête a été transformée en 1994 en un « Panel européen », qui deviendra, dans les années 2000, l'« Enquête sur les revenus et les conditions de vie des ménages » (ERCV).

L'ouverture internationale au quotidien s'est traduite d'abord par l'intensification des travaux au sein de l'Union européenne. Les réunions du comité du programme statistique réunissent quatre fois par an les directeurs généraux des instituts nationaux de statistique des pays membres de l'Union européenne élargie. A ces réunions s'ajoutent une centaine de réunions de travail sur des thèmes divers, qui alimentent un flux continu de cadres de la direction générale vers Bruxelles et Luxembourg. En sus de cette activité officielle coordonnée par les instances de l'Union, il faut également mentionner les initiatives de l'Insee. Elles prennent deux formes. D'une part, des réunions bilatérales permettent de confronter les expériences et de monter des opérations communes. D'autre part, avec l'aide du Cnis et d'Eurostat sont organisés à Paris des séminaires internationaux : sur l'appréciation statistique des critères de convergence, sur les statistiques conjoncturelles quantitatives, sur les comptes trimestriels. Les directions régionales des régions frontalières développent quant à elles les contacts avec leurs voisines. Le premier résultat en est la publication d'annuaires statistiques transfrontaliers : Sarlorlux, Pace-Ligurie, Rhône-Alpes/Vaud-Genève.

La période est aussi marquée par une réorientation de la coopération statistique en direction des pays de l'Est européen, notamment pour préparer l'adhésion ultérieure de certains d'entre eux à l'Union. Avec l'appui d'Eurostat, l'Insee intervient dans les pays en transition et notamment en Pologne, en Roumanie, en Slovaquie, en Russie, en Albanie. Les thèmes principaux de cette coopération sont les comptes nationaux, les répertoires d'entreprises, les indices de prix et les enquêtes de conjoncture. Parallèlement, la coopération avec l'Afrique est relancée avec la création d'Afristat par un traité signé le 20 septembre 1993. Lamine Diop en est peu après nommé directeur général. Afristat est un organisme régional destiné à renforcer les capacités des Etats d'Afrique subsaharienne en statistiques et études économiques, notamment en apportant un appui dans de nombreux domaines (méthodologie, formation permanente, diffusion de l'information, organisation et gestion des services) aux organismes nationaux de statistique.

Une révolution dans la manière de recenser la population

Un des événements marquants de la période est le lancement d'une transformation radicale des recensements de population. Selon une tradition qui remontait à 1836, des recensements exhaustifs avaient lieu à intervalles réguliers et périodiques, les années en 1 et en 6 (sauf en 1916 et 1941) de 1836 à 1946, puis à intervalles plus espacés après la guerre : 1954, 1962, 1968, 1975, 1982, 1990. Le dernier sera celui de 1999. Initialement prévu pour 1997, celui-ci est repoussé de deux ans en raisons de difficultés budgétaires. A ce moment, il apparaît que cette méthode soulève plusieurs gros problèmes : forte discontinuités des dépenses et de gestion des personnels, et, du point de vue des utilisateurs, vieillissement et obsolescence des données en fin de période intercensitaires. Une réflexion est engagée pour mettre au point une méthode radicalement nouvelle, fondée sur des enquêtes par sondages aléatoires effectuées tous les ans. Cette idée, proposée par Jean-Claude Deville et Guy Desplanques, fait l'objet de recherches méthodologiques approfondies. On parle au début de « Recensement en continu », car la collecte aurait lieu tous les ans, mais aussi répartie sur toute l'année (mais ce deuxième aspect devra être abandonné en raison des variations saisonnières). On parlera ensuite de « Recensement rénové de la population » (RRP). Le projet sera ensuite porté et promu par Michel Jacod et Jean-François Royer, puis par Jean-Michel Durr et Alain Godinot.

Il est prévu de recenser un échantillon tournant de communes pour celles de moins de 10 000 habitants, et un échantillon de personnes pour celles de plus de 10 000 habitants. Mais, puisque justement il n'y plus de recensement exhaustif, quel peut être la base de sondage ? Un autre outil radicalement nouveau est alors inventé : le « Répertoire d'immeubles localisés » (RIL). C'est un répertoire exhaustif des immeubles physiques avec leur adresse et leur localisation sur un plan, mis à jour à l'aide des permis de construire. Il servira aussi à constituer des bases de sondages pour les enquêtes sur les ménages et les logements. Pour construire et gérer ce répertoire, les statisticiens des Directions régionales deviennent aussi cartographes, puisque le RIL prend appui sur une cartographie numérisée, créée par positionnement automatique (géocodage à l'adresse) des immeubles et des établissements.

Cette nouvelle méthode est bien accueillie, malgré la réticence de quelques maires (qui craignent de ne pas disposer des budgets nécessaires) et de certains géographes (qui se demandent s'ils disposeront de données locales assez fines). Ces interrogations sont largement débattues dans le cadre du Conseil national de l'information statistique (CNIS), qui montre alors sa grande utilité comme lieu de concertation des opérations statistiques. Il est intéressant de comparer cette expérience unique au monde avec un projet analogue développé aux Etats-Unis dans les années 1990. Dans ce pays, où un recensement exhaustif est prévu par la Constitution de 1787, l'idée de sondage aléatoire se heurte à des oppositions politiques. Après un vif débat, le projet est rejeté, comme anticonstitutionnel.

Les mutations des Directions Régionales : production (DOPS) et diffusion (OCRE)

Les activités des Directions Régionales ont été transformées de deux points de vue pendant la période. A l'origine, depuis leurs créations dans les années 1940, les DR avaient surtout des activités de production. Elles collectaient et traitaient toutes les informations relatives à leur région, selon les normes et les méthodes élaborées à la DG. Puis, à partir des années 1960, elles ont joué de plus en plus un rôle de diffusion, avec la création des Observatoires économiques régionaux. Dans les années 1990, cette répartition des tâches est fortement transformée pour deux raisons. D'une part le progrès technique (informatisation, codification automatique) réduit la taille des équipes nécessaires pour une tâche, ce qui transforme les activités de production. D'autre part, la décentralisation et l'accroissement des responsabilités des collectivités locales entraînent une forte hausse de la demande de données plus ou moins finement localisées. La « Démarche organisation de la production statistique » (Dops), lancée en 1998, vise à tirer les conséquences de la rationalisation de la production sur l'activité des DR, tandis que l'« Offre cohérente pour les régions » (Ocre), qui suit un peu plus tard, en 2000, mutualise les outils de réponse aux demandes d'informations régionales et locales.

La Dops a concerné notamment les DADS, traitées dans deux DR, les enquêtes annuelles d'entreprise, centralisées à Nantes et Toulouse, le répertoire SIRENE. Le projet « Alimentation Informatisée du Répertoire des Personnes Physiques » (Airepp) a été rendu nécessaire par la distribution à tout nouveau-né d'un Nir à partir du 1/1/1999. Pour cela, un système de relations informatisées avec les mairies, coordonné par le pôle « répertoires et fichiers démographiques » de la DR Pays de la Loire, a été mis en place. Toutes ces opérations ont eu à garantir de délicats équilibres : entre l'aspiration à réaliser dans chaque DR une large palette de travaux et le souci d'efficacité, entre le maintien d'un fonctionnement traditionnel qui avait ses points forts et la nécessité de prendre en compte les évolutions liées aux avancées technologiques.

Du côté de la diffusion, le projet Ocre a conduit à distinguer deux types d'activités, d'une part le contact direct avec la demande dans les DR, ou « Front office », et d'autre part les investissements indispensables pour une offre harmonisée, ou « back office ». Celui-ci a été organisé en six « pôles de services pour l'action régionale » (PSAR), l'un sur l'offre de données, situé à Nantes, et les cinq autres tournés vers des aspects d'études. Ocre peut être vu comme complémentaire de la Dops. En effet, un des objectifs de la Dops a été de mieux organiser les tâches pour laisser plus de moyens à l'action régionale en DR. Il restait à dessiner des modes de fonctionnement des études et de la diffusion plus efficaces et complémentaires avec la production. C'est l'un des buts d'Ocre. Il fallait développer des systèmes d'informations intermédiaires évitant de faire trop de recherches dans les fichiers.

Ainsi le caractère centralisé et quasi-jacobin de l'organisation de l'Insee héritée de l'après-guerre s'est il peu à peu estompé, sous l'effet conjugué de divers facteurs : les progrès de l'informatique, l'arrivée d'internet, la décentralisation décidée en 1982, la multiplication des demandes locales émanant d'acteurs de plus en plus compétents. De ce point de vue, une décision importante est prise au début des années 2000 : la plus grande partie des données est désormais disponible gratuitement sur internet, suivant en cela un mouvement général à tous les pays européens. C'est là un changement complet par rapport aux politiques de tarification menées auparavant.

Une nouvelle génération d'enquêtes entreprise

La pièce centrale de la statistique d'entreprise est, depuis la fin des années 1960, l'Enquête annuelle d'entreprise (EAE). Une nouvelle génération, dite EAE4G, est mise en place en 1997 pour l'industrie, les IAA, les services et le commerce, et en 1998 pour le BTP et les transports. Un tronc commun (les variables que toute EAE doit observer) est mis au point. L'EAE4G interroge sur tous les établissements, met l'accent sur l'immatériel (par exemple les logiciels), simplifie les questions sur l'emploi, admet désormais la photocopie des liasses fiscales pour obtenir le compte de résultat. Pour les petites entreprises du commerce et des services, la collecte est faite, une année sur deux, via la source fiscale.

Pour les grands groupes, notamment automobiles, des expériences dites de « profiling » sont tentées. Pour cela, un contact direct est établi avec le groupe au plus haut niveau de ses directions financières et comptables. Cette démarche vise à demander un compte de résultat consolidé à ces services, en échange d'une contrepartie : ne plus répondre qu'à un seul questionnaire au lieu de la douzaine précédemment adressés aux différentes unités juridiques.

Ainsi, on le voit, les entreprises, petites et grandes, font l'objet d'une attention particulière. Celles-ci sont en effet très sensibles à la charge que constitue la réponse aux enquêtes statistiques, même si elle ne représente qu'une faible part des obligations administratives. Deux mesures sont prises pour limiter et mieux répartir cette charge. La mise en place d'une coordination des échantillons évitera d'interroger toujours les mêmes petites et moyennes entreprises. Le Comité du label, nouvellement créé, assure une meilleure instruction des enquêtes, vérifie leur contenu en rapport avec leur objet et évite les redondances. Les entreprises font également l'objet d'attention en tant qu'utilisateurs des données statistiques méritant une mise en forme particulière de l'information : un point marquant de l'organisation de la nouvelle direction des statistiques d'entreprises est la création de deux divisions tournées vers la satisfaction des besoins spécifiques des entreprises : la division « Mise à disposition du répertoire Sirène » et la division « Information et travaux pour les entreprises ».

Une nouvelle approche des statistiques démographiques et sociales

Les statistiques démographiques et sociales sont redéployées, en veillant à obtenir des gains de productivité, et à produire plus d'analyses et d'études. Par exemple, la très ancienne enquête sur les « Intentions d'achat des particuliers » est reconvertie en enquête permanente sur les conditions de vie. Son originalité est de comporter une partie fixe et une partie adaptable chaque trimestre qui permet d'aborder des sujets très divers, en fonction des besoins ressentis à l'Insee ou chez ses partenaires. Le projet « estimations localisées de population » (ELP) conduit à mettre au point un système peu coûteux et fiable d'estimation des populations départementales, basé sur l'utilisation des fichiers administratifs. Plus généralement, les systèmes statistiques sont repensés, tant au niveau national que régional : refonte de l'enquête emploi, qui va devenir une enquête en continu, exploitation exhaustive des DADS, mobilisation des Urssaf, meilleure connaissance des distributions de revenus et de patrimoine.

La direction des statistiques démographiques et sociales voit son champ d'études s'accroître par la reprise d'un certain nombre de compétences dévolues jusqu'en 1993 au Cerc. Les études publiées suite à ce transfert sont regroupées dans une nouvelle publication, « Synthèses » commune à l'ensemble du système statistique public.

Enfin, une impulsion est donnée aux travaux méthodologiques avec la création de l'unité « Méthodes Statistiques », dirigée par Jean-Claude Deville, qui allie une fonction de conseil à la demande, transversale à toute l'institution statistique et la mise au point d'outils généraux concernant par exemple la pondération (Calmar) et la précision des enquêtes. Des « Journées de méthodologie statistique » sont organisées régulièrement, et rassemblent la grande famille des statisticiens dispersés dans tout le Système statistique public.

Des initiatives pour mieux communiquer

Le besoin de communiquer vers l'intérieur comme vers l'extérieur est plus fortement ressenti. En décembre 1992 est mise en place une équipe de communication interne. Celle-ci lance, en complément du journal interne L'Insee en direct, et avec l'aide de la cellule audiovisuelle de l'Insee un magazine audiovisuel : Canal Vidéo Stat. Pour sa part, l'unité de communication externe, créée en mars 1993, veille à développer les relations avec la presse. Elle a aussi pour souci de mieux définir les politiques de communication institutionnelle et de communication par produit, en distinguant quatre grands types de partenaires : les médias, les entreprises, les collectivités locales et le monde de l'enseignement.

Canal vidéo stat, le journal vidéo de l'Insee, a remporté le premier prix du film d'information au festival européen de la communication interne du Creusot.

Au premier plan de gauche à droite :

Michèle Douaze, responsable de la cellule audiovisuelle,

Mireille Moutardier, responsable de la communication interne et rédacteur en chef de CVS et Daniel Toffel, entourés des membres de la cellule audiovisuelle.

Dans le public, deux types de sujets rencontrent un intérêt croissant : les faits de société et les indicateurs conjoncturels. Insee-Première devient le support privilégié de diffusion d'analyses sur les premiers. Quant aux indicateurs conjoncturels, leur rôle de plus en plus marquant sur les marchés financiers rend nécessaire l'adoption, en 1993, d'une diffusion régulée. Un programme de parution est établi trois mois à l'avance et la diffusion est faite à heure fixe, juste avant l'ouverture des marchés parisiens.

Les conséquences des évolutions technologiques et sociales

Les progrès de l'informatique et l'apparition d'internet vers 1995 ont eu des conséquences importantes, notamment pour la diffusion, et pour le travail des secrétaires. En 1992, les données étaient encore diffusées de façon payante, sur papier, sur disquette ou par minitel. La vente des consultations des fichiers SIRENE par minitel constituait une ressource financière importante. Puis internet est arrivé. Cela a bouleversé les conditions de droit de la diffusion des données. Ceci a conduit à s'interroger sur la capacité, la nécessité ou la légitimité de facturer les prestations en cette matière. Finalement, pour le plus gros, la gratuité l'a emporté, ce qui a été un mouvement général de tous les instituts statistiques européens. Par ailleurs, l'informatique de bureau a transformé les métiers. Celui de dactylo codeuse a disparu. Le rôle des secrétaires a été bouleversé par la diffusion de l'usage du traitement de textes par les cadres. Les réorganisations des DR résultent aussi des progrès de l'informatique.

Les transformations des écoles de statistique

L'enseignement et la recherche ont pris un nouvel élan avec la création, par le décret du 2 juin 1994, du Groupe des écoles nationales d'économie et de statistique (GENES), constitué d'un centre de formation permanente, le Cepe, de deux grandes écoles, l'Ensaie et l'Ensaï, et d'un centre de recherche, le Crest, qui regroupe six laboratoires (économie industrielle, finance-assurance, micro-économétrie, statistique, sociologie quantitative et département de la recherche) et publie la revue « Annales d'économie et de statistique ».

La création de l'Ensaï et son installation sur le campus de Ker-Lann près de Rennes, est le résultat des efforts développés depuis de nombreuses années et marqués notamment par le rapport Lesourne-Curien. Elle traduit à la fois la nécessité de donner une nouvelle personnalité à l'ancienne « deuxième division » de l'Ensaie qui forme les attachés, et dont le niveau de recrutement n'a cessé d'augmenter, et la volonté de répondre aux besoins croissants de formation de spécialistes du traitement de l'information et plus généralement au développement des métiers de la statistique.

Par ailleurs, un centre de formation pour les contrôleurs de l'Insee, le Cefil, a été créé à Libourne en 1996, sous la houlette de Jean-Pierre Behmoiras.

Un nouveau rythme pour l'activité régionale

« La réorganisation a été précédée et accompagnée d'une réflexion collective approfondie sur les orientations stratégiques des DR. De cet effort très important, nous devons maintenant récolter les fruits. » (P. Champsaur, 1993).

Valoriser le potentiel de l'Insee en région et tirer les bénéfices de la réorganisation des directions régionales sont des préoccupations constantes. Un des axes en est le développement de la coopération interrégionale. Cette idée naturelle de recherche d'économies d'échelle, mentionnée dans le programme à moyen terme et formalisée par François Madinier en décembre 1993, reçoit un accueil positif. Toutefois elle se heurte au poids des habitudes et aux difficultés d'innover dans les méthodes de travail. Dès 1994, des moyens sont affectés en région pour la mettre en pratique et développer les études interrégionales. La coopération statistique en région se met en place. Les directeurs régionaux prennent contact avec les services déconcentrés des ministères effectuant de la collecte statistique, dans le but de définir des actions communes.

L'accent est mis sur le fonctionnement des réseaux. Leur coordination permet une plus grande cohérence dans l'expression des attentes des régions. Le rythme des réunions de directeurs régionaux est doublé à partir de 1994, pour donner aux réunions un contenu plus stratégique d'orientation générale, et pour les organiser de façon plus concentrée sur un thème. L'augmentation du nombre de réunions permet également de mieux associer les directeurs régionaux aux problèmes d'actualité. Enfin les réunions du Codir, qui donnent lieu à un avis synthétique sur différents projets, peuvent être mieux articulées avec celles des directeurs régionaux. Parallèlement, les réunions des chefs de services régionaux (Sed, Ses, et Sar) trouvent, après quelques tâtonnements, leur équilibre : d'abord consacrées aux échanges d'informations, elles deviennent des lieux d'initiative et de coopération pour développer des outils communs.

Le développement de pôles de compétence, confiant à des directions régionales des responsabilités nationales, suivant les conclusions d'Alain Mothe, Jean-François Royer et Jean-Marie Ruch, augmente le potentiel de cadres en province, et y facilite le déroulement des parcours professionnels. Tout ce développement de l'activité des directions régionales s'appuie sur leur modernisation, et notamment sur l'informatisation accélérée des postes de travail qui constitue une modification importante des conditions de travail des personnels. Les DR bénéficient également de la déconcentration et de la modernisation de la gestion. Les locaux se modernisent. Parallèlement à la remise à niveau de l'immeuble de la direction générale, un gros effort dans le domaine immobilier est poursuivi en région, avec la rénovation des établissements de Lyon et Montpellier, et la construction ou l'acquisition de locaux neufs à Ajaccio, Lille, Poitiers et Fort-de-France.

Une statistique plus proche des agents économiques

La concertation avec les utilisateurs pour la définition du programme statistique se renforce, menée avec toute la rondeur diplomatique nécessaire par Jean-Pierre Behmoiras. Le Cnis, consolidé et rénové, trouve son rythme de croisière. Il lance plusieurs initiatives réussies, comme le rapport et le colloque international sur la mesure statistique des critères de convergence, ou comme le groupe de travail sur les sans-abris. Les ménages ne sont pas oubliés : le souci du respect des individus dans nos enquêtes transparaît dans la collaboration confiante menée avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Un secrétariat général tourné vers la modernisation

Plus qu'un simple gestionnaire, le Secrétariat général est un acteur essentiel de la mise en œuvre des principes de « Construire l'Insee de l'an 2000 » et des orientations de moyen terme. Les trois actions les plus apparentes sont d'abord l'effort de formation, qui inclut maintenant les formations européennes (programme « Training of European Statisticians »), ensuite l'activité intense de l'unité « Gestion des carrières » (plus de quatre cents mouvements de cadres A chaque année, gérés depuis 1995 par le tandem Paul Koepp-Caroline Roy, enfin l'effort d'équipement informatique vers l'objectif « un micro-ordinateur par personne », accompagné d'une réflexion sur l'organisation d'ensemble de l'informatique à l'Insee (schéma directeur de l'informatique centrale).

Plus généralement, le Secrétariat général cherche à moderniser l'ensemble de ses procédures avec le programme de modernisation de la gestion. Outre l'ouverture de possibilités d'une gestion plus fine, nécessaire en période de contrainte budgétaire, cette modernisation est gage de gains d'efficacité dans les procédures de gestion qui permettent à l'Institut de consacrer au maximum ses effectifs aux tâches de collecte statistique, d'étude et de diffusion.

Source : "Cinquante ans d'Insee : 1946-1996" ou la conquête du chiffre - Ouvrage Insee 1996