Ministère du Commerce-Statistique générale de la France

Le rendez-vous manqué des statistiques économiques

Clotilde Druelle-Korn

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/histoiremesure/2263>

DOI : 10.4000/histoiremesure.2263

ISSN : 1957-7745

Éditeur

Éditions de l'EHESS

Édition imprimée

Date de publication : 30 août 2007

Pagination : 45-69

ISBN : 978-2-7132-2130-9

ISSN : 0982-1783

Référence électronique

Clotilde Druelle-Korn, « Ministère du Commerce-Statistique générale de la France », *Histoire & mesure* [En ligne], XXII - 1 | 2007, mis en ligne le 01 juin 2010, consulté le 03 juin 2022. URL : <http://journals.openedition.org/histoiremesure/2263> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/histoiremesure.2263>

Clotilde Druelle-Korn*

**Ministère du Commerce-Statistique générale de la France.
Le rendez-vous manqué des statistiques économiques**

Résumé. Au cours de la Première Guerre mondiale et dans les années de reconstruction, le ministère du Commerce, en France comme aux États-Unis, prend en charge un projet global de prospérité économique. É. Clémentel en France, H. C. Hoover aux États-Unis partagent la même conviction : le pouvoir des statistiques peut guider rationnellement les acteurs économiques vers l'intérêt général. En confrontant les réalisations du Commerce aux travaux de la Statistique générale de la France à cette époque, on cherche à comprendre pourquoi la SGF n'a pas été mobilisée par cette administration. L'hypothèse, renforcée par la présentation de l'efficacité des pratiques américaines, est que la construction de relations institutionnelles et la confiance instaurée par une relation directe entre Commerce et producteurs sont nécessaires au succès du recueil des statistiques économiques.

Abstract. Mismeetings between the Department of Commerce and the Office for General Statistics of France.

During World War I and its aftermath, the Departments of Commerce were in charge of the reconstruction and of national prosperity in France and in the United States. Their respective leaders, É. Clémentel and H. C. Hoover, shared similar views about the importance of collecting statistics for the sake of public wealth. This paper is an attempt to clarify why the French Department of Commerce did not use the available expertise of the *Statistique Générale de la France*. A working hypothesis is that, as is also demonstrated by the efficacy of American practices at that time, confidence is best established when the administration and trade associations act directly and in the absence of a third party.

* Centre de Recherche Historique de l'Université de Limoges, 39 rue Camille Guérin, 87 036 – Limoges Cedex. E-mail : clotilde.druelle-korn@unilim.fr

Les heurs et malheurs de ceux qui ont cherché à imposer une arithmétique politique, puis une Statistique générale de la France (SGF), de l'Ancien Régime à la fin du XIX^e siècle, ont souvent été rappelés. Au déclin précoce, dans la première moitié du XX^e siècle, de l'institution fondée en 1833 par Moreau de Jonnés (1778-1870) succèdent après 1945 un nombre impressionnant d'organismes traitant tout à la fois des hommes et des choses, de l'INSEE à l'INED ou à la direction de la Prévision, pour n'en citer que quelques-uns¹. Une journée d'études organisée par le Centre Jean-Baptiste-Say de l'Université de Paris-XII en février 2004 a été l'occasion de s'interroger à nouveau sur cet étiolement prématuré de la SGF pendant la Grande Guerre et les années 1920, en partant du constat d'une absence de recours à ce service statistique de la part du ministère du Commerce, alors même que ce dernier organise à partir de 1916 plusieurs enquêtes économiques d'envergure nationale et que son titulaire détient également le portefeuille du Travail de décembre 1916 à mars 1917.

Lorsque l'on étudie le rôle et les fonctions du ministère du Commerce au cours de cette période², on est frappé par l'importance qui y est accordée à la réflexion sur « l'information économique » – formule souvent préférée par les contemporains à celle de statistique et qui l'englobe –, sa recherche, son traitement, son utilisation. Il ne s'agit pas pour nous, dans le cadre de cette étude, d'évaluer l'outil statistique mis en œuvre dans le champ de la mobilisation économique pour l'effort de guerre, laquelle échappe en grande partie au ministère du Commerce que nous étudions. Par-delà le recueil et l'utilisation des statistiques nécessaires au déroulement des opérations militaires et à l'approvisionnement – aspects qui mériteraient des études plus précises –, nous voulons présenter les logiques qui engagent les responsables du Commerce et de l'Industrie à construire de façon pragmatique des cadres statistiques leur permettant de penser l'après-conflit dans une configuration que l'on peut qualifier à la fois de macro-économique et de sectorielle.

Or cette réflexion et l'ensemble du travail d'enquête mené par le Commerce, à la fois pendant la guerre et au début des années 1920, sont conduits sans qu'il soit fait appel aux services de la Statistique générale de la France, ni qu'il en soit fait mention dans les dossiers consultés. Alors même que

1 LE BRAS, H., 1986 ; TOUCHELAY, B., 1993, 1994, 2000 et 2004.

2 DRUELLE-KORN, C., 2004.

les hommes qui sont chargés de l'organisation des enquêtes au Commerce siègent aux réunions du Conseil supérieur de la statistique, ils ne font jamais appel à un service dont la légitimité est pourtant à cette date acquise et qui pourrait les aider dans leurs lourdes tâches. On peut s'interroger sur cette indépendance, voire sur la défiance du Commerce à l'égard de la Sgf. Comment comprendre ce manque de coopération entre services statistiques, maintes fois dénoncé par les contemporains ? Pourquoi se priver du recours à une force de travail et à une expertise, dans un temps où les services des administrations centrales sont peu fournis ?

Notre recherche nous conduit à émettre l'hypothèse que c'est autour du concept même d'information économique, recouvrant à la fois la statistique et son usage dans la conception des prémices d'une politique économique, ainsi que de la nature du lien devant régir les rapports entre une administration et le monde de la production et du commerce, que se construit le hiatus entre les acteurs de la SGF et les responsables du Commerce. Cette hypothèse donnerait corps au jugement porté par certains sur la personne du directeur de la SGF, Lucien March, qualifié de « technicien prudent » et non d'« entrepreneur », davantage tourné vers la conservation d'informations déjà passées que vers l'analyse de la situation présente³. Ce postulat est à la fois renforcé et dépassé lorsque l'on examine, par comparaison, le succès de l'entreprise de recueil des statistiques économiques menée dans le cadre du secrétariat au Commerce américain à la même époque.

Dans un premier temps, nous évoquerons le cadre que constitue le ministère du Commerce au cours de la période 1915-1919. La place accordée à l'information économique tant lors de la réorganisation des services conduite par le ministre, Étienne Clémentel, que dans le cadre de la grande enquête industrielle diligentée de 1917 à 1919, mérite examen. Le besoin de statistiques économiques qui se manifeste alors est nettement tourné vers l'action, la modernisation des cadres économiques et l'organisation d'une prospérité industrielle et commerciale dans laquelle l'administration du Commerce a toute sa place.

Ce premier temps de la présentation peut être mis en regard des travaux de la direction du Travail et de la SGF qui lui est rattachée, et ce à deux moments : lorsqu'elles sont saisies de la question sensible des crises économiques de 1908 à 1911, puis dans les années 1920, lors de la présentation du bilan des travaux désordonnés conduits pendant la guerre. Le témoignage présenté par Lucien March dans l'ouvrage commandé par la Dotation Carnegie et publié en 1925 est sur ce point éclairant.

3 LE BRAS, H., 1986, p. 345.

Enfin, un regard comparatif porté sur la réorganisation d'envergure des statistiques économiques par le secrétariat au Commerce américain au sortir de la guerre, département que nous avons eu l'occasion d'étudier précisément dans un cadre plus large, permet de mieux saisir la nature des statistiques économiques nécessaires à la fois aux gouvernants et aux entrepreneurs et les liens entre cette administration et les producteurs. Le secrétaire au Commerce Herbert Hoover réorganise en effet son département en 1921 selon une architecture qui n'est pas sans rappeler celle mise en œuvre par Clémentel. Il accorde une place primordiale à l'information économique sous toutes ses formes en particulier aux statistiques, ainsi qu'à l'organisation des producteurs ou encore à l'analyse des cycles économiques. Cependant, même dans ce cas, la masse des données, la sophistication de leur traitement et leur publicité ne peuvent garantir que leur perception et leur usage par les agents économiques seront conformes aux attentes de leurs producteurs.

1. Organiser et promouvoir l'économie nationale au lendemain de la guerre : le rôle du ministère du Commerce de 1915 à 1919

Le ministère chargé de l'économie

L'histoire du ministère français du Commerce est encore mal connue. Sous sa forme moderne, il date de 1881. À ce moment, en effet, Commerce et Travail sont réunis, constituant un ministère des « producteurs ». On pourrait voir dans cette jonction le symbole d'un refus d'envisager l'existence d'une séparation des intérêts, voire d'une lutte des classes entre ces deux catégories de « producteurs », puisque le terme est encore utilisé pour désigner tantôt les travailleurs, tantôt les patrons. S'en détache ensuite le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, fondé en 1906. Le Commerce est à cette époque très faiblement doté. Il figure en queue de liste en matière de budget et de personnel. Or il s'agit, à l'exception de l'agriculture, du seul ministère touchant à l'économie : industriels, artisans, commerçants. Il est le plus à même de saisir les changements dans l'échelle de la fabrication et la complexité des circuits de production et de distribution. Les Finances ne sont pas encore reliées à l'Économie : ce ministère est alors seulement chargé de l'équilibre du budget, des impôts et de leur perception. Le grand argentier ne dispose pas d'un rôle de définition d'une politique économique, si tant est que la notion puisse déjà être utilisée. Dans ces conditions, c'est le ministère du Commerce qui cristallise les demandes d'intervention multiples

des industriels et des commerçants, en temps ordinaires et davantage encore lors des périodes de crise ou de conflit. Son rôle, d'abord considéré comme technique, tend à s'accroître sensiblement, au moins lors de la présence d'Étienne Clémentel.

À la veille de la guerre, le ministère français du Commerce et de l'Industrie dispose officiellement d'une direction de la Comptabilité et de la Statistique et d'un Conseil de la statistique, qui a laissé peu de traces. Derrière ces dénominations, la réalité est modeste. Les chiffres officiels de 1909 font état, pour l'ensemble du pays et toutes activités confondues, d'un personnel composé de 20 directeurs, chefs de bureaux, sous-chefs et d'un bibliothécaire, assistés de 25 rédacteurs. La guerre marque une augmentation des effectifs des services et du personnel employé par dérogation. Au lendemain du conflit, Pierre Renouvin peine à recenser l'ensemble des offices, comités, commissions relatifs à la guerre sous tous ses aspects, y compris économiques. Il en dénombre 291⁴. Au ministère du Commerce proprement dit, les services techniques de la production et les groupements industriels se sont sensiblement étoffés. Ils sont organisés en neuf sections, en relation étroite avec des consortiums associant producteurs et gouvernants pour chiffrer les besoins, organiser et surtout répartir l'approvisionnement en matières premières⁵. Les statistiques, au sens général de données numériques concernant des catégories de faits, sont l'outil privilégié du ministre Clémentel face à l'actualité immédiate de la guerre, mais aussi lorsqu'il envisage un avenir qui n'est décrit comme un retour à la normalité que dans le discours public, alors qu'il est pensé et agi comme une période nouvelle de construction/reconstruction d'une croissance économique. Le terme de l'époque est celui de « prospérité », que l'on veut stable et durable.

Étienne Clémentel (1864-1936), député radical du Puy-de-Dôme, est entré au gouvernement d'Union sacrée en octobre 1915. Il est alors submergé par les fonctions⁶, les urgences et se désole du manque d'informations dont souffrent ses services. Dans une note interne de son cabinet, il est fait mention du caractère « aveugle » du ministère, qui ne connaît la situation qu'après coup, lorsque la crise économique ou la grève éclate⁷.

4 RENOUVIN, P., 1925.

5 GODFREY, J. F., 1987.

6 Au cours des 48 mois de présence de Clémentel au ministère du Commerce, d'octobre 1915 à novembre 1919, s'ajoutent à ses responsabilités les Postes, télégraphes et téléphone, puis, selon une géométrie variable, le Ravitaillement civil, le Travail et la Prévoyance sociale, l'Agriculture, les Transports maritimes et la Marine marchande.

7 Archives nationales, F 12 8037, dossier concernant la réorganisation des services du Commerce et de l'Industrie.

Ce constat conduit Clémentel à préparer à l'automne 1917 un ambitieux projet de réorganisation des services du ministère du Commerce et de l'Industrie, accordant une large place aux statistiques. Parallèlement, il multiplie les grandes enquêtes sur la production.

De l'intervention défensive à l'intervention productive : la réorganisation des services du ministère du Commerce et de l'Industrie

Le document remis en décembre 1917 à Clemenceau comprend une véritable esquisse de politique économique. En ce qui concerne les statistiques, il accorde une place privilégiée aux données économiques, aux nouveaux cadres à instituer pour les collecter, à la régularité de leur recueil et à leur publication⁸. Clémentel fait partie de ces gouvernants qui, à la différence du grand public, des parlementaires, voire des producteurs⁹, sont convaincus de la nécessité des statistiques pour mettre en œuvre une intervention productive, et non pas seulement défensive.

Pour résoudre cette question de l'information, il faut, selon le ministre, créer un corps d'enquêteurs-experts permanents. Ces fonctionnaires, attachés au ministère du Commerce, seraient chargés de visiter les centres de production et de rédiger les rapports. Le projet prévoit la publication annuelle d'une Statistique de la production nationale, sorte d'inventaire des ressources du pays. Certes, il existe à l'époque des documents, mais ils sont loin de répondre aux besoins du Commerce. L'administration des Douanes, par exemple, est rattachée aux Finances. Le tableau des importations et des exportations de marchandises en France, publié chaque année par ses soins, est davantage un instrument destiné à la taxation qu'un dispositif de connaissance et d'orientation économique. Il ne satisfait pas les services du Commerce, qui veulent disposer d'un outil tourné vers la prévision.

Il s'agit donc de transformer la nature et la destination des éléments chiffrés collectés, et notamment de les recueillir auprès de sources fiables en ajoutant une nouvelle échelle, celle de la « région économique », que conçoit à ce moment Clémentel. Les 149 chambres de commerce existantes doivent être regroupées en une vingtaine de régions économiques¹⁰. Les

8 Ministère du Commerce et de l'Industrie, 1917.

9 Cette indifférence, et même une certaine méfiance à l'égard des statistiques, y compris chez les universitaires, perdure pendant plusieurs décennies. Cf. par exemple les propos du dirigeant patronal J.-P. Courthéous, en 1970, dans une revue du CNPF : « En effet de nombreux esprits d'inspiration libérale enseignaient que la formation et l'information économiques pouvaient être, en l'absence de précautions suffisantes, plus dangereuses que bénéfiques. » (cité par L. LE VAN-LEMESLE, 1993, p. 9).

10 Pour de plus amples développements sur la genèse des « régions économiques

données rassemblées par l'inspecteur régional du commerce sont destinées à être agrégées à l'échelle du pays. Les difficultés de construction de cette statistique ne sont pas sous-estimées par le ministre. Dans un premier temps, plutôt que de réunir les informations via les producteurs, le projet envisage d'utiliser le rôle de l'impôt sur les bénéfices commerciaux et industriels et de mener un recensement des commerces et des industries. Lors de cette réorganisation, Clémentel prévoit aussi d'établir l'effectif du personnel occupé et de construire un coefficient de production par tête d'ouvrier qui prendrait en compte les conditions de travail, que l'on sait différentes.

Face à cette exigence de produire des informations objectives et scientifiques en maîtrisant leurs sources, on imagine sans peine la réticence des institutions consulaires par lesquelles, jusqu'alors, transitaient les évaluations ponctuelles. C'est par leur intermédiaire que l'enquête sur la production est conduite de 1910 à 1912. On peut émettre l'hypothèse qu'en 1917, le caractère directif du projet Clémentel en matière d'enquêtes et de statistiques traduit les frustrations du ministre face à des structures consulaires et des organisations patronales très atomisées, avec lesquelles les communications sont longues et aléatoires. Ces multiples interlocuteurs potentiels rendent difficiles les consultations et les remontées de données standardisées, plus facilement analysables.

Un autre aspect de la réorganisation projetée réside dans la création d'un Office des prix, chargé d'exercer une surveillance sur ces derniers. L'Office prévu par Clémentel aurait eu pour tâche de connaître à tout moment le prix des principales marchandises, afin de rendre possible la mesure de l'écart entre les prix de revient et les prix de vente. Les constatations devaient porter non sur quelques catégories de marchandises, mais sur l'ensemble des produits nécessaires à la consommation ou à l'industrie. La publicité de ces données était pour le ministre une solution aux abus en matière de prix. Afin de constituer cet Office, Clémentel entendait remobiliser le Service de la vérification des poids et mesures et un ancien droit de taxation de certains produits alimentaires.

Le projet de réorganisation, qui prévoyait bien d'autres dispositions concernant le commerce extérieur, les régions économiques, l'organisation des producteurs ou encore le financement de la production, a été officiellement remis au président du Conseil en décembre 1917. Pour passer du projet à la réforme concrète, il fallait l'aide du législateur. Cinq mois après la fin des hostilités, en avril 1919, Clémentel dépose un projet de loi dont l'objet est la réorganisation des cadres de l'administration centrale. Il contient peu

Clémentel », cf. A. CHATRIOT, 2002 et C. DRUELLE-KORN, 2004.

de modifications par rapport à l'organigramme présenté à la fin de 1917, mais tient compte des premiers résultats obtenus par le ministre dans le regroupement des institutions consulaires. L'adhésion massive et rapide des parlementaires au projet Clémentel renvoie en grande partie à la nécessité de renégocier rapidement dans des termes favorables aux producteurs français un grand nombre de tarifs douaniers et de traités de commerce, pour lesquels personnel et moyens nouveaux sont nécessaires.

Après des rapports favorables à la Chambre et au Sénat, la loi est définitivement adoptée le 24 octobre 1919. Mais on n'y trouve pas de référence à l'Office des prix à la mission complexe envisagé fin 1917 par Clémentel. On peut penser que ce point était bien trop délicat si le ministre voulait faire aboutir les autres aspects de son programme avant la fin de la longue législature du temps de guerre et le renouvellement de la Chambre, prévu pour novembre 1919. De plus, un service d'observation des prix à l'objectif moins ambitieux avait déjà été installé auprès de la SGF en octobre 1917. Les autres aspects statistiques du projet – qui ne mentionnait jamais la SGF – se concrétisent difficilement, en raison de la faiblesse des dotations du ministère. Parmi les restrictions imposées par les parlementaires se trouve le refus de nommer un nouveau directeur de l'Information économique, à peine compensé par un nouvel emploi de sous-directeur. Cette décision nous paraît significative d'une incompréhension par les parlementaires de la fonction et de la place de l'information économique dans la mission du Commerce.

L'organigramme remanié mentionne donc une direction des Accords commerciaux et de l'Information économique et deux bureaux chargés l'un des statistiques et échanges, l'autre de la documentation, des enquêtes et de la bibliothèque du ministère. Les moyens humains accordés demeurent très modestes, bien loin de correspondre à l'ampleur des tâches à accomplir alors que tous les accords commerciaux et tarifs douaniers sont à refaire. L'ensemble des missions confiées aux services du Commerce réorganisés n'a donc pas pu se déployer autant que Clémentel le souhaitait. Il est toutefois important de souligner qu'après son départ, les directeurs qu'il a recrutés personnellement pendant la guerre restent à leurs postes pendant toute la décennie 1920 et assurent la conduite des réformes qu'il a engagées¹¹. Ce sont aussi eux qui mènent à bien à partir de 1919 la transformation des cadres du Commerce extérieur prévue par Clémentel. L'Office national

11 On songe en particulier à Daniel Serruys (1875-1950) au service de l'Information puis des Accords commerciaux, Paul Elbel (1875-1940) aux Services techniques, puis aux Accords commerciaux, et à Roger Fighiéra (1875-1956), directeur des Affaires industrielles et commerciales.

du commerce extérieur, les agences régionales, les offices régionaux, les agents et attachés commerciaux à l'étranger collectent des données normalisées, centralisées par la direction, puis diffusées vers les industriels et les commerçants.

La grande enquête sur la production du Comité consultatif des arts et manufactures

En plus de la réorganisation des services, le passage d'Étienne Clémentel au ministère du Commerce est marqué par une série de grandes enquêtes sur la production. La première enquête, un recensement de l'utilisation des métaux et de l'outillage mécanique, est engagée à la fin de 1916 par les services techniques du ministère au travers des chambres de commerce et des associations professionnelles. Les résultats sont décevants : davantage même que le nombre de réponses en période de guerre, c'est leur contenu qui est difficilement exploitable. Les formulaires ont été plus ou moins bien utilisés, les données chiffrées sont souvent incomplètes. Sur-tout, il est bien difficile de synthétiser des opinions, des propos subjectifs tenus sur la qualité des produits. Les carences constatées permettent à Clémentel de réfléchir à la manière de mettre en œuvre l'enquête suivante.

Organisée de façon plus scientifique, elle associe aux services techniques du Commerce le Comité consultatif des arts et manufactures, placé sous la tutelle du ministre. La mission de ce Comité, qui existe depuis 1791, a été élargie depuis 1880. Ses membres doivent procéder à l'étude et à l'examen de toutes les questions intéressant l'industrie et le commerce. Les 24 titulaires, parmi lesquels on relève de nombreux professeurs au Conservatoire des arts et métiers et des hommes comme Henry Le Chatelier, infatigable promoteur de la rationalisation de la production¹², sont chargés, selon les mots de Clémentel, de mener une « recherche statistique et technique [qui] n'a d'autre objet que d'étayer, sur un vaste ensemble de données précises et scrupuleusement vérifiées, le programme d'action et d'expansion économique auquel la France se conformera si elle ne veut courir le risque de compromettre, par des efforts mal étudiés ou mal concertés, les résultats auxquels la victoire lui permet désormais de prétendre »¹³.

L'ampleur du travail à accomplir conduit le comité à s'adjoindre les compétences de très nombreuses personnalités : des hauts fonctionnaires, des ingénieurs désignés en cette qualité ou responsables d'associations, des industriels, des scien-

12 Sur la personnalité et les combats du polytechnicien et ingénieur des Mines Henry Le Chatelier (1850-1936), voir M. LETTÉ, 2004.

13 Lettre de mission du ministre *in* Ministère du Commerce et de l'Industrie, 1919.

tifiques – mais pas d'économiste ou de spécialiste des sciences sociales. Au total, 87 rapports sont établis entre décembre 1917 et décembre 1918. Le rythme de travail a été intense, les discussions fort longues, et ce sont trois volumineux tomes qui paraissent au cours de l'année 1919, représentant au total plus de 2 000 pages¹⁴.

Le ministre qualifie le rapport « d'encyclopédie de la production » dans sa lettre d'envoi au président du Conseil. Il décrit pour chaque domaine de production, y compris les services, la situation en France et la situation mondiale, avant guerre, pendant la guerre et après guerre. Les rédacteurs ont d'emblée souligné la faiblesse et l'inexactitude des statistiques disponibles : aussi, parmi les recommandations émises, le seul vœux unanime des sections demande qu'une statistique aussi complète que possible de la production et de la consommation des matières premières et des produits manufacturés, en France et à l'étranger, soit publiée chaque année par les soins du ministère du Commerce. Ce document conforte les actions engagées par Clémentel à cette date : réorganisation des services du ministère et place à accorder à l'information économique, organisation des producteurs et établissement des régions économiques.

La statistique n'est donc pas perçue par tous les contemporains comme « la troisième forme du mensonge », pour reprendre l'expression d'Alfred Sauvy¹⁵. Si les parlementaires ne sont pas encore convaincus de sa nécessité, Clémentel fait de l'information économique, et de la statistique en particulier, un outil de connaissance, de mesure, d'intervention économique. Ce choix n'est pas théorisé comme tel, mais il est bien repérable dans ses multiples réalisations ministérielles. Ses efforts trouvent des relais du côté des producteurs, que Clémentel a persuadés de se regrouper au printemps 1919, à l'issue de nombreuses rencontres avec les dirigeants patronaux. La Confédération générale de la production française (CGPF), fondée en juillet 1919, étoffe ses services de documentation dès ses premières années de fonctionnement¹⁶.

L'institution contribue parallèlement au développement de la toute jeune Société d'études et d'informations économiques, fondée dans le giron patronal à la fin de la guerre. Le Bulletin quotidien, principale publication de cette Société, est destiné à fournir aux milieux économiques des

14 Ministère du Commerce et de l'Industrie, 1919.

15 SAUVY, A., 1984, t. 2, xvi, Observations et connaissances des faits économiques.

16 On manque malheureusement de travaux historiques sur les fondations et les premières années de la CGPF. La consultation de ses archives (Centre d'archives du monde du travail de Roubaix) a toutefois permis d'avancer quelques hypothèses dans C. DRUELLE-KORN, 2004.

informations et des analyses. Sa direction est tout d'abord confiée à André François-Poncet (1887-1978), convaincu de l'importance de l'information économique depuis son passage au Service d'information de l'ambassade de France en Suisse en 1916, puis elle revient à l'historien et économiste Émile Mireaux (1885-1969).

2. La difficile prise en compte de la production et des producteurs par le ministère du Travail et la Statistique générale de la France

En revanche, la place accordée aux producteurs et à leur organisation, la réflexion sur les systèmes de production et sur la cohérence dans la collecte des statistiques économiques ne paraissent pas trouver d'écho dans les travaux menés par la direction du Travail et de la Statistique générale de la France pendant la même période. Les tentatives de Lucien March pour organiser en relation avec le ministère du Commerce un recensement de l'outillage industriel en 1917 n'ont pas abouti¹⁷.

Les années 1880 sont généralement considérées comme un tournant en matière de reconnaissance du besoin de statistiques et d'institutionnalisation des cadres de leur traitement¹⁸. La période a été marquée par l'émergence de la question sociale, qui est encore considérée comme plutôt indépendante de la question économique. La « grande dépression » de la fin du XIX^e siècle, crise très dure par sa longueur et son acuité pour certaines catégories de producteurs et de travailleurs, conduit à multiplier les demandes d'intervention et de soutien auprès des gouvernants. Ces actions, que l'on peut qualifier rétrospectivement de macroéconomiques bien qu'elles n'aient pas été théorisées comme telles, privilégient en particulier les travaux publics. Dans ce cadre, le besoin de disposer de données fiables pour éclairer l'action des dirigeants et l'évaluer est manifeste. Crise économique, industrialisation, question sociale débouchent en France sur la création de l'Office du travail en 1890¹⁹. Celui-ci prend en charge la Statistique générale de France. Ce rattachement au Travail et les urgences sociales engagent la SGF dans des enquêtes où les thèmes démographiques et sociaux l'emportent sur l'économie.

17 TOUCHELAY, B., 2004.

18 DESROSIÈRES, A., 1993.

19 LUCIANI, J. (dir.), 1992 et MORET-LESPINET, I., à paraître.

Le précédent de la commission des Crises économiques (1908-1911) : une « météorologie économique »

Pourtant, il arrive que la direction du Travail traite de questions économiques. La mission et les conclusions de la commission chargée, en 1908-1911, d'étudier les moyens d'atténuer le chômage résultant des crises permettent de saisir la difficulté pour ses membres de lier la question sociale à la question économique d'une part, le secteur public ou parapublic au secteur privé d'autre part.

La situation de crise économique de 1907-1908 convainc en effet René Viviani, ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, de solliciter le 30 mars 1908 la création d'une commission chargée d'étudier les mesures à prendre pour atténuer les chômeurs résultant des crises économiques périodiques. Entérinée par un décret du 31 mars, elle est composée d'une quarantaine de membres : des parlementaires, les membres ouvriers et patrons du Conseil supérieur du travail, les représentants de plusieurs ministères, le gouverneur de la Banque de France et des personnalités qualifiées comme l'économiste et statisticien Alfred Neymarck, Arthur Fontaine, directeur du Travail et Lucien March, chef de la SGF. La composition de la commission connaît peu de modifications entre 1908 et 1911²⁰.

La lettre de René Viviani insistait, peut-être par tactique, sur le caractère « modeste » de la mission de la commission. Le ministre soulignait ainsi qu'elle devait réfléchir uniquement aux moyens d'atténuer les effets des crises sur le territoire de la France et qu'elle ne devait pas envisager de solutions restreignant la liberté d'action de l'industrie privée : elles s'appliqueraient uniquement aux travaux exécutés par les administrations publiques ou pour leur compte. Telle que résumée par les secrétaires de la commission, Georges Cahen et Edmond Laurent, maîtres des requêtes au Conseil d'État, dans leurs rapports, la mission tend toutefois à s'élargir : elle devient sous leur plume un double programme d'observation des symptômes des crises économiques et de recherche des moyens de prévenir les chômeurs qui peuvent en résulter. Entre « atténuer » et « prévenir », il y a plus qu'une nuance ; mais cette audace disparaît largement du contenu des rapports.

Devant la complexité des questions à traiter, la commission met en place deux sous-commissions. Du 26 juin 1908 au 12 mars 1909, les membres chargés de l'étude des indices des crises économiques dressent la liste des huit d'entre eux qui leur ont paru les plus appropriés pour pointer des

²⁰ On trouvera l'ensemble des lettres, décrets et rapports des sous-commissions dans Edmond Laurent et Georges Cahen, 1908-1911.

crises futures : mouvements du portefeuille commercial de la Banque de France, ceux de l'encaisse de cette banque, prix des matières premières des produits alimentaires et de l'ensemble des produits, commerce extérieur de la France, consommation de houille, prix de la fonte, trafic des chemins de fer et chômage des ouvriers de l'industrie. Cette liste est adoptée le 12 juillet 1909 et le ministre du Travail institue, par arrêté du 22 juin 1911, un comité permanent chargé de suivre l'observation de ces indices et de transmettre périodiquement au gouvernement les avertissements correspondants.

Le choix de ces indices implique, comme le relèvent les participants, des publications statistiques périodiques. Alors que Lucien March participe aux travaux de la commission, le rôle que pourrait tenir la SGF dans ce cadre n'est pourtant pas mis en avant. C'est vers le ministère des Travaux publics et la direction des Mines que se portent des espoirs de collecte et de publication. Le premier produit déjà une statistique de l'industrie minérale et des appareils à vapeur : on lui demande de publier plus fréquemment une statistique des industries houillères et métallurgiques. Une nouvelle statistique semestrielle paraît aussi depuis le 1^{er} septembre 1907 au *Journal Officiel* : elle donne la production des charbons, de la fonte et de l'acier. La commission souhaite qu'elle devienne mensuelle, là encore *via* les Travaux publics pour la production et le prix de la houille ; mais le cas de la sidérurgie semble plus difficile à régler. Le directeur des Mines s'engage à examiner la question avec le Comité des forges de France, sans assurance de résultat. Les représentants patronaux du Conseil du travail, parmi lesquels Henri Darcy, du Comité central des houillères, et Charles Émile Heurteau, alors directeur de la compagnie des chemins de fer de Paris à Orléans, ne se manifestent pas à cette occasion. Les informations sur les quantités et les prix sont considérées comme sensibles par ces industriels – un aspect sur lequel les autres membres de la commission ne paraissent pas s'interroger.

Par ailleurs, la commission dresse la liste des travaux publics susceptibles d'accélération ou de ralentissement. Le ministre du Travail, par une circulaire du 3 août 1908, demande à ses collègues de formuler des propositions. Leurs premières réponses, examinées par la sous-commission en mai 1909, paraissent insuffisantes : les rapporteurs doivent entreprendre une nouvelle enquête, mais leur insatisfaction face aux informations données par les ministères demeure. Placée en annexe des rapports, la liste des travaux qui pourraient être activés ou retardés sans inconvénient pour le service, en fonction de la situation économique du marché, reste très réduite. Des représentants de presque tous les ministères siègent à la commission, mais il semble que leur présence ne constitue pas un relais efficace.

Le report de travaux amène les auteurs à se pencher sur les modalités possibles de régularisation financière. La sous-commission se préoccupe de proposer des moyens pour affranchir les administrations de règles dont l'application stricte ne permettrait pas la mobilité de crédits – ce qui implique un risque de toucher aux prérogatives du Parlement. La commission, à l'issue de « longues délibérations » qui débouchent sur une approbation à l'unanimité le 27 novembre 1911, se permet de proposer quatre mesures principales. Les méthodes préconisées posent de multiples problèmes concrets. Par exemple, les fonds de concours évoqués impliquent de solliciter davantage chambres de commerce, communes ou départements afin de couvrir, avec les fonds de l'État, des dépenses d'intérêt général. Le report des crédits se heurte au Parlement, qui refuse de donner des autorisations de ce genre, la faculté permanente de report n'existant qu'au niveau des budgets départementaux. Sur ce dernier point, les auteurs reprennent longuement à l'appui de leurs arguments les propos d'Étienne Clémentel, rapporteur du budget de la Guerre en 1911, lorsqu'il défendait le budget autonome des Poudres et salpêtres²¹.

Le rapport de la commission des crises économiques rendu, le ministre du Travail, par un arrêté du 22 juin 1911, constitue auprès de la Statistique générale de la France un comité permanent d'études relatives à la prévision des chômages industriels, qui ne paraît pas avoir laissé pas de trace. Il se compose d'une petite dizaine de membres ; d'abord confiée à Émile Levasseur, la présidence revient quelques jours plus tard à l'économiste Paul Cauwès. Le Conseil supérieur de la statistique, lui, fondé en 1885 pour appuyer la SGF et les autres bureaux statistiques dans leurs travaux, ne se réunit pas de juin 1912 à février 1920, puis se sépare à nouveau jusqu'en 1928. Cela ne signifie pas que la SGF n'a pas mené à bien de travaux au cours de ces années, mais ils l'ont été avec des moyens très limités et sans programme d'ensemble.

Les enquêtes économiques de la Statistique générale de France pendant la guerre et l'impossible réforme des années 1920

On comprend mieux la quasi-absence de référence, dans les archives du Commerce, à la Statistique générale de la France pendant le conflit et dans les années 1920²² lorsque l'on se penche sur le bilan que dressent après

21 Le thème de l'industrialisation de la gestion des services et des entreprises publiques court tout au long de la carrière de Clémentel, des Poudres et salpêtres avant la guerre aux PTT, à la manufacture de Sèvres et aux monopoles des Tabacs et allumettes dans les années 1920.

22 Cinq travaux ont tout de même été réalisés pour le compte du Commerce, dont quatre en 1913-1914 : primes à la construction des navires, à la marine marchande, filature

la guerre son ancien directeur Lucien March et les membres du Conseil supérieur de la statistique, reconstitué en mars 1919.

Le rapport du 20 février 1920 du directeur de la SGF au ministre du Travail revient sur la profonde désorganisation des années de guerre²³. Les combats, les départements envahis, le manque de personnel, tout cela a naturellement rendu très difficile le relevé régulier des faits statistiques les plus importants. De nombreux documents devenaient d'ailleurs difficilement comparables aux résultats antérieurs en raison des mouvements de population ou des changements survenus dans la nature des objets à dénombrer. Ainsi les statistiques proprement dites dressées durant la guerre ont-elles été peu nombreuses. Le volume qui se rapporte aux années 1916- 1918 ne contient que de rares chiffres applicables à l'ensemble du territoire ; il se compose surtout de tableaux rétrospectifs internationaux. Le mouvement entamé avant la guerre par la SGF sur les données essentielles, économiques et financières du pays paraît ainsi brisé.

La désorganisation et le manque de personnel administratif pour mener à bien les tâches perdurent alors que les besoins sont criants. Alfred Ney-marck, ancien président de la Société de statistique de Paris, s'émeut de la défaillance qui s'est manifestée lors de la Conférence de la paix : absence de statistiques fiables sur les sociétés par actions, les valeurs mobilières, les émissions et introductions sur le marché, les créances sur l'étranger, les titres étrangers exportables possédés par les Français, les changes... Une commission ad hoc nommée par le ministre des Finances Klotz à la fin de la guerre a cessé de siéger après trois réunions infructueuses²⁴.

Un témoignage plus édifiant encore atteste du rôle de la SGF pendant la guerre et de ses difficultés non seulement à recueillir des statistiques économiques, mais surtout à les concevoir. Dans sa série nationale pour la France, la Dotation Carnegie a sollicité la collaboration de Lucien March pour la rédaction d'un ouvrage concernant le mouvement des prix et des salaires pendant la guerre²⁵. Dans la note liminaire, il écrit :

de la soie. Un seul relève de la période de guerre proprement dite, en 1917, sur les brevets d'invention et marques de fabriques.

23 *Bulletin du Conseil supérieur de la statistique*, n° 12. Ce document de 57 pages rend compte des sessions de 1920 à 1928. Y figure le rapport de février 1920 au ministre du Travail rédigé par le nouveau Conseil supérieur de la statistique nommé par arrêté du 26 mars 1919.

24 *Ibid.*, procès-verbal de la séance du 10 mars 1920.

25 MARCH, L., 1925.

« Apparemment²⁶, il ne s'agissait pas seulement de présenter des chiffres [...]. Ces chiffres devaient être accompagnés des explications nécessaires pour permettre d'en apprécier la valeur, de plus les données numériques rassemblées devaient former la substance d'une étude statistique, c'est-à-dire d'une analyse de leurs rapports entre eux et avec les autres éléments auxquels ils sont liés d'une manière appréciable. »

En fait, le prudent directeur honoraire de la SGF ne se lance pas dans la discussion : il peut présenter les données chiffrées, mais guère plus. L'ouvrage, qui présente le mouvement des prix de gros, celui des prix au détail et du coût de la vie et celui des salaires, apparaît lacunaire sur de nombreux points. Il ne dit pas qui a commandé les enquêtes ni, le plus souvent, comment elles ont été concrètement réalisées, quelles sources ont été mobilisées par quel personnel. Les résultats bruts sont donnés sans mise en perspective. À quoi ont servi ces informations, quelles décisions ont-elles permis d'alimenter, comment ont-elles été diffusées ? Lucien March reconnaît d'une certaine manière les carences lorsqu'il écrit :

« Le souci des profits de l'expérience ayant cédé devant d'autres soucis infiniment plus pressants, la statistique ne peut faire état que d'informations recueillies un peu au hasard et souvent sans lien. Dès lors, au lieu de rapports simples et précis entre des éléments dont la notion est relativement claire, telle que : coût de production, prix de gros, prix de détail, coût de la vie, salaires, elle est réduite à des évaluations conjecturales. Les liens de ces éléments avec les facteurs de leurs mouvements ne sont pas déterminés d'assez près pour que les interdépendances et les interactions puissent être exactement mesurées ».

Dans les mêmes années, on confie à Fernand Faure, professeur de droit à la faculté de Paris chargé du cours de statistiques économiques, la rédaction d'un rapport sur les moyens à mettre en œuvre pour fortifier et développer la statistique officielle française. Le bilan qu'il dresse en 1920 est sombre. Depuis la Révolution française, la mission assignée à la statistique officielle de rendre la France « puissante et prospère » échoue. Pour rendre les plus grands services aux particuliers, aux agriculteurs, aux industriels, aux commerçants, aux ouvriers non moins qu'aux patrons, le rapporteur préconise de lui donner une situation juridique nouvelle. Il souhaite qu'on crée un office central de la Statistique générale de France, c'est-à-dire un établissement public jouissant de la personnalité civile et de l'autonomie financière²⁷.

26 Il faut souligner l'emploi de cet adverbe, comme si l'auteur continuait de s'interroger tout à la fois sur le sens que l'on peut donner aux données collectées et sur la nature du travail commandé par la Dotation Carnegie.

27 « Rapport... », 1928.

La réforme est modeste. Le texte de loi dont Fernand Faure propose l'adoption donne à cet Office central le rôle d'un organe de liaison entre les administrations publiques et les institutions privées dressant des statistiques, un rôle d'unification des méthodes et de coordination des travaux statistiques. La France ne peut en effet prétendre, comme des pays jeunes, le Canada, la Roumanie ou la Tchécoslovaquie, créer un service central unique chargé de procéder sur toute la surface du pays et dans toutes les directions de l'activité nationale à tous les dénombrements jugés utiles, à la préparation, au dépouillement, à la coordination des résultats, à leur publication, et même dans une certaine mesure à leur interprétation. À quel ministère rattacher une direction de la Statistique ainsi modestement réformée ? L'auteur propose tout d'abord le statu quo, c'est-à-dire le Travail, tout en en faisant un instrument du gouvernement tout entier, puis le rattachement à la présidence du Conseil, alors en train d'être réformée.

Seul ce dernier point de la proposition ne reste pas lettre morte. Lorsque le Conseil supérieur de la statistique se réunit à nouveau en juillet 1928, la SGF est désormais rattachée à la présidence du Conseil, au travers du sous-secrétariat d'État de l'Économie nationale. Il s'agit alors d'examiner un projet de convention internationale concernant les statistiques économiques.

Au mois d'avril 1928, le gouvernement français a en effet été invité par le secrétaire général de la Société des nations à envoyer une délégation munie des pouvoirs nécessaires à une conférence internationale chargée d'élaborer une convention concernant le cadre des statistiques économiques qui devraient être publiées dans chaque pays, ainsi que les méthodes à appliquer dans l'élaboration de certaines catégories de ces statistiques. À l'issue de deux séances du Conseil renouvelé, la convention internationale est adoptée.

Outre les atermoiements des gouvernants successifs sur la place et les moyens à accorder à la SGF, les développements qui précèdent suggèrent une réelle difficulté à passer du recueil de l'information, de la connaissance des faits, à une analyse des données économiques permettant d'envisager la prévision et l'action. Aucun des moments que nous avons rappelés ne paraît être mis à profit pour promouvoir en matière économique le savoir-faire de son personnel, ni les techniques modernes développées lors des enquêtes démographiques²⁸. Ce caractère timoré de la SGF contraste en tous points avec le comportement offensif des statisticiens américains.

28 Voir A. SAUVY, 1975, p. 36, qui rappelle le refus, pour cause de « non-compétence », de la SGF en 1920, alors qu'elle était sollicitée pour mesurer les variations du coût de la vie, et cite la position des responsables Huber et Bernouville, pour lesquels « 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, etc. ».

3. Le Département du Commerce américain : une fascination pour la statistique

Herbert C. Hoover (1874-19640), secrétaire au Commerce de 1921 à 1928, est fasciné par les statistiques. Ingénieur géologue, fils de ses œuvres devenu riche, il se trouve à Londres lorsque la guerre éclate. C'est alors que commence une entreprise humanitaire inaugurée par le rapatriement sur le sol américain de dizaines de milliers d'étudiants, de professeurs, de familles américaines séjournant en Europe. À partir de septembre 1914, il organise, à titre privé, le ravitaillement des populations civiles belges et de la France du Nord (*Commission for Relief in Belgium*). Rejoignant l'administration Wilson, Hoover est chargé de l'approvisionnement des populations américaines et alliées à partir d'avril 1917 (*Food Committee Council of National Defense*). Au lendemain de l'armistice, il retourne en Europe dans le cadre de la délégation américaine de la Conférence de la paix et codirige le Conseil suprême économique, réorganisant au passage la production de charbon et les chemins de fer en Europe centrale. Il quitte définitivement l'Europe au début de l'automne 1919. Chacune de ces missions de guerre a nécessité une multitude de calculs, de données, de comptes rendus et une organisation rigoureuse du recueil et du traitement de l'information, dont témoignent les archives très substantielles constituées dès cette époque²⁹. Ces expériences nous semblent fondamentales pour comprendre le sens de son action au Commerce, en particulier en matière de statistiques.

Le projet d'une statistique générale et exhaustive de la production et du commerce au Département du Commerce

Lorsqu'à la fin de 1920, Herbert C. Hoover est choisi comme secrétaire au Commerce par le président républicain Harding, une de ses premières décisions consiste à nommer un conseil statistique (*Advisory Committee on Statistics*) composé de sept économistes et statisticiens réputés : W. S. Rossiter, Edwin F. Gay, Walter F. Willox, Wesley C. Mitchell, Edwin R. Seligman, Carroll W. Doten et Allyn A. Young. Le nouveau titulaire rêve à haute voix de centraliser dans son département l'ensemble des données recueillies par les différents secrétariats de l'administration, en particulier l'Agriculture, le Travail et l'Intérieur. Le pôle autour duquel se cristallise-

²⁹ Le fonds *Herbert Hoover Foundation on War, Revolution and Peace*, sur le campus de l'université de Stanford, en Californie, conserve l'intégralité des dossiers liés à l'activité de Hoover pendant la guerre. Les archives du secrétariat au Commerce, puis du président Hoover sont placées sous la responsabilité des Archives nationales américaines (NARA), dans le cadre de la Bibliothèque présidentielle, *Herbert Hoover Presidential Library* (HHPL), à West Branch, Iowa.

rait l'ensemble des données est le *Bureau of Census*, rattaché au Commerce depuis 1903 et sur lequel repose la responsabilité de nombreuses enquêtes, en premier lieu les recensements décennaux de la population³⁰.

Le sujet est cependant très sensible. Les statistiques publiques sont considérées comme un « nid de guêpes » par un spécialiste³¹. Les syndicats de travailleurs se refusent avec force à ce que le *Bureau of Labor Statistics*³², rattaché au Travail, rejoigne le Commerce. Ils ont confiance dans les calculs établis par le Bureau, qui sont le plus souvent acceptés comme bases d'arbitrage par les travailleurs, les employeurs et les tribunaux. Ils ne font aucunement crédit à un département qui représente selon eux les grands producteurs. De même, le département de l'Agriculture et les agriculteurs sont opposés à un tel transfert. Hoover se dit étonné de la dimension politique de ce qu'il croyait être une démarche rationnelle et apolitique. Dans le cadre de sa vision d'un libéralisme économique supervisé et régulé par l'État, il est indispensable que l'information soit complète et mise à la disposition de tous : c'est à cette condition que la meilleure adéquation possible entre offres et demandes se réalisera. C'est aussi à cette condition que les prix peuvent diminuer et que, selon l'ingénieur, on pourra éviter les à-coups de la production et leurs cortèges de misères.

Les informations sur les prix sont au cœur d'une polémique entre départements. La fin du XIX^e siècle a été marquée par de retentissants scandales et par la mise en œuvre d'une législation anti-trusts visant à interdire les ententes sur les prix³³. La méfiance est de mise envers les grandes entreprises et les associations de producteurs, soupçonnées de chercher à construire des monopoles. Or c'est à ces *trade associations*, associations professionnelles de producteurs et de commerçants, que Hoover demande une aide pour construire les outils statistiques commerciaux et industriels dont il estime que le pays a besoin. En procédant à la collecte des données demandées par le secrétaire au Commerce, ces associations risquent de tomber sous le coup du *Sherman Act* de 1890. Hoover n'a d'autre solution pour mener à bien son dessein statistique que de persuader son collègue, l'*Attorney Ge-*

30 Sur les recensements de la population et le *Bureau of Census*, voir les travaux de P. SCHOR, en particulier sa thèse à paraître.

31 HHPL, *Commerce Papers*, 514, Lettre de Roger W. Babson, président de *Babson's Statistical Organization*, à Herbert Hoover, 15 avril 1922. Il s'agit d'une société d'ingénieurs conseils en statistiques commerciales et financières.

32 Pour une histoire du *BLS*, voir J. P. GOLDBERG & W. J. MOYE, 1985.

33 Sur le contexte général de la période et les scandales qui ont donné lieu à de multiples enquêtes du Congrès, voir les ouvrages classiques de R. HOFSTADTER, 1955 et H. R. WIEBE, 1967.

neral, de son bien-fondé, à travers de longues lettres circonstanciées. Selon Hoover, de telles associations, à condition qu'elles soient encadrées par le Département du Commerce, ne sont pas des lieux de conspiration, mais servent d'échelon intermédiaire de régulation. Elles organisent la circulation de l'information, en la recueillant depuis la base, puis en la mettant à la disposition de tous, grâce à la médiation des services du Département du Commerce. Sur cette base, les données statistiques peuvent guider les industriels et les commerçants dans des décisions rationnelles³⁴. Mais les réticences de l'*Attorney General* et celles des tribunaux restent fortes. Ce n'est qu'en 1925 que la Cour suprême reconnaît officiellement aux associations le droit de produire des statistiques, reconnaissant qu'elles participent ce faisant à l'intérêt général.

Le Département du Commerce américain n'a cependant pas attendu cette décision pour commencer son travail. Les publications statistiques s'étoffent dès 1921, rassemblant les données d'un nombre toujours plus grand d'entreprises et d'associations. Les informations sont mises rapidement au service d'abonnés de plus en plus nombreux : entreprises, associations professionnelles, voire particuliers. Parmi les principales publications, on peut citer la série de base des *Commerce Reports*, la publication annuelle du *Commerce Yearbook*, la nouvelle série *Trade Information Bulletins* à partir de 1922 et le *Survey of Current Business*.

La mise en œuvre de la raison statistique : l'enquête sur les cycles économiques du Département du Commerce américain

Tout comme son contemporain Clémentel, Hoover est sensible à la question des fluctuations économiques et aux maux sociaux qui leur sont associés. À l'issue de la guerre, et alors qu'une brève mais sensible crise économique éclate dans le pays, Hoover se voit confier par les présidents Wilson puis Harding la mission de codiriger les grandes conférences industrielles de novembre 1919 et de l'automne 1921. Il décide parallèlement de poursuivre l'étude des cycles économiques dans le cadre de son ministère. Cela requiert une expertise technique, statistique en particulier. Le secrétaire au Commerce fait appel au tout nouveau *National Bureau of Economic Research*. Cet organisme, fondé en janvier 1920, est une structure d'étude indépendante et non partisane. Un grand nombre d'économistes et de statisticiens prêtent dès l'origine leur concours à la jeune

34 HHPL *Commerce Papers* 429, dossier dans lequel figure la correspondance entre Commerce et Justice ; et *Commerce Papers* 120, *Statistical Work of the Department of Commerce*, Washington, Printing Office, document confidentiel.

institution³⁵. L'histoire de sa création est intimement liée à celle des statistiques aux États-Unis.

L'origine du NBER, aujourd'hui vénérable organisme d'enquêtes indépendant, est à mettre en relation avec la guerre. En janvier 1920, deux économistes déjà réputés, Wesley C. Mitchell, spécialiste du cycle des affaires³⁶ et Edwyn Gay, enseignant à Harvard, en prennent l'initiative. Les deux hommes ont travaillé pendant le conflit pour le *Shipping Board* et le *War Industries Board*, organisant le *Central Bureau of Planning and Statistics*, disparu sitôt l'armistice prononcé. Il s'agit pour Mitchell d'une erreur majeure. L'économiste affirme en effet que les problèmes sociaux peuvent être abordés, et peut-être résolus, si la nation dispose de données quantitatives soumises à l'étude scientifique et critique des sciences sociales.

L'enquête commandée par Hoover, financée essentiellement par des fonds provenant des fondations Carnegie et Russell Sage, entre donc parfaitement dans le champ d'action du NBER. Cependant, le travail s'avère plus complexe et plus long que prévu. La compréhension des cycles économiques nécessite une grande masse de données et des enquêtes très précises. Le délai de six mois initialement imparti est vite dépassé. L'enquête du Département, à laquelle ont directement participé, outre le NBER, les cadres du ministère et Hoover en personne, des industriels et diverses associations, ne paraît qu'au printemps 1923³⁷. Le NBER, pour sa part, fait paraître en 1923 et 1925 le détail des enquêtes menées à cette occasion et de leur traitement statistique. Herbert Hoover récidive en 1927, demandant aux mêmes personnes et au NBER de diligenter une étude sur les transformations économiques des années 1920. Elle paraît à l'automne 1928, alors que Hoover a déjà quitté son poste pour briguer la présidence des États-Unis³⁸.

Dans ces deux enquêtes, la masse des données permet de dessiner plus précisément les contours des crises et de la prospérité. Les vagues de spéculation sont décrites, avec leurs dangers potentiels. Les réactions mi-

35 Le premier thème d'étude retenu en 1920 par le NBER concerne le montant et la répartition des revenus aux États-Unis entre 1909 et 1919 ; le sujet de 1921 a trait aux cycles économiques. On peut citer, parmi les célèbres contributeurs du Bureau, le jeune économiste Simon Kuznets. Il a rejoint le NBER au milieu des années 1920 et utilise les données du Département du Commerce et du *Federal Reserve Board* pour construire ses études sur les variations économiques et les cycles.

36 Quelques pages pénétrantes sur W. C. Mitchell, auteur en 1913 de *Business Cycles*, figurent dans l'ouvrage de J. DORFMAN, 1959.

37 *US Department of Commerce*, 1923. Il s'agit là du document de synthèse diffusé ; les archives du Commerce conservent l'ensemble des travaux et rapports intermédiaires.

38 *US Department of Commerce*, 1929.

cro-économiques, macro-économiques et celles des branches sont clairement exposées aux lecteurs ; c'est un public très large qui est visé. Les conclusions sont présentées de manière synthétique et concrète, sans lourd appareil statistique. Elles sont diffusées avec de grands moyens auprès des *trade associations*, des élus des États fédérés et de l'État fédéral ainsi que des journalistes. À la différence de celles de la commission française, les recommandations s'adressent à la fois aux producteurs privés, aux municipalités, aux États et à l'administration. Comme en 1911 en France, toutefois, et selon des modalités proches, les travaux publics tiennent une place importante comme instrument d'action pour les acteurs publics. Les producteurs privés, eux, sont incités à refuser les comportements spéculatifs de court terme, à analyser les statistiques économiques largement diffusées et à utiliser les périodes de ralentissement de l'activité pour investir à moindres frais, soutenant en cela l'emploi et la demande. Les auteurs du rapport ne sont cependant pas totalement satisfaits de leurs travaux. La somme des données recueillies et les analyses menées par un nombre significatif de professeurs, chercheurs, praticiens, associations, fondations et hommes d'affaires du pays, débouche finalement sur des recommandations aux acteurs économiques et aux gouvernants qui ne valent que pour autant que ces destinataires mettent à profit les périodes de prospérité pour éviter les affres de la dépression. En dernier ressort, les cycles échappent aux statisticiens et aux économistes.

*

Dans les années de la guerre et de l'après-guerre, les ministères du Commerce, en France et aux États-Unis – tout comme le *Board of Trade* anglais –, sont à la recherche de données économiques d'un type nouveau. Les statistiques ne sont plus envisagées dans le cadre de la seule connaissance des réalités. C'est l'action, la prévision des crises et la construction d'une prospérité qui sont désormais imaginées par des gouvernants comme Étienne Clémentel ou Herbert Hoover. La « question sociale », telle qu'elle se posait en France à la fin du XIX^e siècle et dans des termes proches lors de l'ère « progressiste » américaine, perd d'une certaine manière de son urgence après le vote des premières lois sur les assurances, les retraites et la durée du travail.

La question économique, intrinsèquement associée à la question sociale, nécessite elle aussi des cadres de négociation et des interlocuteurs que les administrations chargées du commerce entendent promouvoir. La masse des données nécessaires à ce nouveau rôle impose une administration spécifique. Dans le cas de la France, la SGF ne paraît pas pouvoir répondre

à ce défi. Elle donne l'impression de tourner à vide, avec d'excellents techniciens, mais pas de dessein politique. La remarque formulée en 1975 par Alfred Sauvy sur les savants de la SGF « insouciant de se vendre » paraît ainsi fondée.

L'exemple américain, brièvement présenté ici, souligne combien il est difficile d'unifier dans un seul lieu les statistiques. Or cette définition d'une origine des données est déterminante aux yeux du public : c'est la crédibilité des statistiques et de leur utilisation qui est en jeu. Les statistiques ne peuvent pas être apolitiques : elles s'insèrent dans des politiques. C'est la raison pour laquelle les lieux de leur élaboration sont pluriels.

Dans le cadre des statistiques économiques, le lien à établir avec les producteurs, industriels et commerçants, est primordial. Étienne Clémentel, face à l'atomisation des associations et syndicats patronaux et des organismes consulaires, favorise l'émergence d'un petit nombre de structures capables de faire remonter des informations qui rendent compte d'intérêts plus généraux ou régionaux que particuliers : la Confédération générale de la production française et les régions économiques. Dans un contexte très différent, Herbert C. Hoover doit convaincre ses pairs du bien-fondé des *trade associations* et de leur lien avec l'intérêt général. Il faut pour cela que toutes les structures de production, grandes et petites, soient représentées et organisées dans des cadres supervisés par son département. Dans les deux cas, il faut bâtir les cadres de la confiance dans le recueil de l'information économique. Les organisations de producteurs acquièrent, par ces liens institutionnalisés avec le Commerce, une reconnaissance officielle et une protection contre les accusations d'ententes, pour autant qu'elles se plient aux règles relatives à la transparence et à la diffusion de l'information. La période de l'immédiat après-guerre nous paraît décisive sur ce point.

Dans le cas américain, les statistiques paraissent plus rapidement articulées avec la théorie économique. Ce point n'augure pourtant pas du succès de la démarche. L'information économique, les prévisions et même le début de modèles, le tout largement diffusé, ne sont pas garants de comportements rationnels, encore moins de l'utilisation par les gouvernants des quelques instruments de politiques économiques et financières dont ils disposent à la fin des années 1920.

Sources imprimées

- Bulletin du Conseil supérieur de la statistique*, n° 12, sessions de 1920 à 1928, Paris, Imprimerie Nationale, 1928, 57 p.
- CAHEN, Georges & LAURENT, Edmond, *Rapports présentés au nom de la Commission sur les indices des crises économiques et sur les mesures financières propres à atténuer les chômages résultant de ces crises*, Paris, ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, direction du Travail, commission des Crises économiques, 1908-1911, 72 p.
- MARCH, Lucien, *Mouvement des prix et des salaires pendant la guerre*, publication de la Dotation Carnegie pour la Paix internationale, Paris, PUF, 1925.
- Ministère du Commerce et de l'Industrie, *Projet de Réorganisation des Services du Ministère du Commerce et de l'Industrie*, Paris, Imprimerie nationale, 1917, 155 p. (consultable à la Bibliothèque nationale de France).
- Ministère du Commerce et de l'Industrie, *Rapport général sur l'industrie française, sa situation, son avenir*, Paris, Imprimerie nationale, 3 vol., 1919.
- « Rapport présenté par Fernand Faure, au nom de la Commission chargée par le Conseil supérieur de la statistique d'élaborer un projet tendant à fortifier et développer la Statistique officielle française », *Bulletin du Conseil supérieur de la Statistique*, n° 12, sessions 1920 à 1928, Paris, Imprimerie Nationale, 1928.
- RENOUVIN, Pierre, *Les formes du Gouvernement de Guerre*, Publication de la dotation Carnegie pour la Paix internationale, Paris, PUF, 1925.
- US Department of Commerce, *Business Cycles. Report and Recommendations of a Committee of the President's Conference on Unemployment*, Washington, 1923, 30 p.
- US Department of Commerce, *Recent Economic changes in the United States – Report of the Committee on Recent Change of the President's Conference on Unemployment*, Washington, 1929, 32 p.

Bibliographie

- CHATRIOT, Alain, « Les Régions économiques, d'une guerre à l'autre : aménagement du territoire, discours, projets et pratiques », in Patrice CARO, Olivier DARD, Jean-Claude DAUMAS (dir.), *La politique d'aménagement du territoire. Racines, logiques et résultats*, Rennes, PUR, 2002, pp. 53-64.
- DESROSIÈRES, Alain, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993.
- DORFMAN, Joseph, *The Economic Mind in American Civilization*, vol. 4 (1918-1933), New York, The Viking Press, 1959.
- DRUELLE-KORN, Clotilde, *Un laboratoire réformateur, le Département du Commerce en France et aux États-Unis de la Grande guerre aux années Vingt*, thèse de doctorat en histoire, dir. Serge Berstein, IEP de Paris, 2004. À paraître aux Presses de Sciences-Po.
- GODFREY, John F., *Capitalism at War. Industrial Policy and Bureaucracy in France, 1914-1918*, Leamington Spa, Berg, 1987.
- GOLDBERG, Joseph P., et MOYE, William J., *The First Hundred Years of the Bureau of*

- Labor Statistics*, Washington DC, US Government Printing Office, 1985.
- HOFSTADTER, Richard, *The Age of Reform*, New York, Vintage Books, 1955.
- LE BRAS, Hervé, « La Statistique Générale de la France », in Pierre NORA (dir.), *Les lieux de mémoire*, La Nation, t. II, vol. 2, 1986, pp. 317-353.
- LE VAN-LEMESLE, Lucette, *L'enseignement de l'économie politique en France, 1860-1939*, Thèse de doctorat d'État sous la direction du Pr. Antoine Prost, Université de Paris-I, 1993, publiée sous le titre *Le Juste ou le Riche. L'enseignement de l'économie politique, 1815-1950*, Paris, CHEFF EADS, 2004.
- LETTÉ, Michel, *Henry Le Chatelier (1850-1936), ou la science appliquée à l'industrie*, Rennes, PUR, 2004.
- LUCIANI, Jean (dir.), *Histoire de l'Office du Travail (1890-1914)*, Paris, Syros, 1992.
- MORET-LESPINET, Isabelle, *L'Office du Travail. La République et la réforme sociale 1891-1914*, Rennes, PUR, à paraître.
- SAUVY, Alfred, « Statistique générale et Service National de Statistique de 1919 à 1944 », *Journal de la Société de Statistiques de Paris*, 1975, pp. 34-43.
- , *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, Paris, Economica, 1984, 2 tomes.
- SCHOR, Paul, *Compter et classer. Histoire des catégories de la population dans le recensement américain, 1790-1940*, Paris, éditions de l'EHESS, à paraître.
- TOUCHELAY, Béatrice, *L'INSEE des origines à 1961, évolution et relation avec la réalité économique, politique et sociale*, thèse de doctorat en histoire économique, dir. Albert Broder, Paris XIII, 1993.
- , « Le pari de la création de l'INSEE en avril 1946. Concilier deux traditions distinctes », *Études et documents du CHEFF*, VI, 1994, pp. 405-428.
- , « Le service central de la statistique publique et l'entreprise française jusqu'aux années 1960 : un jeu de cache-cache ? », in Anne PEZET & Nicolas BERLAN (dir.) *Actes des sixièmes journées d'histoire de la comptabilité et du management*, Faculté Jean Monnet-PESOR et Association française de comptabilité, 2000, pp. 363-391.
- , « Les Comités d'Organisation, des freins au développement de la statistique industrielle française ? », in Hervé JOLY (dir.), *Les Comités d'organisation et l'économie dirigée du régime de Vichy*, Caen, Centre de Recherche d'histoire quantitative, 2004, pp. 295-310.
- WIEBE, Robert H., *The Search for Order, 1877-1920*, New York, Hill and Wang, 1967.