

JOURNAL DE LA SOCIÉTÉ STATISTIQUE DE PARIS

ÉMILE BOREL

La statistique et l'organisation de la présidence du conseil des ministres

Journal de la société statistique de Paris, tome 61 (1920), p. 9-13

http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1920__61__9_0

© Société de statistique de Paris, 1920, tous droits réservés.

L'accès aux archives de la revue « Journal de la société statistique de Paris » (<http://publications-sfds.math.cnrs.fr/index.php/J-SFdS>) implique l'accord avec les conditions générales d'utilisation (<http://www.numdam.org/conditions>). Toute utilisation commerciale ou impression systématique est constitutive d'une infraction pénale. Toute copie ou impression de ce fichier doit contenir la présente mention de copyright.

NUMDAM

Article numérisé dans le cadre du programme
Numérisation de documents anciens mathématiques

<http://www.numdam.org/>

II

LA STATISTIQUE

ET

L'ORGANISATION DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DES MINISTRES

Il n'y a pas lieu de démontrer que la statistique est la base indispensable sur laquelle doit se fonder toute conception économique ou financière; pas plus qu'on ne peut gérer une affaire privée sans comptes, sans inventaires et sans bilans, il n'est pas possible, sans statistiques, de gérer sérieusement les affaires publiques. Si cette connaissance des statistiques est nécessaire au gérant d'un département ministériel, elle l'est bien davantage encore au chef du Gouvernement, auquel incombe ou devrait incomber la tâche de formuler les directives générales de la politique économique et financière du Gouvernement. Mais, n'est-ce pas une tâche surhumaine pour un seul homme, même secondé par des collaborateurs choisis, de prétendre connaître tous les phénomènes dont dépend la vie d'une nation? Si cependant cette tâche est nécessaire, puisqu'en définitive, il faut prendre des décisions et que, si les décisions ne sont pas prises après étude des questions, elles sont donc prises au petit bonheur, ne faut-il pas, au lieu de la déclarer impossible, s'efforcer de déterminer par quels moyens elle peut être facilitée? Tel est le but de cette modeste étude; dans une première partie, j'indiquerai brièvement comment pourraient être organisés les services centraux de la présidence du Conseil des ministres; j'insisterai ensuite plus particulièrement sur le rôle important que doit jouer la statistique dans cette organisation.

I

D'après notre Constitution, le président du Conseil des ministres n'a pas d'autre rôle que de présider effectivement le Conseil lorsque le Président de la République ne le préside pas lui-même; la séance terminée, il redevient, au moins théoriquement, l'égal des autres ministres. Il n'est pas besoin de dire que, depuis longtemps, il y a eu des présidents du Conseil qui ne se sont pas contentés de cette présidence honorifique et qui ont joué, par leur autorité personnelle, un rôle important dans des affaires qui ressortissaient d'un ministère autre que le leur. Mais c'est surtout pendant la guerre que la nécessité d'une direction unique est apparue indispensable, dans les affaires civiles comme dans les affaires militaires et, dans tous les pays, le rôle de président du Conseil ou premier ministre est devenu primordial. La complexité des questions nouvelles surgies de la guerre entraînait constamment des conflits entre les divers départements ministériels; qui pouvait arbitrer ces conflits, sinon le président du Conseil. C'est la déclaration de la guerre sous-marine à outrance par les Allemands, au début de 1917, qui fit apparaître aux yeux de tous le caractère mondial et universel de la guerre; pour conduire la guerre, on ne pouvait se désintéresser d'aucun pays du monde ni d'aucune forme de l'acti-

tivité humaine. Les devoirs nouveaux et immenses qui incombaient ainsi au chef du Gouvernement lui imposaient la nécessité d'avoir auprès de lui un organisme d'informations et d'études; cet organisme créé sous le ministère Ribot, fut organisé d'une manière plus complète sous le ministère Painlevé et subsista, avec des modifications, sous le ministère Clemenceau (1); il s'agit de savoir s'il doit disparaître avec la fin de la période de guerre ou s'il doit sub-

(1) M. Paul Dubois, qui a été attaché à cet organisme central pendant les trois ministères Ribot, Painlevé et Clemenceau, vient de donner à la *Revue du Droit public et de la science politique en France et à l'étranger* une intéressante étude sur *L'Organisation des services de la présidence du Conseil*. Peut-être est-il intéressant d'y ajouter quelques détails et quelques précisions.

En même temps qu'il créait le secrétariat administratif confié à M. Germain Martin, M. Ribot décidait, sur la demande de M. Painlevé, alors ministre de la Guerre, l'institution de réunions fréquentes dans le Cabinet du directeur du Cabinet du Président du Conseil, auxquelles assistaient des délégués des ministres de la Guerre, de l'Armement et de la Marine. Dans ces réunions avaient lieu des communications de documents statistiques secrets, sur lesquelles je reviendrai tout à l'heure et aussi des échanges de vues sur des questions interministérielles. Lorsque M. Painlevé devint président du Conseil, il scinda les fonctions de directeur du Cabinet en deux postes, le directeur du Cabinet dont les fonctions furent surtout politiques et le secrétaire général de la présidence du Conseil qui put consacrer toute son activité à l'étude des questions interministérielles et à l'organisation de la documentation du président du Conseil. M. Clemenceau supprima le secrétariat général et institua un sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil. M. Dubois exprime le regret que le secrétariat général ait été institué par M. Painlevé, par simple décret et non par une loi qui lui aurait donné un caractère permanent. Il a raison en principe, mais il fallait avant tout aller vite; d'autre part, les collaborateurs de M. Painlevé étaient tous des fonctionnaires disposés, en temps de guerre, à s'employer comme le Gouvernement le leur demandait, mais qui n'auraient pas désiré quitter leurs fonctions habituelles d'une manière définitive; ils tenaient, en outre, à ce que leur collaboration fût intéressée, ce qui excluait l'idée d'une organisation budgétaire du secrétariat général. Ce qu'il importe de faire ressortir, c'est la continuité qui s'est manifestée pendant trois ministères successifs; tous les collaborateurs du secrétariat administratif de M. Ribot devinrent des collaborateurs du secrétariat général de M. Painlevé; M. Germain Martin, qui avait organisé le secrétariat administratif, voulut bien, avant de reprendre son cours à Montpellier, me prêter son précieux concours pour l'organisation du secrétariat général; enfin, M. Jeanneney, chargé par M. Clemenceau des fonctions de sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil, conserva tous les collaborateurs du secrétariat général (à l'exception d'un ou deux mobilisés qui mandèrèrent à reprendre du service actif); un témoignage de cette continuité est la lettre suivante qui me fut adressée en réponse à ma lettre de démission :

« Paris, le 30 novembre 1917.

« Monsieur le Directeur,

« J'ai l'honneur de vous accuser réception de la lettre par laquelle vous m'avez donné votre démission de vos fonctions de secrétaire général à la présidence du Conseil.

« A cet accusé de réception, je tiens à joindre l'expression des remerciements du Gouvernement pour les précieux services que vous avez rendus à la tête du service que vous avez constitué à la présidence du Conseil et dont la direction était tout particulièrement délicate.

« Veuillez, etc.

« Signé CLEMENCEAU. »

Il n'est donc pas téméraire d'affirmer qu'une institution qui a subsisté à travers trois Cabinets successifs est prête, avec des modalités peut-être en partie nouvelles, à revêtir un caractère permanent, comme l'avait proposé, en 1917, M. Louis Marin, rapporteur général du budget.

sister après la paix. Ce n'est point ici le lieu d'insister sur la manière dont peut s'accomplir la besogne de coordination interministérielle qui incombe à l'organisme central. La réunion de conférences fréquentes, à composition variable, dans lesquelles un représentant du président du Conseil joue le rôle d'arbitre entre les représentants de plusieurs ministères, paraît pouvoir être très utile. Sous le ministère Painlevé, de telles conférences étaient quotidiennes et une réunion suffisait le plus souvent pour résoudre des questions d'importance moyenne, qui eussent exigé, avec les méthodes administratives habituelles, des mois de correspondance entre les bureaux de divers ministères. Pour les questions très importantes, ces réunions ne pouvaient que préparer le travail des ministres respectifs qui décidaient, soit en Conseil des Ministres, soit en Comité de Guerre, soit dans le Comité économique que présidait M. Paul Doumer, assisté de notre éminent collègue, M. Fernand Faure.

Je me borne à ces détails sur les services de la présidence du Conseil et j'arrive à l'objet principal de cette communication, le rôle de la statistique dans cette organisation.

II

Quelle que soit l'organisation que l'on imagine pour la présidence du Conseil (1), cette organisation comprend, comme tout ministère, des organes permanents ou bureaux et un organe personnel à chaque premier ministre ou Cabinet (2). Je voudrais essayer de préciser la place que doit occuper la statistique dans les bureaux et dans le Cabinet.

Pour les bureaux, ma proposition est simple et radicale ; je rattacherais purement et simplement à la présidence du Conseil la Direction de la Statistique générale de la France ; ce serait là un des deux piliers fondamentaux de la présidence, l'autre étant la Direction de la documentation (3). La Direction de la Statistique générale, rattachée à la présidence du Conseil, aurait toutes facilités pour centraliser rapidement les renseignements statistiques recueillis dans les divers ministères ; elle coordonnerait les diverses organisations statistiques. Indépendamment des bureaux à fonctions permanentes qui subsisteraient, un bureau spécial pourrait être chargé des études que les projets de lois en préparation ou en discussion rendraient particulièrement nécessaires ou urgentes. C'est à ce bureau que seraient renvoyés les questionnaires transmis par le Cabinet et auxquels les documents recueillis et mis en œuvre par les bureaux permanents ne donneraient pas une réponse immédiate.

(1) Indépendamment de l'article déjà cité de M. Paul Dubois et de l'exposé des motifs de la proposition de M. Louis Marin, il y a lieu de citer les importantes *Lettres sur la Réforme gouvernementale*, publiées par la *Revue de Paris*, à la fin de 1917, et dont l'auteur anonyme a très sérieusement réfléchi sur l'organisation générale du Gouvernement.

(2) Ce Cabinet, auquel nous maintenons ce nom pour la commodité du langage sera, bien entendu, distinct du Cabinet politique du président du Conseil. Il pourra avoir comme chef, soit un sous-secrétaire d'État, soit un secrétaire général.

(3) Cette dernière organisation dont M. Painlevé avait confié la Direction à M. Henri Lichtenberger a subsisté pendant près d'un an sous le ministère Clemenceau et a disparu en 1918.

Quant aux bureaux permanents de la Direction générale de la Statistique, je n'ai pas à en parler; cette Direction est actuellement en bonnes mains et ceux de nos collègues qui l'ont créée et développée restent qualifiés pour veiller à son développement; on peut être certain qu'ils ne failliront pas à leur tâche.

Je voudrais, au contraire, insister un peu sur le rôle de l'organe de la présidence du Conseil que nous pouvons appeler, pour préciser sa nature, *cabinet statistique*, car c'est, à mon avis, à ce cabinet statistique que doit incomber une des tâches les plus importantes et en même temps les plus délicates dans le gouvernement du pays.

Le nombre et l'importance matérielle des documents statistiques augmente chaque jour dans tous les pays; on se rend mieux compte, en effet, de l'importance qu'il y a à posséder des statistiques suffisamment détaillées pour qu'elles soient utilisables à des fins diverses. Les phénomènes sociaux sont trop complexes pour qu'il soit possible de les enfermer dans des formules trop simplifiées. Mais, d'autre part, pour lire et interpréter des documents statistiques considérables, il faut, non seulement une éducation spéciale, mais beaucoup de temps. Nous devons admettre que l'éducation spéciale ne fait pas défaut aux chefs du Gouvernement, mais c'est le temps qui leur manque le plus. Il est donc nécessaire que des hommes en qui ils aient pleine confiance résumant et interprètent pour eux les documents statistiques. Or, dès qu'il y a résumé et interprétation, il ne peut plus être question d'un travail rigoureusement scientifique et objectif; il n'est donc pas possible de confier ce travail à des fonctionnaires quelle que soit leur valeur professionnelle, dont les vues personnelles peuvent être, sur telle question de politique économique, douanière ou fiscale, en opposition avec celles du Gouvernement. D'autre part, chaque ministre a ses habitudes et ses méthodes de travail personnelles; tel lira plus facilement des tableaux de chiffres et tel autre préférera les graphiques; chacun demandera à son cabinet statistique de lui présenter les documents dont il a besoin pour ses études sous la forme qui lui sera la plus commode (1).

Mais ce n'est pas ici qu'il est nécessaire d'insister sur le fait que la statistique est un auxiliaire indispensable pour ceux qui assument la lourde tâche de gouverner un pays. Si cependant nous sommes tous d'accord sur le principe, il peut y avoir sur les modes d'exécution les plus favorables, des divergences d'appréciation qui pourraient conduire à une discussion très profitable. Le moment me paraît particulièrement bien choisi pour cette discussion car c'est

(1) Qu'il me soit permis de rappeler, comme exemple de ce qui peut être fait dans ce sens, l'organisation des services techniques du Cabinet au ministère de la Guerre, telle que l'avait conçue M. Painlevé. Les très nombreux documents statistiques intéressant la politique de guerre (effectifs français, alliés et ennemis, pertes, munitions, tonnages nécessaires et disponibles, guerre sous-marine, changes, etc.) étaient rassemblés et résumés. Un cahier, que l'on appelait le cahier noir, avait été constitué; il était formé d'une dizaine de feuilles de carton, munies d'onglets et dont chacune comportait en outre une pochette. En ouvrant le cahier à la page des effectifs, par exemple, on trouvait immédiatement sur une feuille renouvelée chaque semaine, les renseignements actuels résumés sous la forme désirée par le ministre; dans la pochette correspondante se trouvaient des renseignements rétrospectifs, des détails complémentaires, des graphiques. Les résumés de documents provenant du ministère de la Guerre étaient communiqués dans la réunion dont il a été question tout à

dans quelques semaines que la France va, après les Gouvernements qui ont gagné la guerre, connaître les Gouvernements qui organiseront la paix. Nous n'avons pas à intervenir ici dans les questions politiques, mais nous pouvons affirmer que, quels que soient ces Gouvernements, l'emploi judicieux des statistiques leur sera nécessaire. Il serait important que l'organisation qui, avec des modifications a subsisté à travers les trois derniers ministères (Ribot, Painlevé et Clemenceau) ne disparaisse pas, mais soit, au contraire, développée pour être adaptée aux besoins nouveaux. Les organes centraux de la présidence du Conseil sont actuellement dans l'immeuble où les a installés M. Painlevé, 18, rue Saint-Dominique; cet immeuble dépend administrativement du ministère de la Guerre. Dans le cas où le président du Conseil ne serait pas en même temps ministre de la Guerre, comme l'a été M. Painlevé et comme l'est M. Clemenceau, la question se poserait du maintien de ces services dans cet immeuble ou de leur transfert dans un autre immeuble. Dans ce dernier cas, cet immeuble devrait-il changer chaque fois que le président du Conseil serait titulaire d'un ministère différent (1)? Il faudrait ne pas connaître l'importance de l'installation matérielle pour le travail utile pour penser que c'est là une question indifférente. On ne doit pas attendre pour l'étudier qu'elle soit posée *ex abrupto* à l'occasion d'un changement de ministère. Il appartiendrait au Gouvernement ou, à son défaut, au Parlement, de reprendre d'urgence la question de l'organisation définitive en temps de paix, des services de la présidence du Conseil. Il m'a semblé qu'une discussion de la question à la Société de Statistique pourrait éclairer les pouvoirs publics et l'opinion sur le rôle essentiel que doit y jouer la statistique. L'organe statistique central pourrait d'ailleurs être destiné à éclairer, non seulement le Gouvernement, mais encore, par son entremise, les commissions parlementaires. Je fais donc appel à tous nos collègues et particulièrement à ceux qui ont été mêlés, pendant la guerre, à la direction générale des affaires publiques pour qu'ils considèrent cet exposé comme une simple base de discussion et viennent apporter ici les résultats de leur expérience et de leurs réflexions.

Émile BOREL.

l'heure, chez le directeur du Cabinet de M. Ribot. Dans cette réunion, M. Simiand, de son côté, apportait des documents statistiques du ministère de l'Armement, établis pour M. Albert Thomas. Lorsque M. Painlevé joignit la présidence du Conseil au ministère de la Guerre, au cahier noir qui contenait les statistiques intéressant le Comité de Guerre fut adjoint un « cahier gris » établi sur le même modèle et renfermant les documents statistiques intéressant le Comité économique. C'est à M. Leconte, actuellement inspecteur de l'Académie de Paris et à M. Deltheil, actuellement maître de conférences à la Faculté des Sciences de Toulouse, que sont dus l'établissement de ce cahier noir et de ce cahier gris. Ils y ont consacré une somme de travail extrêmement considérable et, par cette besogne modeste, ils ont rendu au pays un service très grand que je suis heureux d'avoir l'occasion de signaler.

(1) Une solution serait que le président du Conseil fût toujours sans portefeuille; mais c'est là une question politique qui n'est pas de notre ressort.
