

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

Depuis près de deux décennies, l'État est l'objet d'une désaffection : non seulement sa légitimité et son rôle sont remis en question, mais son champ d'action est rogné par les marchés à l'ère de la mondialisation et par le poids croissant des instances supranationales. Des politiques, des économistes, des observateurs de tout bord se retrouvent pour dénoncer en chœur le système économique et social français hérité de l'après-guerre qu'ils considèrent en crise et responsable des déficits publics mettant en danger la santé économique du pays et sa compétitivité. Les administrations publiques sont regardées comme incapables de se réformer et de s'adapter aux évolutions rapides et changeantes de la société ainsi qu'aux contraintes fluctuantes extérieures ; elles sont taxées d'inertie et d'immobilisme bureaucratiques et sont jugées inefficaces par rapport aux besoins et aux attentes du « citoyen-client ».

Cible privilégiée de ces critiques, les technocrates et les experts, et notamment ceux du ministère des Finances qui symbolisent l'administration aussi puissante qu'arbitraire (la dénonciation de la « technostructure »<sup>1</sup> devient un argument de campagne récupéré par les politiques, par Jacques Chirac en 1995 puis lors des élections législatives de 1997, mais également par les syndicats lors du plan Juppé de 1995). Ces éminences grises, « conseillers du prince », se voient accusés de manière quelque peu contradictoire, sur deux fronts : d'un côté, ils auraient pris les commandes de la société et exerceraient un pouvoir occulte pour imposer une « pensée comptable »<sup>2</sup> et unique, une dictature du chiffre et de l'économie au détriment des réalités politiques et sociales ; d'un autre côté, ils sont l'objet d'un scepticisme qui vise la qualité de leur expertise technico-scientifique en mettant sur la sellette leurs prévisions chiffrées soit parce qu'elles se révéleraient erronées soit parce qu'elles seraient truquées. La manière virulente avec laquelle ils sont mis en procès prouve *a contrario* les attentes d'une société qui oscille entre des sentiments contradictoires : elle prête implicitement à ses experts un rôle de premier plan, semblant admettre qu'ils aient une responsabilité directe sur la marche de l'économie, et d'un autre côté elle redoute une manipulation de la collectivité par un petit groupe de

---

1. À propos de la dénonciation de la technostructure, voir les travaux de Pierre Bourdieu, notamment « Le champ économique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 119, septembre 1997, p. 48-66, et ceux d'un de ses disciples, Frédéric Lebaron, *La croyance économique*, Paris, Le Seuil, mai 2000.

2. Marc Hufty (dir.), *La pensée comptable. État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, Paris, PUF, 1998.

professeurs Nimbus qui tireraient leur légitimité d'une science dont les ressorts échappent au plus grand nombre et qui ne fait l'objet d'aucun contrepoids.

Cette légende noire ne doit pas faire oublier que tout au long des « trente glorieuses », le rôle de l'État acteur et régulateur de la croissance économique a été largement célébré par les économistes et par les historiens mais aussi par les hauts fonctionnaires qui l'ont servi. Cette orthodoxie dominante mettait alors en avant la grande avancée que représentait l'émergence d'outils rationalisateurs et modernes permettant le pilotage de l'économie et une planification à la française comme la comptabilité nationale et les modèles de prévision macroéconomiques, et louait les grandes figures qui en avaient été les hérauts : Pierre Mendès France, Jean Monnet, Claude Gruson, François Bloch-Lainé, Simon Nora, Pierre Massé. Au-delà de ces controverses, procès du moment et mythe d'une époque dorée au cours de laquelle le ministère des Finances aurait joué un rôle central lors de la Reconstruction, puis en faveur de la croissance, notamment grâce à ces nouveaux outils, nous nous demanderons de qui les experts économiques alternativement encensés et décriés sont les héritiers et quelle a été la réalité de leur pouvoir et de leur influence sur les décisions économiques et financières.

Pour y répondre, nous explorerons l'histoire de la direction de la Prévision qui est un des pôles principaux de l'expertise économique au sein du ministère des Finances. Créée en 1965, celle-ci est l'héritière du Service des Études Économiques et Financières (SEEF) qui s'est constitué progressivement à partir de 1948 pour élaborer la comptabilité nationale et développer les projections macroéconomiques en France. Une telle étude nous amène à analyser la création et le développement d'une structure comme un processus d'innovation au sein de l'administration. En effet, la direction de la Prévision est bien le fruit d'une innovation intellectuelle et administrative ; elle résulte d'un double défi qui se présente à Claude Gruson, son père fondateur, aidé de quelques disciples : d'une part créer des outils destinés à transformer la prise de décision de politique économique mais aussi les promouvoir afin de convaincre de leur utilité et de leur applicabilité ; d'autre part, monter, développer et organiser de toutes pièces une structure qu'il faut également intégrer au sein d'un ministère réputé pour son traditionalisme. C'est bien là l'objet central de notre recherche : la conception d'une innovation administrative et intellectuelle et son ancrage sur vingt ans au sein de l'administration. En nous appuyant sur les problématiques croisées issues de plusieurs disciplines, – notamment histoire de l'État et de l'administration, gestion, science politique et sociologie des organisations –, nous tenterons tout au long de notre étude de définir l'innovation, expression souvent galvaudée, afin de répondre aux deux questions suivantes : l'administration est-elle capable de générer de l'innovation ? l'innovation peut-elle éclore et s'épanouir au sein de l'administration ? Des interrogations *a priori* légitimes, car les termes – innovation et administration – et les réalités qu'ils recouvrent sont couramment présentés comme antinomiques. Innover, c'est contester l'ordre établi en y introduisant quelque chose qui remet en cause les certitudes, dérange les habitudes, casse les routines installées, fragilise les

privilèges et les acquis. Une telle entreprise paraît incompatible avec l'administration réputée pour son inertie, son cloisonnement, le poids de ses hiérarchies et de ses habitudes hérité depuis des années et facteur d'immobilisme, de rigidité sclérosante et de conservatisme.

Notre étude sur les origines et les débuts de la direction de la Prévision portera donc sur deux aspects principaux. Nous tenterons d'évaluer son influence au sein de son environnement, d'une part en cernant sa capacité à imposer les travaux novateurs qu'elle produit mais également à contourner et à user de l'évolution des contraintes qu'elle subit, et, d'autre part en étudiant les réseaux, les pratiques d'alliance et de concurrence qui conditionnent son champ d'action. Mais il ne saurait être question de se limiter à la géographie des pouvoirs, et le deuxième axe de recherche que nous privilégions consiste à prendre la mesure de l'organisation, aussi bien son mode de fonctionnement effectif et interne que la doctrine et la culture des hommes qui la composent mais aussi à restituer les grandes étapes de son processus de vie.

## ORGANISATION ET INNOVATION

Pour comprendre comment le ministère des Finances s'est doté d'une fonction de prévision et d'études économiques et financières, il faut d'abord éviter l'illusion que tout a commencé dans ce domaine en son sein à la Libération et en France.

En France même, il y a eu au XIX<sup>e</sup> siècle un rapprochement entre la statistique, qui était au XVIII<sup>e</sup> siècle la « science de l'État », et la modélisation de l'économie grâce à l'association avec les probabilités venues de Belgique<sup>3</sup>. Cette « politique des grands nombres » développée dans les bureaux de l'administration a bénéficié d'un second apport, celui des ingénieurs économistes, issus des grandes écoles et désireux d'optimiser les décisions pour les grands chantiers de travaux publics grâce au calcul économique<sup>4</sup>. La crise économique mondiale des années trente a stimulé ceux d'entre eux qui se réunissaient au sein du groupe X-Crise, poussant certains de ses membres à souhaiter que l'État devienne prévisionniste et à créer un des premiers tableaux d'échanges interindustriels<sup>5</sup>. La statistique a connu de nouveaux développements sous le régime de Vichy en liaison avec l'Occupation allemande.

---

3. Alain Desrosières, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993.

4. François Eter, *Histoire du calcul économique en France*, Paris, Economica, 1987.

5. Michel Armate, « Les mathématiques sauraient-elles nous sortir de la crise économique ? X-Crise au fondement de la technocratie », Thierry Martin (dir.), *Mathématiques et action politique*, Paris, INED, 2000, p. 113-130.

Ce lien entre mathématiques et politique n'est évidemment pas propre à la France. On le retrouve dans bien d'autres pays industriels, comme l'Allemagne, la Grande-Bretagne, la Russie et les États-Unis<sup>6</sup>. Là aussi sont nés quelques-uns des grands concepts économiques et des outils statistiques qui ont été une des sources des innovations que nous allons étudier au sein du ministère des Finances.

Par conséquent, le cheminement de la raison statistique a été un phénomène international de longue durée, avec des échanges intellectuels entre ses participants. Mais ce qui fait l'originalité de la période 1945-1968 à laquelle nous consacrons notre recherche, ce n'est donc pas que certains acteurs publics appuient leurs arguments sur des données statistiques, mais que leurs actions prennent désormais place dans une « construction d'ensemble, aussi bien politique qu'intellectuelle »<sup>7</sup>. Le SEEF puis la direction de la Prévision sont des pièces de cette construction.

Il s'agit d'examiner comment des innovations intellectuelles faisant partie d'un mouvement international de recherche économique et statistique prennent forme nationalement, grâce à une organisation innovante au cœur du principal bastion de l'État en France, le ministère des Finances. Les travaux réalisés dans plusieurs sciences sociales, – l'histoire, la science politique, la gestion, la sociologie – apportent des éclairages convergents sur trois dimensions liées à notre problème : l'innovation, les outils de gestion, l'État.

Ce que nous retenons des nombreux travaux réalisés sur l'innovation<sup>8</sup>, auquel ont aussi contribué l'histoire des sciences et l'économie, c'est que celle-ci ne se limite ni à l'innovateur ni à ses porte-parole et alliés comme l'avaient pensé des auteurs pionniers. Il faut aussi prendre en compte à la fois le mouvement autonome des connaissances et la multiplicité des relations qui peuvent se tisser entre les innovateurs et les organisations qui leur apportent leur concours ou leur donnent accueil. Il faut encore considérer le cycle de vie des innovations, de la naissance à la maturité et au vieillissement. Il y a de même à prendre en compte la diversité des usages simultanés et successifs d'une innovation, les manières dont les usagers font évoluer l'innovation, restreignant ou élargissant le champ des possibles.

Cette innovation débouche sur la production et l'utilisation d'outils : la comptabilité nationale, les budgets économiques, la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB). Ce qui nous intéresse avant tout, ce sont les rapports qu'ils entretiennent avec les organisations publiques. Non pas leur contenu en tant que tel : il s'agit de toute évidence de facteurs de progrès, qui incorporent des connaissances scientifiques et bénéficient des avancées des techniques. Mais surtout l'implantation de ces outils dans les organisations publiques et les

---

6. Thierry Martin (dir.), *Mathématiques et politique*, Paris, INED, 2000.

7. Alain Desrosières, *La politique...*, *op. cit.*, p. 196.

8. Pour une synthèse, cf. Patrick Fridenson, « Les organisations, un nouvel objet », *Annales ESC*, novembre-décembre 1989, n° 6, p. 1461-1477.

problèmes de gestion sociale, culturelle, technique qu'ils posent. Nous prenons ici appui sur les recherches menées depuis trente ans au Centre de Recherche en Gestion de l'École Polytechnique<sup>9</sup>. Les outils apparaissent dans cette perspective comme des savoirs mobilisés pour l'action. Ils visent à assurer des coordinations entre des intérêts divers, donc aussi à permettre la résolution de désaccords entre différents acteurs poursuivant des objectifs divergents. En même temps, ils tentent d'introduire dans un quotidien tissé de menaces, d'incertitudes, de flou, une dimension de clarté, de confiance, de prévision. Ils peuvent pourtant être porteurs d'effets inattendus et pervers et, comme instruments de mesure, aiguiller les organisations vers des impasses voire paralyser le changement. Il nous faut donc étudier l'effort d'instrumentation et de mesure des activités humaines qui est leur cœur, comprendre les dispositifs concrets, les moyens matériels par lesquels ils passent dans la pratique et engagent les individus. Mais il faut aussi saisir les réticences qu'ils suscitent, les luttes d'influence auxquelles ils donnent lieu, les limites qu'ils rencontrent, et en définitive le contraste saisissant entre l'extraordinaire inventivité en matière d'outils à l'intérieur des organisations et l'ampleur des incertitudes, la multiplicité des relations entre les personnes<sup>10</sup>.

Les outils que nous étudions dans cette recherche vivent et parfois meurent au sein de l'État. Là aussi, nous avons choisi un angle d'approche très spécifique. À partir des recherches d'historiens<sup>11</sup>, des politistes<sup>12</sup>, des sociologues des organisations<sup>13</sup>, des gestionnaires<sup>14</sup>, nous nous proposons ici d'analyser les organisations publiques qui constituent l'État comme des espaces sociaux et techniques produisant des services et des savoirs dans un univers de menaces et d'antagonismes. Ce qui conduit à ne pas examiner seulement la subordination

---

9. Michel Berry, *Une technologie invisible ? L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains*, Paris, Centre de Recherche en Gestion, 1983. Jean-Claude Moisdon (dir.), *Du mode d'existence des outils de gestion*, Paris, Éditions Séli Arslan, 1997. Florence Charue-Duboc (dir.), *Des savoirs en action. Contribution de la recherche en action*, Paris, l'Harmattan, 1995.

10. Jean-Marie Doublet (dir.), « Les outils de gestion », numéro spécial d'*Entreprises et Histoire*, décembre 1996.

11. Guy Thuillier, *Pour une histoire de la bureaucratie en France*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1999. Michel Margairaz, *L'État, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion*, 2 tomes, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1991. Marc Olivier Baruch et Vincent Duclert (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, Paris, La Découverte, 2000.

12. Pierre Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 1990. Jean-Louis Quermonne, *L'appareil administratif de l'État*, Paris, Le Seuil, 1991.

13. Michel Crozier, *À quoi sert la sociologie des organisations ?*, Paris, Éditions Séli Arslan, 2000. Henry Mintzberg, *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Les éditions d'Organisation, 5<sup>e</sup> éd., 1989 et *Le Management, voyage au centre des organisations*, Paris, éditions d'Organisation, 1991.

14. Frédérique Pallez, « L'administration en mouvements ? », *Journal de l'École de Paris*, mai-juin 2000, p. 15-25.

des administrations aux politiques, mais à étudier les jeux, la rationalité, les horizons propres des agents de l'État, leur éventuelle capacité à tenter un apprentissage collectif pour faire face à des situations renouvelées, atteindre des objectifs nouveaux d'efficacité imposés par la situation internationale, demandés par les corps de contrôle ou attendus par l'opinion, voire – comme dans le cas du SEEF puis de la direction de la Prévision – développer des fonctions en bonne partie inédites. Dès lors, il devient alors possible de saisir à la fois la tendance profonde à l'autonomie de l'État et la nécessité où celui-ci se trouve de négocier une partie de son action (et donc de ses termes, buts, modalités) avec la société civile. « L'État se trouve ainsi pris dans une contradiction évolutive, dont les changements dans les attentes et les représentations de ses agents comme des citoyens l'obligent – malgré les accents mis sur la continuité de l'État – à redéfinir périodiquement les termes »<sup>15</sup>.

Il nous faut rappeler que notre étude sur la direction de la Prévision s'insère dans le cadre d'un vaste programme de recherche historique lancé en 1988 par le Comité pour l'histoire économique et financière de la France visant l'histoire du ministère des Finances, et qu'elle se situe dans la lignée des travaux de recherche qui ont déjà vu le jour et sous-tendus par une réflexion sur les changements qui ont touché le ministère des Finances dans la seconde partie du XX<sup>e</sup> siècle. Nous signalons particulièrement la thèse de doctorat d'État de Laure Quennouëlle<sup>16</sup> sur la direction du Trésor dont la démarche initiale en mariant les recherches sur l'État et les sciences de l'organisation présente indéniablement des analogies avec la nôtre mais dont l'objet d'enquête historique très différent la conduit à développer des problématiques et des démonstrations propres.

Signalons enfin qu'une telle approche mariant les recherches sur l'État et sur l'organisation apporte des éléments nouveaux par rapport à des travaux effectués préalablement dans notre domaine d'étude. Nos recherches sur le SEEF et sur la direction de la Prévision sous l'angle de la novation administrative se différencient des travaux réalisés par François Fourquet qui dans *Les Comptes de la Puissance*<sup>17</sup> retrace l'histoire de la comptabilité nationale et du Plan des années trente aux années soixante-dix en se fondant sur le recueil des témoignages des principaux acteurs concernés. Dans le cadre de ce champ très large, le SEEF et la direction de la Prévision ne sont qu'un sujet parmi d'autres. Il en résulte que les chapitres qui les concernent, tout en étant riches d'indications, ne fournissent pas l'analyse ni la chronologie qui permettent d'appré-

---

15. Patrick Fridenson, « Pour une histoire de l'État contemporain comme organisation », *Cahiers du Centre de Recherches Historiques*, octobre 2000, p. 149-156.

16. Laure Quennouëlle-Corre, *La direction du Trésor, 1947-1967. L'État-banquier et la croissance*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2000.

17. François Fourquet, *Les Comptes de la Puissance, Histoire de la comptabilité nationale et du Plan*, Paris, Éditions Encres, 1980.

hender l'histoire dynamique et globale de l'organisation étudiée. La méthodologie est également très différente. François Fourquet s'appuie essentiellement sur les témoignages oraux, alors que notre recherche se nourrit du croisement des archives orales et des archives écrites publiques et privées. Une telle démarche n'évite pas des lacunes majeures ; par exemple, François Fourquet déclare ne pas avoir consulté les archives écrites concernant le comité d'Experts alors qu'elles sont indispensables à la compréhension du passage de la comptabilité nationale au ministère des Finances en complétant et en enrichissant considérablement les témoignages oraux souvent approximatifs sur ce thème. D'autre part, l'approche de François Fourquet ciblée sur un thème central, la comptabilité nationale et la programmation à moyen terme, ne permet pas d'analyser les grandes évolutions de la direction de la Prévision qui à partir de 1962 perd une grande partie de ses anciennes attributions et renouvelle ses missions. C'est ainsi que la grande tentative d'innovation des années soixante, la RCB, n'est pas abordée.

Néanmoins nous tenons à saluer l'entreprise de François Fourquet qui a constitué une base de départ riche de renseignements complétant à bon escient et de manière ponctuelle les archives orales et écrites et les sources imprimées sur lesquelles s'appuie notre recherche.

Quelles sont les problématiques qui guident et nourrissent notre recherche ? La première question que nous nous sommes posée s'impose d'elle-même : comment et pourquoi un service d'experts économiques s'est-il constitué à partir de 1948 puis développé au sein du ministère des Finances au point d'accéder au rang de direction en 1965 ? Pour répondre à cette question, nous avons privilégié trois axes de réflexion : l'analyse dynamique et concrète de son processus de vie ; la mesure de sa place au sein de son environnement à travers l'évolution de ses relations avec ses homologues du ministère et avec ses partenaires obligés (INSEE et Plan) ; et enfin l'étude de son influence auprès des politiques.

Pour analyser la vie de l'organisation innovante, nous avons dégagé deux niveaux d'étude : d'une part son ancrage institutionnel et d'autre part sa structure interne. Nous entendons par ancrage institutionnel l'histoire dynamique du SEEF et de la direction de la Prévision qui tout au long de la période étudiée s'articule autour de trois grands thèmes correspondant à trois périodes chronologiques distinctes : de 1948 à 1957, l'émergence de l'innovation administrative et intellectuelle et sa greffe discrète mais efficace au sein du ministère des Finances ; de 1957 à 1964, la période d'instabilité et de précarité marquée par un conflit de type administratif et une crise interne ; et enfin, de 1964 à 1968, l'accession au rang de direction et l'extension de ses missions. De l'étude de chacune de ces trois époques découle une série d'interrogations : quelles sont les principales caractéristiques favorables à une innovation comme la comptabilité nationale française et les budgets économiques après la guerre ? quels en sont les précédents ? pourquoi cette innovation s'épanouit-elle

au sein du ministère des Finances alors que des initiatives dans le même domaine avaient été lancées à l'extérieur ? la comptabilité nationale et les budgets économiques ainsi que la constitution d'une équipe *ad hoc* résultent-ils d'une stratégie délibérée et linéaire de la part de Claude Gruson ? pourquoi l'innovation s'élabore-t-elle de manière discrète et informelle et au sein d'une équipe qui n'est pas officialisée administrativement jusqu'en 1955 ? comment Claude Gruson réussit-il à contourner les obstacles administratifs pour développer son service et faire accepter ses travaux novateurs ? quels ont été ses alliés ? La seconde période nous conduit à nous interroger sur le déclenchement d'une crise : constitue-t-elle un épisode inhérent et inéluctable au processus de vie d'une innovation ? le contexte administratif est-il particulièrement porteur de conflit ? quelles sont les caractéristiques d'un conflit administratif ? Nous nous demanderons ensuite comment une innovation survit au départ de son père fondateur et à l'externalisation d'une partie de ses troupes et de ses tâches, et dans quelle mesure l'issue d'un conflit est porteur d'un changement de stratégie et de structure. Pour la troisième période, nous nous poserons les questions suivantes : la légitimation administrative et l'accession au rang de direction sont-elles inéluctables, correspondent-elles à une promotion du SEEF ou annoncent-elles une ère nouvelle volontairement en rupture avec le passé ? cette institutionnalisation ne menace-t-elle pas l'esprit d'innovation ? pourquoi et comment cette institutionnalisation s'accompagne-t-elle du renouvellement des missions et de profondes transformations structurelles ? Nous nous attacherons à dégager par la comparaison entre les deux temps forts, constitution du SEEF et création de la direction de la Prévision, des thèmes de réflexion transversaux : l'innovation se décrète-t-elle et doit-elle bénéficier d'un lancement et de moyens officiels ? à quels enjeux de pouvoir obéit une décision ministérielle de création de service et l'engagement du ministre est-il un atout pour lancer des travaux novateurs ? l'innovation nécessite-t-elle des moyens importants ? doit-elle viser des résultats explicites et des objectifs précis ? quels types d'hommes peut-elle attirer et de quelles qualités doit faire preuve un innovateur ?

Indissociable de l'analyse de la vie de notre organisation innovante, l'évolution de la stratégie n'est pas l'un des moindres enjeux de notre recherche. Une telle analyse renvoie à des interrogations qui relèvent de la conquête de fonctions elles-mêmes conditionnées par l'élaboration de nouveaux outils, mais également de la culture interne de la structure et de sa capacité à s'adapter à un environnement extérieur en perpétuel mouvement. Nous chercherons à comprendre comment se définit la stratégie de la direction : est-elle une attribution exclusive du directeur ? diffère-t-elle d'un directeur à l'autre et pourquoi ? est-elle sous-tendue par une doctrine, une idéologie ? la stratégie est-elle linéaire ? quelle est la place du manager pour conduire le changement ? pourquoi et à quelles conditions la structure change-t-elle de stratégie ? les travaux novateurs dépendent-ils d'une stratégie claire et déterminée ? Sans nous limiter au rôle du directeur, nous tenterons de cerner le poids des autres personnalités qui composent la structure dans la définition de la stratégie et nous aurons soin

de distinguer les différents types de stratégie<sup>18</sup> (irréalisées, délibérées, émergentes) tout au long de la période. Une lecture attentive, critique et croisée des organigrammes officiels et officieux permettra de saisir les centres névralgiques des pouvoirs au sein de la structure. Enfin, une innovation pouvant être une structure en situation de conquête, nous attacherons une attention particulière à sa stratégie d'alliance, de séduction, de vente de ses nouveaux produits : comment se fait-elle connaître ? par quel canal se branche-t-elle sur l'extérieur ? comment suscite-t-elle l'intérêt de partenaires potentiels ? comment acquiert-elle un label de crédibilité et ses galons de légitimité ?

L'autre aspect de notre recherche sur la structure interne concerne son organisation, qui, volontairement non conforme au modèle traditionnel administratif, retient notre attention. Comment a-t-elle été définie et par qui ? Avec quels objectifs ? De quelle marge de manœuvre la structure bénéficie-t-elle pour s'organiser et cette marge évolue-t-elle après l'institutionnalisation ? Pourquoi les cadres du SEEF puis la direction de la Prévision sont-ils si soucieux de mécanique organisationnelle ? En quoi l'organisation retenue favorise-t-elle l'innovation ? Qu'est-ce qui provoque les changements structurels ? Sont-ils liés aux inflexions stratégiques ? Comment une structure innovante gère-t-elle sa croissance tout en préservant sa spécificité ? Tout en sachant qu'il est extrêmement délicat de restituer le fonctionnement vivant des bureaux, nous nous attacherons, en nous fondant sur l'étude minutieuse des organigrammes officiels et officieux, à déceler les indices révélateurs de la réalité cachée : qui travaille réellement ? qui sont les clandestins ? comment se répartit le partage du pouvoir et du travail entre les administratifs du ministère des Finances et le personnel de scientifiques recruté à l'extérieur ? y a-t-il un amalgame entre ces profils et ces statuts différents ? quelles sont les formes successives de métamorphose lente mais non linéaire d'un laboratoire de recherches en une direction d'administration centrale ? Nous nous attacherons également à dégager les caractéristiques et les différences qui rendent atypique la structure au sein du ministère des Finances. Le rôle de directeur d'une structure inédite est-il si différent de celui d'un directeur placé à la tête d'une administration traditionnelle ?

Il convient d'appréhender la culture de cette organisation, et donc de connaître son système de représentations qui mêle « la mémoire, les images, les formules répétées, les mythes et les rites, qui composent au bout du compte une culture spécifique d'identification »<sup>19</sup>. Existe-t-il une culture propre et homogène tout au long de la période étudiée ? Sur quelles bases la culture s'est-elle constituée et quelle a été son évolution ? Résulte-t-elle d'une synthèse entre les différentes formations et origines des membres de la structure ? Que recouvre la notion d'identité très forte et revendiquée par eux ? Quels en sont les mythes

---

18. Selon la typologie donnée par Henry Mintzberg, *Structure et dynamique des organisations*, op. cit. Voir également, *Safari en pays stratégie. L'exploration des grands courants de la pensée stratégique*, Paris, Éditions Village Mondial, 1999.

19. Serge Berstein, in (dir.) *Les cultures politiques en France*, Paris, Le Seuil, 1999.

fondateurs ? Le caractère atypique du groupe, qui semble admis en dehors et revendiqué à l'intérieur de la structure, est-il une réalité ? Quelles sont les formations en économie de ses membres, et qui sont les pairs dont ils se réclament ? Quelles sont leurs motivations pour entrer au SEEF et à la direction de la Prévision ? Quelle est la réalité des appartenances politiques d'un service réputé à gauche ? Pourquoi la politique de recrutement repose-t-elle sur un système de cooptation ? Quelles sont les lignes de pensée dominantes qui guident les acteurs au quotidien dans leur travail ? Comment se sont-elles bâties et quelles sont les évolutions tout au long de la période ? Nous rechercherons à la fois les cartes cognitives et les motivations individuelles des hauts fonctionnaires, indispensable éclairage pour saisir l'impact des considérations personnelles sur des actes présentés postérieurement comme rationnels. Nous étudierons la vie interne d'une organisation confrontée au changement : les revendications catégorielles, la délicate question du temps de travail, les malaises, les frustrations, les dissensions, les clans, l'ouverture et l'adaptation aux cultures développées à l'extérieur. Nous analyserons le regard que les acteurs portent sur eux-mêmes et sur leur pouvoir : se considèrent-ils comme des chercheurs, des administratifs, des experts, des technocrates ? estiment-ils que leur mission est d'ordre technique ou politique ?

Dernier point, mais central pour l'histoire du SEEF puis de la direction de la Prévision : la production des outils. Il s'agit d'étudier l'organisation à travers son développement et son ancrage administratif en tant que conceptrice et productrice d'outils répondant à des besoins pressentis ou émergents et non pas d'explorer les outils en eux-mêmes. Dans cette perspective, nous nous sommes donc efforcées de cerner d'une part, les croyances, les doctrines, voire les idéologies qui sous-tendent les outils, et d'autre part la stratégie du manager et de son staff lors de leur élaboration et de leur promotion à l'extérieur. Qu'est-ce qui guide la décision de création d'un outil ? Cette décision dépend-elle de besoins évalués et liés aux vicissitudes de la conjoncture politique, économique, et financière ou bien cherche-t-elle à anticiper et à susciter les évolutions et les besoins futurs ? Quels enseignements sur les conditions favorables à l'innovation peut-on tirer d'une comparaison entre les deux grands temps forts : l'élaboration de la comptabilité nationale et des budgets économiques et le lancement de la RCB ? Dans quelle mesure les innovations sont-elles contingentes du système au sein duquel elles ont été élaborées ? Le SEEF et la direction de la Prévision doivent-ils être considérés comme des initiateurs ou bien comme des adaptateurs de novation intellectuelle ? Quelle est la réalité du travail au quotidien des concepteurs de nouveaux outils ? Les objectifs des innovations étudiées ont-ils été atteints ou détournés, et pour quelles raisons ? La création de nouveaux outils a-t-elle découlé d'une rationalité et d'une stratégie claires et préalablement définies ? Comment, par quel canal et avec quels arguments, ces nouveaux outils sont-ils vendus aux utilisateurs potentiels ? Comment sont-ils perçus et à quelles conditions peuvent-ils faire l'objet d'une appropriation à l'extérieur ? Quelles modifications de structures impliquent-ils ? Dans quelle mesure le sort de la structure est-il lié à sa capacité d'innover ?

Deuxième axe de recherche, la place prise par une nouvelle organisation au sein de son environnement proche. Il convient d'examiner son ancrage progressif aussi bien sur le plan intellectuel qu'institutionnel au sein du ministère des Finances. L'adhésion de l'environnement est vitale pour trois raisons : le fondement de l'innovation (comptabilité nationale, budgets économiques, RCB) dépend de la collecte et de la centralisation des informations chiffrées qui reposent sur l'établissement de relations de confiance ; l'innovation n'existe que si elle est utilisée par des partenaires proches et de plus en plus nombreux ; la constitution de la structure dépend de moyens latéraux et implique des contacts privilégiés avec certaines directions influentes. De ce constat découle une série de questions. Comment le SEEF puis la direction de la Prévision vont-ils se faire accepter et faire appliquer leurs travaux ? Comment élargissent-ils leur champ d'influence ? Comment l'innovation est-elle reçue et quelles réactions provoque-t-elle : méfiances, critiques, indifférence, intérêt timide ? Qui sont ses alliés au sein du ministère des Finances, et pourquoi ? Par quels moyens, le SEEF puis la direction de la Prévision suscitent-ils l'intérêt d'un nombre d'acteurs de plus en plus important qui deviennent demandeurs ? De quelles armes le SEEF puis la direction de la Prévision usent-ils pour intéresser un nombre croissant d'utilisateurs potentiels (séduction, compromis, sens de l'adaptabilité) ? Nous étudierons particulièrement d'une part la force des réseaux, des alliances, et des cercles d'amitié plus ou moins connus, et d'autre part les pratiques de relations latérales discrètes mais efficaces qui permettent de contourner les rigidités administratives. Autant d'éléments qui éclairent sur le mode de fonctionnement de l'administration des Finances. L'enjeu au final est bien de comprendre la place de la direction de la Prévision au sein du ministère des Finances : quelle est sa puissance ? est-elle intégrée administrativement ? est-elle acceptée comme direction de conception ? paraît-elle légitime aux yeux de ses illustres et anciennes consœurs ? qu'en est-il de sa réputation et de son prestige ? comment et pourquoi, petit à petit, le ministère des Finances s'approprie-t-il ses travaux ? Nous abordons là la question centrale de la capacité d'une administration classique à se réformer, à se moderniser et à s'adapter : l'invention mise au point en laboratoire ayant en effet besoin d'obtenir l'acceptation active de son environnement pour être utilisée et acquérir le statut d'innovation, nous nous demanderons tout au long de notre recherche quels usages en fera le ministère des Finances à qui ces nouveaux travaux sont destinés. Ce qui amène à étudier la manière dont ce ministère, organisation publique, va gérer et s'adjoindre de nouvelles équipes et de nouvelles attributions.

Nous attacherons également une importance particulière à deux institutions, le Plan et l'INSEE, qui sont les partenaires privilégiés du SEEF puis de la direction de la Prévision. Les trois organismes qui sont souvent considérés comme formant un tout, dont les travaux et les équipes sont étroitement imbriqués doivent au contraire être analysés les uns par rapport aux autres. L'image couramment véhiculée de proximité et d'entente cordiale ne saurait dissimuler l'équilibre bancal et instable qui prévaut tout au long de la période. Pourquoi l'INSEE se considère-t-il comme la victime d'une concurrence déloyale de la

part du SEEF ? Quels sont les griefs de l'INSEE à l'égard du SEEF qui justifient son attaque frontale en 1958 ? Quels sont les arguments de fond qui permettent au SEEF de résister ? Pourquoi un partage des tâches et des hommes entre les deux services paraît-il inéluctable en 1962 ? Comment est-il négocié et quel type d'équilibre en émerge-t-il ? Il nous faudra donc enquêter sur l'INSEE pour tenter d'apprécier l'ampleur et les conséquences des réformes que Claude Gruson introduit en 1962 et mesurer en quoi elles modifient pour longtemps les relations avec le SEEF. Quant aux relations avec le Plan, qui dépendent des liens complexes avec le ministère des Finances mais également du contexte politique et économique changeant, elles sont marquées par quelques temps forts qui jalonnent la période étudiée et amènent certaines interrogations : pourquoi le SEEF devient-il le principal fournisseur technique du Plan à partir de 1953 ? la direction de la Prévision est-elle toujours un allié du Plan ? pourquoi la stratégie à l'égard du Plan change-t-elle de Claude Gruson à Jean Saint-Geours en faisant apparaître la prédominance de facteurs personnels (convictions, formations, affinités et caractères) ? de quelle influence pèse le contexte économique, politique et institutionnel sur l'évolution des relations avec le Plan ? L'étude des interactions avec les deux partenaires obligés, INSEE et Plan, nous fera prendre conscience de l'ensemble des contraintes qui pèsent sur une organisation innovante obligée d'osciller en permanence entre des relations de coopération et de concurrence. Cette dualité implique continuellement de la part du SEEF puis de la direction de la Prévision des réajustements qui contribuent à expliquer en partie les fondements de son action.

Le troisième axe de notre recherche consiste à apprécier l'influence de l'organisation innovante auprès des politiques. Il s'agit là d'une question cruciale à la fois pour apprécier le bien-fondé des accusations de pouvoir occulte qui visent les experts économiques du ministère des Finances et pour mesurer si les outils de gestion de l'État que ces experts ont mis au point ont rempli leurs objectifs. En effet, former un état-major opérationnel au service du cabinet du ministre capable de rationaliser et d'influencer la décision de politique économique constitue l'ambition initiale de Claude Gruson en 1949, réaffirmée par Jean Saint-Geours lors de la création de la direction de la Prévision. Déboucher sur l'action politique constitue le but à atteindre et la mission fondamentale de la structure. Dès lors, nous nous sommes attachée à définir les liens avec les décideurs politiques, en cherchant à dégager ce qui tient du mythe et de la réalité à partir d'exemples concrets choisis en fonction des grands temps forts de l'histoire économique et politique (cabinet Mayer, présidence du Conseil de Pierre Mendès France, préparation du plan de redressement de 1958, plan de stabilisation, cabinet Debré...). L'analyse s'est appuyée sur trois éléments transversaux : l'étude critique du contenu des notes destinées au cabinet et au ministre, la mesure du rythme et de la nature des relations instaurées avec les différentes équipes ministérielles, et enfin une réflexion sur l'image et la réputation du service au cabinet. Ainsi pourront apparaître les ressorts cachés des relations de pouvoir au sein du couple politique-technocrate.

Premier instrument d'analyse, l'étude critique du contenu des notes. Que reflètent-elles ? Une autonomie de pensée ? Une autocensure prudente ? Le désir de plaire au ministre ? Que contiennent-elles : des messages explicites et offensifs, des avertissements, les convictions personnelles des responsables du SEEF puis de la direction de la Prévision ? Leurs conclusions suivent-elles ou non les inflexions politiques et économiques du moment ? À quel rythme sont-elles envoyées ? Qui rédige les notes au ministre ? Les mesures préconisées sont-elles concrètes et réalisables ? Ces notes ont-elles été suivies d'effets ? Quelles sont les précautions d'usage sur le plan stylistique, varient-elles d'un responsable à l'autre et que révèlent-elles ? Quant à l'étude de la nature des relations avec les cabinets, elle passe par une série d'interrogations : par quel canal s'établissent les liens avec le cabinet, – conseillers, directeur de cabinet, ministre –, et quels sont les rapports de pouvoir et leur évolution ? ces relations sont-elles différentes d'un cabinet à l'autre et pourquoi ? Claude Gruson puis Jean Saint-Geours ont-ils accès direct aux ministres ? les relations avec le ministre dépendent-elles du manager ? des réunions régulières au cabinet ont-elles lieu ? quels ont été les ministres proches du service ? le SEEF et la direction de la Prévision dépendent-ils du sort que leur réserve le ministre ? la V<sup>e</sup> République a-t-elle marqué une rupture dans les relations avec le cabinet et le ministre ? Nous nous demanderons également comment le politique est perçu au sein de la structure et pourquoi cette question semble délicate et alimente des questions anxieuses et existentielles chez ses cadres, partagés entre le souci de maintenir une indépendance d'expertise vis-à-vis du politique et celui d'être influent, donc implicitement en situation de symbiose avec le cabinet. Il faut ensuite cerner l'image du service et son évolution au gré des cabinets : ses membres sont-ils considérés comme des chercheurs œuvrant dans leur coin, en décalage avec les réalités et les besoins, ou bien comme des praticiens efficaces ? le cabinet craint-il l'extension d'un pouvoir technocratique ? leur réputation de service à gauche nuit-elle à leur champ d'influence ? comment les travaux novateurs du SEEF puis de la direction de la Prévision sont-ils appréhendés par le cabinet ? le cabinet est-il méfiant à l'égard des outils et de la doctrine qui les sous-tend ? quels sont les travaux qu'il suit particulièrement et pourquoi ? les cabinets et les ministres sont-ils demandeurs et sur quels points ? les experts sont-ils consultés et écoutés pour leurs chiffres ou pour leurs analyses ? quelle est la réalité de l'influence auprès des hommes politiques considérés comme proches sur le plan des affinités politiques, à savoir les cabinets Mendès France et Félix Gaillard ? le SEEF a-t-il participé à la préparation du plan de redressement de 1958 ? l'influence s'étend-elle à l'Élysée et à Matignon ?

Quant aux bornes chronologiques, elles sont déterminées par le thème central de notre recherche : l'innovation administrative et intellectuelle. Nous avons donc choisi de commencer avec l'immédiat après-guerre, marqué par une floraison d'initiatives dans le domaine de l'information chiffrée qui s'inscrit dans un proche héritage historique et dont nous avons dressé un tableau synoptique. Cependant notre étude débute réellement en 1948, date de la nomination

à la direction du Trésor de Claude Gruson, le futur concepteur de la comptabilité nationale autour duquel une équipe se constitue progressivement et discrètement. C'est également l'année du rattachement à la direction du Trésor du Bureau de Statistiques et d'Études Financières (BSEF) qui forme l'ossature administrative accueillant les travaux des pionniers de la comptabilité nationale. Nous étudierons ainsi les conditions d'émergence d'une innovation en nous demandant particulièrement pourquoi et comment elle s'est ancrée au ministère des Finances.

En aval, l'année 1968 peut apparaître quelque peu arbitraire. Elle nous semble pourtant justifiée pour des raisons de fond. Jean Saint-Geours quitte alors la direction de la Prévision créée depuis trois ans. Cette date permet donc d'établir un bilan sur les débuts d'une direction. Elle coïncide avec la fin du train de mesures mis en route depuis 1965, remarquable sur le plan du renouvellement des missions et du lancement de nouveaux travaux comme de la restructuration interne imposée par l'accroissement significatif de ses effectifs. Nous démontrerons qu'en 1968, les jalons organisationnels et stratégiques de la nouvelle direction qui marqueront la structure pour de longues années sont alors posés, et que la grande époque des fondements de la novation intellectuelle et administrative est achevée. Il nous faut néanmoins signaler que nous n'avons pas arrêté notre étude au départ de Jean Saint-Geours et que nous avons couvert l'ensemble de l'année pour ce qui concerne la réalisation et la mise en route des travaux, notamment à propos de la RCB afin de mieux cerner les conditions de son lancement. En revanche, nous nous sommes abstenue d'aborder mai 1968 à la direction de la Prévision en raison des difficultés inhérentes à ce sujet. En effet, lorsque ce thème était abordé au cours des interviews, il suscitait d'étonnantes réactions : réserves mêlées d'autocritique et de crainte d'être jugé, mises en cause de certaines personnes. L'étude de mai 1968 aurait certainement été très riche pour étudier la culture du groupe mais elle aurait nécessité pour être pertinente un échantillon beaucoup plus large de témoins et l'analyse du management du successeur de Jean Saint-Geours, Jean Sérisé, qui nous aurait fait alors aborder une période qui n'est plus axée sur l'innovation intellectuelle et administrative.

Par ailleurs, il nous est apparu que l'année 1968 marque bien la fin d'une époque : le départ de Jean Saint-Geours succède de peu à celui de grandes figures comme Claude Gruson et Pierre Massé ; d'autre part, mai 1968 annonce une ère nouvelle sur le plan des mentalités et des attentes d'une société de plus en plus critique à l'égard de l'analyse quantitativiste des comptes nationaux et des planificateurs à la française ; enfin, la nomination à la tête de la direction de la Prévision de Jean Sérisé qui cumulera ses fonctions avec celle de directeur de cabinet du ministre des Finances Valéry Giscard d'Estaing correspond à de nouveaux enjeux pour la direction de la Prévision, centrés à partir de 1968 sur sa place au sein du ministère des Finances, sur les problèmes de gestion de son personnel, et sur le développement des travaux amorcés depuis 1965. Enfin, au-delà de 1968, la règle des trente ans protégeant les archives publiques écrites impliquait d'engager des demandes de dérogation longues et administratives.

De plus, la consultation des inventaires des années soixante-dix ne peut manquer de laisser perplexe : le fonds est pléthorique dans tous les domaines à l'image d'une organisation qui devient une administration installée.

## SOURCES

Les sources dont dispose le chercheur en histoire du temps présent sont nombreuses et d'origine variée : les archives écrites privées et publiques ont constitué le socle de nos recherches ; elles ont été croisées, complétées, et parfois enrichies par les archives orales réalisées auprès des témoins. Quant aux sources imprimées, elles sont indispensables pour reconstituer avec précision la structure interne et la composition de l'organisation mais également pour appréhender le contexte au sein duquel elle évolue.

### LES SOURCES ÉCRITES

La caractéristique saillante de notre recherche tient à l'abondance des archives écrites contenues dans le fonds « Statistiques, études économiques et prévision » au Service des Archives Économiques et Financières du ministère des Finances (SAEF). La direction de la Prévision est une direction de conception, composée d'intellectuels ; elle est donc une grosse productrice de notes : budgets économiques et notes de politique économique, notes méthodologiques, notes organisationnelles... Ces notes sont non seulement extrêmement nombreuses, mais écrites par des cadres ayant le goût du développement analytique, et elles sont le plus souvent longues voire prolixes. Contrainte par le règlement administratif qui limite chaque chercheur à trente photocopies par visite, nous avons passé de nombreuses heures à les recopier manuellement. Afin de ne pas perdre le moral et surtout de ne pas nous noyer sous la profusion des archives, il nous a fallu nous interroger à chaque document sur sa pertinence, son intérêt pour notre recherche telle que nous l'avons définie ci-dessus. Nous avons axé le dépouillement et la sélection autour de deux approches : premièrement, les aspects structurels et organisationnels ainsi que l'évolution des missions et de la stratégie du SEEF puis de la direction de la Prévision ; deuxièmement, l'insertion du SEEF puis de la direction de la Prévision au sein du complexe politico-administratif constitué d'une part par le ministère des Finances (ministres, cabinets, directions) et d'autre part par ses partenaires les plus proches, l'INSEE et le Plan.

Les cartons portant sur l'organisation et le fonctionnement du SEEF puis de la direction de la Prévision ont constitué le fondement prioritaire de nos recherches. Pour la période antérieure à 1955, correspondant à la mise en place discrète et latérale du service, les archives écrites sont rares et éparées. Heureusement, le carton B 34 091, exploré pour la première fois, contient, outre de nombreuses notes méthodologiques qui n'entrent pas directement dans notre

champ d'étude, les comptes rendus des séances du comité d'Experts, essentiels pour comprendre l'appropriation progressive par le ministère des Finances des premiers travaux de comptabilité nationale, des documents sur la campagne de collecte des informations ainsi que les deux plus anciennes notes de stratégie signées de Claude Gruson prouvant ses ambitions concernant les missions et la composition de son futur service. Sur cette période de quasi clandestinité, le fonds « Administration générale » versé par la direction du Personnel a comblé certaines lacunes, notamment en fournissant de précieuses informations sur le contexte au sein duquel émerge l'innovation : les relations entre le ministère de l'Économie nationale et le ministère des Finances, les restrictions budgétaires des années cinquante, les réformes administratives abouties ou non. Le « contresing » a livré les arrêtés concernant la nomination de Claude Gruson et le rattachement du BSEF, ossature administrative initiale du SEEF, à la direction du Trésor. Autre type d'informations que détient ce fonds, les états de service qui en précisant la date de naissance, la formation et l'évolution de la carrière administrative des fonctionnaires du ministère des Finances ont permis de vérifier les témoignages oraux et ainsi de reconstituer dans leur intégralité les organigrammes de 1948 et de 1952 introuvables dans les archives du ministère.

À propos de la période postérieure à 1955, les cartons portant sur l'organisation et les missions du SEEF et de la direction de la Prévision recèlent une quantité impressionnante de notes. Une richesse qui ne doit pas dissimuler les difficultés d'exploitation qu'elle pose : certains documents, très longs, tiennent de la théorie organisationnelle et présentent le danger pour le chercheur séduit intellectuellement de devenir plus ou moins consciemment le plagiaire de son objet d'étude ; les comptes rendus de réunions internes détaillés et parfois prosaïques qui décrivent la gestion du personnel et les questions matérielles ne sont pas faciles à synthétiser et à utiliser dans le cadre de nos problématiques ; la profusion d'organigrammes officiels, officieux, et prospectifs, le plus souvent incomplets et approximatifs rend bien difficile leur départage pourtant indispensable pour l'historien, et les tableaux recensant les chargés de mission sont souvent contradictoires ou imprécis. Autant de mines de renseignements délicates à manier par le chercheur ! Néanmoins, guidée par notre problématique de novation administrative et intellectuelle, et aidée, nous le verrons plus loin, par les archives orales, nous avons pu reconstituer les grandes étapes de développement : mise en place de l'organisation interne en 1956, transfert d'une partie des hommes et des missions à l'INSEE en 1962, création de la direction de la Prévision en 1965 et étude de la politique de recrutement qui l'accompagne. Ces cartons renseignent également sur la stratégie du directeur et de son staff, surtout à partir de 1965 : définition du renouvellement des missions, positionnement à l'égard de l'environnement proche (cabinet, directions, Plan et INSEE), lancement de nouveaux outils (microéconomie, RCB). Autre apport précieux de ce type de cartons, les bilans annuels institués à partir de 1965 qui comprennent une partie rétrospective et critique sur le travail réalisé et une partie prévisionnelle sur les tâches pour l'année à venir, ainsi que des fiches

d'opération par division décrivant minutieusement les travaux en cours (destinataire, commandes, objets précis de l'étude, personnel affecté, moyens requis pour réaliser l'étude, etc.) ; l'ensemble de ces papiers ont permis de mesurer la réalité du travail, de réfléchir sur son mode de fonctionnement et de repérer les centres de décision internes.

Autre domaine, le dépouillement laborieux des cartons concernant le lancement de la RCB. Là encore, le risque est grand de se perdre dans l'abondance de documents de toute sorte, articles, notes méthodologiques, comptes rendus de réunions et de colloques, bulletins interministériels RCB, rapport Huet, etc. Devant chaque papier correspondant à nos bornes chronologiques (fin 1968), la vigilance a été de mise pour ne pas se laisser rebuter ou entraîner dans les aspects techniques et méthodologiques parfois ardues et hors de nos compétences, et pour rester fidèle à notre angle de recherche centré sur les objectifs et sur la stratégie qui ont sous-tendu le lancement de la RCB. Cette orientation des travaux a pu être tenue grâce à quelques notes de Jean Saint-Geours et de ses cadres et grâce au fonds du cabinet Michel Debré<sup>20</sup>, particulièrement pertinent, qui nous ont fourni des éléments de réponse à certaines de nos interrogations essentielles.

L'autre aspect d'une recherche sur une organisation innovante tient à son insertion au sein du complexe politico-administratif. Nous avons attribué une importance particulière à l'étude des relations avec l'INSEE, partenaire complémentaire et concurrentiel du SEEF et de la direction de la Prévision. Pour ce faire, nous avons consulté le fonds INSEE, notamment sur la période 1957-1961 : le pelurier du directeur général de l'INSEE ainsi que les papiers Delain ont permis de réaliser un contrepoint des positions du SEEF en prenant en compte la vision de l'INSEE au moment de la crise qui oppose les deux services de 1957 à 1961. Nous avons également dépouillé les cartons traitant de la direction (organisation et stratégie) de Claude Gruson de 1961 à 1966 afin de la mettre en perspective avec celle du SEEF à la même époque. L'ensemble des comptes rendus des réunions de coordination INSEE-SEEF de 1962 à 1965, au-delà de la description minutieuse et parfois fastidieuse du partage des tâches, a révélé de manière marginale et à qui sait lire entre les lignes la réalité des relations de pouvoir et leur évolution. L'autre partenaire privilégié, le Plan, a nécessité le dépouillement d'une dizaine de cartons qui nous ont semblé très riches et complets sur les relations entre les deux services, et notamment sur la stratégie du SEEF puis de la direction de la Prévision à l'égard du Plan, prouvant de manière indéniable un retournement à partir de 1964 avec la création des groupes Finances-Plan.

Au-delà des relations avec ses partenaires, l'insertion du SEEF puis de la direction de la Prévision au sein du complexe politico-administratif amène à se

---

20. Nous avons également consulté les archives Debré (FNSP) qui se sont révélées dans le cadre de notre étude décevantes.

poser deux séries de questions : quelle intégration au sein du ministère des Finances et quelle participation au processus de décision de politique économique ? L'exploration des fonds extérieurs au SEEF et à la direction de la Prévision s'impose. Le fonds Budget s'est révélé décevant, notamment sur le lancement de la RCB, puisqu'aucune note stratégique émise par le directeur ou ses proches conseillers n'a pu être retrouvée, et les dossiers contenant la préparation du budget des services du ministère des années 1964, 1965, 1966 et 1967 n'ont pas répondu à nos attentes, ne fournissant que des informations parcelaires et éparses sur l'évolution des moyens financiers du service. Le pelurier du directeur du Trésor à quelques moments clés (1948, 1962, 1965) de l'histoire de la structure nous a renseignée de manière ponctuelle. Les indications des chercheurs du Comité, spécialistes de la plupart des grandes directions du ministère, nous ont permis de glaner quelques documents émanant de la direction générale des Impôts, de la direction de la Comptabilité publique et de la direction du Trésor. Il nous a paru indispensable de consulter le fonds cabinet, dans l'espoir d'y trouver des indices permettant d'évaluer l'influence du SEEF et de la direction de la Prévision. Ces fonds versés par les conseillers techniques d'une dizaine de cabinets recèlent quelques précieux renseignements, notamment à l'occasion de deux temps forts : les archives du cabinet d'Edgar Faure sont riches sur la création de la commission des comptes de la Nation, sur les travaux de la mission Gruson en 1954 commandés par Pierre Mendès France ; quant aux archives du cabinet Debré, elles permettent de retracer la manière dont le ministre des Finances s'implique progressivement dans le lancement de l'opération RCB. Cependant nous devons signaler combien il est délicat de se prononcer sur la question de l'influence au cabinet, et les réponses seront nuancées. L'étude des notes de politique économique adressées par Claude Gruson et par Jean Saint-Geours au ministre se focalise sur quelques temps forts et quelques thèmes transversaux : le gouvernement Pierre Mendès France, les mesures de redressement de 1958, le plan de stabilisation, les réformes de Michel Debré ou bien la politique des revenus, l'ouverture au Marché commun. L'influence du SEEF puis de la direction de la Prévision est néanmoins difficilement quantifiable et le risque est grand d'établir des liens hâtifs et trompeurs entre des notes de conseil et des décisions de politique économique. C'est toute la question centrale et subtile de la place et de l'influence des experts au sein d'une administration générale et de leurs relations avec le décideur politique qui est posée, et à laquelle nous tentons de répondre tout au long de notre recherche.

Une caractéristique de notre recherche a été l'apport des archives écrites privées. Claude Gruson, nous a, dès le début de notre entreprise, confié une dizaine de cartons conservés jusque-là dans sa maison de campagne. Ces documents se sont révélés étonnamment riches, complétant les lacunes des fonds publics : organigrammes antérieurs à 1955, notes de méthode et de stratégie, contacts et réseaux de Claude Gruson à l'extérieur du ministère des Finances, première version du rapport de la mission pour Pierre Mendès France en 1954, notes sur les convictions planificatrices du chef de service du SEEF, dossier de

défense du SEEF en 1958-1959, testament de Claude Gruson à son départ en 1961, missives personnelles révélant la géographie des rapports humains et l'impact des aspects socio-psychologiques, pelurier de directeur général de l'INSEE de 1961 à 1967. Jean Saint-Geours nous a également remis de nombreux documents personnels (cours, conférences, articles, comptes rendus du comité Industriel qu'il a présidé au Plan) ; ces papiers ont permis de cerner les préoccupations et les convictions de Jean Saint-Geours à l'époque, notamment en matière de politique économique et industrielle, qui sont très différentes de celles de son prédécesseur et qui expliquent les orientations qu'il assigne à la direction de la Prévision. Nous avons également consulté les archives d'André de Lattre, directeur de cabinet de Wilfrid Baumgartner de 1960 à 1962 ; nous avons obtenu de Simon Nora des notes nous éclairant sur la politique européenne de Pierre Mendès France ; Louis-Pierre Blanc a complété nos archives sur le Plan en nous fournissant de nombreux comptes rendus de réunions interministérielles ainsi que le rapport inédit sur la réunion de Villemétrie en 1966. Enfin, Gérard Eldin nous a remis ses cahiers de travail, sorte de journal de bord tenu au jour le jour en 1966 et 1967, et Pierre-Yves Cossé nous a livré une partie de ses mémoires écrits.

La bonne surprise et la difficulté concernant les sources écrites sur lesquelles se fonde notre recherche tiennent donc à la profusion des documents et à la diversité de leurs origines et de leur nature. Cependant cette caractéristique ne nous met pas à l'abri de certaines lacunes difficiles à pallier et qui doivent être signalées. Elles portent en premier lieu sur les chargés de mission recrutés à l'extérieur du ministère sur lesquels il n'existe pas de dossier jusqu'en 1962. Il apparut en effet extrêmement difficile d'obtenir des informations sur cette partie essentielle du personnel qui représente le gros de son bataillon en nombre et en qualité et qui, en n'étant ni issue, ni reconnue administrativement au sein du ministère des Finances, regroupe des « quasi clandestins ». D'autre part, les doctrines, la ou les cultures, l'identité du service sont difficilement décelables à travers les archives écrites. Autre point délicat, la réalité des appartenances politiques ne transparaît pas, alors que cette question ne peut pas être négligée en raison de la réputation de service à gauche qu'il reste à démontrer et dont il faut analyser les conséquences internes mais également externes. Enfin, ces papiers peuvent donner une image faussée de la vie du service car, signés du manager et de son staff, ils focalisent la source au niveau hiérarchique le plus élevé. D'autre part, au même titre que les autres sources, les archives écrites sont nécessairement limitées par plusieurs facteurs : retrait délibéré de certains papiers jugés compromettants et rétention d'informations plus ou moins conscientes de la part des services verseurs d'une part, puis, au niveau du service des archives, rangement discutable et pas toujours logique pour le chercheur, restrictions de photocopies, demandes de dérogations, refus de divulguer certaines informations sous le couvert de la protection de la vie privée des individus rendant impossible l'accès aux appréciations personnelles et aux dossiers sur les rémunérations. Un moyen privilégié de pallier toutes ces lacunes est indéniablement de recourir aux archives orales.

## LES SOURCES ORALES

Nous ne reviendrons pas sur l'histoire des archives orales, ni sur leurs limites qui ont fait l'objet de nombreux travaux<sup>21</sup>. Quant à la méthodologie et aux mesures de précaution concernant leur exploitation, nous nous rallions sans réserve au développement sur le sujet élaboré par Laure Quennouëlle dans la présentation de sa recherche sur la direction du Trésor. Néanmoins nous voudrions exposer notre méthode et notre démarche qui présentent des particularités inhérentes à nos problématiques d'une part et à la composition hétérogène et atypique du personnel du SEEF puis de la direction de la Prévision d'autre part.

La population du SEEF puis de la direction de la Prévision conditionne en grande partie la manière dont nous avons élaboré et défini petit à petit une méthodologie adaptée à nos travaux de recherche. Le personnel du SEEF et de la direction de la Prévision est d'origine très variée. Cette composition bigarrée résulte de la stratégie de Claude Gruson qui, n'ayant pas bénéficié de moyens officiels pour recruter le personnel dont il avait besoin, a contourné avec pragmatisme les obstacles administratifs en faisant appel au coup par coup à son réseau professionnel et amical. De ce recrutement latéral sont issues quatre grandes catégories de personnel. Nous n'avons pas tenu compte ni dans les organigrammes ni dans le cadre des archives orales des catégories d'agents chargés des travaux d'exécution ni des personnels mis gratuitement par leur direction d'origine à la disposition du SEEF et de la direction de la Prévision, en estimant qu'ils n'ont pas été les concepteurs ni les décideurs ayant participé à l'histoire de la structure telle que nous l'avons définie, sous l'angle de la novation administrative et intellectuelle. Ils y collaborent mais ils ne l'impulsent pas. Ils constituent en grande partie les petites mains à une époque sans informatique.

Les archives orales que nous avons constituées touchent donc deux catégories bien distinctes de personnel. Premièrement, les administrateurs civils et les inspecteurs des Finances qui sont les officiels, les légitimes, issus du ministère des Finances. Ils représentent en moyenne tout au long de la période étudiée le tiers des cadres de la structure. On les retrouve sans difficulté grâce aux annuaires de l'ENA et du ministère des Finances. Font également partie de cette catégorie les rédacteurs, entrés au ministère des Finances sur concours avant la création de l'ENA et qui sont, au cours de la période que nous

---

21. Florence Descamps, *L'historien, l'archiviste et le magnétophone. De la constitution de la source orale à son exploitation*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière, 2001, et « Les archives orales du Comité pour l'histoire économique de la France ou la fabrication d'une source », *Études et Documents*, III, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1991, p. 511-538. Aude Terray, « Histoire de l'administration. Deux formes de dialogues entre l'historien et le témoin ; l'entretien « archive orale » et l'entretien complémentaire thématique », *Études et Documents*, VII, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1995, p. 501-509.

études, en milieu et en fin de carrière et dont la plupart sont morts aujourd'hui. Le témoignage de ces administrateurs civils et de ces inspecteurs des Finances (ces derniers sont au nombre de deux ou trois tout au long de la période étudiée) nous intéresse particulièrement car ce sont eux qui occupent les postes de responsabilité et d'encadrement et qui définissent l'organisation et la stratégie. Ils constituent en quelque sorte la légitimité administrative de la structure aux yeux du ministère des Finances avec lequel ils font le lien : grâce à leur réseau et à leur formation, ils connaissent les attentes et les besoins de l'administration et ils savent vendre les nouveaux produits. Ils peuvent donc être considérés non seulement comme les gestionnaires et les décideurs en stratégie du SEEF puis de la direction de la Prévision, mais ils sont également les « vendeurs-médiateurs » des nouveaux outils.

La deuxième catégorie de personnel concerne les chercheurs à formation scientifique (polytechniciens, normaliens) dont la structure a un besoin crucial pour élaborer et perfectionner ses outils et qui sont recrutés à l'extérieur du ministère et financés de manière occulte jusqu'en 1962. Ils forment les deux tiers des grosses têtes du service et présentent un double intérêt : d'une part, ils conditionnent l'innovation intellectuelle dont ils sont porteurs, et d'autre part ce sont eux qui par leur formation, par leur recrutement puis par leur forte concentration au sein du SEEF et de la direction de la Prévision en font une structure dont la culture et l'identité sont atypiques au ministère des Finances. Mais ces chargés de mission présentent dans le cadre de nos recherches une grave difficulté : ils ne sont pas répertoriés jusqu'en 1962 au ministère des Finances, qui n'a pas conservé leur adresse et n'a pas constitué de dossiers de personnel. Pour la période postérieure, les documents administratifs fournissent des renseignements rares et épars ; quant aux organigrammes, ils sont non seulement incomplets, mais ils donnent parfois des indications erronées sur la formation et le prénom des chargés de mission. Ce sont essentiellement les archives orales qui nous ont fourni de précieux renseignements sur les uns et les autres, vérifiées ensuite dans les annuaires des grandes écoles avant l'envoi d'un questionnaire écrit. À la diversité des formations, des âges et des statuts s'ajoute une difficulté supplémentaire qui est la différence de génération. Il y a en effet deux générations distinctes à étudier, celle des années cinquante et celle des années soixante, et qui présentent au cours des interviews des caractéristiques très marquées.

Les archives orales du Comité pour l'histoire économique et financière de la France que nous avons contribué à lancer puis à coordonner en tant que chef de projet, ont constitué le premier matériau de notre recherche et nous ont permis de couvrir les années cinquante. Les grands témoins du SEEF, nés dans les années vingt comme Jean Sérisé, Jacques Le Noane, Jacques Mayer, Jean Aubry, avaient été interviewés par le Comité et nous avons réalisé l'entretien biographique de Claude Gruson, fondateur du SEEF. La première et lourde tâche a donc consisté à réaliser la transcription littérale de ces entretiens (deux cent soixante heures de travail), ce qui même avant leur lecture approfondie et critique est une manière laborieuse mais très fructueuse de se familiariser avec

le sujet. Les reconstitutions ainsi fournies par les témoins sont relativement spontanées et apportent des informations linéaires et synthétiques sur l'histoire du SEEF, donc une base facilement exploitable. Outre l'histoire dégrossie de l'institution, nous y avons puisé de nombreuses pistes de recherches et hypothèses qui ont aidé à la formulation des problématiques. Elles ont notamment permis de relever des thèmes récurrents et transversaux qui nous ont particulièrement éclairée sur les motivations des pionniers lors du lancement de la comptabilité nationale, ainsi que sur leur culture économique et politique.

Mais ces archives biographiques du Comité, ainsi que le mutisme des archives écrites sur la genèse de la structure et des travaux, ont suscité toute une série de questions, notamment concernant les raisons, la chronologie fine et les conditions précises du lancement de la comptabilité nationale. Nous avons donc choisi d'interroger à nouveau les acteurs principaux : Claude Gruson, François Bloch-Lainé, directeur du Trésor qui a abrité en son sein le lancement de la comptabilité nationale, ainsi que Jean Sérisé, jeune énarque de l'époque et qui était le seul à faire allusion dans ses entretiens biographiques au BSEF, ossature administrative initiale du SEEF dont nous ne trouvons pas de trace dans les archives écrites. Nous avons également décidé de rencontrer pour la première fois quelques témoins de premier plan comme Simon Nora et Louis-Pierre Blanc. Cette fois-ci il s'agissait d'entretiens thématiques : les questions étaient précises, semi-ouvertes, appuyées sur l'étude de leur témoignage initial, mais également sur l'analyse de notes et d'organigrammes trouvés au SAEF, et sur la confrontation de leurs témoignages respectifs. Ces entretiens, en nous fournissant certaines clés, croisées et enrichies par un va-et-vient constructif avec les sources écrites et imprimées, ont permis de couvrir les années cinquante.

La troisième étape des archives orales concerne la génération des années soixante. Celle-ci n'avait pas été contactée par le Comité pour deux raisons : elle était trop jeune à l'époque de la campagne d'archives orales biographiques, et la part de plus en plus importante des chargés de mission recrutés à l'extérieur du ministère des Finances n'était pas concernée par l'enquête historique. Nous nous sommes appuyée sur les témoignages biographiques des témoins plus âgés qui avaient connu cette période (Jean Sérisé, Jacques Le Noane, Jean Aubry), puis nous avons interviewé longuement Jean Saint-Geours, inspecteur des Finances, chef de service du SEEF à partir de 1961 et directeur de la Prévision de 1965 à 1968. En effet, il nous fallait d'une part la version de celui qui avait été responsable de la structure pendant six ans, à un moment charnière de son existence, mais il nous fallait d'autre part tester la pertinence de nos hypothèses et de nos problématiques. Ces entretiens avec Jean Saint-Geours nous ont particulièrement éclairée sur les ressorts du transfert d'une partie des hommes et des missions du SEEF à l'INSEE, sur ses relations avec Claude Gruson, sur sa stratégie à l'égard du Plan, mais aussi sur l'influence de la direction de la Prévision au cabinet du ministre et sur sa politique de recrutement à partir de 1965 et le renouvellement des missions comme la microéconomie. Ces entretiens ont été complétés par d'autres menés auprès des administratifs des Finances, et des chargés de mission de la génération des années soixante. En

moyenne d'un par personne pour des raisons évidentes de temps, ils portaient sur l'action des témoins mais ils devaient également les amener à se prononcer sur les grandes orientations décidées par leur leader. Plus alertes sur cette période, éclairées par les archives écrites, nos questions étaient plus précises, plus directes, plus offensives. Le climat, tout en restant feutré, était plus tendu. Ces témoins plus jeunes, pour la plupart en activité, semblaient moins ouverts à l'exercice rétrospectif et introspectif ; certains paraissaient même être sur la défensive. Cette attitude s'explique, à notre avis, par différents facteurs. La question politique (il s'agit de la génération « mai 1968 ») affleure inmanquablement tout au long des entretiens ; certains témoins ont changé d'opinions et ne souhaitent pas revenir sur ce qu'ils considèrent comme des erreurs de jeunesse ; d'autres se disent déçus que les outils qu'ils avaient contribué à mettre au point aient été critiqués et remis en cause ; ils estiment que le Plan a été sacrifié et dénoncent ce qui constitue à leurs yeux les dérives libérales du moment ; nombreux sont ceux qui se déclarent amers devant l'échec de la RCB. Par ailleurs les clivages au sein de la direction de la Prévision au cours des années soixante s'avèrent nombreux et ont laissé des traces : clivages politiques entre les communistes et le PSU, clivages technico-politiques entre les macroéconomistes plus à gauche et tournés vers le Plan et les microéconomistes issus de l'école allaisienne qui font leur entrée à la direction de la Prévision à partir de 1965 et qui sont considérés par certains comme l'intrusion de l'école libérale. Autant d'éléments qui expliquent en partie la méfiance de certains, le militantisme d'autres et les désillusions de beaucoup. Ces entretiens thématiques nous ont fait prendre conscience de deux données fondamentales : l'importance que les scientifiques ont prise au sein de la direction de la Prévision avec la modélisation et le lancement de la RCB et corrélativement le poids croissant et essentiel des chargés de mission.

Des entretiens d'un type différent ont été menés afin d'évaluer le regard extérieur que posent les principaux interlocuteurs sur le SEEF et sur la direction de la Prévision. Ce contrepoint permet de saisir non seulement l'image que la structure a eue à l'extérieur, mais encore la marge potentielle de son champ d'influence. Pour mesurer ces deux points essentiels, nous avons commencé par sonder le fonds d'archives orales du Comité afin de consulter les témoignages des hauts fonctionnaires du ministère des Finances, notamment ceux de la direction du Budget et du Trésor, mais aussi ceux de l'INSEE et du Plan : avaient-ils parlé spontanément du SEEF ? qu'en disaient-ils ? se souvenaient-ils avoir fait appel à ses services ? Puis nous avons mené une série d'entretiens thématiques auprès des directeurs de cabinet des ministres des Finances, auprès de certains conseillers à l'Élysée et à Matignon en 1958, et également auprès de certaines personnalités du Plan et d'administrateurs de l'INSEE. Nous avons aussi recueilli le témoignage très critique de Jacques Plassard, ancien président de Rexéco (Rexéco est le bureau d'études du CNPF qui a été créé en 1957). Tous ces témoignages s'avèrent précieux, conduisant à confirmer ou à nuancer les hypothèses de départ, à prendre du recul avec les propos des cadres du SEEF puis de la direction de la Prévision et à réfléchir

sur le point central et si subtil de leur influence au sein du complexe politico-administratif.

Nous pouvons ainsi cerner quelques apports spécifiques des sources orales à la compréhension de la vie des organisations. Le recours au témoignage oral s'impose absolument dans le cas où les archives écrites n'existent pas ou peu, ce qui est le cas par exemple pour les reconstitutions du BSEF puis du SEEF jusqu'en 1955, mais également pour prendre en compte le rôle discret et officieux du SEEF lors de la préparation de la dévaluation de 1958 et pour relater les réunions secrètes et informelles tenues à la fin des années cinquante avec des membres de l'Élysée et de Matignon. Ces témoignages amènent également l'historien à prendre en compte les aspects humains et socio-psychologiques indispensables pour saisir la réalité de la vie des hauts fonctionnaires. Le contact direct avec les témoins aide le chercheur à décrypter les documents administratifs, à lire entre les lignes d'un arrêté de nomination sibyllin, à discerner un organigramme officiel et incomplet et à reconstituer la complexité d'une organisation. La source orale présente un état de la mémoire des individus, mais aussi une voie d'accès indispensable pour l'histoire des représentations ou l'histoire des cultures d'un groupe. On apprendra beaucoup sur les processus de décision, sur les relations de pouvoir, sur les réseaux qui font une organisation, mais également sur les cheminements individuels, en particulier sur les appartenances politiques et sur les filiations intellectuelles de chacun.

#### LES TÉMOIGNAGES ÉCRITS

Devant l'impossibilité pour nous d'interviewer la soixantaine de chargés de mission en poste de 1961 à 1968 dont nous avons réussi grâce aux témoignages oraux à retrouver les adresses, nous avons décidé de leur envoyer un questionnaire écrit. Nous souhaitions avoir une radiographie des acteurs du SEEF puis de la direction de la Prévision sur quelques points précis essentiels pour saisir les spécificités de la novation administrative étudiée : âge, origine socio-professionnelle, formation, conditions et motivations lors du recrutement, engagements politiques, publications extérieures, jugement sur leur action et leur perception de l'influence du SEEF et de la direction de la Prévision, parcours professionnel postérieur. Nous avons obtenu trente retours qui ont été porteurs dans quatre domaines : formation, motivation à l'entrée, appartenances politiques (la lettre de présentation précisait que l'exploitation était anonyme), débouchés et parcours professionnel postérieur. Ce questionnaire a donc permis de toucher une bonne partie des chargés de mission et a offert un panorama exploitable sur des points précis. Le reliquat correspond aux décès, mauvaises adresses, homonymes mais également au refus de se prononcer de certaines personnes rebutées par l'effort que nécessitait la réponse au questionnaire (environ 20 minutes) ou manifestant peu de goût de se replonger dans leur passé.

## LES SOURCES IMPRIMÉES

En appui des archives écrites et orales, les sources imprimées offrent des renseignements précis et indispensables à l'étude d'une organisation administrative. Le *Bottin administratif* qui se limite aux échelons supérieurs s'est révélé insuffisant pour réaliser les organigrammes car il ne fait pas état du personnel non administratif ; il a permis néanmoins de repérer les grandes étapes de la reconnaissance officielle du service. L'*Annuaire général des Finances*, ainsi que l'annuaire des anciens élèves de l'ENA et celui de l'Inspection des finances ont été utilisés pour identifier les hauts fonctionnaires et réaliser les tableaux. Le *Who's who* a été consulté pour retrouver la trace de certains chargés de mission et recueillir ainsi de précieuses informations biographiques sur leur âge, formation et parcours professionnel. L'annuaire de Polytechnique et celui du Centre d'Études des Programmes Économiques (CEPE) ont aidé à la compréhension des réseaux, et ont permis de compléter et de vérifier les informations recueillies dans les sources écrites et orales et par les retours du questionnaire écrit ; ils ont servi à l'élaboration des tableaux des chargés de missions. Nous n'oublions pas de signaler la référence obligée au *Journal officiel* qui permet de retrouver la teneur exacte des lois et règlements concernant la structure et l'évolution de son champ d'action.

La littérature grise du ministère ne doit pas être négligée. *Statistiques et Études financières*, revue éditée par la direction, permet de saisir ses grandes avancées méthodologiques qui y sont régulièrement présentées ainsi que les rapports de la commission des comptes et des budgets économiques de la Nation. Le *Bulletin de l'Économie et des Finances* qui paraît à partir de janvier 1959, mais dont la diffusion est restreinte, est également précieux pour saisir l'évolution des mentalités au sein du ministère et l'insertion progressive des thèmes de prédilection des hauts fonctionnaires du SEEF puis de la direction de la Prévision qui y font paraître des articles.

## TROIS ÉTAPES

Sur ces bases il est possible de distinguer trois étapes dans l'histoire de la fonction études et prévision au sein du ministère depuis la guerre.

La période 1948-1956 correspond à l'ancrage discret mais efficace de la comptabilité nationale au ministère des Finances et à la constitution sans moyens administratifs officiels d'un service qui réussit à se développer et à s'imposer. Cette première étape suscite une série de questions. Alors que des initiatives dispersées mais significatives dans le domaine de l'information chiffrée émergent depuis la Libération, pourquoi et comment la direction du Trésor réussit-elle à s'approprier progressivement les travaux de comptabilité nationale et à s'adjoindre les acteurs adéquats à son futur développement ? Quels sont les objectifs et la doctrine de Claude Gruson ? Comment et avec quels atouts parvient-il à contourner les rigidités administratives pour consti-

tuer une équipe et à l'organiser de manière à favoriser en les conciliant la recherche et l'intégration administrative ? Par quels moyens cette innovation administrative conquiert-elle son environnement et suscite-t-elle le besoin et l'intérêt d'un nombre d'interlocuteurs de plus en plus nombreux ? La démarche intellectuelle qui a guidé cette partie est essentiellement historique mais enrichie par les travaux sur les organisations qui permettent de réfléchir sur la question centrale qui correspond à cette période : quelles sont les conditions porteuses d'une innovation, de son lancement à son acclimatation ?

Dans les années 1957-1964, l'innovation administrative se trouve en situation de crise. En effet, le SEEF est victime des attaques de l'INSEE qui remet en cause son existence et d'un contexte politique qui lui est moins favorable. Après avoir évalué l'influence et le poids du SEEF au sein du complexe politico-administratif à la fin des années cinquante, nous étudierons les raisons du conflit qui l'oppose à l'INSEE, ce qui nous amènera à décortiquer les étapes de la crise administrative : les recours aux appuis et le fonctionnement des réseaux, les arguments de défense, l'enlèvement du conflit, sa mise en sourdine, et enfin son règlement. Nous verrons ensuite que le SEEF, à peine remis de ces offensives externes, est menacé de l'intérieur avec le départ du père fondateur Claude Gruson pour l'INSEE qui emmène avec lui une grande partie de ses hommes et de ses tâches. L'innovation entre dans une deuxième phase de fragilisation et nous étudierons alors les conditions qui déterminent la recherche d'un nouvel équilibre : la réforme introduite par Claude Gruson à l'INSEE et ses conséquences sur les relations avec le SEEF et avec le Plan, la définition progressive d'une rénovation du SEEF et de son repositionnement au sein de son environnement menée par Jean Saint-Geours. Cette seconde partie présente deux teintes dominantes : pour étudier la phase de crise, elle se situe d'abord dans la lignée des travaux sur la bureaucratie et sur l'administration, puis pour s'interroger sur les implications de la crise dans la conduite du changement stratégique et structurel d'une structure, elle s'inspire des thématiques de prédilection des sciences de l'organisation.

Les années 1964-1968 sont celles de l'institutionnalisation de l'innovation. Pourquoi et comment le SEEF est-il érigé en direction de la Prévision en juillet 1965 ? L'accession au rang de direction doit-elle être considérée comme une promotion de l'ancien SEEF ou comme la manifestation d'une volonté de rupture avec le passé ? L'esprit d'innovation peut-il survivre à la consécration et à la reconnaissance officielle ? Nous étudierons les transformations structurelles, culturelles, et stratégiques qui marquent les débuts d'une direction à la recherche d'une légitimité administrative et scientifique. Nous nous pencherons sur la mise en chantier de nouveaux outils en analysant particulièrement le lancement de la RCB en perspective avec les débuts de la comptabilité nationale, puis nous tenterons d'évaluer l'insertion politico-administrative de la jeune direction. Cette troisième partie se situe au carrefour de différents champs d'études, qu'ils soient économique, administratif, gestionnaire ou social et poli-

tique. L'enjeu est de répondre aux questions suivantes : si l'administration a prouvé ainsi qu'elle était capable de produire de l'innovation, n'est-elle pas immanquablement vouée à l'étouffer ? la bureaucratie est-elle plus forte que l'innovation ? Au final, il s'agit de mesurer les changements opérés en vingt ans par une organisation qui oscille au gré de plusieurs configurations.

Entre ces trois étapes successives, il y a d'importants thèmes de recherche transversaux et communs : le rôle et l'influence du SEEF puis de la direction de la Prévision ; les objectifs et la philosophie qui sous-tendent l'élaboration de nouveaux outils et la production des travaux ; la combinaison de rapports de partenariat et de concurrence avec le Plan et l'INSEE ; la tension entre l'activité de prévision et l'expérience du flou, de l'indéterminé, de l'incertain.