

JOURNAL DE LA SOCIÉTÉ STATISTIQUE DE PARIS

HUBERT BOURGIN

La statistique des besoins de la France pendant la guerre

Journal de la société statistique de Paris, tome 64 (1923), p. 46-59

http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1923__64__46_0

© Société de statistique de Paris, 1923, 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 DES BESOINS DE LA FRANCE
PENDANT LA GUERRE

Au mois de juillet 1917, notre collègue Max Lazard, rentré depuis quelque temps en France d'une mission du ministère de l'Armement aux États-Unis, fut chargé par M. de Monzie de constituer au sous-secrétariat de la Marine marchande un service des Programmes et priorités de transport, et il me fit l'honneur de m'appeler aussitôt à collaborer avec lui. Dans le cours des semaines ou des mois suivants devaient nous rejoindre MM. Aftalion, professeur d'économie politique à la Faculté de Droit de Lille, Chevaillier, agrégé de l'Université, Paul Elbel, sous-directeur au ministère du Commerce, Renan, secrétaire du Crédit Lyonnais, et plusieurs officiers, sous-

officiers et soldats, dont le labeur ne devait guère se relâcher sous la direction d'un chef qui donnait l'exemple.

C'est lui-même qui avait conçu l'idée du nouveau service, qui en avait pris l'initiative, qui l'avait proposé. M. de Monzie en avait tout de suite compris l'intérêt, l'utilité immédiate, et il l'avait réalisé sans retard, faisant sienne la conception, siens les principes et siens aussi les moyens d'exécution.

La conception était fondée sur l'expérience des mois précédents. La déclaration de la guerre sous-marine sans restriction, l'entrée en guerre des Etats-Unis, l'intensification des productions de guerre outre-Atlantique avaient eu pour conséquence de porter au premier plan le problème des transports maritimes. C'était désormais une question de vie ou de mort pour les Etats belligérants, et pour la France en particulier, d'assurer, malgré des difficultés croissantes, l'arrivée dans les ports d'une quantité croissante de marchandises.

Or, comme il était constant depuis le début de la guerre, les trois événements capitaux qui venaient de se produire pendant le premier semestre de 1917, dans une succession rigoureuse, et sans doute prévisible, avaient surpris les gouvernements et les avaient trouvés sans préparation, voire sans prévision suffisante quant à leurs conséquences. La diminution des tonnages nationaux, la diminution du tonnage américain mis à la disposition des Etats européens, la diminution de l'ensemble du tonnage relativement aux quantités totales de produits, et aussi d'hommes, à transporter, ces trois faits essentiels, sans parler de ceux qui devaient en résulter ni de ceux qui devaient les compliquer par leur intercurrence, avaient causé la plus grande perturbation dans les services et le plus grand trouble dans les cabinets, sans néanmoins provoquer, faute de mieux, des mesures propres à en corriger les effets.

Ces effets, M. Max Lazard les avait observés et analysés en Amérique et, depuis son retour, en France. Ils peuvent se résumer en deux mots : désordre et paralysie.

Désordre pour la quantité et pour la qualité. Pour la qualité : les marchandises les plus superflues passant avant celles de première nécessité. Pour la quantité : les transports mal réglés, mal répartis, aboutissant à l'embouteillage des ports comme des voies ferrées, c'est-à-dire à l'incapacité de transporter au moment où l'obligation de transporter devenait plus impérieuse.

Désordre dans la direction et dans l'exécution. A la direction, nulle pensée d'organisation adéquate, capable de substituer aux hasards spontanés ou machinés des transports des règles de choix, de préférence, de combinaison ou de compensation, des plans et des programmes d'ensemble, fondés sur une connaissance exacte et précise des besoins et des disponibilités. Faute de cette connaissance, faute de cette pensée, une distribution de faveurs accordées souvent plutôt à l'insistance et à la ténacité des requérants qu'à la validité des requêtes; et, sur cette capricieuse concession de priorités, données au petit bonheur, et se résolvant, dans la pratique, en des complications nouvelles, une redistribution de sur- et super-priorités,

encore plus incohérentes, et d'autant plus désordonnées et troublantes qu'elles étaient censées répondre à des besoins exceptionnels, devant lesquels auraient dû s'incliner même les convenances d'un premier ajustement chaotiquement obtenu.

Dans ces conditions, le désordre à l'exécution devait répondre au désordre à la direction. A direction sans principes, exécution sans contrôle. L'arbitraire au gouvernement appelle, dans les services, l'incurie, le sabotage et la fraude.

Cela se passait en temps de guerre, à l'un des moments les plus critiques de la guerre. Pour que la France pût échapper à un péril que la statistique des torpillages montrait rapidement croissant, il fallait un acte de volonté gouvernementale. Cet acte, notre collègue eut l'honneur de le proposer, et M. de Monzie celui de l'accomplir.



Qu'était-ce donc que le service des Programmes et priorités? Il devait avoir pour fonction d'établir le programme général des besoins de la France, le programme général des importations, de préparer le plan des contingentements des divers produits, le plan des transports maritimes, l'ordre général des priorités, et, en général, de fournir au gouvernement tous renseignements sur les besoins de la France et de ses alliés, sur les conditions et sur les moyens de ravitaillement de la France et de ses alliés. C'était donc un service d'information générale pour la réglementation des transports maritimes, fondée sur la statistique des besoins et des moyens de transport. De cette statistique, d'ailleurs, la première partie, celle des besoins, allait seule revenir, en fait, au service; l'autre partie, celle des moyens, celle des bateaux, allait rester au service voisin, celui des Transports maritimes, également organisé au sous-secrétariat de la Marine marchande sous la direction de M. de Monzie.

Je ne dirai rien de la collaboration des deux services, ni des rapports entre les deux parties de la statistique, qui, pour avoir l'efficacité pratique qu'on pouvait en attendre, auraient dû être au moins exactement jointoyées. Ceux qui sont au courant des choses de l'administration n'oublieront pas que, même sous un ministre éminent, la coordination de deux services conjugués peut n'être pas parfaite, ni le rendement de leur association porté au maximum.

Un bureau spécial de notre service, celui des Programmes, fut chargé d'établir la statistique des besoins de la France à satisfaire par les voies maritimes. Il devait avoir pour fonctions de centraliser et de coordonner les programmes de besoins et de transports des départements ministériels, des services d'Etat, des comités de contingentement, etc., d'établir le programme général des besoins, et, en général, de rechercher et de préparer toute la documentation nécessaire au gouvernement, particulièrement en vue de ses négociations et de ses tractations avec les gouvernements alliés. Il fallait toute l'ardeur, la bonne volonté, la confiance et, — disons le

mot —, l'inexpérience même que nous apportions à nos fonctions, toutes neuves et toutes fraîches, pour que nous ne fussions pas écrasés, ou seulement refroidis, dès le premier abord, par l'énormité de notre tâche.

Elle n'était facilitée ou préparée par aucune initiative qui fût digne de grande considération. Nous trouvâmes seulement, dans un bureau du sous-secrétariat d'Etat, une sorte de répertoire des besoins généraux de la France en matières d'importation, établi sans doute par ou pour un de ces comités interalliés où, sous la présidence de quelque ministre de passage, des experts permanents, à demi officiels et à demi privés, en marge de l'armée et de l'administration, jeunes gens dépourvus d'autorité et de responsabilité, mais non d'assurance, décidaient, dans une atmosphère de brouillards, des plus hauts intérêts du pays. De ce répertoire nous ne pouvions pas nous servir avec sécurité, faute de garanties intrinsèques et de références. Il ne pouvait nous fournir que des indications sommaires et approximatives sur l'objet de notre travail. Au surplus, nous en retrouvâmes les éléments et la méthode un peu plus tard, quand le ministère du Commerce, ayant repris les traditions de ce premier tableau, que nous avions cru perfectionner, vint nous opposer des contradictions inattendues.

Ayant donc à établir, par ses propres moyens, la statistique des besoins de la France, des produits à importer par les ports, le bureau des Programmes devait accomplir une triple tâche : diplomatique, critique, administrative ou politique.

Une tâche diplomatique, d'abord, en tant qu'il convenait d'obtenir de toutes les administrations publiques, nombreuses, compliquées, imbriquées et souvent mouvantes, le programme de leurs importations, de leurs besoins respectifs. La diplomatie, en effet, est la première qualité requise pour une opération de cet ordre, qui menace de troubler des quiétudes, de gêner des habitudes, de déranger des bureaucraties, de demander à des hommes, qui croient avoir achevé leur travail, un supplément de labour et un effort de sincérité.

A ces conditions générales de toute entreprise de collaboration interministérielle s'en ajoutaient d'autres, plus particulières. Il fallait inspirer aux administrations confiance dans notre propre service, leur faire comprendre que ses requêtes et ses enquêtes n'étaient pas dirigées contre elles, qu'il ne conspirait avec personne pour léser leurs intérêts ni, par elles, ceux du pays, qu'il n'avait formé *a priori* aucun projet de réduire à tout prix telle ou telle attribution de tonnage, et qu'au surplus il était résolu à procéder avec assez de prudence pour éviter les inconvénients résultant de bonnes intentions mal réalisées.

Aussi bien, les préventions et les inquiétudes, — il y en eut, — ne furent pas très malaisées à dissiper, et, au bout de peu de temps, notre service fut en possession des programmes de besoins établis par les administrations intéressées : Armement, Guerre, Marine, Transports (Travaux publics et Guerre), Transports maritimes, Agriculture, Ravitaillement, Finances, Colonies métropolitaines, Commerce, ce dernier département présentant, en son nom et sous sa responsabilité, les demandes du commerce privé, dont il était, en quelque sorte, le tuteur ou l'avoué. Mais alors commençait une

autre partie de notre tâche, plus ardue que la première, la partie critique.

Les programmes de besoins des administrations publiques arrivaient dans un désordre qu'on peut qualifier de parfait. A leur élaboration et à leur établissement n'avait manifestement présidé aucune règle commune. Les uns avaient les caractères de schémas sommaires et massifs, comme s'ils émanaient d'administrations trop sûres d'elles et trop superbes pour fournir, en livrant les éléments de totaux évidemment arrondis, des éléments de discussion. Les autres n'étaient que des sommes, alignements ou entassements des matériaux remis par les bureaux à celui d'entre eux qui était chargé de les rassembler, mais qui ne se croyait pas tenu de les refondre, ni même de les ajuster. D'autres étaient plus élaborés, et parfois ils l'étaient trop : on ne retrouvait plus, sous leur architecture, souvent conventionnelle, les matières premières dont il eût fallu vérifier la solidité.

A l'épreuve, les hommes qui avaient la mission d'établir ces programmes, de les présenter, de les soutenir, n'étaient pas moins différents et inégaux. Ils l'étaient par leurs capacités comme par leurs grades, par leur expérience comme par leur intelligence et leur caractère. Des novices à côté de vieux routiers, des incompetents à côté d'excellents techniciens, des phraseurs à côté d'hommes d'action. La bonne volonté était la qualité la plus commune. Celle qui l'était le moins était la connaissance théorique et pratique des éléments et des procédés de la statistique. Si fréquent qu'il fût dans l'administration, cet inconvénient n'était pas de ceux dont pût s'accommoder aisément le travail collectif que nous avons à accomplir, et qui, à défaut d'homogénéité suffisante dans le personnel, eût réclamé tout au moins une forte discipline intellectuelle.

Tels qu'ils étaient confectionnés et présentés, les tableaux statistiques reçus par notre service étaient des plus malaisés à utiliser. Ils l'étaient par leur forme même, qui présentait les plus grandes variétés de disposition. Ils l'étaient par leurs données, trop souvent mal analysées, mal distribuées, et dont l'échelle même n'était pas déterminée.

L'unité de mesure des besoins n'avait pas été difficile à choisir; elle s'était même imposée d'elle-même, puisqu'il s'agissait de transports maritimes : c'était la tonne. Mais, sans parler des difficultés et des calculs relatifs à l'estimation des tonnes réellement navigables, nous n'avions aucune garantie que cette unité fût parfaitement invariable dans tous les tableaux que nous avons sous les yeux, parce que, si la mesure employée à quantifier les besoins ne changeait pas, nous n'étions pas certains que la qualité des besoins, leur urgence restât identique d'un programme à l'autre.

Certaines administrations graduaient elles-mêmes leurs demandes de tonnage en établissant deux et même trois programmes : un programme maximum, un programme moyen ou normal, et un programme réduit. Mais comme d'autres ne prenaient pas le même soin, que d'ailleurs les règles qui servaient à la graduation étaient d'une évidente diversité, que le sens même et les intentions de la graduation variaient d'un département, voire d'un service ministériel à l'autre, notre embarras, loin d'être supprimé ou atténué, était encore aggravé.

Il fallait donc procéder à l'examen critique des programmes, dépister les

erreurs, les évaluations vicieuses, opérer les rectifications les plus évidentes, suggérer aux services et obtenir d'eux celles qui n'étaient que probables, les amener à une conception plus méthodique et plus uniforme de la statistique requise. Et cela, c'était déjà une besogne de politique et d'administration, par laquelle le service des Programmes et priorités assumait, en face des autres, un rôle de conseil et de direction.

Ce rôle était plus manifeste dans l'action du bureau des Priorités et dans celle du chef de service, qui avait conçu, proposé et reçu la mission de conseiller à la répartition du tonnage; mais il apparaissait aussi dans celle du bureau des Programmes, chargé d'établir la statistique des besoins, du moment que, pour déterminer l'urgence relative de ces besoins, pour en fixer, en quelque sorte, l'estimation administrative, la valeur gouvernementale, rapportée à l'ensemble des moyens de satisfaction, il fallait, en effet, un pouvoir administratif et gouvernemental de décision.

Faut-il dire que, ce pouvoir, nous ne l'avions pas? A cela rien d'étonnant pour quiconque se représente les circonstances mêmes de notre établissement, qui s'était accompli par une de ces brusques résolutions du temps de guerre, en vertu desquelles furent créés tant de services indispensables et imprévus et tant d'autres qui, pour être prévus, et même adroitement préparés, n'étaient guère nécessaires, et aussi pour quiconque connaît les habitudes de l'administration publique. Ces habitudes sont telles que le pouvoir d'agir est généralement séparé du privilège de connaître, et qu'à tous les degrés de la hiérarchie le chef qui sait manque de l'autorité et de la responsabilité nécessaires pour conclure, réaliser et résoudre.

Il nous fallait pourtant conclure et réaliser, afin que le gouvernement, ou son représentant, pût résoudre. Nous y parvînmes au bout de quelques semaines, employées à des dépouillements, des études, des recherches, des conversations, dont le récit n'importe pas ici. Nous pûmes établir, avec des imperfections que nous étions les premiers à connaître et à déplorer, le programme général des besoins de la France en produits à importer par les ports.

*
**

Ce fut d'abord un programme mensuel. Le total s'élevait à environ 4 millions de tonnes métriques (4.137.224,25), sans compter le tonnage nécessaire pour 80.000 hommes.

La répartition par départements ministériels, pour le mois de novembre 1917, était la suivante :

Armement.	2.668.732
Guerre	113.211,25
Marine	275.785
Transports.	68.795
Transports maritimes	4.570
Agriculture	93.250
Ravitaillement	759.306
Finances	9.485
Colonies métropolitaines.	34.267
Commerce.	109.733

Ces nombres appellent quelques observations.

Dans les 2.668.732 tonnes de l'Armement, les charbons divers rentrent pour environ 2 millions de tonnes. Dans les 275.785 tonnes de la Marine, les charbons de navigation rentrent pour plus de 200.000 tonnes. Les produits afférents au département des Finances sont les tabacs et les allumettes. Le tonnage réclamé pour les Colonies métropolitaines se rapporte aux charbons d'Angleterre.

D'ailleurs, cette première statistique va s'éclairer par une deuxième répartition, établie par lignes maritimes, et selon laquelle devaient, en définitive, s'ordonner les propositions de transport que notre service avait à soutenir.

Ces lignes étaient au nombre de 18, sans compter le cabotage, qui, pour le seul macadam demandé par les Travaux publics pour la voirie routière, exigeait de 30.000 à 50.000 tonnes par mois.

Ligne 1, Canada - Terre-Neuve : 8.800 tonnes, dont 8.300 pour la Guerre (fil de fer, ronces, barres rondes, pointes) et 500 pour le Commerce (acières). Le Ravitaillement ne figurait que pour mémoire sur cette ligne en novembre 1917.

Ligne 2, Etats-Unis - New-York : 841.395 tonnes, dont 230.195 pour l'Armement (acier, cuivre, laiton, zinc, fonte, graphite, fer blanc, aluminium, produits finis pour l'Artillerie, le Génie, le Service chimique, le Service automobile, les Poudres), 44.259 pour la Guerre (cornières, poutrelles, fil de fer, ronces, produits divers pour le Génie, l'Aéronautique, le service de Santé, l'Intendance), 17.283 pour la Marine (blooms, cornières, tôles, tubes, etc.), 56.835 pour les Transports (locomotives, wagons, rails, matériel d'entretien), 2.460 pour les Transports maritimes (tôles et barres), 5.700 pour l'Agriculture, machines, instruments), 449.225 pour le Ravitaillement (blé, maïs, avoine, sucre, viandes congelées), 6.960 pour les Finances (tabac), 28.477 pour le Commerce (bois, coton, tissus, métaux, machines, papier, produits divers).

Ligne 3, Cuba - Nouvelle-Orléans : 10.515 tonnes, dont 5.000 pour l'Armement (bois, produits pour le Service chimique), 5.000 pour l'Agriculture (soufre), 15 pour les Finances (tabac), 500 pour le Commerce (chanvre).

Ligne 4, Antilles - Vénézuéla - Colombie - Colon : 6.595 tonnes, dont 6.053 pour le Ravitaillement (sucre, rhum), 500 pour les Finances (tabac), 42 pour le Commerce (extraits végétaux, corozo).

Ligne 5, Brésil - Plata : 84.562 tonnes, dont 260 pour l'Armement (minerai de wolfram), 3.065 pour la Guerre (graines de ricin, peaux, laines, suif, conserves), 73.613 pour le Ravitaillement (blé, maïs, haricots, viande congelée, etc.), 1.200 pour les Finances (tabac), 6.424 pour le Commerce (laines, peaux, bois, lin, ricin).

Ligne 6, Chili - Pérou : 57.810 tonnes, dont 37.810 pour l'Armement (nitrates), 20.000 pour l'Agriculture (nitrates).

Ligne 7, Angleterre : 2.596.702 tonnes, dont 2.251.386 pour l'Armement (charbons, métaux, obus, machines, produits chimiques), 23.094 pour la Guerre (cornières, tôles, outillage, draps, chaussettes, tissus), 257.632 pour la Marine (charbons, tôles), 11.960 pour les Transports (wagons, rails, appareils de voie), 2.110 pour les Transports maritimes (tôles, barres, outillage),

2.350 pour l'Agriculture (sulfate d'ammoniaque, sulfate de cuivre, engrais divers), 33.900 pour les Colonies métropolitaines (charbons), 14.270 pour le Commerce (coton, laines, tissus, matières grasses, produits métallurgiques, produits chimiques, chiffons et vieux papiers).

Ligne 8, Russie : 14.813 tonnes, dont 13.000 pour l'Armement (bois), 480 pour les Finances (bois pour allumettes), 1.333 pour le Commerce (lin).

Ligne 9, Scandinavie : 33.874 tonnes, dont 4.804 pour l'Armement (aluminium, ferro-silicium, cryolithe, nitrate d'ammoniaque), 29.070 pour le Commerce (papier et pâte à papier).

Ligne 10 : a) Espagne-Portugal · 86.670 tonnes, dont 73.740 pour l'Armement (fonte, acier, plomb, minerais, pyrites), 155 pour la Marine, 10.817 pour le Ravitaillement (légumes secs, huiles, vins), 1.958 pour le Commerce (produits métallurgiques, papier et matières premières, fruits, légumes, pommes de terre);

b) Algérie-Tunisie : 118.859 t., 8, dont 8.000 pour l'Armement (minerai de fer, de magnésie, brome), 3.632 pour la Guerre (laines, peaux, crin végétal, liège), 14,8 pour la Marine, 50.000 pour l'Agriculture (phosphates, sels de potasse), 56.783 pour le Ravitaillement (blé, avoine, viande sur pied, huile d'olive, vins, caroubes, couscous, tabac), 333 pour les Finances (tabac), 100 pour le Commerce (alfa, fruits de table, légumes, pommes de terre);

c) Italie : 14.454 tonnes, dont 5.454 pour l'Armement (voitures et pièces de rechange pour le Service automobile), 9.000 pour l'Agriculture (soufre, sulfate de cuivre).

Ligne 11, Maroc · 14.360 tonnes, dont 1.160 pour la Guerre (laines, peaux), 13.200 pour le Ravitaillement (blés durs, avoine, viande sur pied, alpistes).

Ligne 12, Salonique-Grèce-Port-Saïd : 12.533 tonnes, dont 11.500 pour l'Armement (minerai de chrome, carbonate de magnésie, essence de Syra), 200 pour la Guerre (essence d'Egypte), 833 pour le Commerce (thé, coton).

Ligne 13, Afrique Occidentale Française · 40.229 tonnes, dont 662 pour la Guerre (bois, ricin, peaux, kapok, produits pour l'alimentation des troupes indigènes), 700 pour la Marine, 38.867 pour le Ravitaillement (céréales, viandes congelées, arachides, palmistes, etc.).

Ligne 14, Afrique Equatoriale Française · 600 tonnes pour la Guerre (bois d'okoumé).

Ligne 15, Océan Indien-Madagascar-Réunion · 12.158 tonnes, dont 4.050 pour l'Armement (corindon, graphite, chrome de Rhodésie, manioc de Madagascar), 2.617 pour la Guerre (raphia, clous de girofle de Zanzibar pour l'Aéronautique, peaux, palétuvier pour l'Intendance), 5.491 pour le Ravitaillement (sucre, rhum, viandes congelées, suif, etc.).

Ligne 16, Australie-Nouvelle-Calédonie · 37.329 tonnes, dont 1.500 pour l'Armement (minerais et mattes de nickel, minerai de chrome), 2.000 pour la Guerre (laine), 33.330 pour le Ravitaillement (blé, viandes congelées), 499 pour le Commerce (laine, cuirs, peaux, chrome).

Ligne 17 : a) Singapore-Chine-Japon 7.334 tonnes, dont 3.219 pour

l'Armement (étain, cuivre, zinc, ferro-tungstène, minerai de wolfram, pongée, papier du Japon, rotin, manille, gutta brute pour le Service automobile, paraffine de Java), 825 pour la Guerre (bourres, pongée et déchets de soie, paraffine, rotin, etc.), 1.200 pour l'Agriculture, 1.723 pour le Commerce (chanvre, lin, soie grège), 367 pour l'Algérie, la Tunisie et le Maroc (thé, tabac);

b) Indo-Chine : 26.930 tonnes, dont 5.160 pour l'Armement (bois de banglang, minerai de wolfram, alcool), 117 pour la Guerre (acétone, bois de banglang, gomme laque, latex, caoutchouc), 19.778 pour le Ravitaillement (riz, sucre, poivre), 1.875 pour le Commerce (matières grasses).

Ligne 18, Indes anglaises et hollandaises : 110.702 tonnes, dont 13.654 pour l'Armement (minerai de manganèse, essence de Bornéo, paraffine), 22.680 pour la Guerre (ricin, jute, peaux), 52.239 pour le Ravitaillement (blé, avoine, lentilles, sucre), 22.129 pour le Commerce (coton, jute, soie, matières grasses, pâte à papier).

*
*
*

Si sommaire qu'elle soit, cette statistique appelle une foule de réflexions; mais la plupart sont d'ordre pratique plus que spéculatif, et visent la gestion des affaires publiques plutôt que la connaissance de ces affaires par les moyens de la statistique. Toutefois, les deux choses sont liées. Si la gestion des affaires publiques avait pu compter sur des services de statistique rationnellement organisés, nous n'aurions sans doute pas eu à relever dans les tableaux recueillis et coordonnés par nous tant de fautes de méthode impliquant des fautes de gestion commises ou à commettre.

De ces fautes de méthode, qui sont en même temps des fautes de gestion, la plupart se laissent rassembler sous deux chefs principaux : concours ou confusion. Par le premier terme, il faut entendre la représentation sous deux ou plusieurs nombres différents, par exemple à l'Armement et au Commerce, au Commerce et au Ravitaillement, de produits réclamés pour les mêmes besoins, ou pour des besoins analogues, ou pour des besoins réductibles par considération réciproque. Par le second, il faut entendre le défaut de représentation distincte, dans un nombre global placé sous la rubrique d'une administration unique, de besoins différents, ou même de besoins identiques, indiqués ailleurs pour mémoire; dans le premier cas, la statistique manque de précision, dans le second cas, d'exactitude et de sincérité.

Un des efforts constants du bureau des Programmes tendit à réduire, sinon à supprimer, ces deux grandes causes d'erreur. Pour y parvenir, nous dépouillâmes les programmes d'achats réels, les états de stock et les états de prévision; nous nous appliquâmes à faire partout surgir les nombres réels en face des produits mentionnés, et à faire disparaître aussi les nombres indûment introduits.

D'autre part, pour des raisons de bonne administration des transports maritimes en même temps que de meilleur établissement des prévisions statistiques, nous substituâmes aux tableaux mensuels des tableaux trimes-

triels, dans lesquels le double objet, produits et nombres, devait se laisser mieux saisir et développer. En décembre, les programmes de besoins furent dressés pour le premier trimestre 1918. Il était possible d'établir immédiatement, d'après ces programmes, le programme mensuel moyen.

Comparons les données de ce programme mensuel moyen pour le premier trimestre 1918 à celles du programme de novembre 1917.

	NOVEMBRE 1917	PREMIER TRIMESTRE 1918
Ligne 1	8.800	7.380
— 2	841 395	707.700
— 3	10.515	10.045
— 4	6.595	2.646
— 5	84.562	79.709
— 6	57.810	57.180
— 7	2.596.702	2.425.604
— 8	14.813	10.107
— 9	33.874	4.103
— 10-A	86.870	70.358
— -B	118.859	91.692
— -C	14.454	9.712
— 11	14.360	3 127
— 12	12.533	12.147
— 13	40.229	5.031
— 14	600	604
— 15	12.158	12.793
— 16	37.329	51.250
— 17-A	7.334	8.812,5
— -B	26.930	8.114
— 18	110.702	60.667

On voit que, sur la plupart des lignes, des réductions avaient pu être opérées, parfois importantes. Quant au total, qui s'élevait en 1918 à 3.638.781,5 tonnes, comportant une réduction mensuelle moyenne de 498.442,75 tonnes, il ne fut jamais établi officiellement, pour une raison étrangère à l'arithmétique et à la statistique : entre temps, le service des Programmes et priorités avait vécu.

*
**

Les conditions de la disparition de ce service, qui n'avait pas duré six mois, ne sont peut-être pas moins intéressantes pour l'histoire de la statistique des besoins de la France pendant la guerre que celles de son établissement et de son fonctionnement. Ici encore, c'est de gestion et d'organisation qu'il s'agit plus que de spéculation et de doctrine; mais on verra à quoi doivent se réduire les efforts de spéculation, de méthode, de recherche, d'élaboration, lorsque la gestion et l'organisation y apportent des obstacles de l'ordre de ceux que nous avons rencontrés.

Au moment où le service des Programmes et priorités fut constitué, personne ne s'occupait officiellement de la question de la répartition générale du tonnage, ni, par conséquent, de la statistique correspondante : du jour où il exista, ses attributions apparurent brusquement, non seulement les siennes, celles du sous-secrétaire d'Etat qui l'avait créé, et qui, participant à la puissance gouvernementale, pouvait être considéré, en somme, comme le chargé d'affaires du gouvernement dans une fonction essentiellement

gouvernementale, mais celles aussi de deux autres corps administratifs, dont les rapports avec le sous-secrétaire d'Etat — ou inversement — n'avaient pas été définis.

D'abord, le ministère du Commerce, qui, avec ou sans mandat, avait centralisé un certain nombre d'affaires interalliées, et dont le chef ou les agents avaient, à plusieurs reprises, représenté à Londres le gouvernement, revendiqua, outre la tutelle du commerce privé, une sorte de contrôle général sur les opérations statistiques confiées au sous-secrétariat, qui, en droit, dépendait de lui. Et la revendication devint de plus en plus indiscrète et impérieuse à mesure que le service des Programmes et priorités prenait une conscience plus claire de sa tâche et s'organisait mieux pour la remplir. Est-il donc à supposer que ce progrès pût porter quelque ombrage à une administration qui, dans la hiérarchie des départements ministériels, pouvait se considérer comme suzeraine?

Puis le Conseil économique s'organisa à son tour, et, comme il convenait il s'occupa, lui aussi, des besoins de la France, des transports maritimes et terrestres, des moyens d'ajuster les disponibilités de transport aux besoins. Était-il une manifestation supérieure de l'autorité gouvernementale? Alors, il devait sans doute non seulement réclamer un droit de regard sur les travaux du service des Programmes et priorités, mais réclamer ce service lui-même et se l'attacher comme un organe indispensable et qualifié du gouvernement central. Par l'effet de ce rattachement, bien des difficultés auraient pu être supprimées ou prévenues, et l'arbitrage du Conseil économique, qui, d'ailleurs, s'exerça toujours avec fermeté dans le sens le plus favorable aux intérêts généraux, aurait pu être élevé au-dessus de toutes les contestations dans la délibération et de toute résistance ou négligence dans l'exécution.

Loin de s'éclaircir et de se préciser en se simplifiant, la situation se compliqua encore à la chute du ministère Ribot. D'abord, pour des raisons d'ordre politique, dont rarement la nocivité fut plus manifeste, M. de Monzie, qui avait si fermement conçu et organisé le service de statistique centrale des transports maritimes, abandonna la direction du sous-secrétariat d'Etat de la Marine marchande. Puis, le président du Conseil, M. Painlevé, ayant créé un secrétariat général doté des fonctions d'information centralisée, dont le besoin, de plus en plus nettement senti, n'avait pas encore été exactement satisfait, y constitua ou y incorpora des organes ou des moyens de documentation qui, entrant fatalement en concurrence avec ceux qui existaient déjà, devaient, non renforcer, mais disperser encore l'action commune. Enfin, le bureau du Commerce qui avait si souvent engagé avec les nôtres des controverses aussi passionnées que si elles avaient été intéressées, et aussi byzantines que si elles avaient été dépourvues de portée pratique, n'avait pas disparu; il s'était, au contraire, consolidé et amplifié. Dans ces conditions, qui ne facilitaient pas la tâche du service des Programmes et priorités, mais qui ne décelaient aucun argument positif contre son institution, c'est lui qui disparut lui-même. Au début de janvier 1918, il fut dissous : ses éléments furent répartis entre le cabinet et diverses directions du Commerce et le service interallié des Achats à l'étranger.

Sans doute, personne ici ne pensera que cette dislocation ait pu être utile à l'intérêt public. Une fois de plus, l'œuvre indispensable de la statistique d'Etat, appliquée à un objet défini, et de première importance, souffrait jusqu'à la mort de la concurrence et du désordre des services administratifs, de l'imprévoyance et de la faiblesse des hommes d'Etat, de l'instabilité et de la précarité des pouvoirs gouvernementaux.

*
**

Notre collègue Max Lazard et M. Aftalion, nos collègues Henri Hauser et Paul Elbel auraient sans doute d'utiles témoignages à nous apporter sur les travaux statistiques qu'ils eurent à diriger respectivement au service interallié et au service français des Achats à l'étranger, au cabinet et dans diverses directions du ministère du Commerce, pendant la guerre et même après l'armistice. Notre ancien président Simiand en aurait certainement aussi, et d'autres encore parmi les membres de notre Société.

Pour ma part, après un bref passage au Commerce, j'ai eu à diriger, au sous-secrétariat d'Etat du Ravitaillement le service du Ravitaillement civil. Service nouveau, lui aussi, donc dénué, lui aussi, non seulement de documentation, mais même de presque tout moyen pour en constituer une. Un service nouveau est, par définition, un isolé et, quelle que soit la courtoisie des rapports entre hommes, un indésirable dans la bureaucratie.

Estimant, encore et toujours, que, pour accomplir quelque travail administratif précis et pleinement efficace, il fallait d'abord connaître les besoins et les ressources du domaine placé sous ma direction, je cherchai à constituer et à rassembler les éléments statistiques qui m'étaient nécessaires. Il n'y en avait aucun dans la maison; ou bien, ils étaient savamment cachés, et gardés dans quelque antre introuvable par de discrets Cerbères. On a peine à se représenter quelles improvisations, quelle gymnastique, quels efforts d'ajustement, de tâtonnement, de raccordement, de rectification ont dû s'imposer des administrateurs zélés et dix fois plus laborieux qu'il n'eût fallu pour suppléer à l'absence de toute prévision rigoureuse, de tout programme d'ensemble en ce qui concerne les matières les plus nécessaires à l'alimentation militaire et civile, exigeant des quantités énormes et des livraisons régulières, au jour le jour. Toutefois, je mets à part les grands approvisionneurs de l'armée, qui avaient dans leurs têtes, bien organisées et puissamment appliquées, leurs nombres d'effectifs, de journées, de rations. On s'en est tiré : la chance et l'habileté, en haut, et, en bas, l'endurance ont rendu possible un succès que de bonnes statistiques auraient garanti, facilité, hâté.

Quoique j'eusse des responsabilités beaucoup moins lourdes que la plupart de mes collègues, je tins à les étayer de moyens plus sûrs, et exigeant moins de génie. Presque aussitôt après mon entrée en fonctions, je pris l'initiative d'une enquête administrative concernant les organes et les opérations du ravitaillement civil, et les résultats de cette enquête fournirent les premiers éléments de connaissance sur les besoins réels de la population et sur les moyens déjà existants et employés à les satisfaire. Puis, je pour-

suis l'établissement des programmes départementaux de besoins, en vue d'un contingentement que la situation de la production nationale et des transports rendait nécessaire. Dans toutes ces opérations, nos bureaux trouvèrent soin, zèle et intelligence dans ces pouvoirs régionaux et locaux dont on se plaint à médire en France lorsqu'on ne les connaît pas, et dont le public, trop souvent brimé par les tracasseries du pouvoir central ou des hommes politiques, croit avoir à se plaindre, tandis qu'il subit l'effet des interventions indiscrettes qui les paralysent eux-mêmes. Après plusieurs années d'expérience, je suis convaincu que le gouvernement de l'Etat trouverait dans ces pouvoirs des collaborateurs excellents, non seulement pour l'exécution des mesures d'administration vraiment organique, c'est-à-dire décentralisée, que réclame le relèvement d'un pays, mais aussi pour la recherche de l'élaboration des éléments statistiques de connaissance et de prévision qu'exige une œuvre comme celle-là.

Toutefois, il faudrait que le gouvernement et l'administration centrale pussent être assurés eux-mêmes de quelque continuité. Notre expérience personnelle nous défend toute espérance immédiate sur ce point, si le fond des choses ne vient pas à changer. L'instabilité dont nous avons souffert à la Marine marchande nous avait poursuivis, ou plutôt devancés, au Ravitaillement. A peine avions-nous rassemblé les éléments de nos programmes de besoins et de nos plans de contingentement qu'il nous fallut renoncer à les utiliser. Des créations, des improvisations administratives, venant à la traverse, puis l'armistice, qui fit croire au gouvernement, ou qui lui permit de feindre que la période des restrictions, des précautions, des prévisions était close, les réclamations multipliées contre des mesures qui, en tant qu'elles étaient d'ordre préventif, ou préservatif, ou purement administratif et statistique, n'entravaient aucune initiative, tout cela réduisit à néant nos efforts. Mais nos statistiques, notre documentation n'ont sans doute pas été supprimées avec nos bureaux : elles doivent subsister quelque part. Quelle qu'en soit l'insuffisance, il serait regrettable que ces travaux et tous ceux du même ordre fussent perdus.

*
**

Cela me conduit à un vœu précis, qui pourrait servir de conclusion à cet exposé.

Tous les travaux de statistique que j'y ai analysés ou rappelés ont eu pour objet les besoins de la France pendant la guerre : n'est-il pas désirable que les résultats de ces travaux soient recueillis, rassemblés, recensés, dépouillés, et que les conclusions, solidement établies, en soient mises à la disposition de l'Etat français, qui peut avoir à les utiliser ?

Je ne demande pas que l'Etat se charge de ce travail. Sa gestion ou sa direction, entre les mains de gouvernements éphémères ou légers, n'a pas porté bonheur à la statistique militante et opérante : elle risquerait de porter malheur à la statistique défunte et enterrée dans les cartons. Et puis, ce serait l'occasion de créer, sur le mode habituel, quelque nouveau service, qui peut-être n'irait pas vite, tout en coûtant cher.

Pourquoi la Société de statistique ne demanderait-elle pas à être chargée de l'opération? L'intérêt n'en serait peut-être pas médiocre pour elle, et le service rendu à l'Etat, aux moindres frais, par des hommes connaissant leur affaire, serait sans doute d'un exemple excellent pour les associations d'intérêt public, tout en assurant à la nôtre, à laquelle nous pensons d'abord, un moyen de se faire encore mieux connaître et apprécier. Sous la direction des hommes éminents que nous comptons parmi nous, l'œuvre pourrait être entreprise et menée à bien par les praticiens qui, venant de l'Université ou de la banque, des administrations publiques ou des affaires privées, sont rassemblés ici par la sympathie de l'intelligence et par le goût d'une science commune.

Messieurs et chers collègues, et vous, en particulier, Messieurs les membres du bureau, je livre le projet à vos délibérations.

Hubert BOURGIN.
