

## *Congrès de l'AFSP 2009*

### *Section thématique 43 : Les « sciences » dans l'État. Perspectives comparées.*

**Etienne Penissat (Centre Maurice Halbwachs, ENS-EHESS-CNRS)**

#### **Genèse d'une direction de statistiques, d'études et d'animation de la recherche au Ministère du Travail et de l'Emploi : luttes interministérielles et redéfinition des savoirs légitimes au sein de l'État**

Début janvier 1993, le ministère du Travail<sup>1</sup> se dote d'une nouvelle direction : la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)<sup>2</sup>. Comme son nom l'indique, elle est orientée vers la production de savoirs et remplace le Service des études et des statistiques (SES) qui existait depuis 1975. La nouvelle direction se compose de deux sous-directions (Marché du travail, politiques de l'emploi et de la formation professionnelle et Travail, qualifications, salaires et relations professionnelles) ainsi que de trois missions « autonomes » (Analyse économique, Animation de la Recherche, Actions régionales) et de deux bureaux qui gèrent les personnels, les moyens et l'informatique<sup>3</sup>. L'innovation majeure est la création des trois missions, les deux sous-directions étant le regroupement de divisions et bureaux existants auparavant. Lors de cette transformation, le nombre d'agents passent d'environ 130 à un peu plus de 170 dont presque la moitié sont des cadres.

Sans entrer dans l'ensemble des processus hésitants et souvent contradictoires qui débouchent sur cette création institutionnelle, rappelons plusieurs éléments nécessaires à sa compréhension<sup>4</sup>. Le SES est dans les années 1980 constitué en enjeu de réforme au sein du ministère et différents projets – certains aboutissant, d'autres non – visent à le réformer. Une première dynamique a consisté à rapprocher les études et les statistiques – autrement dit à asseoir la production d'études à partir de données – qui auparavant étaient, de manière schématique, distinctes. Jusqu'en 1984, il existe d'une part, une division de la statistique et, d'autre part, une sous-direction des études qui produit plutôt des études qualitatives *via* des commandes auprès de laboratoires de recherche, en sociologie du travail principalement. À cette date, le service est réorganisé en divisions thématiques – conjoncture de l'emploi et marché du travail, politiques d'emploi, salaires, conditions de travail – où sont réunis chargés d'études et statisticiens. Une seconde dynamique plus hésitante oscille entre confiner le SES à la production de statistiques et à l'aide à la décision, lui ôtant tout rôle dans la commande de travaux scientifiques au profit d'autres organismes opérant dans la sphère du ministère (Mire<sup>5</sup>,

---

<sup>1</sup> En 1993, l'appellation officielle du ministère est « Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle ». Par simplification on le nommera ministère du Travail dans cette communication.

<sup>2</sup> Décret n° 93-57 du 15 janvier 1993 relatif à l'organisation de l'administration centrale

<sup>3</sup> Arrêté du 15 janvier 1993 relations à l'organisation de la DARES en sous-directions.

<sup>4</sup> Voir notre travail de thèse en cours, Etienne Penissat, *Produire des chiffres d'État. Sociologie des statisticiens et des pratiques de quantification au ministère du Travail et de l'Emploi*, Thèse pour le doctorat de Science Politique, sous la direction de Michel Offerlé, EHESS. L'enquête s'appuie sur une observation participante à la DARES (fin 2005-2006) complétée par un questionnaire et des entretiens auprès des chargés d'études et de ses anciens responsables ainsi que sur la consultation des archives de cette direction au Centre des Archives Contemporaines.

<sup>5</sup> Mission de la Recherche rattaché au ministère des Affaires sociales.

CEE<sup>6</sup>, Céreq<sup>7</sup>), ou au contraire à développer ses capacités de production de recherche en regroupant en son sein une partie des activités de ces organismes de recherche ou de financement de la recherche. Le périmètre défini en 1993 est le fruit d'une série de luttes internes à ces administrations et reprend une partie de ces deux formules : d'une part, en renforçant le rôle d'aide à la décision avec la Mission d'analyse économique (MAE)<sup>8</sup>, d'autre part, en lui confiant non pas une fonction de recherche mais des capacités d'animation de la recherche par la récupération des crédits de la Mire concernant le domaine du travail.

On reviendra sur les effets de ce mécano institutionnel sur les usages des savoirs scientifiques, mais il s'agit d'abord de s'interroger sur les conditions qui ont rendu possible la création d'une direction dotée principalement d'un pouvoir spirituel, autrement dit de ressources symboliques plus que de ressources matérielles, celle-ci ne gérant pas directement l'allocation de moyens ni de personnels<sup>9</sup>. Ce moment institutionnel permet donc d'interroger la manière dont des enjeux scientifiques – les modes de production légitime de la science – sont travaillés et formulés dans les enjeux propres au champ bureaucratique, à savoir dans le cadre des luttes pour le pouvoir sur les instruments de pouvoir étatique<sup>10</sup>.

Si le nom et le périmètre des ministères changent régulièrement, notamment lors des changements d'équipes gouvernementales, en revanche la structure des directions ministérielles est assez stable. Cette stabilité est cependant moins vraie dans le cas du ministère du Travail. Le développement des politiques d'emploi dès la fin des années 1960 a amené ce ministère à connaître des évolutions organisationnelles importantes, par exemple avec la création de l'ANPE en 1967 ou encore la Direction de la Population et des Migrations en charge de la gestion des flux de main d'œuvre étrangère en 1966<sup>11</sup>. Surtout, en 1975 est créée la Délégation à l'Emploi (DE) et en 1981 une Délégation à la Formation Professionnelle (DFP). La première résulte de la division en deux de l'ancienne Direction générale du travail et de l'emploi créée en 1964 (DGTE). La seconde, initialement sous-direction de la Délégation à l'emploi, est le produit de la création d'un ministère de la Formation Professionnelle autonome lors de l'arrivée de la gauche au gouvernement. Les deux délégations sont à nouveau fusionnées en 1997. De même, une direction de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO) est créée en 1990. La transformation d'un simple service en une véritable direction d'administration centrale, fait donc partie d'une réorganisation plus large de ce ministère dans la période 1970-1990. Son originalité est donc plutôt à aller chercher du côté des formes organisationnelles prenant en charge les activités de production d'études et de statistiques<sup>12</sup>. La plupart de ces structures dans les ministères demeurent en effet des services – on parle de services statistiques ministériels (SSM) – et n'ont pas le statut de direction. Seule exception, la création en 1987, sous René Monory, d'une direction de l'évaluation et de la prospective (DEP) au ministère de l'Éducation

---

<sup>6</sup> Centre d'études de l'emploi, sous tutelle du ministère du Travail.

<sup>7</sup> Centre d'études et de recherches sur les qualifications, sous tutelle du ministère de l'Éducation et du ministère du Travail.

<sup>8</sup> Cette mission composée d'une petite dizaine d'économistes réalise des études macro et micro économiques ainsi que des prévisions pour les directions opérationnelles du ministère et pour le cabinet du ministre.

<sup>10</sup> <sup>10</sup> Pierre Bourdieu et Rosine Christin, « La construction du marché. Le champ administratif et la production de la "politique du logement" », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 81, n°1, 1990, p. 65-85.

<sup>11</sup> Sylvain Laurens, *Haut fonctionnaires et immigration en France (1962-1981). Socio-histoire d'une domination à distance*, Thèse pour le doctorat de sociologie, sous la direction de Gérard Noiriel, EHESS, 2006.

<sup>12</sup> Michel Blanc et Alain Desrosières, « Entre décentralisation et coordination. Une analyse des spécificités des services statistiques ministériels », *Courrier des statistiques*, n°104, p. 9-25.

Nationale qui intègre l'ancien service statistique<sup>13</sup>. La création de la DARES s'inscrit alors dans un processus de développement et d'institutionnalisation des services d'études et de statistiques, au moins du côté des ministères « sociaux », puisqu'en 1998 est créée la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) au ministère de la Santé<sup>14</sup>.

Cette transformation institutionnelle originale peut être envisagée de plusieurs manières. On peut d'abord y voir, dans une perspective fonctionnaliste, la nécessité de renforcer les outils de connaissance de l'emploi et du travail dans une période de crise économique<sup>15</sup>. Au moment où la DARES est créée début 1993, le nombre de chômeurs passe pour la première fois en France au-dessus des trois millions. Dans ce cadre, cette direction est conçue comme permettant la mise à disposition d'instruments renforçant les capacités de gouvernance et d'intervention de l'État dans le secteur du travail et de l'emploi. On peut aussi considérer ce processus institutionnel dans les formes de recomposition de l'État central vers ce que certains auteurs appellent un État stratège c'est-à-dire concentré sur les fonctions de pilotage et non plus sur la mise en œuvre concrète des politiques publiques<sup>16</sup>. Dans le prolongement de ces approches, la mise en place de la DARES peut être perçue comme un des (rares) moments de l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques<sup>17</sup>.

L'approche que l'on souhaiterait développer ici se distingue de celles-ci en remplaçant la création de la DARES dans les prises de position et les stratégies d'agents au sein du champ bureaucratique. Il s'agit alors de comprendre ce que font les entrepreneurs de cette réforme lorsqu'ils élaborent et définissent les contours d'une nouvelle direction au sein du ministère du Travail. Nous montrerons que la genèse de cette institution s'inscrit d'abord dans des luttes internes au champ bureaucratique, notamment entre une partie des hauts fonctionnaires de la direction de la Prévision au ministère des Finances, du ministère du Travail et ceux de l'INSEE (1). Ensuite, nous rendrons compte des effets de ce processus sur la réévaluation des savoirs légitimes au sein de cet espace bureaucratique là encore en insistant sur le groupe d'acteurs qui bénéficient de cette transformation institutionnelle, à savoir les statisticiens-économistes de l'INSEE et/ ou passés par l'École Nationale de la Statistique et de l'Administration Économique (ENSAE (2)).

---

<sup>13</sup> Sur la DEP, voir Xavier Pons, *L'évaluation des politiques éducatives et ses professionnels. Discours et méthodes (1958-2008)*, Thèse de science politique, sous la direction de Pierre Lascoumes et Agnès Van Zanten, IEP de Paris, 2008, p. 113 et suivantes.

<sup>14</sup> Sur le processus de création de la DREES, voir Marina Serré, *Le « tournant néo-libéral » de la santé ? Les réformes de la protection maladie en France dans les années 1990 ou l'acclimatation d'un référentiel de marché*, Thèse de science politique, sous la direction de Michel Offerlé, Université de Paris 1, 2001, p. 464-489.

<sup>15</sup> C'est d'ailleurs ce type de perspective que propose le rapport sur les fonctions d'études et de statistique réalisé par Edmond Malinvaud pour le Premier Ministre en 1997. Il précise ainsi les différentes fonctions – études, statistiques, évaluations, aide à la décision – que doit remplir une direction comme la DARES. Il fait de celle-ci un modèle à suivre pour le ministère de la Santé. cf. Edmond Malinvaud, *La fonction "statistiques et études" dans les services de l'État, rapport au Premier Ministre*, 1997, voir notamment, p. 30-39, p. 49 et p. 113-119.

<sup>16</sup> Voir notamment, Philippe Bezès, « Le modèle de l' "Etat stratège" : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du Travail*, n°47, 2005, p. 431-450 et Jacques Chevalier, « La reconfiguration de l'administration centrale », *Revue Française d'Administration Publique*, n°116, 2005, p. 715-725.

<sup>17</sup> Vincent Spenlehauer, *L'évaluation des politiques publiques en France, avatar de la planification*, Thèse de science politique, sous la direction de François d'Arcy, Université Pierre Mendès-France Grenoble II, 1998, p. 2.

## **Armer le ministère du Travail en lui donnant une expertise autonome**

Pour saisir les enjeux qui incitent les hauts fonctionnaires du ministère à renforcer la légitimité des fonctions d'études et de statistiques du ministère il faut les replacer dans les enjeux propres au champ politique et bureaucratique (b). Ceci passe notamment par la description du groupe de fonctionnaires qui portent la création de la DARES (a).

### **Des entrepreneurs de réforme situés à l'intersection du champ scientifique et bureaucratique**

C'est du cabinet de Martine Aubry, ministre du Travail (1991-1993) que vient l'impulsion. La trajectoire et la posture de "la ministre" sont ici particulièrement déterminantes. Sans retracer le parcours de la fille de Jacques Delors (née en 1950), relativement connu par ailleurs, il faut insister sur trois de ses caractéristiques importantes pour notre analyse. Tout d'abord, sa socialisation familiale – son père obtient une licence de sciences économiques à la Sorbonne avant d'entrer à la Banque de France puis au Plan, il est par ailleurs fortement imprégné d'une culture scientifique et intellectuelle – la prédispose à avoir un intérêt marqué pour les sciences sociales. Ensuite, sa formation indique une proximité avec les champs scientifiques et intellectuels plus importante que ses prédécesseurs : outre son passage par l'Institut d'Études Politiques (IEP) et l'École Nationale de l'Administration (ENA, 1973-1975), elle a obtenu une licence de sciences économiques et est diplômée de l'Institut des sciences sociales et du travail de Paris, ce qui est original pour une énarque. Son appétence pour les études se manifeste lorsqu'elle devient ministre par sa très bonne connaissance des travaux du Service des Études et de la Statistique (SES)<sup>18</sup>. De même, elle demande à ses conseillers techniques chargés des questions économiques de mettre en place un séminaire fermé où elle reçoit et discute en personne avec des chercheurs venus d'horizons différents sur les thématiques de l'emploi et du travail<sup>19</sup>. Enfin, elle avait un ancrage fort au sein de ce ministère – dans lequel elle avait réalisé la quasi-totalité de sa carrière à l'exception de son passage à la direction du groupe Péchiney – qui explique aussi en partie son investissement dans sa réorganisation et son développement.

De fait, les membres de son cabinet qui participent activement à la transformation du SES en Direction sont aussi marqués par ce profil proche du pôle le plus intellectuel de la haute fonction publique. Gilles Gateau (né en 1959), conseiller technique qui propose cette réforme, est par exemple fils d'universitaire et titulaire d'un DEA d'économie des ressources humaines et de politique sociale à Paris 1. Après avoir commencé et arrêté une thèse d'économie sur le travail associatif, il occupe des postes de chargés de mission à la direction des études de l'ANPE (1986-1989) puis à la division Synthèse<sup>20</sup> de la Délégation à l'emploi (1989-1991). Il est très intégré au milieu des économistes qui dans le cadre du Séminaire d'économie du Travail de Paris 1 font la promotion d'une approche empirique, sociale et hétérodoxe de l'économie. L'autre conseiller technique de Martine Aubry qui joue un rôle important dans la constitution de la DARES est Mireille Elbaum (née en 1958). Passée par l'ENA (voie économique, 1982), sa formation et son début de carrière lui donne une forte proximité avec le champ scientifique et l'insère dans le ministère du Travail. Après avoir occupé un poste de chargée de mission à la division Synthèse du ministère (1982-1986), elle suit un parcours particulièrement atypique pour les administrateurs civils puisqu'elle réalise sa

---

<sup>18</sup> « Quand elle est devenue ministre, elle connaissait mieux que moi beaucoup d'enquêtes et d'études du SES. C'était redoutable ». Entretien avec le chef du SES (1986-1992), 22 juin 2009.

<sup>19</sup> Entretien avec un conseiller technique de Martine Aubry (1991-1993), 23 avril 2009.

<sup>20</sup> Cette division fonctionne comme une cellule d'études opérationnelles pour le ministère du Travail.

mobilité au sein de la division emploi puis au sein du service de la conjoncture à l'INSEE (1986-1988). Elle y acquiert, à l'image de certains énarques passés par la Direction de la Prévision, la maîtrise d'une série de dispositions scientifiques constitutives d'une certaine forme de capital bureaucratique<sup>21</sup>. Ainsi, elle publie plusieurs articles, sur les thématiques de l'emploi et du chômage, dans la *Revue de l'OFCE*<sup>22</sup>, *Economie et Statistique*<sup>23</sup> ou encore la revue du ministère du Travail, *Travail et Emploi*. Elle revient ensuite au ministère comme chef adjoint du SES (1988-1990) avant de participer à la constitution de la DAGEMO en tant que sous-directrice jusqu'à ce qu'elle devienne conseillère de Martine Aubry en 1991.

Ces hauts fonctionnaires cumulent une série de caractéristiques communes : âgés d'une trentaine d'année, socialisés dans milieux proches des mondes universitaires, titulaires de thèses ou de DEA en sciences économiques, ils s'inscrivent dans le champ des économistes hétérodoxes du côté de la « socio-économie » pratiquée à Paris 1 dans le Séminaire d'économie du travail ou du côté de la macro-économie keynésienne de l'OFCE, celle-ci étant relativement déconsidérée dans cette période, et en opposition aux économistes orthodoxes. Surtout ils ont construit leur carrière autour du ministère du Travail. Cette dernière dimension est particulièrement importante. Ainsi, le renforcement de la légitimité du ministère du Travail sert aussi leur propre carrière : Mireille Elbaum devient chef de service de la DARES puis devient directrice de la DREES lorsque celle-ci est créée en 1998 dans le ministère de Martine Aubry. Gilles Gateau devient directeur des opérations, puis directeur général adjoint de l'ANPE (1993-1997) puis conseiller social de Lionel Jospin en 1997.

De manière plus globale, Pierre Mathiot a bien montré comment les hauts fonctionnaires du ministère s'étaient appuyés, parfois en la suscitant, sur la forte politisation des enjeux du chômage dès les années 1970 pour renforcer leur position dans l'espace interministériel<sup>24</sup>. Rappelons que le budget du ministère s'impose comme le second budget civil durant cette période. Ces hauts fonctionnaires ne s'organisent pas autour d'un corps comme dans d'autres ministères – les énarques au Ministère des Finances, les X-Ponts à l'Équipement – mais investissent les thématiques de l'emploi qui leur fournissent une série de positions leur permettant de circuler dans les différentes administrations participant à la définition et à la prise en charge des politiques d'emploi (ANPE, AFPA, Unedic)<sup>25</sup>. Ces hauts fonctionnaires échouent à imposer les politiques structurelles dont ils sont porteurs au début des années 1980 – notamment les politiques de réduction du temps de travail – principalement du fait du tournant libéral de 1983, mais sont en revanche en capacité de réinvestir une série de dispositions et de capitaux – ils sont ainsi souvent passés par des postes nécessitant la réalisation d'expertises tels que le Plan, les services d'études de l'ANPE, le SES ou la

---

<sup>21</sup> Pierre Bourdieu et Rosine Christin, « La construction du marché. Le champ administratif et la production de la "politique du logement" », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 81, n°1, 1990, p. 65-85. Ils distinguent deux formes de capital bureaucratique : l'une fondée sur la technicité qui suppose la maîtrise de « procédures rationalisées et formalisées, comme l'enquête statistique s'agissant de la connaissance d'un personnel ou la modélisation mathématique, s'agissant d'évaluer les coûts et les effets d'une mesure », l'autre sur l'expérience qui repose sur la connaissance des rouages internes à l'administration, ses hommes et ses règles et qui découle de l'ancienneté dans l'administration.

<sup>22</sup> L'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), fondé en 1981, est un centre d'économie de l'IEP de Paris.

<sup>23</sup> Revue de référence de l'INSEE.

<sup>24</sup> Pierre Mathiot, *Acteurs et politiques de l'emploi en France (1981-1993)*, L'Harmattan, collection Logiques politiques, 2001.

<sup>25</sup> Sur la mobilité des hauts fonctionnaires du ministère du Travail dans ces institutions, voir pour la période des années 1960, Pierre Maclouf, « Fonctionnaires au Travail : bureaucratie et personnalités au ministère dans sa période de son cinquantenaire », *Travail et Emploi*, n°110, avril-juin 2007, p. 47-75 et pour une période plus récente, Jean-Michel Eyméri, *Les gardiens de l'État. Une sociologie des énarques de ministère*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université de Paris 1, dir. Jacques Lagroye, 1999, p. 354-356.

division Synthèse de la délégation à l'Emploi – pour développer et fabriquer une série de dispositifs de politique d'emploi<sup>26</sup> et obtenir des arbitrages budgétaires favorables. L'élaboration d'une politique d'emploi fondée sur des publics en difficultés – jeunes, chômeurs de longue durée, salariés de plus de 50 ans – et sur des objectifs de réinsertion leur permet ainsi de maintenir à distance le référentiel « néolibéral » porté par les hauts fonctionnaires du ministère des Finances dont la Direction du Budget et la Direction de la Prévision<sup>27</sup>. Rappelons que la Direction de la Prévision fait l'objet d'une réorientation libérale dans les années 1980, sous la houlette de Jean-Claude Milleron et de Paul Champsaur qui deviennent ensuite respectivement directeur général de l'INSEE en 1987 et en 1992<sup>28</sup>.

### **Intensification des luttes politiques et bureaucratiques entre les Finances et le Travail et renouvellement des formes de savoirs mobilisés dans le débat interministériel**

La création de la DARES s'inscrit dans une conjoncture où les oppositions entre le ministre de l'Economie, Pierre Bérégoovoy, et la ministre du Travail amplifient les antagonismes bureaucratiques préexistants entre les hauts fonctionnaires des directions du ministère du Travail et de la direction de la Prévision et du Budget. Cette lutte s'est jouée autour de plusieurs sujets. Tout d'abord celui des statistiques du chômage. Pierre Bérégoovoy a convaincu Édith Cresson de tenter de modifier le calcul du chômage en l'appuyant non plus sur les données de l'ANPE mais sur l'enquête emploi de l'INSEE, celle-ci étant amenée à devenir mensuelle, alors même qu'Edmond Malinvaud s'y était déjà opposé en 1986. Martine Aubry s'oppose alors fermement à cette réforme ne souhaitant pas perdre l'annonce des chiffres du chômage qui a joué un rôle crucial dans la capacité de ce ministère à politiser les politiques de l'emploi<sup>29</sup>. De même, les équipes des deux ministres s'opposent vivement sur les choix à faire en matière de politique d'emploi. Rappelons que pendant cette période pas moins de trois « plans pour l'emploi » sont mis en place. Courant 1992, Martine Aubry se voit ainsi imposer par les équipes du ministère des Finances une loi qui vise à favoriser le recrutement de salariés (souvent des salariées) à temps partiel en proposant un abattement de 30% des cotisations patronales. Les mesures de baisse du coût du travail *via* des diminutions généralisée de charges sociales se développent dans les débats interministériels<sup>30</sup>. Dans ce cadre, le ministère du Travail défend plutôt des politiques ciblées, mobilisant des contrats subventionnés par l'État à destination du secteur marchand ou public et visant à aider les personnes les plus éloignées du marché du travail (jeunes, chômeurs de longue durée) à s'y insérer. De même, c'est sous la direction de Martine Aubry que les politiques actives de lutte contre le chômage émergent notamment à travers les dispositifs de contrôles plus serrés des demandeurs d'emploi mis en place par l'ANPE dans le cadre du programme « 900 000 chômeurs de longue durée ».

---

<sup>26</sup> Pour une présentation quasi exhaustive de ces dispositifs, Marie-Thérèse Join-Lambert (dir.), *Politiques sociales*, Presses de Sciences-Po et Dalloz, 1997 et sur les types de régulation qu'ils impliquent voir Philippe Garraud, *Le chômage et l'action publique. Le « bricolage institutionnalisé »*, L'Harmattan, collection Logiques politiques, 2000, notamment p. 125-150 et p. 207-216.

<sup>27</sup> Marian Serré montre le même type de formes de résistances à la domination du ministère des Finances du côté du secteur de la santé. Cependant dans ce cas, la relativisation de cette domination s'opère à travers un processus de différenciation, notamment dans les productions d'études, mais aussi par l'intégration de la contrainte financière, plus poussée nous semble-t-il qu'au ministère du Travail, au sein des directions du ministère. Voir Marina Serré, *op. cit.*, chapitre 6, p. 410-492.

<sup>28</sup> Jean-Michel Eymeri, *op. cit.*, p. 528 et Vincent Spenlehauer, *op. cit.*, p. 480-482. Plus généralement sur le tournant néo-libéral de cette Direction, Bruno Jobert et Bruno Théret, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », in Bruno Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, L'Harmattan, 1994.

<sup>29</sup> Pierre Mathiot, *op. cit.*, p. 221-228.

<sup>30</sup> Cf. Marie-Thérèse Join-Lambert, *op. cit.*, p. 275-289.

Pour autant, si les divergences sur les choix de mesure existent et marquent des différences dispositionnelles et de culture institutionnelle entre les hauts fonctionnaires des deux ministères<sup>31</sup>, il semble qu'il faille aussi prendre en compte le fait que, dans ces débats économiques, Martine Aubry et son cabinet perçoivent de manière prégnante un retard, au détriment du ministère et de ses équipes, en matière d'expertise économique<sup>32</sup>. Ainsi, ses conseillers techniques considèrent que lors des séminaires fermés organisés en 1991, les contributions du ministère sont faibles<sup>33</sup>. C'est encore ce type d'appréciation qui prévaut pour Annie Fouquet, chef d'une division au SES en 1992 ou chez Claude Seibel, administrateur INSEE, qui devient directeur de la DARES en 1993.

Annie Fouquet<sup>34</sup> : Martine Aubry voulait avoir en interne une fonction un peu de DP [Direction de la Prévision] pour damer le pion... Dans les négociations budgétaires, elle en avait assez de s'entendre dire que les dépenses qu'elle voulait faire pour la politique de l'emploi avaient des impacts macroéconomiques mal mesurés, mal gérés donc pour des raisons de bouclage macroéconomique. Elle disait : « j'en ai assez qu'on me rétorque que je suis incompétente en économie, ce n'est pas vrai, simplement je n'ai pas chez moi les moyens d'avoir les analystes qui me permettent d'avoir les arguments et de préparer les dossiers ».

Claude Seibel<sup>35</sup> : Elle voulait mettre à niveau les capacités d'expertise économique du ministère par rapport à d'autres équipes, notamment la Direction de la Prévision et peut-être aussi les économistes qui se trouvaient dans la mouvance du premier ministre de l'époque, Mr. Bérégoovoy. Des décisions qui avaient été prises suggérées par la DP avaient bousculé le ministère du Travail sur certaines initiatives, notamment portées par la Délégation à l'Emploi. Ce qui semblait le plus judicieux était de créer une mission économique à la fois structurelle et conjoncturelle dans cette nouvelle direction.

La fin des années 1980 et le début des années 1990 marquent en effet un renouvellement des approches économiques, notamment dans le domaine de l'analyse du marché du travail<sup>36</sup>, et par les stratégies des économistes orthodoxes (de l'INSEE mais aussi dans le champ académique) d'impulser une prise en compte plus prononcée du calcul économique dans l'action publique<sup>37</sup>. Ce double mouvement est largement promu par le

---

<sup>31</sup> Pour une présentation de ces différences de « doctrine » voir, Jean-Michel Eymeri, *op. cit.*, chapitre 4, et pour le ministère du Travail, spécifiquement, p. 564-566. Nous avons retrouvé assez systématiquement ces divergences d'approches et de doctrines dans les entretiens effectués avec les hauts fonctionnaires du ministère du Travail et ceux de la Direction de la Prévision. On peut aussi se reporter à la distinction opérée par Pierre Bourdieu entre « main gauche » et « main droite » de l'État, in Pierre Bourdieu, *Contre-feux. Propos pour servir à la résistance contre l'invasion néo-libérale*, Liber-Raison d'Agir, 1998, p. 9-17.

<sup>32</sup> Dans ce sens voir aussi la citation de Guillaume Pépy, directeur de cabinet de Martine Aubry, in Pierre Mathiot, *op. cit.*, p. 235-236.

<sup>33</sup> Nous ne développons pas ce point ici mais les archives de la création de la DARES, consultées au Centre des archives contemporaines, indiquent aussi l'importance de ce point dans les notes et rapports qui préfigurent sa conception.

<sup>34</sup> Entretien avec Annie Fouquet, administratrice INSEE, ancienne chef de division au SES (1989-1992), directrice du CEE (1993-2000) et directrice de la DARES (2000-2005), 12 février 2006.

<sup>35</sup> Entretien avec Claude Seibel, directeur de la DARES (1993-2000), le 13 octobre 2006 et le 7 mai 2009. Claude Seibel, né en 1934, X-ENSAE, après avoir travaillé avec Pierre Bourdieu et Alain Darbel en Algérie dans les années 1960, incarne à l'INSEE, l'une des figures ayant développé en son sein des approches sociales – en mettant le curseur sur les inégalités – et sociologiques des statistiques. Dans les années 1980, il conduit la direction qui à l'INSEE s'occupe des statistiques sociales et démographiques.

<sup>36</sup> C'est par exemple en 1992, qu'Anne Perrot, économiste à Paris 1 dans le courant orthodoxe, publie *Les nouvelles théories du marché du travail*, La Découverte, Repères, 1992. Ces théories mettent l'accent sur les processus micro-économiques – stratégies rationnelles des chômeurs et des employeurs – pour expliquer le chômage plus que sur les déterminants macro-économique comme la croissance par exemple.

<sup>37</sup> Rappelons qu'à l'automne 1991, le congrès des économistes de l'Association Française de Science Économique (AFSE), se déroule au ministère des Finances et de l'Économie à Bercy et a pour thème : Les métiers de l'économie au service de la décision. Plusieurs interventions dont celle d'Édouard Milleron, directeur général de l'INSEE, et de Paul Champsaur, sous-directeur de la Direction de Prévision, insistent sur les nouveaux outils des économistes pour imposer des fondements économiques aux décisions politiques.

Direction de la Prévision. Les différents numéros de la revue de cette direction, *Economie et Prévision*, illustrent ces évolutions. Ainsi, un numéro de 1989, sur *L'apport des données de panel à l'analyse économique* ou encore un numéro de 1990 sur *La formation des salaires, de la « loi du marché » aux stratégies des acteurs* marquent l'essor de la micro-économétrie dans l'étude du marché du travail qui combine formalisation mathématique et mobilisation de données d'enquêtes ou de sources administratives pour mettre à l'épreuve les théories économiques. Ces approches équipent le ministère des Finances des outils d'évaluation des effets des politiques de l'emploi que les équipes du ministère du Travail ne possèdent pas. Par exemple, deux chargés d'études du bureau emploi-salaire de la direction de la prévision mettent au point une méthode – en calculant des coefficients (coefficient d'appel et coefficient de création-substitution) – permettant de chiffrer les effets sur l'emploi des différents types de contrats aidés du ministère du Travail<sup>38</sup>.

Ainsi, la perte de certains arbitrages en matière de politique d'emploi mais aussi les dispositions qui amènent Martine Aubry et ses conseillers à être sensibles aux études économiques comme outil de légitimation de l'action publique, participent de la genèse de la DARES.

Au sein du ministère fédérer une direction, hein qui aurait le rang d'une direction, cela donnait plus de poids à la dimension intellectuelle et économique par rapport à la dimension administrative ou bureaucratique des autres directions, d'une part. D'autre part, du ministère du Travail vis-à-vis des autres ministères, en particulier de Bercy, cela renforçait le poids du ministère d'avoir une direction des études, évidemment qui était plus musclée, plus puissante face à Bercy<sup>39</sup>.

Les transformations affectant l'organisation et le statut des études et des statistiques au ministère du Travail appellent donc une lecture qui met en avant les stratégies de différenciation au sein du champ des administrations d'État et les différentes formes que le capital bureaucratique peut prendre. Cette analyse fait écho à celle que développent Pierre Bourdieu et Rosine Christin à propos du basculement des politiques du logement dans les années 1970. Ils montrent notamment comment les jeunes hauts fonctionnaires de la Direction de la Prévision mobilisent la modélisation économique comme un outil pour « ringardiser » les approches du ministère de l'Équipement et renverser les positions établies<sup>40</sup>. Ils insistent alors sur la technicité comme un des éléments constitutifs du capital bureaucratique et comme ressource pour subvertir les positions dans le champ. Dans notre cas, il s'agit moins d'une opposition entre deux formes de capitaux spécifiques, qu'une lutte autour de la maîtrise d'un capital technique. Les agents qui opèrent ce processus de conversion et de renforcement des usages de savoirs économiques sont d'autant plus capables de le mener qu'ils ont les dispositions et les ressources pour requalifier des enjeux scientifiques – par exemple l'opposition entre théorie et empirie ou entre micro et macro-économie – dans le champ bureaucratique.

## ***Un tournant dans les productions de savoirs légitimes au sein de l'État***

Si la création de la DARES s'inscrit dans les enjeux propres aux administrations d'État qui conçoivent l'action publique dans le domaine de l'emploi et du travail, il faut aussi la replacer dans les logiques de mobilisation et d'expansion d'une partie du corps des administrateurs de l'INSEE (a). L'imposition de certaines formes d'approches scientifiques,

---

<sup>38</sup> Voir Ivan Ermakoff et Raphael Tresmontant, « L'impact de la politique d'emploi : une estimation quantitative de certains dispositifs », *Economie et Prévision*, n°92-93, 1990.

<sup>39</sup> Entretien avec un conseiller technique de Martine Aubry (1991-1993), 23 avril 2009.

<sup>40</sup> Pierre Bourdieu et Rosine Christin, « La construction du marché. Le champ administratif et la production de la "politique du logement" », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 81, n°1, 1990, p. 65-85.

portés notamment par les statisticiens-économistes, permet alors d'observer les effets d'une telle réorganisation administrative sur les modes de production scientifique (b).

### **Le recours aux statisticiens-économistes de l'INSEE : conformation et différenciation dans l'espace bureaucratique**

Dans cette stratégie d'acquisition d'un capital bureaucratique fondé sur la technicité, les entrepreneurs de cette réforme se sont alliés avec certains administrateurs de l'INSEE pour que le projet aboutisse mais aussi pour adopter les outils mobilisés par l'adversaire (la modélisation macro et micro économique).

Il fallait renforcer la force de frappe face à Bercy. De manière un peu paradoxale... ce qui a été très délicat dans le montage de la DARES c'est qu'il ne fallait pas non plus le faire contre l'INSEE. Il fallait amadouer l'INSEE pour qu'ils adhèrent à ce projet. Déjà parce que dès qu'une institution produit des statistiques, l'INSEE a du pouvoir. Et puis, ils sont aussi pourvoyeur des compétences. Les compétences étaient du côté de l'INSEE quand même. On a joué sur cela car cela donnait à l'INSEE un poste de directeur donc de rang supérieur par rapport à celui de chef de service. Il a fallu très vite donner un gage que le futur directeur viendrait de l'INSEE<sup>41</sup>.

Dans la volonté de s'appuyer sur l'INSEE, les conseillers de Martine Aubry ont mobilisé les administrateurs de l'INSEE en poste au SES. Leur trajectoire donne des outils pour saisir les formes d'engagement dans ce processus institutionnel. Jusque dans les années 1980, le profil des administrateurs de l'INSEE recrutés au SES était relativement classique : X-ENSAE, ce sont d'abord des techniciens axés sur la maîtrise des statistiques. La seconde moitié des années 1980 est marquée elle par l'arrivée de profils d'administrateurs INSEE plus orienté sur les études et les sciences sociales. Par exemple, Alain Charraud (né en 1946), chef de la division emploi et politique d'emploi au SES (1989-1992) qui est actif lors de sa transformation – il deviendra sous-directeur à la DARES – a été recruté à l'INSEE comme chargé de mission en 1972 à la division revenus, après avoir obtenu une maîtrise de maths. Tout en travaillant à l'INSEE, il réalise une thèse sur la place des femmes dans l'organisation de la production. Il est par ailleurs un défenseur de la sociologie, qui s'est notamment développée autour du courant bourdieusien dans les années 1970.

Alain Charraud : Ce n'était pas à la mode chez les administrateurs INSEE, pour la plupart X-Ensaë... Il y avait des exceptions... Oui y avait les marxistes ou crypto-marxistes mais la grande masse étaient apolitiques, ils faisaient de la stat', c'était des techniciens, des ingénieurs. De bons ingénieurs d'ailleurs, ils m'ont appris mon métier de statisticien. Il y avait des luttes d'influence par rapport à nos patrons pour essayer de glisser de la socio, on appelait cela du commentaire alors qu'eux disaient : « Faites des commentaires à plat, décrivez ce que vous voyez dans votre enquête, pas de politique ». Nous on disait « cela n'existe pas, déjà le choix du questionnaire est politique »<sup>42</sup>.

Après avoir occupé une série de postes où il réalise des enquêtes et des études, sur les inégalités de santé notamment, c'est Paul Koeppe, administrateur de l'INSEE et chef du SES, qui vient le chercher celui-ci désirant placer un administrateur INSEE à un poste habituellement occupé par un administrateur civil ou un contractuel. Son service lance alors une série d'enquêtes d'évaluation des politiques d'emploi. Ces enquêtes sont particulièrement innovantes à l'époque. D'abord, elles articulent des questions sur la situation des bénéficiaires de ces politiques avec des questions d'opinion sur les aides apportées par l'État. Ensuite, les agents de ce service constituent et suivent les premiers panels de bénéficiaires de mesures. Elles sont aussi menées auprès des entreprises pour apprécier l'usage que ces dernières font de ces dispositifs. Enfin, pour les réaliser, ces statisticiens passent par des instituts de sondage dont ils utilisent le réseau d'enquêteurs. Cette pratique était encore très peu fréquente au début

---

<sup>41</sup> Entretien avec un conseiller technique de Martine Aubry.

<sup>42</sup> Entretien avec Alain Charraud, 27 février 2008.

des années 1990 dans les services statistiques ministériels (SSM). Cette conjoncture marque donc un tournant dans la mesure où les SSM étaient jusque là encore réticents à faire de l'évaluation des politiques publiques. Cette orientation cristallise un conflit avec les divisions des directions opérationnelles qui veulent garder la main sur les évaluations :

Alain Charraud : Il y a eu des débats à l'INSEE. L'INSEE a dit, pas de cela chez moi. Même encore Charpin [directeur général de l'INSEE au moment de l'entretien] (...) il a refusé que je participe à un groupe d'évaluation des politiques sur la région parisienne y a pas longtemps. Mais au niveau des SSM, on s'est très vite rendu compte que si l'on n'était pas dans l'évaluation qui était en train de se monter par la Délégation à l'emploi et bien on était viré. Et en plus si on n'était pas dans le coup, l'évaluation était moins bonne. Nous les statisticiens on se disait on est le garant pour empêcher la DE, l'ANPE pour dériver vers de l'auto-évaluation. On est les garants d'une évaluation indépendante et objective on peut dire.

EP : Il y avait donc une concurrence avec la Délégation à l'emploi ?

Absolument vous avez mis le doigt dessus. La Délégation ne nous demandait rien. Il y avait une sorte de concurrence auprès du cabinet. Ils avaient pondu la mesure et ils demandaient à l'évaluer. Pas de problèmes. Et là qu'est-ce qu'ils faisaient ? Ils avaient plein de sous, ils détournaient une petite partie de l'argent et ils payaient des cabinets. Mais comme par hasard c'était des évaluations bidons<sup>43</sup>.

L'implication des agents venus de l'INSEE s'inscrit donc dans les débats et les stratégies de l'INSEE au sujet de l'évaluation : la fin des années 1980 marque en effet une période de lutte entre les différents corps de l'État pour prendre en main l'évaluation. Si la direction de l'INSEE maintient une posture de retrait en revanche elle se sert de ces services statistiques dans les ministères pour que ses agents ne soient pas écartés de ces processus<sup>44</sup>. L'extrait d'entretien rend d'ailleurs compte ici des luttes de juridiction<sup>45</sup> entre les agents de l'INSEE et les énarques ou les contractuels des directions opérationnelles du ministère du Travail.

D'autres agents du SES qui viennent de l'INSEE ont un profil similaire à celui d'Alain Charraud. C'est le cas d'Annie Fouquet (née en 1946), chef de la division salaires en 1989, qui joue le rôle d'intermédiaire entre le SES, le cabinet du ministère du Travail et l'INSEE, lors de la création de la DARES. Titulaire d'un DEA d'économie à Paris 1 (mention économétrie) elle est aussi recrutée comme chargée d'études à la division « Condition de vie des ménages » de l'INSEE, au début des années 1970, sans être passée par Polytechnique et l'ENSAE. Auteur de plusieurs études, notamment sur la quantification du travail domestique des femmes au début des années 1980, elle a une culture scientifique combinant approche sociologique, démographique et économique<sup>46</sup>. Après son passage au SES, elle sera nommée directrice du CEE puis reviendra à la DARES comme directrice en 2000.

Ces exemples rendent compte des dispositions et des capitaux spécifiques des principaux entrepreneurs de la constitution d'une direction de statistiques, d'études et d'évaluation au ministère du Travail et montrent dans le même temps comment cette transformation institutionnelle s'inscrit dans les stratégies d'un certain type d'agents de l'INSEE. On rejoint ici les conclusions de Marina Serré sur la constitution de la DREES en

---

<sup>43</sup> Entretien avec Alain Charraud, *op. cit.*

<sup>44</sup> Sur le tournant corporatiste de l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques voir le chapitre 5, p. 525 et suivantes notamment, *in* Vincent Spenlehauer, *op. cit.*

<sup>45</sup> Pour Andrew Abbott, les membres de différentes professions mettent en place des stratégies visant à assurer à leur corps, profession ou discipline le monopole du traitement légitime d'un espace de pratiques et de compétences (juridiction). Andrew Abbott, *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago, Chicago University Press, 1988.

<sup>46</sup> Elle publie par exemple un manuel de *Démographie socio-économique* en 1989 avec Annie Vinokur aux éditions Dalloz.

1998 : ce montage institutionnel offre des débouchés à des agents de l'INSEE et concrétise une politique de colonisation des administrations par ce corps<sup>47</sup>. Rappelons en effet qu'à la fin des années 1980, Jean-Claude Milleron, directeur général de l'INSEE à partir de 1987, met en place un système de mobilité des cadres de l'INSEE très strict qui les obligent à changer de poste tous les trois ans dans la première partie de leur carrière. On peut cependant affiner ces conclusions et montrer que les agents qui investissent ces positions ont un profil qui les différencie des X-ENSAE, qui au même moment, renforcent les leurs au sein de la Direction de la Prévision<sup>48</sup>. Moins souvent passés par Polytechnique<sup>49</sup>, ils ont surtout une formation qui les place entre la sociologie et l'économie – tandis que les administrateurs de la Direction de la Prévision sont régulièrement des économistes orthodoxes. Ils sont passés par une série de postes « statistiques » au sein du Département de la Population et des Ménages (DPM) ou de son équivalent par la suite (la Direction des Statistiques Démographiques et Sociales) contrairement à leurs homologues de la Direction de la Prévision, en général passés par les services de la conjoncture, de la comptabilité nationale ou des études économiques. Ainsi, ces inscriptions institutionnelles actualisent l'opposition entre des profils de statisticiens – qui montent des enquêtes pour exploiter des données – plutôt marqués par des positions que l'on peut qualifier de critique vis-à-vis des approches libérales et des profils d'économistes orthodoxes utilisateurs des données<sup>50</sup>.

Les caractéristiques des entrepreneurs de cette réforme administrative impliquent alors des transformations dans les modes de productions scientifiques au sein du ministère du Travail.

### **Les effets scientifiques d'une transformation bureaucratique**

Les formes de la transformation du SES en une direction d'administration centrale mettent en jeu plusieurs niveaux de relation dans l'incorporation des sciences sociales au sein du ministère.

Tout d'abord, à travers la constitution d'une direction qui intègre, outre les fonctions d'études et de statistiques, celle d'« animation de la recherche », nous pouvons considérer qu'il s'agit là d'une forme de consécration des savoirs scientifiques dans les outils légitimes d'une administration d'État. Ainsi, ces savoirs sont placés au même plan hiérarchique que les pratiques réglementaires et opérationnelles. L'institutionnalisation des sciences dans l'État passe ici par leur reconnaissance dans son organigramme. Cette légitimité est d'ailleurs attestée par les différentes luttes autour de la possession des crédits de commandes de recherches entre les différents services et directions du ministère au moment de l'édification de la DARES en 1992. De même, le processus de création de la DARES a été le moment

---

<sup>47</sup> Bruno Jobert et Bruno Théret, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », in Bruno Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, L'Harmattan, 1994.

<sup>48</sup> Jean-Michel Eymery, *op. cit.*, p. 528-530.

<sup>49</sup> Le recrutement des administrateurs de l'INSEE opère selon deux logiques : des élèves de Polytechnique intègrent ce corps en fonction de leur rang de sortie et entrent en deuxième année de l'ENSAE ; pour les autres il s'agit de passer un concours sur épreuves. Il y a différents concours, les normaliens passant par un exemple un simple entretien sur dossier, mais le principal est ouvert à des individus passés par un cursus universitaire, en général l'économie. On retrouve beaucoup de ce dernier type d'administrateur à la DARES dans les années 1990. Il faut par ailleurs indiquer que dans les années 1970, l'INSEE comme la plupart des autres administrations, recrute des contractuels qui ne seront titularisés qu'au début des années 1990. Ceux-ci, que l'on trouve au SES puis à la DARES, ne sont pas passés par Polytechnique ni l'ENSAE.

<sup>50</sup> Sur cette opposition qui traverse le corps des INSEE, Thomas Coutrot et Georges Exertier, « La loi des grands noms...ou quand le "non-emploi" efface le chômage », *L'Année de la régulation*, vol. 5, 2001-2002, p. 253-275 et Chloé Mirau, « L' "affaire Laroque-Salanié" une controverse avortée en matière d'expertise économique et sociale », *Genèses*, n°49, décembre 2002, p110-122.

d'une réflexion sur l'implication du ministère dans la recherche. Ainsi, le cabinet de Martine Aubry a commandé un rapport à Margaret Maruani – sociologue au CNRS, spécialiste de la sociologie de l'emploi, et chargée de mission à la Mire à cette époque – sur les publications du ministère<sup>51</sup>. Ce rapport préconisait l'augmentation du rythme de parution des publications et de leur diffusion. Surtout, il proposait de renforcer l'ancrage scientifique de la revue du ministère, *Travail et Emploi*, soit en la constituant en revue du domaine « emploi et travail » donc en lui donnant une autonomie vis-à-vis de l'administration *via* un comité scientifique indépendant dirigé par un chercheur du CNRS, soit en la rapprochant du modèle des revues scientifiques par l'augmentation du nombre d'universitaires et de chercheurs dans le comité de rédaction, par la priorité donnée aux études sur les comptes-rendus statistiques, par l'ouverture à l'international et la création d'une chronique « compte-rendu d'ouvrages ». Cette dernière proposition fut retenue ce qui tend à montrer dans quelle mesure il s'agit autant de développer des travaux scientifiques dans le domaine de l'emploi que de pouvoir se revendiquer de la science *via* le contrôle d'une revue.

Ce changement institutionnel peut aussi être lu comme un moment d'institutionnalisation et d'autonomisation de la production statistique, processus entamé depuis 1945. Le rapport de Gabriel Mignot qui préfigure la création de la nouvelle direction signale d'ailleurs la « magistrature technique » assurée par le SES<sup>52</sup>. Ainsi la DARES consacre le monopole des statisticiens sur la production de données, notamment en y intégrant les dernières cellules statistiques qui subsistaient dans les autres directions. De même, parce qu'il associe étroitement statistiques et études, ce processus donne de nouvelles marges de manœuvre aux statisticiens pour élaborer des enquêtes sur les politiques d'emploi comme nous l'avons signalé ou sur les stratégies des entreprises et les conflits du travail comme nous l'avons détaillé ailleurs<sup>53</sup>.

Dans ce cadre, on observe que les entrepreneurs de cette réforme tentent tout en renforçant institutionnellement leur position de maintenir et de promouvoir au sein des administrations d'État une approche que l'on peut qualifier de « socio-économique » qui se distingue et s'oppose à l'imposition d'approches orthodoxes de l'économie et du marché du travail. Cette observation vient donc nuancer, comme l'a déjà fait Marina Serré, sur le versant des administrations de la Santé, le constat de Bruno Jobert et Bruno Théret sur l'imposition de ces approches *via* notamment les administrateurs de l'INSEE dans l'appareil d'État. Au contraire, il s'agit par la promotion d'un certain type de profils d'administrateur de l'INSEE de valoriser une approche économique et sociale – autour notamment de la question des inégalités (salariales, accès à l'emploi et aux qualifications) – mais aussi institutionnelle (valorisation des travaux de l'économie des conventions ou de la régulation) du fonctionnement du marché du travail.

Dans le même temps, force est de constater que pour augmenter les chances de puissance au sein du champ bureaucratique il faille pour ces agents adopter les techniques et les méthodes dominantes dans le champ des économistes, espace scientifique le moins

---

<sup>51</sup> Margaret Maruani, *Les publications du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle*, 1993. CAC 2000 010, Papiers du directeur de la DARES (1993-2000), article 1.

<sup>52</sup> Gabriel Mignot, *Création d'une direction chargée des statistiques, des études et de l'animation de la recherche au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle*, septembre 1992, CAC 2000 010, Papiers du directeur de la DARES (1993-2000), article 1. Gabriel Mignot, énarque, est un ancien haut fonctionnaire du ministère du Travail. Lui aussi proche des milieux scientifiques, il réalise ce rapport sur demande de Martine Aubry.

<sup>53</sup> Etienne Penissat, « Mesure des conflits, conflits de mesure. Retour sur l'histoire des outils de quantification des grèves », *Politix*, n°86, vol. 22, 2009, p. 51-72.

autonome vis-à-vis de l'État<sup>54</sup>. La constitution de la DARES vient donc consacrer non seulement les approches quantitatives mais aussi la modélisation et la formalisation économique au niveau macro et micro. Ceci se lit parfaitement dans le rapport de Gabriel Mignot<sup>55</sup> mais aussi à travers les échanges entre son auteur et une délégation du personnel du SES suite à la réalisation du rapport<sup>56</sup>.

La délégation du personnel : [Gabriel Mignot vient d'envisager le rôle de la DARES vis-à-vis de la Direction de la prévision ainsi que la prise en charge des statistiques de la formation professionnelle] On a également besoin d'agents qui ont des formations autres que statisticiennes : des sociologues... Le SES mène des études qualitatives faites à partir des monographies ; elles sont très importantes car elles permettent d'avoir une vue plus approfondie de la réalité, de comprendre les mécanismes, de dresser des typologies. Les études ne débouchent pas obligatoirement sur des statistiques, par exemple les études faites sur le travail de nuit des femmes, les chômeurs de longue durée.

Gabriel Mignot : Le découpage statistiques/ études n'est pas à réintroduire dans les structures. Je ne crois pas au qualitatif pur, tout doit finir par être quantifié ; je ne fais pas de distinguo entre statistiques et études.

La suprématie confirmée de la formalisation économique est d'ailleurs clairement marquée à travers le choix des deux responsables, Alain Gubian et Thomas Coutrot – le chef et son adjoint – de la Mission d'Analyse Économique. Les deux sont d'anciens élèves de l'ENSAE (1982 et 1978), donc possèdent un profil de statisticien-économiste, sans être administrateurs de l'INSEE. Ils profitent tous deux des vagues de recrutement d'économistes, au début des années 1980, dans les organismes d'études proches de l'État puisque le premier entre à l'OFCE, nouvellement créée, et le second au CERC<sup>57</sup>. Le premier, proche du keynésianisme, se spécialise dans la macro-économie au sein du département économétrie de l'OFCE. À la fin des années 1980, il y anime l'équipe qui réalise les analyses de conjoncture et les prévisions pour l'économie française. Il est recruté par Mireille Elbaum qui voulait un macro-économiste venu de l'OFCE. Le second part deux ans enseigner l'économie à l'Université de Brasilia avant de revenir en France et de devenir le chef du bureau des études salariales dans la division salaires du SES. Il développe alors des approches micro-économiques – inspiré par l'analyse marxiste et régulationnistes – en s'appuyant sur l'enquête REPONSE qu'il crée entre 1992 et 1993<sup>58</sup>. La mise en place de la DARES va ainsi leur apporter une plus grande visibilité dans le champ des économistes.

---

<sup>54</sup> Frédéric Lebaron, *La croyance économique. Les économistes entre science et politique*, Seuil, Liber, 2000, p. 42-82.

<sup>55</sup> « Ce dont a besoin le Ministère est de pouvoir disposer d'une cellule technique de haut niveau, d'effectif réduit, en mesure de dialoguer avec les équipes techniques compétentes en matière de prévision économiques et les commanditaires d'études et de travaux macro-économiques (Cabinet et autres directions principalement). (...) Une partie des travaux correspondants [référence aux thématiques prioritaires définies dont notamment « l'analyse formalisée de l'emploi du revenu, le fonctionnement des marchés internes et externes du travail »] pourrait être sous-traités mais l'objectif est que cette cellule devienne un partenaire "incontournable" des débats internes à la sphère gouvernementale et un membre à part entière de la communauté des experts. (...) les activités de la cellule ne seront pas circonscrites aux aspects macro-économiques et sectoriels. Elles incluent aussi la micro-économie, l'étude des comportements au niveau de l'entreprise : la cellule doit en effet pouvoir dialoguer avec les centres d'études et de recherches qui effectuent des travaux sur ce thème », *Création d'une direction chargée des statistiques, des études et de l'animation de la recherche au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle*, Rapport de Gabriel Mignot, septembre 1992. Gabriel Mignot, énarque, est un ancien haut fonctionnaire du ministère du Travail. Lui aussi proche des milieux scientifiques, il réalise ce rapport sur demande de Martine Aubry.

<sup>56</sup> Compte-rendu dactylographié du 7 juillet 1992 de l'entrevue entre la délégation du personnel du SES et Gabriel Mignot, le 23 juin 1992. CAC 2000 010, Papiers du directeur de la DARES (1993-2000), article 1.

<sup>57</sup> Centre d'études des revenus et des coûts. Peuplé de chargés d'études hétérodoxes, ce centre est dissout par Édouard Balladur en 1993.

<sup>58</sup> Etienne Penissat, *op. cit.*

On comprend alors que les contractuels recrutés dans les années 1970-1980 moins dotés de compétences en statistique et en économétrie et dont la formation universitaire s'inscrit dans des disciplines moins « mathématisées » – économistes (non économètres), sociologues, philosophes, juristes – perçoivent la constitution de la DARES comme un moment de dévaluation de leur position. Ainsi, ce sont les agents issus de l'INSEE qui récupèrent les postes de directions au sein de la nouvelle structure. Les lettres envoyées par ces contractuels au chef du SES illustrent alors ce sentiment de déclassement. Tel contractuel, intitulant sa lettre « A ceux qui ont la mémoire courte : du passé faisons table rase... (Chant folklorique du siècle dernier) », constate amèrement qu'avec la création de la DARES « l'histoire se fait sans eux »<sup>59</sup>. Tel autre dénonce le processus « technocratique » en ces termes :

Par sa référence constante, mais purement magique et incantatoire à la rationalité scientifique. Pas de réflexion sur la recherche, les études, terrain (homme de). Par sa référence non moins constante, et, sans aucune distance critique, à des procédures et des principes méthodologiques qui ont fait long feu depuis longtemps : à la modélisation ». Par un goût excessif et suspect pour les experts avec de surcroît un glissement de sens qui s'opère à la faveur d'une série d'égalités présentées comme allant de soi ; discours scientifique= discours d'experts, expert= homme compétent ; homme compétent= économiste ; voire statisticien économiste. Ainsi la boucle est bouclée : comme il faut des modèles, il faut des statisticiens économistes. Or comme il y aura des statisticiens économistes on pourra constituer des modèles<sup>60</sup>.

Avec la persistance et renforcement des positions de certaines approches des sciences sociales et des politiques d'emploi et de travail, la création de la DARES marque aussi le renouvellement des profils d'agents qui s'y investissent et par la même des formes de savoirs qui y sont pratiquées.

## Conclusion

La reconfiguration institutionnelle liée à la création de la DARES et avec elle la reconfiguration des savoirs et des modalités de leur production, s'analysent d'abord à travers les enjeux propres au champ bureaucratique, ici d'une part, les luttes entre les hauts fonctionnaires du ministère du Travail et du ministère des Finances et d'autre part, l'expansion des positions contrôlées par le corps des administrateurs de l'INSEE – et plus généralement les statisticiens-économistes formés à l'ENSAE – dont on a montré qu'il était lui aussi traversé par des oppositions concernant les approches et les positions économiques. Dans une conjoncture où les débats concernant les choix de politiques économiques, les formes d'organisation de l'État et les outils légitimes dans les processus de décision s'intensifient, une partie des hauts fonctionnaires du ministère du Travail cherche à légitimer leur position en se dotant d'une plus grande visibilité et de nouvelles ressources en matière d'expertise économique. L'opération conjugue ainsi une logique de conformation – il s'agit de s'aligner sur les formes légitimes de l'exercice de l'économie en vigueur dans ce champ et dans les administrations dominantes du champ bureaucratique – et une logique de différenciation, en choisissant des chargés d'études capables de fournir à leur institution de productions différentes de celles des autres administrations conformes aux positions « sociales » défendues par le ministère. Ce changement institutionnel produit des effets de structuration du champ académique – qui s'opèrent sur un temps plus long – notamment en valorisant les approches économétriques autrement dit la maîtrise des techniques de

---

<sup>59</sup> CAC 20060530, article 1.

<sup>60</sup> « Ce projet de restructuration paraît technocratique dans son principe, procédurier dans ses modalités d'application », lettre dactylographiée, CAC 20060530, article 1.

formalisation et de travail sur des données d'enquête<sup>61</sup>. Ceci contribue alors à délégitimer les chercheurs dépourvus de ces compétences, notamment la grande partie des sociologues et des économistes les plus proches d'une approche socio-économiste.

---

<sup>61</sup> Sur l'imposition de ces méthodes dans les années 1990, voir par exemple, Cheng Hsiao, *Panel Data Analysis. Advantages and Challenges*, Institute of Economic Policy Research (IEPR) Working Paper 06.49, University of Southern California, May 2006; E. Han Kim, Adair Morse, Luigi Zingales, « What Has Mattered To Economics since 1970 », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 20, n°4, 2006, p. 189-202; plus spécifiquement pour le cas Français: Patrick Sevestre, « L'enseignement de la micro économétrie. Quels atouts ? Quelles difficultés ? », *Revue d'Economie Politique*, vol. 117, n°3, p. 441-454 et Daniel Cohen, « Les économistes arrivent souvent après la bataille », *Alternatives Économiques*, hors-série n°57, 3<sup>ème</sup> trimestre 2003, p. 57-59