

Démocratie, statistiques et pressions politiques par Julie Herviant

Certains pays auraient triché pour être qualifiés à l'entrée dans l'euro ou pour continuer de satisfaire aux critères de Maastricht. Après les statistiques fausses présentées par la Grèce avant son entrée dans l'euro, Bruxelles pose des questions sur la dette publique de l'Italie.

La dénonciation des « tricheurs » pointe des questions plus générales qu'il n'y paraît. Les ministres des finances font porter le débat sur le contrôle du travail des instituts de statistiques nationaux par Eurostat, l'agence européenne. Mais ne faut-il pas poser le problème du comportement des autorités ? Est-il normal que celles-ci fassent pression sur la statistique publique ? Une statistique indépendante est un outil de la démocratie. Si cette indépendance est contestée par les autorités, n'est-ce pas le fonctionnement de la démocratie qu'il faut interroger ?

Jusqu'à présent les politiques font comme s'ils n'étaient pas concernés par les pressions exercées sur les statisticiens. Ainsi, le Conseil Ecofin des ministres des Finances de l'Union européenne (UE) affirme : « Le Conseil (...) estime que la compilation et la présentation de statistiques destinées à la procédure concernant les déficits excessifs ne peuvent être influencées par des échéances politiques et électorales. Des statistiques de qualité supérieure constituent un élément essentiel pour les politiques européennes. Le Conseil estime que les points suivants sont déterminants pour garantir cette qualité : la probité, l'indépendance et l'obligation de rendre des comptes exigées des personnes qui compilent les données, ainsi que la transparence des méthodes de compilation, étayées par les arrangements institutionnels appropriés. Il serait dès lors avisé de mettre au point des normes européennes minimales pour l'organisation institutionnelle des autorités compétentes en matière de statistiques » .

Si l'indépendance est citée, la probité professionnelle et la transparence des méthodes des statisticiens apparaissent comme les questions majeures. L'obligation de rendre des comptes est – justement – exigée des techniciens, mais on comprend que les ministres ne seraient pas concernés par le fait d'influencer ces derniers pour des considérations politiques. Ils s'érigent en juges de la situation et en prescripteurs des solutions institutionnelles.

Rappelons que pour joindre la zone euro, il faut satisfaire à des critères chiffrés de niveau (déficit des comptes publics, endettement extérieur, inflation, stabilité de la monnaie nationale). Au vu de leur respect, le Conseil Ecofin décide qu'un pays « entre » dans l'euro, ou peut être sanctionné pour non-respect durable du critère de déficit public.

Les critères de Maastricht ont été adoptés en 1992 alors que le gouvernement allemand et son opinion publique étaient réticents à abandonner le deutschemark. Le texte visait à rendre « objective » la constatation d'une orthodoxie monétaire et budgétaire par des pays ayant mauvaise réputation.

Les techniciens du chiffre public produisent les indicateurs correspondants et les transmettent au Conseil Ecofin. Les ministres prennent alors les décisions d'entrée dans l'euro, et éventuellement de sanctions dans le cas de non-respect. Dans les textes, la répartition des rôles entre les techniciens et les politiques paraît claire. La réalité est moins limpide.

Des questions politiques ont marqué la marche vers la monnaie unique : peut-on créer la zone euro sans l'Italie, un membre fondateur de l'UE ? Peut-on refuser l'Espagne ? Avec l'approche de l'élargissement, l'intégration préalable de la Grèce à l'euro s'est posée.

Ces questions légitimes ne posent pas de problèmes de démocratie. Sauf lorsque les politiques ne veulent pas assumer des décisions qui leur reviennent. Alors, des pressions directes ou indirectes, voire une certaine autosuggestion des responsables statistiques, peuvent se manifester pour favoriser le résultat. Des comportements d'autant plus probables que les décideurs politiques veulent s'abriter derrière une procédure technique.

Le déport de la responsabilité politique vers l'argument technique sape la démocratie. Il conduit à appuyer des décisions importantes sur des arguments mensongers qui ne sauraient rester cachés ; les institutions en sont affaiblies au-delà des faits incriminés.

Pour une démocratie solide, il est essentiel de rendre à César ce qui lui appartient, et donc aux ministres des finances leur responsabilité de décider. Lorsque ces derniers ont pris des décisions dépassant l'application mécanique des critères, comme lors des dépassements des déficits publics de l'Allemagne et de la France, il n'y a d'ailleurs pas eu d'interférence politique sur l'information produite par les experts sur le non-respect des critères de Maastricht par Berlin et Paris.

La méthodologie statistique pour les indicateurs des critères est développée par Eurostat, en coordination avec les institutions nationales qui font les calculs. Le monde économique réel étant complexe et en évolution permanente, des choix significatifs sont à faire en continu. Eurostat doit pouvoir réagir dans le cadre de la méthodologie du « Système européen des comptes » et du manuel sur la « Procédure de déficit excessif ». L'exigence première est d'assurer la transparence méthodologique et de garantir dans les faits l'indépendance technique des institutions statistiques des États membres, nécessaire à la transparence de la comptabilité nationale. Cette exigence s'adresse aussi à Eurostat.

Préconiser comme a priori une réforme du statut des institutions statistiques est dangereux pour cette indépendance technique. La statistique publique s'appuie sur les systèmes d'information propres à chaque pays. Meilleure est son insertion dans les institutions, et plus la statistique publique est à même de collecter une information riche produisant de bons indicateurs. La situation française est enviée à l'étranger. Introduire un changement institutionnel dans un système solide est une façon sûre d'affaiblir la qualité des données produites et par conséquent de rendre les institutions plus vulnérables aux pressions.

Pouvoir traiter séparément le statut des institutions statistiques et l'indépendance de leurs travaux vis-à-vis du pouvoir politique est l'honneur et la force d'une société démocratique. En France, les personnels travaillant dans les institutions statistiques, les hauts fonctionnaires, les acteurs économiques et sociaux, les médias et la classe politique, les citoyens comme les associations et les syndicats, partagent la responsabilité de garantir l'indépendance des travaux.

Si l'atteinte à l'indépendance des travaux doit recevoir une sanction qui doit rester politique et citoyenne, on peut aussi agir sur les comportements. Pourquoi ne pas garantir une immunité administrative à ceux qui seraient amenés à dénoncer une pression politique sur le travail statistique ? Et pourquoi ne pas prévoir une responsabilité administrative et pénale pour ceux qui exerceraient une pression politique sur les travaux statistiques, comme pour les responsables des institutions statistiques qui ne respecteraient pas la probité professionnelle dont ils sont garants ?

La tentation de faire pression sur la statistique publique est récurrente, sur l'Insee comme sur les services statistiques des ministères. L'expérience montre que l'indépendance de la statistique publique a été défendue avec succès sans faire du statut de ces institutions un enjeu.

Julie Herviant est secrétaire générale du syndicat national CGT de l'Insee.