

## Séance plénière

# Quand la politique se mêle d'indicateurs

### Jan Robert SUESSER

La séance de cet après-midi est intitulée "quand la politique se mêle d'indicateurs".

Si l'on avait eu à traiter de ce thème il y a quelques années, on se serait concentré sur la crainte, totalement justifiée d'ailleurs, des manipulations de chiffres et les réponses à y apporter. Cela peut encore se produire. Ce qui est arrivé en Grèce avec la comptabilité nationale fournit un exemple qui a été récemment très médiatisé.

Il a paru aux organisateurs de cette journée que la relation entre statistique, indicateurs et politique s'est grandement complexifiée depuis une quinzaine d'années. Les trois exposés qui vont suivre vont nous donner un aperçu des enjeux. Le premier exposé sera à l'échelle mondiale, le deuxième à celle de l'Union européenne, le dernier hexagonal. Ces exposés et les deux commentaires vont nous informer sur des sujets peu connus, et peu discutés dans le cadre des pratiques professionnelles des statisticiens. Peut-être à l'exception de la LOLF qui serait un des rares cas où a eu lieu une certaine sensibilisation dans notre milieu de statisticiens publics. Mais ce serait l'exception qui confirme la règle.

En fait, ces trois exemples vont illustrer comment notre responsabilité professionnelle vis-à-vis de la société, des utilisateurs, va souvent au-delà de la qualité des chiffres que nous fournissons.

Sans retarder davantage, je vais introduire le premier exposé que va nous faire Enrico Giovannini.

Enrico a eu des responsabilités dans la statistique italienne et dans beaucoup d'autres endroits. Actuellement, il est directeur de la statistique à l'OCDE. Il défend dans l'arène internationale l'idée d'indicateurs internationaux clefs comme une réponse à trois questions :

- Donner une vue simplifiée mais juste de la société
- Contribuer à une connaissance partagée entre tous les citoyens
- Rendre les autorités politiques comptables de leur action vis-à-vis de la société.

L'idée d'une statistique au service de la démocratie apparaît bien comme au cœur de son approche.

Je vais lui donner la parole pendant 15 minutes afin qu'il nous fasse entrer dans son univers et nous donne les clefs pour en faire éventuellement une approche critique. Je le remercie d'avoir accepté de s'exprimer à cette tribune et en français ; il a l'habitude de parler dans sa langue ou en anglais.

### Indicateurs, démocratie et décisions politiques : le débat international

#### Enrico GIOVANNINI

Merci de cette opportunité pour présenter le projet de l'OCDE qui, de mon point de vue, est vraiment important pour le futur de la démocratie et de la statistique au niveau mondial.

Le point de départ de la réflexion, c'est la société de la connaissance, qui est la base de la stratégie de Lisbonne. Il y a quelques mois, j'étais dans une réunion d'entrepreneurs italiens. Je demandais : "Oui, mais la connaissance de quoi ?" Il y a eu un grand silence. Je vais essayer de montrer que la statistique peut vraiment contribuer au développement de la démocratie, en particulier dans le contexte de la société de la connaissance.

Je pars avec deux phrases fortes :

"Information n'est pas connaissance." Albert Einstein. "Partage la connaissance, c'est la voie pour l'immortalité." Dalai Lama. J'espère qu'il a raison !

« Attention à la connaissance qui n'est pas vraie ! Elle est très dangereuse, plus que l'ignorance. » Bernard Shaw.

Quelles sont les hypothèses émises par les décideurs ? Ils sont rationnels, ils utilisent l'information disponible. Ils essaient de maximiser ou de minimiser les fonctions qui sont la base de la théorie économique et politique aujourd'hui. Pouvons-nous simplement prendre ces hypothèses comme vraies, sans essayer de les tester ? Je veux prendre un exemple pour le citoyen, les entreprises et les décideurs.

C'est une étude faite par les Américains sur un échantillon pour voir quelle est la connaissance des Américains sur les indicateurs les plus importants : le PIB, l'inflation, les impôts, etc. La réponse au questionnaire est un peu brutale.

La conclusion est qu'il n'y a pas vraiment de homo economicus, dans le sens de la théorie économique. En fait, le résultat montre que tout le monde utilise l'idéologie pour prendre des décisions, pas vraiment l'information. C'est vrai aussi pour les entrepreneurs et les entreprises.

A la fin des années 1980, les journaux disaient : "Le trafic Internet va doubler et l'e-commerce sera un digital tsunami". Beaucoup de gens ont investi dans ces secteurs sur cette base.

Un indicateur dit que le Botswana, du point de vue de la compétitivité, est mieux placé que l'Italie. Peut-être.

Peut-être, mais j'espère que personne ne va utiliser cette information pour investir au Botswana et pas en Italie. Chaque année, en Italie, on voit de tels chiffres. Le Botswana ? L'Italie ? Il y a aussi un cas de succès : la décision pour l'euro. Mais, comme Jan Robert Suesser l'a indiqué, nous avons découvert qu'il y avait des problèmes avec la Grèce.

Un Premier ministre d'un pays du G7 disait : "J'ai vu des statistiques sur notre système scolaire ; elles sont terribles. Je ne sais pas si les statistiques sont vraies ou pas, ce n'est pas important, je m'en moque, parce que j'ai décidé d'aborder cette question vraiment importante." En conclusion, comme tous ces exemples le démontrent, il y a une asymétrie entre la théorie, les hypothèses que nous avons mises à la base de ces théories et la pratique. En fait, l'importance de l'information est très claire dans toute la théorie, pas seulement la théorie économique, mais aussi la théorie politique.

Aujourd'hui, nous sommes bombardés d'informations qui n'apportent pas une valeur ajoutée à la connaissance. Quand nous ouvrons les journaux, nous sommes bombardés de chiffres dont la qualité est variable. A la fin, il existe le risque de dire : "C'est trop compliqué, je vais déléguer la décision." C'est une question pour la démocratie : y a-t-il une tentation de déléguer aux autres des décisions ?

Pour évaluer le progrès d'un pays au-delà du PIB et des indicateurs économiques, les indicateurs de bonheur sont de plus en plus souvent mentionnés dans la presse.

Le roi du Bhoutan a décidé de prendre comme indicateur clef pour le succès de sa politique le

bonheur. J'étais en Corée il y a quelques semaines pour expliquer à la télévision coréenne que les indicateurs de bonheur sont intéressants, mais qu'il y a un risque ! Je viens d'Italie, je peux voir le risque : si le gouvernement contrôle beaucoup de médias, la propagande sert juste à convaincre tout le monde que tout va bien, même si les indicateurs économiques et sociaux montrent quelque chose de différent.

Il y a une demande dans la société pour mesurer le progrès mais il n'y a pas vraiment une réponse de la statistique organisée, pas seulement de la statistique, pas seulement des statisticiens. La question est pour la société entière.

Il y a donc trois grandes approches pour essayer de donner une vision globale du progrès d'un pays :

- L'extension des comptes nationaux vers le compte de l'environnement, les comptes sociaux, etc.
- Prendre beaucoup d'indicateurs, faire un indicateur composite. Il y aura de grands problèmes pour choisir le poids de constituants des indicateurs. Tout va devenir très subjectif. Cela ne donnera pas la possibilité de comprendre ce qui se passe.
- Les indicateurs clefs, c'est-à-dire une sélection faite de la complexité de la richesse statistique d'un pays, une sélection pas faite seulement par le gouvernement, par les syndicats, par tout autre groupe social, mais pourquoi pas, faite ensemble.

Le mot clef, c'est l'idée que la connaissance, le choix des indicateurs sont partagé. Cette idée développée aux États-Unis, en Irlande, en Australie, dans les pays nordiques, en Europe, va progresser partout dans le monde. Aux États-Unis, il y a 400 initiatives au niveau local. C'est vraiment la société civile qui essaie de s'emparer de cette idée pour mesurer l'évolution du pays, de la région, mais aussi pour rendre compte de l'efficacité d'une politique.

L'OCDE a organisé en 2004 un forum mondial sur les indicateurs clefs. Nous avons eu beaucoup de participants (540 personnes). Nous avons fait une diffusion vidéo sur Internet. Onze mille personnes dans le monde ont suivi la conférence, en particulier dans les pays en voie de développement.

La conclusion du forum a été que les indicateurs clefs et les initiatives qui les reprennent étaient très utiles, comme une nouvelle « institution » dans les pays dans le cadre de la société de l'information et de la connaissance. Il faut un

leadership qui prend cette idée dans chaque situation et qui la présente au reste de la société. Mais l'élément clef ici est le fait que la sélection des indicateurs soit vraiment faite de manière partagée.

Quelles sont les activités que nous avons maintenant lancées pour poursuivre ce projet ? Nous allons organiser un deuxième forum en 2007 à Istanbul, avec des conférences dans différentes régions du monde, en Amérique du Sud, en Asie, au Moyen-Orient, en Afrique. Un site web a été créé, qui est disponible. Nous avons décidé de lancer un projet horizontal à l'intérieur de l'OCDE pour la mesure des progrès et pour le policy making (la décision politique).

Nous avons également développé le « Factbook de l'OCDE ». L'OCDE a sélectionné des indicateurs clefs sur la base de l'expérience. Toute la base de données est disponible en ligne, sans frais d'accès, donc ouverte à tout le monde. J'espère que ce projet va aider la France et les autres pays à s'approprier les bonnes pratiques, à échanger pour progresser dans cette direction. Merci beaucoup.

#### **Jan Robert SUESSER**

Merci beaucoup pour cet exposé, qui a apporté des informations sur des préoccupations parfois inattendues quand elles viennent de l'OCDE. Je voudrais ajouter deux choses. D'abord, contrairement à beaucoup d'instituts de statistique, l'INSEE, plus généralement la statistique française, n'était pas présent en tant que tel à la première initiative de 2004 qui s'est tenue à Palerme, ni pour critiquer la faisabilité politique et technique des propositions qui ont été rapidement exposées là ni pour proposer des pistes de réflexion alternatives.

Or, étant absent d'un terrain où s'élaborent des réflexions aussi importantes que celles portées dans le forum mondial impulsé par l'OCDE, on risque rapidement de ne pas être dans la meilleure situation pour émettre de façon audible des critiques au débat. La position de retrait de l'INSEE n'est pas celle adoptée par beaucoup d'autres acteurs équivalents.

Ensuite, l'Australie, avec ses traditions culturelles et ses traditions politiques, fait des pas concrets dans l'optique générale évoquée par Enrico Giovannini. Sur le site de l'Institut statistique australien, on trouve la façon dont ils veulent rendre publique l'expérience qu'ils mènent.

#### **Enrico GIOVANNINI**

Sur le site de l'OCDE, il est possible d'avoir tous les liens aux instituts qui ont lancé des

expériences statistiques en lien avec ce que je viens de vous présenter.

#### **Jan Robert SUESSER**

A ce stade, je comprends que les syndicats de l'INSEE ne portent pas de jugement sur ce qui se fait en la matière. Mais ils veulent attirer l'attention sur le fait qu'il faut le savoir, qu'il faut y réfléchir et que cela fait à l'évidence partie du débat sur la relation entre la démocratie et la statistique publique.

Le deuxième exposé parlera de l'Europe, au sens de l'Union européenne. Certains pays qui n'y sont pas souhaitent que l'on fasse la différence entre l'Europe et l'Union européenne, qui n'en est toujours qu'une partie. En France, il y a relativement peu de débats sur l'apport des indicateurs européens au service d'une démarche démocratique. On peut dire de façon schématique que lorsque l'on pense à l'apport des indicateurs européens en France, la manière d'appréhender les critères de Maastricht est un cas type. Le plus souvent, le public perçoit les critères de Maastricht comme des indicateurs qui sont là pour punir ceux qui ne les respectent pas. Je caricature bien sûr, mais cette façon de penser est très présente dans notre pays.

Si l'on y réfléchit plus politiquement, l'utilisation faite des critères de Maastricht, au moins jusqu'à la crise récente engendrée par leur non respect durable par la France et l'Allemagne, suggérerait que « le chiffre », les indicateurs, s'imposait de façon mécanique à la décision politique. Un tel automatisme entre la valeur prise par un indicateur et une conséquence en terme de décision politique interroge à l'évidence sur le processus démocratique.

La crise, avec le non respect durable de ces critères par des États membres au poids économique majeur, n'a pas levé l'ambiguïté de la relation entre l'indicateur et la décision, même si cela a conduit à revenir à l'esprit de ce qui était écrit dans le Traité de Maastricht, qui donne aux Conseils (Conseil des ministres, Conseil européen) la responsabilité de prendre les décisions au vu du respect des critères, sans lien d'automatisme.

La relation entre les indicateurs européens et les politiques de l'Union européenne est bien plus complexe que ce que je viens de dire sur les critères de Maastricht.

Nikolaus Wurm, chef de l'unité en charge des indicateurs clefs européens à Eurostat, va nous en dire plus. Je le remercie de le faire en français. Il parle en public dans notre langue encore moins souvent que Enrico Giovannini.

## Indicateurs européens et statistique nationale

### Nikolaus WURM

Je suis doublement honoré aujourd'hui. D'abord, parce que je suis ici. Ensuite, parce que je ne devrais pas être ici.

L'invitation était adressée à ma supérieure hiérarchique qui avait acceptée avec enthousiasme mais qui s'est désistée lorsqu'elle a appris qu'elle devait parler français !

### Jan Robert SUESSER.

Elle avait effectivement accepté de venir sans hésiter.

### Nikolaus WURM

Je dois préciser que je vais exprimer une opinion personnelle, mais cela me semble être en ligne avec l'esprit de ce colloque.

Je commence par un constat : aujourd'hui, la statistique européenne est primordiale. La demande à laquelle elle répond est en forte croissance. Je suis suffisamment ancien pour me rappeler d'autres moments. Nous n'avons pas produit pour la poubelle, mais il y a vingt ans, la base de nos utilisateurs était assez mince.

Le grand tournant a eu lieu au début des années 1990 avec l'union monétaire, où la statistique et les indicateurs ont pris une importance primordiale.

Je vous donne quelques exemples où les indicateurs statistiques ont un effet direct sur la décision.

Il y a l'éligibilité aux fonds structurels. Vous savez que c'est le PIB régional et certains chiffres de l'emploi qui déterminent l'éligibilité des régions aux fonds structurels. L'union économique et monétaire est connue par tous les statisticiens. C'est le PIB, les chiffres de la comptabilité nationale, les prix et autres indicateurs qui mesurent le respect du Pacte de stabilité. Mais il y a aussi des éléments assez anciens, comme le financement, les ressources propres du budget communautaire. La façon dont les États membres doivent contribuer au budget communautaire est décidée par des chiffres statistiques établis par Eurostat, bien sûr, en collaboration avec les États membres. Cette collaboration est en principe très efficace.

Il existe une certaine tendance, peut-être plus accentuée au niveau européen, que la décision politique, le débat politique soient remplacés par une approche technocratique. On se cache derrière les chiffres. Je ne pense pas que les

statisticiens apprécient beaucoup cela. C'est un abus de la statistique de la part des politiques.

Un des problèmes est qu'il n'y a pas vraiment de débat européen, d'opinion politique européenne, de discussion européenne, de médias européens. Très souvent, la manière par laquelle les populations se prononcent par rapport au projet européen est en s'opposant à certaines mesures, avec une certaine violence.

Nous évaluons des politiques, nous observons avec nos indicateurs statistiques le fonctionnement du marché intérieur. Pour certaines politiques sectorielles, par exemple le secteur sidérurgique, pour certaines entreprises, il y a une forte demande pour nos chiffres. Il y a les investissements directs pour mesurer la compétitivité, l'attractivité d'une économie.

Nous contribuons assez fortement à des rapports de différente nature. Je peux donner comme exemple le rapport au Conseil européen de printemps, qui a eu lieu la semaine dernière, où nous mettons les indicateurs structurels. Bien sûr, nous faisons des rapports sur les critères de convergence de l'Union économique monétaire, mais aussi des annexes statistiques aux rapports sur la cohésion des régions en Europe.

Un autre usage des indicateurs produits par Eurostat a été mentionné par mon prédécesseur. Monsieur Giovannini a parlé de la stratégie de Lisbonne. Les indicateurs statistiques servent à fixer des objectifs réalistes et à mesurer comment on les atteint ou pas.

Avec les élargissements qui se sont succédé assez rapidement, on est confronté à une construction complexe, avec vingt-cinq États membres qui ont des histoires, des situations économiques et sociales assez hétérogènes. Il n'est pas simple de trouver des indicateurs pertinents pour tout le monde. Je suis certain que ce problème est encore plus accentué au niveau mondial. Il faut trouver des indicateurs aptes à décrire des situations des pays de différents continents.

Le vrai défi de la statistique européenne, c'est la comparabilité entre pays pour assurer, d'une façon ou d'une autre, un traitement égal entre des États membres. Si on pense à des mécanismes budgétaires, aux dépenses du budget communautaire, ce n'est pas quelque chose de trivial.

Un des axes du défi de comparabilité est le souci d'avoir un développement harmonieux et synchronisé, dans la mesure du possible, de la statistique dans les États membres. Je peux vous assurer que tel n'est pas le cas. On n'a pas vraiment un développement synchronisé.

Chaque fois que l'on a de nouveaux projets, il y a des résistances, simplement dues au fait que les situations dans les États membres sont encore fortement hétérogènes.

Les influences d'origine politique s'exercent sur la statistique européenne. Il reflètent des intérêts économiques et financiers. Au bout du compte, nous voyons un peu partout que les États membres -c'est bien légitime- essaient d'améliorer leur position nationale par rapport à celle des pays voisins ou d'autres pays. Ils ne font pas cela brutalement, mais ils trouvent des critères objectifs et scientifiques. Et, à l'issue des discussions, il faut que tout le monde soit d'accord sur l'indicateur retenu.

D'autres aussi veulent peser en exerçant leurs influences. Ce sont les directeurs généraux de la Commission qui ont des objectifs politiques, les cabinets des commissaires, les gouvernements nationaux, bien sûr, mais aussi des milieux économiques, des fédérations, des branches industrielles, des fédérations spécifiques dans certains secteurs d'entreprises.

Nous, statisticiens, nous voulons avoir des utilisateurs. Nous les écoutons, nous les consultons. Il est légitime que les utilisateurs exercent une certaine influence. Mais la transparence totale doit être assurée sur la provenance de tels types d'influence.

Il existe d'ailleurs toujours un danger d'anticipation d'une influence présumée qui ne s'exerce pas véritablement. Parfois, on va prendre en compte des choses qui ne se sont pas dites ou pas encore dites. C'est surtout le cas lorsqu'il s'agit de sujets en rapport avec l'autorité budgétaire ou avec certains clients privilégiés, tels que la Banque centrale européenne. Mais il y en a d'autres ! Parfois, on écoute des choses qui ne sont pas dites.

Quand se matérialisent les influences ? A la préparation de toute législation. C'est normal et légitime, j'ai vécu cela dans la phase préparatoire du nouveau système Intrastat mis en place au début des années 90. Il y a eu des lobbyings très vastes des milieux économiques, mais aussi des États membres. Encore aujourd'hui, lorsqu'un pays, par exemple un pays candidat, est en train d'établir la division de son territoire selon les unités territoriales statistiques, il attend des choix faits qu'ils lui apportent un maximum d'éligibilité pour tout type de fonds structurels.

Bien sûr, ces volontés d'influencer s'exercent pour les choix méthodologique concernant la construction des indicateurs macroéconomiques où chaque pays argumente pour obtenir un

traitement qui va favoriser sa situation face aux procédures. Je ne critique pas cela, c'est tout à fait légitime. L'influence est subtile. On peut faire valoir des particularités nationales. On peut aussi -on a de nombreux cas- obtenir des dérogations pour ne pas être soumis à certaines obligations ou avoir certaines exonérations temporaires ou même permanentes.

On a aussi des influences qui vont s'exercer au moment de la publication des données. On travaille naturellement en lien avec la Direction Générale utilisatrice principale. On discute avec les collègues. Ils disent : "Penses-tu vraiment que c'est le moment de mettre cela ? Faut-il présenter cela de cette façon ?" Souvent, ils contribuent à la publication, ils écrivent des articles, des textes. Ils peuvent aussi être les financeurs du travail statistiques.

Autre exemple. En 2000, les chefs d'État et de gouvernement ont fixé l'objectif de faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus compétitive dans le monde. Dans certains domaines, des objectifs chiffrés ambitieux ont été fixés. Il suffit d'ouvrir les journaux en France ou en Allemagne, et dans beaucoup d'autres pays pour voir la difficulté de les respecter. Des rumeurs -bien sûr, je ne suis pas au Conseil européen- disent qu'un chef d'État aurait dit l'année dernière, alors que le financement de la recherche et du développement dans sont pays atteignait 1,3 % pour un objectif européen de 3 % : " Vous arrêtez une fois pour toutes de nous emmerder avec vos chiffres ". Et, effectivement, ils n'aiment pas lire de tels écarts dans les chiffres, surtout pas à un moment où la presse internationale les observe.

Pour le Conseil européen de printemps, nous préparons une annexe statistique tous les ans. C'est un processus douloureux. Chaque fois, des pressions énormes sont exercées. La direction générale de l'Emploi a des intérêts et des opinions qui divergent de celles de la direction générale des Entreprises. Il y a des problèmes de dernière minute. Par exemple, il y a eu des débats vigoureux pour savoir si l'on devait faire une ventilation par genre, qu'à la fin nous avons faite.

Parmi les dizaines d'indicateurs structurels retenus au fil des décisions européennes, mesurant les progrès réalisés vis à vis de l'objectif de Lisbonne, quatorze ont été arrêtés par le Conseil lui-même. Du coup, pour l'instant, il n'est pas jugé opportun de faire une grande publication de l'ensemble des indicateurs structurels au delà de cette liste limitée. Peut-être la fera-t-on un peu plus tard.

Je vous donne encore un exemple récent. Cette année, nous avons eu beaucoup de problèmes avec un indicateur : le taux de risque de pauvreté. Pour le calculer, il y a toutes sortes de statistiques à utiliser et la combinaison finale manque manifestement de valeur scientifique. Il y a les problèmes des seuils à prendre en compte pour déterminer la proportion de personnes en risque. Comparer des seuils nationaux différents est critiquable. Mais aussi, par exemple, le loyer imputé a été utilisé pour le Danemark, mais pas pour les autres pays. Certains pays peuvent utiliser une source communautaire, le panel des ménages, d'autres sont dans la transition pour en disposer. A la fin, nous nous rendons compte qu'il y a un certain manque de rigueur statistique. Merci beaucoup.

### **Jan Robert SUESSER**

La LOLF fait pénétrer les indicateurs statistiques au cœur de la discussion budgétaire, 1 400 indicateurs. Paradoxalement, on sait peu de choses sur la relation entre ces indicateurs et la décision politique, la décision budgétaire étant une décision politique par excellence.

Jean-René Brunetière qui est président de Pénombre, une association citoyenne à laquelle je vous invite d'adhérer, se préoccupe de l'utilisation des chiffres dans le débat public. Il a beaucoup travaillé sur la LOLF et ses indicateurs et va nous en dire davantage.

## **Indicateurs budgétaires de la Lolf et politiques publiques**

### **Jean-René BRUNETIÈRE**

La LOLF, il s'agit de la loi de finances. Votre connaissance en est peut-être inégale, je ne la décrirai pas en détails, mais c'est le débat démocratique par excellence, la discussion du budget dans un pays. Les indicateurs contribuent-ils au débat ?

Que dit la LOLF a ce sujet ? Il existe trois stades : un rapport d'orientation, le vote de la loi et, après, on va aux résultats avec la loi de règlement l'année suivante.

Le rapport d'orientation comporte des programmes et des indicateurs de performance associés à chacun des programmes pour l'année suivante. Dès le rapport d'orientation, il y a des indicateurs.

Le programme annuel de performance, le PAP, parle également d'objectifs poursuivis, de résultats obtenus et mesurés. C'est illustré au

moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié.

Il y a par ailleurs le RAP ; on va aux résultats et on regarde si les objectifs sont atteints, les résultats attendus obtenus, les indicateurs et les coûts associés. C'est beau comme l'antique !

La Revue française des affaires publiques de l'administration publique m'a demandé de faire un article sur les indicateurs. Sur 1 347 indicateurs, j'ai extrait un échantillon pseudo aléatoire de 32 indicateurs. J'ai pris l'indicateur n°1 de la mission n°1, le n°2 de la mission n°2, etc. Or, il y a 34 missions dont 2 qui n'ont pas d'indicateurs, ce qui fait un échantillon de 32 indicateurs.

J'ai regardé s'ils reflétaient l'objectif, s'ils mesuraient un résultat de l'action de l'État puisqu'il s'agit de juger l'action de l'État, s'ils étaient utiles et s'ils n'avaient pas d'effets pervers. J'ai essayé d'exercer le peu de bon sens qu'il me reste après une longue carrière administrative.

J'en ai trouvé quelques-uns qui étaient assez peu significatifs.

Prenons les affaires étrangères avec l'indice du rayonnement de la France à l'étranger : nombre de consultations du site internet du département (dans leur langage, le ministère) et des postes (les ambassades, les consulats, etc.). Tel est ce qui mesure le rayonnement de la France.

Dans la version de l'année précédente, c'était encore plus drôle, ils avaient la surface des articles publiés à l'étranger sur la France. Comme il y a eu un pic au moment du référendum du 29 mai, ils ont estimé que ce n'était pas un bon indicateur.

Certains indicateurs sont dangereux et inquiétants.

Prenons l'exemple 24, le taux de réclamations contentieuses relatives à la taxe d'habitation, traitées dans le délai d'un mois. Pour un service qui traite des réclamations sur la taxe d'habitation et la taxe foncière, on choisit une activité dans un ensemble et les fonctionnaires, s'ils jouent le jeu de l'indicateur, vont passer en priorité les dossiers de taxes de d'habitation et laisser tomber les autres. Tant que ce n'est que cela, le pays n'est pas en danger.

En revanche, un indicateur est tombé dans mon échantillon, le nombre d'affaires pénales traitées par magistrat à l'instruction. Il a fait couler de l'encre et il a été polémique. On n'a pas d'indicateur de qualité en contrepartie ; aussi, cela pousse à l'abattage et vous vous souvenez

des débats intervenus et qui interviennent encore avec les magistrats. On tombe sur un problème un peu sérieux.

Certains indicateurs sont en pourcentage. Et je n'ai pas besoin de vous rappeler ici que lorsque l'on veut faire augmenter un pourcentage, soit on augmente le numérateur, soit on diminue le dénominateur, ou les deux à la fois.

Vous avez la part des crédits de formation des maîtres consacrés à la spécialisation des personnels de l'adaptation et de l'intégration solaire (AIS). Ce sont les professeurs des écoles formés à l'éducation des enfants handicapés. Si vous réduisez les crédits de formation des maîtres, automatiquement, votre indicateur s'améliore.

De même, l'AGEFIPH, l'agence qui donne de l'argent pour l'insertion des personnes handicapées, a comme indicateur un taux de réussite, ce qui va la pousser à sélectionner les candidats et à prendre les personnes les moins handicapées. Leur conscience professionnelle le leur interdit, mais, ou on va écrémer pour faire du chiffre ou ne pas s'occuper des indicateurs en continuant à faire son travail comme avant.

Certains indicateurs sont inopérants.

Un exemple amusant : le taux d'annulations par le Conseil d'État des arrêts des Cours administratives d'appel. Le responsable du programme est le vice-président du Conseil d'État. Or, il n'a qu'à ne plus annuler de mauvais jugements des Cours d'appel et son indicateur augmentera. En fait, il a beaucoup de conscience professionnelle, il s'est donc donné une valeur cible inférieure à 15 %. Tout au long des années passées, de manière constante, il a été autour de 11 %. On est tranquille, cet indicateur ne servira à rien, mais cela ne fera pas de dégâts !

Certains indicateurs indiquent autre chose que leur objet déclaré.

Je cite l'indicateur 27 : disponibilité opérationnelle de la flotte de Canadairs. C'est une bonne chose que les avions soient disponibles, sauf que ce n'est pas l'administration qui entretient les avions, mais un prestataire privé. C'est donc un indicateur de moyens de l'administration. Si les pompiers ont des avions en bon état, ils vont pouvoir mieux travailler sur le feu. Toutefois, ce n'est pas un indice de performance des pompiers mais des mécaniciens privés avec qui ils ont un marché.

Le nombre de crimes et délits constatés est un classique ; on ne mesure pas la délinquance, mais la constatation de la délinquance. Vous savez

combien cette chose est sujette à caution. Pour poursuivre les crimes et délits, il faut des taux de déclarations importants, tous les gendarmes et policiers vous le diront. Toutefois, lorsque l'on fait une politique poussant les personnes à déclarer leur vol de portefeuille ou de portemonnaie, les statistiques de réussite se mettent à dégringoler. On ne peut pas faire plaisir à tout le monde.

Il existe des indicateurs autocentrés, certaines administrations regardent comment elles vivent plutôt que de regarder comment la société vit.

On veut augmenter l'utilisation d'énergie renouvelable, on ne va pas regarder si l'utilisation augmente, mais si beaucoup de gens utilisent l'ADEME (agence de l'environnement et de maîtrise de l'énergie). Pourtant, si les gens utilisaient l'énergie renouvelable sans demander de subventions, ce serait mieux pour le pays.

Il y a des indicateurs d'impact sur lesquels l'administration n'a, a priori, pas beaucoup d'influence. L'Assemblée nationale et le Sénat l'ont pointé. Je prends par exemple le nombre de « titres d'information politique et générale », ce sont en fait les journaux non publicitaires, les journaux dignes de ce nom. A partir du moment où les subventions à la presse sont calibrées de manière définitive, je ne vois pas en quoi l'administration a un rôle. On peut le souhaiter, mais ce n'est qu'un souhait.

Il y a des indicateurs incompréhensibles, sauf pour les spécialistes. Dans la politique agricole commune, j'en ai trouvé certains qui ont tellement de sigles non expliqués que l'on ne sait pas ce que cela veut dire ; les spécialistes doivent le savoir...

Vous avez également des indicateurs composites. Ils sont très intéressants chez nous, au ministère de l'équipement. Nous avons un indice de qualité des ouvrages d'art et des routes. Il y a aussi bien l'épaisseur de bitume que la viscosité. Dans les indicateurs composites, on peut mettre n'importe quoi dedans, personne ne vous en fait le reproche, personne ne va regarder comment ils sont calculés. Chez nous, ils sont tous faux. Chez vous, je ne sais pas...

Sur les 32 indicateurs, 6 ont survécu à ma tronçonneuse. Certains sont extrêmement importants pour la vie de la nation, comme l'exemple 5 : indice de satisfaction des usagers du service historique de la défense.

D'autres sont plus sérieux : les rejets de dioxine des incinérateurs. Cet objectif est fixé aux préfets, mais je ne vois pas comment ils font.

Vous avez également le nombre d'incidents d'exécution des opérations de dettes et de trésorerie. Je l'ai mis ici, car je ne le comprenais pas bien, j'ai été indulgent...

Il y a le délai moyen de paiement des dépenses publiques. Le délai moyen pour la personne qui attend son paiement depuis 6 mois, s'il est de 35 jours, cela lui fait une belle jambe ! Il faut regarder les délais extrêmes plus néfastes pour la société que le délai moyen.

Nous avons l'efficacité de la politique de valorisation de la recherche, la part des Français dans les brevets. J'ai imaginé que l'administration avait une influence là-dessus, mais ce n'est pas évident.

J'ai pris un exemple dans nos ministères, l'exemple 34 : le rapport entre le revenu fiscal moyen par unité de consommation en ZUS et celui constaté dans les unités urbaines correspondantes. Il s'agit de voir si le sort des ZUS s'améliore par rapport à la moyenne française ; on peut imaginer que le gouvernement a une influence là-dessus.

Certains indicateurs sont absents. A titre d'exemple, il n'y a pas d'indicateur de surpeuplement des prisons. Faut-il désespérer ? Non. Pas tout de suite...

On demande trop aux mêmes indicateurs : mesurer les résultats de l'action de l'État, éclairer les choix budgétaires pour le Parlement, juger l'action des responsables pour la hiérarchie, corriger les trajectoires pour l'administration, etc. Les indicateurs ne sont pas des couteaux suisses !

On a voulu faire des indicateurs peu nombreux. « Small is beautiful », mais c'est un raisonnement un peu court. Très souvent, on n'a fait qu'illustrer des éléments saillants plutôt que de mesurer des résultats. Si on veut réellement mesurer des résultats, il faudra plus d'indicateurs et probablement distinguer les priorités de l'administration, avec non pas 1300 indicateurs mais 130, et les objectifs de l'administration qui sont forcément plus nombreux. On peut avoir pour objectif de ramasser les poubelles sans que ce soit une priorité nationale. Toutefois, il faut des objectifs pour les poubelles sinon les rues seront sales.

J'aimerais avancer quelques propositions :

Fonder le choix des indicateurs sur des résultats d'évaluation des politiques publiques.

Associer les services déconcentrés, les opérateurs au choix des indicateurs, ils seront plus réalistes et auront des chances d'être exécutés.

Décliner les chaînes de résultats de la base au sommet ; on peut avoir un souhait tout à fait noble au sommet, mais il faut savoir comment le construire à partir des fonctionnaires de base.

Débatte démocratiquement de l'action de l'État dans tous les pays ou presque, dans ceux que j'ai pu voir, implique que l'on associe les différentes parties prenantes au choix des indicateurs.

Soumettre les indicateurs à enquêtes publiques dans beaucoup de domaines.

Jouer la LOLF à tous les échelons. Qu'un préfet fasse chaque année ses indicateurs, qu'il fasse une conférence de presse, qu'il dise aux journalistes : « Je vous parie que je vais réussir à faire cela dans l'année. » et qu'il s'explique un an après. Cela pourrait amuser les journalistes. Telles sont mes propositions, à vous d'en faire !

#### **Jan Robert SUESSER**

Je passe la parole à Mireille Elbaum, directrice de la DREES, qui va être la première commentatrice.

#### **Mireille ELBAUM**

Merci de m'accueillir en tant que patron d'un SSM. Je vais essayer de réagir à ces textes surtout sur les deux dernières contributions dans la mesure où j'ai eu assez tard celui du M. Giovannini.

Je vais réagir en six ou sept points qui ne sont pas exempts de contradictions et qui tournent autour du fait que la demande politique d'indicateurs qui se développe aujourd'hui peut être, pour le système statistique, à la fois la meilleure et la pire des choses. Les choses ne sont pas très simples ni très univoques, mais il me semble nécessaire d'essayer de saisir les opportunités, et surtout de veiller aux conditions dans lesquelles cette demande est exprimée, ainsi que la façon que le système statistique a d'y répondre.

Il faut d'abord noter que les indicateurs les plus habituels et emblématiques, ceux qui sont nés au sein du système statistique, ne sont pas sans poser eux-mêmes un certain nombre de problèmes. Je ne vais pas rappeler ici les débats sur le PIB ou le taux de chômage. A côté de la question du taux de chômage des jeunes, quand on se dit qu'être en emploi, c'est avoir travaillé une heure au cours de la semaine de référence, il ne faut pas nier les problèmes qui existent pour ces indicateurs forgés et harmonisés au sein même du système statistique.

A certaines conditions, la demande politique de construction d'indicateurs peut par ailleurs être un progrès à ne pas sous-estimer et à saisir. La



variable la plus importante dans ce domaine est peut-être le temps : temps d'élaboration, de réflexion, de discussion, de collecte et d'analyse.

Dans les expériences réussies, le temps a en effet sans doute joué un rôle très important. Nous avons eu ainsi une expérience assez intéressante avec la loi de santé publique. Le point de départ posait question, car 100 objectifs et les premiers indicateurs sont sortis dans des délais extrêmement rapides après le vote politique. Toutefois, nous avons eu l'opportunité, pendant un an, de retravailler avec tous les experts et les producteurs de statistiques pour sortir un document méthodologique qui a largement modifié les indicateurs. Le document fait désormais référence et va donner lieu à un recueil annuel associant l'ensemble des producteurs. Ce fut un vrai progrès scientifique que de travailler là dessus.

Le deuxième exemple est pour moi, les méthodes ouvertes de coordination en Europe.

J'ai une vision positive de ce que l'on a fait dans le cadre du sous-groupe "Indicateurs du Comité de protection sociale" européen. Nous sommes arrivés, sur ces indicateurs de cohésion sociale, et après de longues discussions, à une approche multidimensionnelle de la pauvreté.

Par exemple, pour répondre à la question évoquée par Nikolaus Wurm sur le fameux seuil de 60 %, nous en avons déduit que la meilleure façon d'observer était de comparer tout ce qui se passait dans la zone des bas revenus, c'est-à-dire aux seuils de 40, 50, 60 et 70% de la médiane des niveaux de vie. Il s'agissait d'avoir une vision plurielle et d'expliquer les différences. Il est par ailleurs assez normal que les enjeux nationaux viennent dans les discussions sur ces indicateurs, car ils sous-tendent une représentation, forcément différente selon les pays, de ce que la protection sociale doit faire ou ne pas faire.

A titre d'exemple, l'indicateur des ménages sans emploi, qui est censé être un indicateur d'exclusion, recouvre en France nos retraités de 60 à 65 ans. Aussi, je ne sais pas s'il s'agit d'une réaction statistique ou politique de dire que cet indicateur ne doit pas être construit ainsi, mais c'est une réaction juste.

En revanche, en Europe, le problème du passage aux indicateurs structurels avec une prise de décision interne à la Commission, et ce qui va se passer sur les lignes directrices intégrées, à savoir la réduction du nombre d'indicateurs de référence pose davantage de problèmes, si l'approche concertée et multidimensionnelle ne continue pas à l'identique.

La troisième source de progrès, c'est la dynamique qui s'exerce à l'occasion de la demande d'indicateurs pour la réalisation des enquêtes. C'est une occasion extraordinaire de développer les instruments statistiques dont les statistiques ressortent le besoin pour éclairer les évolutions économiques et sociales.

Au delà de tous les problèmes liés au panel européen des ménages, avoir une source relativement homogène de comparaison des revenus et de la pauvreté en Europe est ainsi un progrès majeur. De la même façon nous essayons de saisir l'occasion pour lancer des enquêtes santé européennes dont nous espérons que, à terme, elles deviendront une troisième pièce de base du système statistique européen social avec l'enquête sur les revenus et l'enquête sur les forces de travail.

Enfin, la demande politique d'indicateurs a parfois raison sur le fond face aux statisticiens. J'ai ainsi été amenée à refuser vigoureusement un indicateur parce que l'on ne savait pas le mesurer, mais en étant persuadée que nous étions dans notre tort. Le taux de non-recours aux prestations sociales est en effet une demande parfaitement légitime. Il est fondamental de connaître les personnes qui passent à côté de leurs droits, alors que le nonaccès aux droits est une dimension que nous ne savons pas mesurer.

A côté de ces aspects positifs, il y a des risques liés à la demande d'indicateurs. Ils ont été abondamment illustrés dans les contributions.

Le premier est la pathologie liée à la prolifération des indicateurs, l'épidémie des indicateurs. En effet, cette démarche se fait avec une floraison dans des délais rapprochés d'une multiplicité d'indicateurs pour chaque nouvelle initiative ou programme d'action, souvent sans réflexion, sans débat et sans cohérence avec les précédents. Quand on a un nouveau programme de santé publique qui ne fait pas référence aux 300 indicateurs que l'on a pris la peine de définir dans la loi de santé publique, des indicateurs de cohésion sociale qui ne font pas référence à la démarche de cohésion sociale européenne, on ne s'y retrouve plus. Cela devient immaîtrisable. Ainsi, l'un des principaux axes que la DREES soutient est d'essayer de rapprocher les indicateurs entre eux à partir du moment où ils ont été discutés et débattus.

Le deuxième point est lié à la LOLF. Dans le domaine social, la LOLF pose en effet un problème particulier. Les performances d'ensemble de notre système dans le domaine social sont très largement liées à l'environnement économique et social dans sa globalité, y compris

la répartition initiale des revenus. Leurs résultats ont une portée plus structurelle qu'annuelle avec des indicateurs qui n'ont pas à être légitimement produits et interprétés chaque année, alors que la LOLF exige un rythme annuel de production.

Le troisième point porte sur l'action budgétaire de l'État qui constitue une faible part des politiques sociales par rapport aux crédits de la sécurité sociale et des collectivités territoriales alors que la LOLF ne porte pour le moment que sur le budget de l'État.

Le paradoxe des indicateurs de la LOLF, est à cet égard qu'ils se situent dans une perspective « de modernisation de l'État » mais qu'ils sont plus adaptés à des secteurs d'action de l'État traditionnels et régaliens qu'à des secteurs où l'État est, comme en matière sociale, plutôt animateur et coordinateur. On peut se demander s'il s'agit d'un défaut de jeunesse ou d'un défaut intrinsèque à la démarche.

Le dernier problème est lié à un sujet dont nous n'avons pas parlé, mais qui est également au cœur des sujets européens. Même quand on pense qu'un indicateur est légitime et intéressant, passer de l'observation d'un indicateur à la détermination d'un objectif est une autre histoire. Le *targeting* (ndlr : ciblage) est un autre exercice, que l'on avait de tord de considérer comme découlant automatiquement de l'élaboration d'un indicateur.

Si l'on prend par exemple l'indicateur du taux de pauvreté, on ne sait pas expliquer comment il varie. C'est un indicateur d'inégalité de répartition des revenus qui varie de façon extrêmement complexe et qui n'a par exemple pas de lien immédiat avec l'emploi ou la conjoncture. Aussi, fixer un objectif réellement atteignable pose problème.

Dans ce contexte, il y a des questions-clés sur lesquelles je vais rejoindre en grande partie Jean-René, à savoir le temps et la réflexion sur la pertinence, la mesurabilité, la significativité en termes de variation, et surtout l'interprétabilité des indicateurs.

Comme il le dit, il n'est pas évident de savoir quelle conclusion tirer lorsqu'un indicateur se détériore. Faut-il supprimer les crédits comme certains seraient tentés de le faire ou est-ce que l'action n'a pas été forte et qu'il faut au contraire les augmenter ? Nous n'en avons pas parlé, mais ce sera intéressant à la période n+1 de la LOLF.

Par ailleurs, il est nécessaire de disposer d'indicateurs de contexte susceptibles d'aider à interpréter les évolutions.

J'ai un petit point de désaccord avec Jean-René quant aux indices et aux enquêtes de satisfaction. Le service rendu aux usagers est certes fondamental, mais la méthodologie de ces enquêtes est vraiment à réfléchir, sur la base de protocoles à élaborer. En général, ce sont des questionnaires en situation captive, administrés par le producteur de services lui-même. Le meilleur exemple est celui d'un questionnaire que l'on passe à quelqu'un sur son lit d'hôpital ; il n'a pas forcément intérêt à dire qu'il n'est pas très satisfait...

D'un point de vue global, j'aimerais revenir sur les conditions qui me semblent devoir être remplies pour que les exercices liés aux indicateurs transforment, comme l'a dit M. Giovannini, l'information en connaissance, d'une part, et n'induisent pas des risques pour la crédibilité du système statistique, d'autre part.

Je vais vous en livrer cinq.

La première condition est d'associer, ce qui n'est pas évident, le système statistique à la définition et à l'élaboration des indicateurs et ne pas lui demander simplement de les produire en "presse-bouton".

La deuxième est de lui adresser en outre une demande d'analyse indépendante de ces indicateurs au-delà de la production d'un tableau de bord, analyse permettant de tenir compte du contexte, de la dispersion et d'aider à l'interprétation.

Troisième condition : ne pas réduire l'évaluation des politiques publiques à la production d'indicateurs, surtout en nombre réduit. Il apparaît en effet nécessaire de prendre en compte les politiques dans leur globalité, et leur interaction avec leur environnement. Il est aussi nécessaire de combiner les méthodes quantitatives et qualitatives mettant en évidence les conditions de mise en œuvre des politiques et des stratégies d'acteurs. Il est enfin nécessaire de recueillir dans une démarche d'évaluation la parole des usagers en fonction de leur situation et de leur parcours spécifique.

La quatrième condition est que tous les moyens des services statistiques ne soient pas réduits à la production de ces indicateurs. C'est un problème de moyens, et un risque à partir du moment où il y a concentration des moyens. Il y a également un risque qui aurait pu être mentionné avec la LOLF dans la mesure où, dans certains ministères, l'autonomie financière des services statistiques se trouve réduite à partir du moment où leurs crédits dépendent désormais directement des gestionnaires de programme.

Enfin, condition peut-être la plus importante, il faut préserver la nécessité que la statistique publique conserve une mission d'éclairage en amont vis-à-vis du débat social et des politiques publiques. Il ne s'agit pas seulement de mesurer la mise en œuvre de ces politiques et les indicateurs afférents, il faut aussi éclairer en amont l'évolution de la société.

Le principal défaut des indicateurs est à cet égard de tenter de mesurer un effet qui est déjà anticipé, attendu et défini. Cela accentue la tendance où nous avons par ailleurs, en fonction de la disponibilité des systèmes d'information, à éclairer "sous le réverbère". Or, il est clair qu'une des missions centrales du système statistique public est de faire apparaître de nouveaux problèmes qui se posent à l'économie et à la société en général et à inspirer le débat social et l'action politique.

Je vais vous donner un exemple concret. En matière de politique du handicap, personne, y compris dans le système associatif, n'aurait pensé à définir un indicateur d'inégalité sociale en matière de handicap. Les enquêtes ont montré que c'était une dimension absolument fondamentale, s'agissant à la fois de la déficience, de l'incapacité et du désavantage. Ce résultat a été établi grâce à des enquêtes larges en population générale avec des critères qui n'étaient pas entièrement prédéfinis par les indicateurs attendus.

Sur la portée démocratique de l'information économique et sociale le papier de M. Giovannini était particulièrement intéressant et stimulant, Je partage bien sûr sa préoccupation d'avoir un savoir structuré et utile qui puisse faire l'objet d'un espace d'information partagé.

J'insiste une nouvelle fois sur la sélection des indicateurs, mais aussi sur leur commentaire et leur analyse. Dans ce cadre, je réaffirme, car je sais que tout le monde ici ne partage pas mon sentiment, mon opposition très forte aux indicateurs composites, surtout en comparaison internationale.

Si l'on prend l'exemple de l'indicateur de l'OMS sur les systèmes de santé, il a ainsi fallu des études assez compliquées pour essayer de comprendre pourquoi la France était première dans le classement, et on est sûr qu'elle ne restera pas.

Je reproche en effet à ces indicateurs, un effet "boite noire" et une obscurité dans leur élaboration qui est contraire à la démocratie. Il y a des problèmes de pondération qui

nécessiteraient, en tant que tels, une démarche démocratique, et peut être même un vote.

Je crois également que l'humilité et la noblesse de l'apport que les statistiques peuvent faire à la démocratie impliquent d'accepter l'hétérogénéité, les évolutions contradictoires, de tâcher de les expliquer et d'essayer de faire entrer les étudiants, les citoyens et les journalistes dans cette démarche d'explication et de transparence.

Des "journées portes ouvertes" dans le système statistique pourraient être quelque chose à organiser, à la fois pour les citoyens et pour les journalistes.

### **Jan Robert SUESSER**

Je passe tout de suite la parole à Jacques Freyssinet, retraité et toujours actif dans la réflexion sur les besoins d'information statistique, en particulier dans le domaine social, qui va être le second commentateur.

### **Jacques FREYSSINET**

Je vais déblayer, dès le début, une objection qui est sérieuse, mais qui me paraît pouvoir être assez facilement écartée ; il s'agit d'une dénonciation du recours aux indicateurs comme un dévoiement du débat démocratique ou un appauvrissement intolérable au sens où on le réduirait à ce qui est quantifiable dans un état donné de l'appareil statistique.

Que cette menace existe est indiscutable ; que le débat démocratique soit fondamentalement un débat sur les valeurs, des projets sociaux qualitatifs est non moins indiscutable.

On peut se mettre d'accord sur le fait que, pour que le débat démocratique ne soit pas purement idéologique, il faut qu'il puisse s'appuyer sur un appareil de mesure, sinon chacun peut dire n'importe quoi sans risquer d'être démenti.

La possibilité de contrôler les termes du débat démocratique repose sur l'existence de systèmes de mesure. Il suffit d'admettre cette hypothèse pour légitimer la construction d'indicateurs, non pas comme substitut au débat démocratique ni comme nourriture suffisante de ce débat, mais comme une condition pour qu'il existe dans des termes qui ne soient pas purement idéologiques.

A la lumière des trois papiers qui sont à la source directe des questions que je vais poser, sans discuter explicitement de chacun des trois papiers, je vous soumets trois types de difficultés.

Je pense que le rôle du supposé « intellectuel retraité » est toujours de dire : « Les questions sont beaucoup plus difficiles que vous ne

l'imaginez, surtout ne désespérez pas, mais continuez à vous torturer dans les années à venir. »

Premièrement, j'aimerais aborder les problèmes associés à la polysémie du terme même d'indicateur ; deuxièmement, le débat que je réduis dans les termes « pertinence » et « lisibilité » ; et, troisièmement, une nouvelle approche du temps en termes de calendriers de production des indicateurs.

La polysémie est un élément qui est souvent absent. Il est implicitement présent mais pas clairement posé. Les termes d'un débat démocratique sur les indicateurs ne sont pas les mêmes selon la nature des indicateurs.

Il existe une série de typologies possibles des indicateurs. Il y a d'abord la distinction entre des indicateurs de connaissance, de description en statique ou en dynamique de l'état du système social et des indicateurs de décision politique ; ce sont des outils pour des décideurs publics à tout niveau.

Dans le premier cas, il y a un débat entre les organisations (syndicats, associations, mouvement social, etc.) qui sont demandeuses d'informations pertinentes. Puis, le système statistique, principalement public, sans négliger le système statistique privé, sur la production d'indicateurs qui reflètent aussi fidèlement que possible les caractéristiques de la société, identifie les problèmes qui s'y posent.

On voit bien quels sont les acteurs et les enjeux du débat. Ce n'est pas la même chose pour les indicateurs de politique économique et sociale, qu'il s'agisse d'indicateurs d'efforts, de résultats ou d'efficacité. Il s'agit de porter des jugements et différents types de jugements.

On cite souvent actuellement le Royaume-Uni où le gouvernement engage le jugement des citoyens sur des objectifs qu'il se fixe à un certain horizon sur des indicateurs qui vont sanctionner sa réussite ou son échec. Qu'il soit bon ou mauvais est une autre question, mais, l'indicateur est un instrument proposé aux citoyens pour juger la performance du gouvernement.

Il y a, la LOLF en est un bon exemple, des indicateurs par lesquels l'État veut moins, à mes yeux, légitimer ses propres performances que se donner des moyens pour apprécier les performances de ses différents niveaux d'exécution.

Ce ne sont pas les mêmes qui sont concernés. Dans ce cas, les syndicats des salariés de ces différents organismes ont un intérêt évident à

participer au débat sur le choix des indicateurs qui vont permettre de juger la performance des agents.

D'autres indicateurs servent à l'État ou aux donneurs d'ordre publics : cela peut être une collectivité territoriale, pour juger les performances d'un sous-traitant auquel on délègue certaines fonctions. Ce domaine va être appelé à considérablement s'étendre ; nous le verrons dans tout ce qui concerne le service public de l'emploi. Ces indicateurs ont une nature différente et les parties prenantes ne sont pas les mêmes. Ceux qui sont concernés par le débat sur leur définition sont d'autres acteurs.

Je n'irai pas plus loin sur cette première interrogation, mais j'aimerais attirer votre attention sur le fait qu'il n'y a pas de réponse simple au problème des rapports entre débat démocratique et production d'indicateurs. Selon la nature des indicateurs, selon la fonction qu'ils exercent, leur impact sur le comportement des agents n'est pas de même nature. Les agents qui sont légitimes à intervenir dans le débat ne sont pas les mêmes dans les différents cas de figure. Les enjeux du débat ne sont pas les mêmes.

Le deuxième point pertinent est la lisibilité. J'ai eu un jour la maladresse de m'exprimer en terme « expert versus citoyen », et mon élitisme congénital a été à juste titre dénoncé. Je vais donc recommencer en prenant des précautions. Je suis convaincu que tout expert est en même temps un citoyen et que tout citoyen a une certaine expertise.

Toutefois, il y a des positions différentes. A certains moments, on est guidé par des exigences techniques de qualité et, d'autres, le problème central est l'alimentation du débat public par une donnée que tout citoyen peut s'approprier, dont il peut comprendre sans contresens la signification, qu'il peut associer à des objectifs. Il n'y a pas de contradiction logique entre ces deux domaines, mais il y a continuellement des tensions pratiques. Je vais en donner des illustrations.

Tout le processus de construction des indicateurs, avec le débat qu'il engendre, pas seulement entre les experts, mais entre les experts et les représentants de la société civile, se traduit par un perfectionnement d'indicateurs qui implique un accroissement de leur complexité, une mise en évidence des conventions qui sont nécessaires pour produire un indicateur. Ainsi, le produit final est non immédiatement intelligible. Il faut reconstituer les étapes successives qui ont amené à la production de cet indicateur pour bien en comprendre le sens.

Il y a eu un débat ce matin dans cette salle sur le taux des travailleurs pauvres qui est tout à fait typique. Cet indicateur a un intérêt, notamment par rapport à tout le discours sur l'accès à l'emploi, comme la clef universelle de lutte contre tous les problèmes de pauvreté et d'exclusion. Mettre en évidence le fait que l'on peut être travailleur, avoir un emploi et être dans un ménage pauvre n'est pas sans importance, à condition que l'on ne se trompe pas.

Or, dans le débat public, y compris à des niveaux élevés, au presque plus haut niveau de notre appareil d'État, visiblement, travailleur pauvre est confondu avec bas salaire, alors que le chevauchement entre les deux populations est statistiquement peu important pour des raisons faciles à expliquer.

La notion de bas salaire est une notion simple, d'une intelligibilité immédiate. Pour la mesurer, c'est une autre paire de manche. En revanche, la notion de travailleur pauvre est totalement non-maîtrisable autrement que dans un débat technique : « un individu qui a travaillé au moins un mois dans l'année, qui a été au moins six mois dans l'année membre de la population active et qui appartient cependant à un ménage dont le revenu par unité de consommation est situé en dessous de 50 % de la médiane,... »

Telle est la définition française ; la définition européenne est différente.

Il s'agit d'un vrai problème. Les travaux auxquels nous avons été associés à l'observatoire de la pauvreté, nous amènent à buter continuellement sur ce problème. Pour éviter des catastrophes dans les médias, essayons de diffuser un message appropriable par l'opinion publique ; mais on va se heurter aussitôt à des problèmes de pertinence de ce message.

A l'opposé, voilà un message simple : « nombre de bénéficiaires du RMI ». Tout le monde comprend ce que cela signifie. Toutefois, les raisons pour lesquelles le nombre de bénéficiaires du RMI peut varier sont de natures différentes et impliquent des interprétations différentes.

L'autre débat, je vais l'éviter, est le nombre d'indicateurs. Entre l'arborescence proliférante des indicateurs légitimement demandés par l'expertise et la magie du chiffre unique, on voit bien qu'il y a une tension difficilement soluble.

Je me proposais d'avancer dans la voie des indicateurs « de base » ou « clefs », mais maintenant que je sais que c'est l'objectif de l'OCDE, si je veux sauver mon standing dans cette salle, je suis obligé d'être plus prudent !

La méthode des indicateurs « de base » est importante, car elle oblige à un débat social sur ce qui est essentiel dans l'appréhension de la multidimensionnalité de la réalité sociale. Qu'extrait-on d'essentiel dans cette multidimensionnalité ?

Enfin, j'en viens à mon dernier point.

Les délais de production posent un problème majeur, dans la mesure où l'information de qualité est longue à sortir. Elle va donc tomber hors de propos avec le débat du moment.

Le dernier rapport de l'observatoire de la pauvreté a réussi in extremis à obtenir, début 2006, le taux de pauvreté 2003. Il est scientifiquement intéressant de connaître le taux de pauvreté en 2003, mais, pour les débats de 2007, c'est un peu ancien.

A l'opposé, les « indicateurs avancés » peuvent exercer des effets pervers considérables. Lancer une information sans l'intervalle de confiance est un risque. Pensez à l'heure actuelle au débat sur les créations d'emplois au deuxième semestre 2005. Nous avons un débat perverti par une mise en cause de la qualité de la mesure et des indicateurs alors qu'il y a un vrai problème qui conduit à instrumentaliser la critique légitime de la pertinence des indicateurs au service de stratégies politiques évidentes.

Les trois points conduisent à la même conclusion, à savoir qu'il ne faut pas désespérer, mais il faut faire très attention. Il faut accepter d'affronter la difficulté et les contradictions. Nous sommes dans une logique de confrontation entre les exigences démocratiques fondamentalement liées à des systèmes de culture, de valeurs et des indicateurs quantitatifs nécessaires, mais qui relèvent d'une logique totalement différente. L'usage non-expert est évidemment le risque le plus redoutable qui en résulte.

#### **Jan Robert SUESSER**

Avec l'heure qui avance et un programme encore chargé, je ne devrais pas prendre de questions, mais la démocratie exige que l'on en prenne. Qui veut poser des questions ?

#### **Débat avec la salle**

#### **Thomas COUTROT**

En tant que statisticiens, nous ne pouvons que nous féliciter de l'importance croissante que prennent les indicateurs dans le débat social. Cela renforce notre légitimité professionnelle.

Je voudrais donner mon point de vue sur la raison de cette mode, de ce déferlement de la politique de la gouvernance par les indicateurs. On est dans le cadre de la nouvelle théorie internationale de la gouvernance démocratique. Pour caricaturer un peu, l'idée est que, entre gens de bonne compagnie, entre gens rationnels et informés, on doit pouvoir se mettre d'accord sur une batterie d'indicateurs qui mesurent bien, à un moment donné, les problèmes de la société vers lesquels on doit avancer ensemble. Je caricature, mais peut-être pas tant que cela.

C'est un débat qui présuppose l'accès à un certain nombre d'informations et la participation à un débat public portant sur des questions souvent extrêmement techniques. Si nous rentrons de façon non-critique dans ce jeu, nous tendons forcément à entériner une segmentation croissante dans nos sociétés entre les gens qui ont accès au débat public et les gens qui en sont exclus de façon croissante, cette exclusion se traduisant par la dépolitisation, par l'abstention ou par le vote pour des candidats nationalistes ou de l'extrême droite.

On est face à un véritable danger d'instrumentalisation -c'est l'essence de la politique de la gouvernance par les indicateurs-, de réduction du débat public à un débat technique entre experts, entre gens éclairés, les experts syndicaux y compris, dont le rôle est important et reconnu par les institutions.

Je prends l'exemple du taux d'emploi fixé par l'Union européenne de 70 % pour les 15/64 ans. Eh bien voilà ! 15/64 ans signifie qu'il faut élever le taux d'emploi des jeunes entre 15 et 20 ans et celui des seniors entre 60 et 64 ans. On a là la politique de rapprochement école/entreprise et la politique de report de l'âge de la retraite. Tout cela est implicite dans l'indicateur, ce n'est plus le résultat d'un choix politique. Bien sûr, cela reste un choix politique, mais masqué par la référence à un indicateur qui fait consensus.

En tant que professionnels, il faut que nous soyons extrêmement attentifs à la nécessité d'associer des acteurs sociaux qui sont spontanément exclus de ce type de débats, qui n'ont spontanément pas l'expertise nécessaire pour y contribuer, d'essayer de faire peser ce type de préoccupation dans le système statistique publique, faute de quoi nous allons nous retrouver avec une construction d'indicateurs entre experts éclairés et un décalage croissant entre la démocratie formelle, qui fonctionne au niveau des institutions nationales et internationales, et une population, celle qui vit en dessous du revenu médian, qui sera de fait de

plus en plus exclue. On aura une dépolitisation des choix économiques à travers ce nouveau mode de gouvernance par les indicateurs.

#### **Jan Robert SUESSER**

Merci. Je propose que l'on prenne une autre question, avant de revenir à la tribune.

#### **Pierre VOLOVITCH**

S'agissant des politiques et des indicateurs, Jacky Fayolle, dans un débat ce matin, a soulevé la question de l'influence réciproque. Si un domaine n'intéresse pas le politique, on ne fera pas l'effort de développer l'indicateur dans ce domaine. Moins on aura d'indicateurs dans un domaine, moins on risque de pouvoir y mener des politiques.

Pour illustrer mon propos, je voudrais reprendre un exemple sur lequel je suis moins optimiste que Mme Elbaum. Il y a eu vote d'une loi de santé publique, très bonne nouvelle. Cette loi de santé publique était accompagnée de 100 objectifs, 100 indicateurs. Or, on s'aperçoit que, sur les 100 indicateurs de la loi de santé publique, seulement deux portent sur la question de la précarité et des inégalités. Deux sur cent, cela ne fait pas beaucoup ! Non seulement ils ne sont que deux, mais le second objectif est de réduire les inégalités devant la maladie et la mort par une augmentation de l'espérance de vie des groupes confrontés aux situations précaires, l'écart d'espérance de vie à 35 ans étant actuellement de 9 ans. En revanche, s'agissant de la carence en fer, on se fixe l'objectif de faire passer à 3 % le taux de carence des femmes en âge de procréer. Etc.

D'un côté, on a des objectifs très généraux, d'un autre côté, des objectifs mesurés de manière très précise. C'est d'autant plus significatif que, dans l'ensemble des cent objectifs annexés à la loi de santé publique, on parle de santé maternelle et périnatale, de tumeurs malignes, de maladies cardiovasculaires, de pathologies gynécologiques, de troubles musculo-squelettiques, d'affections bucco-dentaires. Toute personne qui travaille sur ces questions sait que, dans tous ces domaines, les inégalités sociales sont fortes. Mais les objectifs de la loi de santé publique ne prennent pas en compte ces questions.

Un manque d'informations statistiques finit par faire que, en termes d'objectifs, les gens qui choisiront les indicateurs se diront qu'ils n'ont pas les moyens de fixer des objectifs. Une espèce de cercle se crée entre l'absence d'intérêt pour la question et l'absence de données, l'absence de données ne permettant pas de soutenir des objectifs.

### **Jan Robert SUESSER**

Je redonne maintenant très brièvement la parole aux personnes de notre tribune qui le souhaitent.

### **Enrico GIOVANNINI**

Je voudrais juste souligner le rôle que les statisticiens peuvent jouer dans ce processus. A l'OCDE, le « Factbook » a été lancé par la direction statistique. Il faut avoir une connaissance des questions techniques, donner nos chiffres à tout le monde dans un cadre ouvert.

Je veux vous donner un exemple, en projetant un graphique (disponible à l'adresse suivante : [www.gapminder.org](http://www.gapminder.org)) : le problème de la compréhension des statistiques, des indicateurs, est un problème fondamental dans la question que nous avons discutée aujourd'hui.

Voici la situation de tous les pays du monde en 2001, le PIB par tête et l'espérance de vie. Vous avez très souvent vu ces chiffres. La France est ici, avec tous les pays de l'OCDE, la Chine, le Botswana. On remonte le temps pour aller en 1960 et regarder ce qui s'est passé depuis pour arriver à la situation de 2001 (ndlr : le graphique s'anime et les évolutions de certains pays apparaissent).

En Chine, la politique de Mao Zedong a permis d'augmenter l'espérance de vie, mais pas le PIB. Mais que se passe-t-il en 1978 ? Deng Xiaoping a pris la Chine, et la Chine a tourné. Que se passe-t-il au Botswana ? Le Sida. Regardez l'Afrique, elle est comme le Botswana.

J'ai essayé avec cette animation de vous montrer la différence entre l'information et la connaissance. Personne ne va oublier cela l'image que je viens de vous projeter.

Deuxième animation. Voici, en France, le PIB par tête et le pourcentage d'investissement dans les nouvelles technologies. C'est la nouvelle économie. Que s'est-il passé durant les quinze dernières années ?

### **Jacque FREYSSINET**

La France n'arrête pas de progresser ! (ndlr : la courbe monte très lentement par rapport à d'autres pays).

### **Enrico GIOVANNINI**

Je ne vous ai pas montré l'Italie, c'est pire ! C'est presque mort (ndlr : la courbe ne monte pas avec le défilé des années). L'Italie a raté la nouvelle économie. Pour les statisticiens qui doivent présenter cela avec des statistiques, il n'est pas suffisant de publier un rapport, de publier des chiffres sur les sites Web. Il faut vraiment

développer des outils de communication accessibles et parlant pour tout le monde.

Quelqu'un a dit : "Il faut mettre ensemble le développement des indicateurs-clefs et la situation institutionnelle, culturelle et historique de chaque pays." Il n'est pas possible que l'OCDE, les Nations Unies, etc., essaient d'imposer des indicateurs. Chaque pays doit essayer de développer quelque chose de cohérent avec la culture des institutions. C'est vraiment cela, la démocratie.

### **Mireille ELBAUM**

Je voulais juste intervenir en réponse à ce qui a été dit.

Je suis quant à moi plutôt optimiste sur les indicateurs eux-mêmes. Par contre, le passage entre indicateurs et objectifs et le lien entre atteinte des objectifs et décision publique sont des sources de questions beaucoup plus fondamentales et plus inquiétantes.

Concernant les indicateurs liées à la loi de santé publique, un assez grand nombre d'entre eux ont été désagrégés. Par ailleurs, on a pris la précaution que, dans le document, il y ait une partie contexte général, analyse générale, commentaire général, où, bien évidemment, les inégalités sociales de santé vont être extrêmement importantes, indépendamment des objectifs plus spécifiques aux différentes pathologies.

Le problème des objectifs en tant que tels me paraît plus difficile. L'introduction d'un objectif n'a rien d'immédiat et sa détermination encore moins. On nous demande de le faire à Bruxelles et dans le cadre de la LOLF. Pour moi, ce n'est pas immédiat et il serait nécessaire de réfléchir sur ce que peut vouloir dire le passage entre indicateurs et objectifs

Quant au fait que le respect des objectifs ou des indicateurs détermine a priori la décision publique, c'est une autre paire de manches ! Ce qu'a dit Thomas me semble s'appliquer à des choses pour lesquelles il y aurait une certaine automaticité attendue du lien entre la réalisation d'un objectif et la décision qui en découle ; on enlève à ce moment-là la substance du débat et de la décision politique, et cette idée qu'il peut y avoir des facteurs objectifs qui prennent la place du débat politique pour imposer des décisions, c'est cela qui est beaucoup plus problématique.

Mon inquiétude porte donc plutôt sur la tendance au rapprochement automatique entre « indicateur », « objectif », et « liaison entre objectif et décision ». Il faut à mon sens bien

séparer les trois et bien analyser le passage entre les trois.

### **Jacques BRUNETIÈRE**

Plus on parle des indicateurs, plus on leur trouve de défauts. Pourtant, je leur trouve une vertu principale : on peut en parler. Réunir des gens, à quelque niveau que ce soit, et partager la question "à quoi reconnâitrons-nous que nous avons réussi ou échoué ?" est toujours un débat fructueux qui va se traduire par des chiffres, des indicateurs, que l'on pourra, à la fin de la discussion, souvent mettre à la poubelle, mais qui auront aidé tout le monde à se comprendre ou à se chamailler. Mais ensemble ! C'est ce côté objet transitionnel des indicateurs qui m'intéresse...

### **Jan Robert SUESSER**

J'espère que vous êtes aussi convaincus que les organisateurs de ce colloque que la relation entre indicateurs et politique est devenue très riche, très complexe et qu'elle doit tous nous intéresser.

Les statisticiens peuvent difficilement laisser à d'autres la responsabilité d'informer sur les « bons » usages de leurs chiffres, car personne d'autre ne va le faire. Et, la démocratie impose que cette information soit faite et qu'elle soit audible.

Pour terminer, je remercie grandement les cinq personnes qui sont avec moi à la tribune. Comme je n'ai presque pas entendu les mouches voler, je pense que vous avez passionné les participants et qu'ils sont aussi contents que moi de votre présence.