

A la suite de plusieurs actions menées dans ces services, cette lettre ouverte a été préparée par un groupe d'agents, syndiqués ou non, en poste à l'Insee et dans les services statistiques des ministères de l'Éducation Nationale, de l'Emploi et de la Solidarité.

LETTRE OUVERTE AU BUREAU DU CONSEIL NATIONAL DE L'INFORMATION STATISTIQUE

Service Statistique Ministériel ou la Statistique au Service du Ministre ?

Ces derniers temps, la statistique publique a été mise à rude épreuve au ministère de l'Éducation Nationale comme à celui de l'Emploi et de la Solidarité. Chacun dans son style et à des degrés divers, les ministres ont pris leurs aises avec la rigueur scientifique de leurs services statistiques. Absentéisme des profs, résultats sur les 35 heures ou les emplois jeunes, refonte des zones d'éducation prioritaires, les données produites par les services ont été au mieux présentées de façon biaisée, au pire tronquées et manipulées.

Depuis deux ans, au fil des mois, les publications se raréfient, en premier lieu sur les sujets sensibles ; les relectures par les cabinets ministériels se font de plus en plus tatillonnes, les délais deviennent décourageants. Les recours à des prestataires externes supposés plus "réactifs" se multiplient.

Ces interventions ne sont pas isolées. Elles font système. Elles viennent à menacer gravement l'indépendance, l'autorité, la crédibilité... et donc à terme les moyens des services statistiques des ministères.

Le personnel de ces services a réagi, discuté, manifesté parfois. Ce faisant, il a le sentiment de défendre le droit du public à une information honnête, fiable, pertinente et complète, condition du débat démocratique. Il ne s'agit pas de

statisticiens jaloux de leur pouvoir corporatiste qui souhaiteraient conserver le privilège du savoir ou le monopole du chiffre. D'ailleurs les services statistiques regroupent bien d'autres personnels que les statisticiens : des chargés d'études, des informaticiens, etc. Bien au contraire, l'enjeu est d'assurer la transparence, l'accès du public le plus large à une information qui ne puisse pas être suspecte de complaisance ou de manipulation.

La rentrée 1999 ravive les questions déjà posées. Dans le débat sur les 35 heures, le gouvernement puise ses arguments dans le bilan enjolivé présenté par la ministre. Mais les "créations d'emploi" annoncées incluent de simples déclarations faites par des entreprises non aidées. Le cabinet de Ségolène Royal s'illustre par une nouvelle intervention intempestive sur l'évaluation en français des élèves, déjà en bien triste état suite à l'action continue de démotivation de la DPD (direction statistique du Ministère de l'Éducation Nationale). Le cabinet de Martine Aubry tente d'occulter un rapport du Haut Conseil de la population et de la famille sur le chômage qui ne cadre pas avec sa communication du moment. Quand il s'agira d'évaluer le devenir des emplois jeunes, les effets de la loi contre les exclusions et la mise en œuvre de celle sur la couverture maladie universelle, on peut d'ores et déjà prévoir quelques tensions. Il devient urgent d'intervenir.

Le "chiffre" au service de la communication

Plus que jamais le chiffre est censé tout dire. Il est invoqué comme l'argument suprême, comme le critère absolu du succès ou de l'échec d'une politique. Il est utilisé comme illustration, justification, instrument de communication. La presse attend des chiffres et des évaluations, les ministres l'alimentent en résultats qui confirment le bien-fondé de leur politique. Rien de bien nouveau jusque là, communication et marketing politique obligent. Mais aujourd'hui la pression du "bon chiffre" se retourne de plus en plus vers les statisticiens : quand les chiffres s'éloignent un tant soit peu des attentes, les cabinets ministériels s'efforcent d'en modifier la présentation, d'en diminuer la visibilité, d'en retarder la publication, voire de commander d'autres études et statistiques à des prestataires privés *ad hoc* plus rapides... et plus dociles. Et quand on publie, on se dispense alors de

fournir les précisions méthodologiques pourtant indispensables pour juger de la qualité des données.

D'un ministère à l'autre les pratiques peuvent varier. Le Ministre de l'Éducation nationale lance un chiffre au public, sans aucun souci de sa pertinence, comme pour l'absentéisme des enseignants. La Ministre déléguée chargée de l'enseignement scolaire tente de dissimuler celui qui fait désordre, par exemple l'abondance suspecte de ZEP (Zones d'Éducation Prioritaires) dans la Nièvre.

La Ministre de l'Emploi et de la Solidarité entretient le flou pour présenter de manière flatteuse les résultats emblématiques de sa politique. Ainsi, le nombre des emplois jeunes est assimilé à celui des postes pour lesquels un financement a été demandé, et non à celui des embauches effectivement réalisées. Selon les besoins de la "démonstration", le bilan du gouvernement mettra en avant

l'ensemble des emplois jeunes (y compris à l'Éducation Nationale et dans la police) ou ceux relevant du Ministère de l'Emploi.

Pour alimenter son bilan de la loi sur les 35 heures, le Cabinet Aubry a commandé à différents instituts de sondage (IPSOS, IFOP) des enquêtes auprès d'entreprises et des salariés passés à 35 h. Les résultats de ces enquêtes illustrent les nombreux avantages de la réduction du temps de travail, mais aucune explication n'est fournie sur les méthodes (plan de sondage des établissements, des salariés, précision des résultats...).

Et si, par malheur, l'information échappe quand même au contrôle du politique, celui-ci s'emploiera à la déconsidérer, comme Claude Allègre au congrès des parents d'élèves de la PEEP, parlant, à propos de l'illettrisme, des "fadaises" ou "âneries" sorties de ses services, et ironisant sur le "fantasme du chiffre" !

Informé n'est pas communiqué

A court terme, ces pratiques rendent sans doute la communication ministérielle plus homogène et confortable. A moyen terme, c'est évidemment désastreux. Médias et opinion publique en viennent à considérer que tous les chiffres qui sortent ne sont publiés que parce qu'ils conviennent au ministre. Toute l'information se retrouve décrédibilisée, y compris celle qui justifie à raison l'action du politique. Ainsi la DARES a réalisé un travail considérable pour établir un bilan des premiers pas de la réduction du temps de travail, mais n'a pas pu les publier. Le Cabinet de la Ministre a d'abord utilisé certains de ces travaux, de façon techniquement prématurée et politiquement sélective, dans un "pré-bilan" publié en mai 1999, qui a été alors accueilli avec le plus grand scepticisme par la presse et l'opinion ; les travaux achevés ont été rendus publics en septembre, non par la DARES mais par le Cabinet, et surtout en annexe à un rapport clairement "politique". Au lieu d'être a priori un label de qualité et une garantie de sérieux, l'expression "selon les chiffres officiels du ministère de..." devient péjorative et suspecte.

Plus grave encore à terme, en ne livrant pas tous ces chiffres au débat démocratique, le politique prend aussi le risque de se priver lui-même d'informations qui lui seraient nécessaires. Si elle se soucie de corriger ce qui ne va pas, l'action politique doit disposer de données fiables, donc contradictoirement et publiquement débattues dans les résultats comme dans les méthodes. L'exemple du sang contaminé est-il déjà si loin ?

Victimes du succès ?

Ces dernières années, la DARES au Ministère du Travail et la DEP (devenue depuis la DPD) à celui de l'Éducation nationale avaient acquis un statut et une notoriété qui sont aujourd'hui mis en cause, voire gravement menacés dans ce dernier cas. Sous plusieurs ministres et grâce à une action continue, ces directions avaient constitué un capital de compétence et de technicité qui leur permettait de jouer un rôle de référence, y compris au niveau international, dans les débats qui relèvent de leur domaine. Construction des données de base, mise au point des instruments de recueil de ces données par enquêtes ou exploitation de sources administratives, animation de recherches et d'analyses,

publications régulières et variées : petit à petit se sont construits des systèmes d'information statistique fiables et performants. Les publications de la DARES et de la DEP étaient signées comme telles, justement pour manifester que, tout en provenant de services ministériels, elles n'engageaient pas le ministre en tant que décideur politique mais relevaient de la compétence technique et scientifique. Comme en d'autres domaines, la décision d'un tribunal ne relève pas de l'autorité du garde des Sceaux.

Le pouvoir politique est-il jaloux de cette notoriété et de cette indépendance ? Craint-il à ce point que les données et analyses issues des services publics de statistique puissent contrarier le bilan qu'il veut donner de son action ?

Chacun sa responsabilité

La responsabilité du statisticien, même et surtout dans une administration publique, est d'ordre scientifique. Elle consiste à fournir mesures et analyses conduites selon des techniques et des conditions de transparence qui en garantissent la qualité et la crédibilité. Les règles sont publiques et vérifiables, assorties d'éventuelles mises en garde dans l'interprétation des chiffres.

La responsabilité du politique est toute autre, elle s'exerce dans la définition et la mise en œuvre de l'action publique pour atteindre des objectifs soumis au jugement des citoyens. Bien entendu, le politique peut légitimement dans sa communication publique valoriser les réussites de son action.

Il est normal qu'existe une certaine tension entre le statisticien public et l'autorité politique ou administrative qui en a la tutelle, en détermine les priorités et en fournit les moyens. Le statisticien public n'est pas toujours porteur de bonnes nouvelles, c'est à dire de "bons chiffres" ou de "bons indices". Le politique a souvent la tentation de casser le thermomètre ou de bloquer la publication du bulletin de santé pour faire baisser la fièvre. C'est pour résister à cette tentation que des règles sont établies. La publication des résultats périodiques est déterminée à l'avance (parfois à la minute près) et annoncée publiquement. Ainsi ils ne sont plus soumis au bon vouloir du calendrier de la communication ministérielle. Plus généralement la règle est que le service statistique communique aux autorités ministérielles ses principales publications avant leur sortie, pour que le Cabinet puisse préparer ses réponses à d'éventuelles questions de la presse ou de l'opposition. Mais le Cabinet n'a pas à intervenir sur le fond des résultats. Seules des circonstances exceptionnelles et clairement identifiées doivent pouvoir justifier un report provisoire de

Une organisation particulière

L'organisation de la statistique française confie à des services statistiques implantés dans les départements ministériels le soin de recueillir, de traiter, d'analyser et de diffuser l'information statistique qui relève de chaque domaine. Le terme de "service" statistique renvoie à une réalité fonctionnelle et non pas à l'appellation administrative. La dimension de ses services est variable : il peut s'agir d'un bureau des statistiques comme d'une sous-direction ou d'une direction. Leur position au sein de leur ministère et leur intégration dans les structures varie aussi beaucoup ; le partage des compétences avec l'institut central (l'INSEE) n'est pas le même dans tous les domaines, mais la logique est claire.

On considère qu'une telle organisation de la statistique publique est garante d'une meilleure efficacité et d'une meilleure qualité. Placés plus près des sources administratives ou de gestion, dotés de l'autorité conférée par leur appartenance à la structure administrative, les départements statistiques sont supposés disposer de meilleures informations de base. Proches des niveaux de décision politique et des directions opérationnelles, ils peuvent aussi orienter leurs travaux avec un meilleur souci des besoins de leurs premiers utilisateurs.

Les services statistiques ministériels qui résultent de cette conception de la statistique publique voient leur droits et leurs devoirs spécifiques définis par les lois sur l'information et le secret statistique. Leurs programmes de travaux statistiques sont examinés par le CNIS où sont représentés l'ensemble des acteurs sociaux. Les enquêtes sont soumises à un visa et les programmes d'enquêtes font l'objet de textes officiellement publiés. Outre la coordination réalisée par les nomenclatures et les grands instruments statistiques de cadrage, la mise à disposition de cadres de l'INSEE, qui apportent une technicité et une déontologie particulière, constitue un moyen de réaliser un équilibre entre coordination et décentralisation.

Tous les pays n'ont pas fait ce choix d'organisation de la statistique publique. Dans bien des cas l'office central n'a pas seulement un rôle de coordination (comme celui reconnu à l'INSEE) mais traite lui-même de la statistique des différents domaines. Cependant beaucoup s'accordent pour trouver le "modèle français" relativement efficace, d'autant qu'il intègre - ce qui est une autre caractéristique originale - les fonctions de statistique et celles d'études économiques ou sociales.

publication. Il convient donc de distinguer soigneusement l'analyse technique et scientifique et la publication, sous la responsabilité et la signature du service statistique, de la communication gouvernementale. Il en va de la crédibilité des statistiques et études vis à vis de tous.

Garantir l'indépendance et la déontologie

L'indépendance scientifique n'est pas garantie par des mesures institutionnelles. Cependant, le statut de fonctionnaire, le financement sur des moyens budgétaires des activités d'études statistiques, tendent à mieux la préserver qu'un statut précaire et qu'un système généralisé de recours aux prestataires privés, travaillant sur contrat et appel d'offres. Pour un service statistique, l'appartenance à un ministère n'implique pas d'abdiquer sa déontologie et son indépendance scientifique. L'INSEE, lui-même direction d'administration centrale au sein du ministère des Finances, a eu à la conquérir, et doit veiller continuellement à la préserver. Les agents du système statistique public, où qu'ils exercent leurs fonctions, doivent s'inspirer des pratiques et règles déontologiques de leur profession, telles qu'elles sont par exemple énoncées par la Déclaration de l'Institut International de Statistique sur l'éthique professionnelle (1985) ou par le Code de déontologie statistique proposé à l'INSEE par des associations professionnelles (1986). La vigilance du personnel et de ses organisations syndicales peut contribuer puissamment au maintien de la crédibilité du système statistique public, y compris ministériel, en rendant publiques les pressions ou restrictions exercées par le pouvoir politique sur la production de chiffres, voire les résultats et études indûment censurés.

Service du ministre et service du public : un équilibre nécessaire

Les Services statistiques ministériels ont un rôle important à jouer dans le pilotage des politiques publiques relevant de leur Ministère : ils doivent fournir des éléments de cadrage, de contexte, des indicateurs de résultats, des tableaux de bord, des simulations, des prévisions. C'est une bonne part de leur activité. C'est ce qui justifie leur implantation au sein des départements ministériels.

Mais leur rôle ne saurait se réduire à l'interne, à l'aide et au soutien de l'action politique, à la réponse instantanée aux commandes du ministre et de son cabinet. Les Services statistiques ont également la responsabilité d'alimenter le débat social, d'informer largement le public.

La fonction statistique du service public, selon Edmond Malinvaud

*“ La fonction statistique et études économiques dans les services de l'État ”
Extraits du rapport au Premier Ministre (E. Malinvaud, janvier 1997)*

“ L'information économique et sociale n'est pas véhiculée intégralement par les statistiques. Celle contenue dans les statistiques n'est pas directement évidente et exige, pour être entièrement découverte un travail d'analyse et d'interprétation. Il est en effet reconnu dans notre pays que le service public d'information économique et social doit faire plus qu'établir et publier des données statistiques. ” (p. 7)

“ Indépendance, déontologie, statut

On n'insistera pas longtemps sur la première condition de valeur de ce service, à savoir qu'il soit reconnu comme fiable par tous les utilisateurs potentiels, quels que soient leurs points de vue. Cela exige en particulier des unités en cause une complète indépendance pour l'exercice de leur fonction et une stricte déontologie. Cette condition est bien satisfaite dans notre pays, mais elle a une telle importance qu'il ne faut manquer aucune occasion de rendre la chose plus manifeste encore, et qu'il faut au contraire s'astreindre à ignorer les considérations de court terme qui pourraient conduire à prendre un peu de liberté avec indépendance ou déontologie.

Indépendance et déontologie ne dépendent pas du statut institutionnel donné aux unités. Comme l'expérience le démontre amplement, un service ministériel peut avoir autant d'indépendance et s'astreindre à une déontologie tout aussi scrupuleuse que peut le faire un établissement public, dont le budget dépend d'ailleurs de l'autorité gouvernementale qui en assure la tutelle. En fait l'exigence d'indépendance et la déontologie découlent directement de la fonction d'information publique attribuée à ces unités ; le fait est évident autant pour le pouvoir politique que pour le personnel des unités. Indépendances et déontologie ne se décrètent pas ; elles se construisent sur le long terme par les pratiques des autorités ministérielles, de l'encadrement et du personnel. ” (p. 13)

Tout d'abord, les chiffres produits à la demande des cabinets ministériels ont en principe vocation à être rendus publics. Outre l'information la plus large des citoyens, cette règle de publicité permet de garantir la qualité de ces chiffres : publics, ils peuvent être discutés, contestés dans leur pertinence ou leur fiabilité. Si les Cabinets peuvent s'en servir pour leur communication, les

croissante de moyens, à force de dégraissage du “ mammoth ” et d'une attractivité des plus restreintes de ces directions, l'effet est désastreux. L'information publique, c'est quand il reste du temps ou des forces et, bien sûr, il n'en reste guère.

Les travaux de fond, qui réclament un lourd investissement dans la construction des instruments de base, sont renvoyés

Un système statistique qu'on ne laisse plus investir dans l'avenir est condamné à voir la qualité et la richesse de son travail décliner.

services doivent pouvoir publier les chiffres qu'ils produisent de façon autonome : c'est ce qui devient aujourd'hui de plus en plus difficile.

Les services statistiques doivent aussi alimenter les débats publics à l'aide de données plus structurelles, d'éclairages de plus long terme... Cette vocation guère contestée à la DARES ou à la DREES, est ouvertement remise en cause à la DPD. La demande immédiate du politique s'impose, même s'il faut abandonner tout esprit critique sur sa pertinence et faire l'économie du nécessaire travail de clarification : la demande, parfois confuse, est toujours pressante. Dans un contexte de pénurie

en queue des priorités. Ils ont le malheur de ne pas présenter d'intérêt à court terme et mangent immédiatement des moyens. Un système statistique qu'on ne laisse plus investir dans l'avenir est condamné à voir la qualité et la richesse de son travail décliner. C'est ce qu'on peut craindre pour la toute nouvelle DREES, qui privilégie les études et enquêtes ultra-rapides, éventuellement sous-traitées, à la mise en place d'un outil statistique cohérent et fiable. Quant à la DPD, elle subit une chute dramatique du nombre d'articles, d'études ou de dossiers consacrés à des questions “ non conjoncturelles ”. Une telle régression n'a pas de précédent, à part peut-être du côté de Madame Thatcher.

Il convient aussi de préciser le rôle, dans les divers ministères, de la sous-traitance, censée être plus réactive, notamment pour monter des enquêtes d'évaluation. La rapidité se paie trop souvent par une fiabilité douteuse, et presque toujours par l'absence de transparence sur les méthodes employées. Quand il s'impose, le recours à la sous-traitance doit être accompagné de moyens de contrôles et de validation des données produites, notamment en les rapprochant d'autres sources disponibles qui peuvent fiabiliser les résultats obtenus. Mais cela demande aux services du temps et des moyens, qui actuellement font défaut.

Chiffres objectifs, études suspectes ?

Faut-il cantonner les services statistiques à la production quantitative de base, supposée "objective", en récusant les commentaires qu'ils en feraient, suspects de partialité, d'incompétence, ou de manque d'à-propos ? La direction de la DPD ne craint pas de qualifier de "recherche spéculative", et donc hors sa compétence, toute note d'information qui ose commenter les chiffres, ou tente de donner un sens à ses tableaux. Donner des chiffres, les noyer au milieu de beaucoup d'autres, c'est "objectif".

C'est le devoir du statisticien de fournir, au-delà de la simple production du chiffre soi-disant " brut ", les éléments nécessaires à sa bonne lecture et compréhension.

Mettre en évidence celui qui semble important, pertinent, faire remarquer qu'il est en hausse ou en baisse par rapport à l'année précédente devient vite un jugement subjectif qui court le risque de déplaire au ministre. S'engager dans le domaine de l'évaluation, équivaut à franchir les limites acceptables, à s'aventurer dans l'illégitime. Or, le chiffre "brut" n'existe pas, il est toujours le résultat d'un choix, d'une procédure, d'une question posée. Les débats sur le "vrai chiffre" de chômage l'ont suffisamment montré.

Un tel comportement revient sur l'un des acquis les plus importants de la pratique statistique en France, celle qui confie au statisticien la responsabilité de faire lui-même en pleine connaissance de cause la mise en perspective de ses résultats, leur première analyse, la présentation de leurs principaux enseignements, de leurs limites aussi. C'est le devoir du statisticien de fournir, au-delà de la simple production du chiffre soi-disant "brut", les éléments nécessaires à sa bonne lecture et compréhension.

Du constat à l'évaluation

S'il reste couramment admis que le statisticien commente le chiffre qu'il a produit, l'affaire se complique quand on aborde le domaine de l'évaluation. Les choses ne sont d'ailleurs pas toujours clairement disjointes : l'évaluation proprement dite d'une mesure de politique gouvernementale inclut généralement des indicateurs statistiques, et dresser un état des lieux n'interdit pas de chercher à l'expliquer. Décrire la situation de l'emploi en cette fin d'année ne se résume pas au bilan des accords sur les 35 heures et des créations d'emplois jeunes, mais demande aussi d'apprécier leur impact. Rendre compte de l'état de l'école ne se réduit pas au simple rappel de l'action du ministre en place, mais peut repérer les infléchissements qu'elle apporte.

En matière d'évaluation, il s'agit d'abord d'éviter que le responsable politique soit tenté de peser sur l'appréciation des résultats mêmes de son action : il faut séparer juge et partie. L'évaluation serait-elle une chose trop sérieuse pour la confier à des services de l'État ? Peut-être pas, mais il importe de renforcer la déontologie des services techniques, de pratiquer la plus grande ouverture et transparence dans la conduite et le suivi

des travaux, d'associer des intervenants divers, des experts qualifiés, de façon à assurer la diversité des approches et la pluralité des points de vue. Les bilans réalisés ou en cours sur les emplois jeunes, la réduction du temps de travail ou la loi sur les exclusions, ne remplissent pas aujourd'hui ces conditions.

Plus généralement, nous pensons que les questions du rôle des Services Statistiques des Ministères dans l'évaluation, dans la conduite des politiques et dans le débat public devraient être davantage débattues.

L'affaire de tous

Dans le débat sur l'indépendance et la qualité des statistiques "officielles", l'intervention des agents et de leurs organisations syndicales ou professionnelles a été déterminante. L'indice des prix, les chiffres du chômage, les analyses conjoncturelles, ont tour à tour amené les agents à s'exprimer devant l'opinion publique, dans leur souci de porter à la connaissance de la collectivité toutes les informations, même celles que le pouvoir politique aurait bien voulu occulter.

La hiérarchie des services statistiques est aussi placée devant ses responsabilités. Qu'elle se prête aux injonctions ministérielles les plus discutables, voire qu'elle les anticipe par une autocensure docile, et la situation ne fera que s'aggraver. C'est à elle d'assurer des relations et des méthodes de travail qui permettent la transparence, et le contrôle collectif sur la rigueur des méthodes employées.

Du bon usage de la statistique publique selon le ministre de l'Économie et des Finances.

"J'ai, comme vous, la conviction que la statistique publique doit être au service de l'ensemble de la société et pas seulement à celui de l'action gouvernementale stricto sensu. On m'a dit que nos amis anglais avaient connu de fortes déconvenues pour l'avoir oublié naguère, et ils ne sont sans doute pas les seuls. Il me paraît clair que tout débat démocratique doit être fondé sur des informations crédibles tant dans leur conception qu'en matière de collecte et de mesure."

Les actualités du Conseil National de l'Information Statistique N°32, avril 99 (Compte rendu de l'assemblée plénière du 25.01.1999, allocution de Dominique STRAUSS-KAHN).

Les programmes de travail des services statistiques sont débattus par le CNIS (Conseil national de l'Information Statistique). Après discussion où peuvent intervenir tous les acteurs (administrations, syndicats de salariés ou d'employeurs, collectivités territoriales), label et visas garantissent l'intérêt public pour les opérations menées. Cette intervention doit être renforcée, dans une perspective de maintien et de développement des capacités du système statistique public à moyen terme ; elle doit pouvoir aller jusqu'à interpellier les départements ministériels sur les moyens qu'ils consacrent à cette fonction de connaissance statistique et sur leur respect des exigences propres de cette fonction.

Plus fondamentalement, cet appel vise l'opinion publique. Avertie et consciente des problèmes que nous venons d'évoquer, elle doit obtenir les garanties nécessaires pour que l'information mise à sa disposition permette un réel débat et contrôle des politiques menées.

Nous demandons qu'un large débat soit ouvert et que le bureau du CNIS se saisisse de ces problèmes. Des règles claires garantissant la fiabilité, l'honnêteté et la publicité des chiffres et études doivent être définies et respectées dans tous les services statistiques ministériels.