



Les cafés de la statistique

"La statistique éclaire-t-elle
les questions de société" ?

soirée du 16 mai 2006 :

L'indépendance de la statistique à l'égard du pouvoir politique

synthèse des débats ^[*]

Les statistiques servent à guider l'action publique mais aussi à la juger. Tous les gouvernements sont alors tentés de les utiliser comme outil de propagande et d'infléchir les résultats. La déontologie professionnelle et l'action d'institutions pourtant dans l'appareil d'Etat peuvent-elles construire et maintenir une nécessaire indépendance ?

invité : Jean-Marie Delarue,

ancien vice-président du Conseil national de l'information statistique

exposé introductif:

L'invité propose sept constats :

1. La question des rapports entre la statistique et le pouvoir politique ne date pas d'aujourd'hui. Elle est récurrente et encore aujourd'hui, nous sommes en période de tension. Pour l'illustrer, on peut citer un ministre de l'économie et des finances qui, à une période de nationalisations, disait "il faudrait aussi nationaliser l'Insee !". Et, du côté des statisticiens, c'est aussi une préoccupation permanente. Il y a donc là un problème difficile, que nous ne réglerons évidemment pas ce soir.

2. La construction française, du moins quand on la regarde avec un recul suffisant, est satisfaisante. Elle n'est pas unique en son genre, en Europe du moins. L'Etat y assume un rôle

^[*] Pour l'exposé liminaire le présent texte est reformulé à partir des notes du secrétariat suivant le plan de l'orateur. Le contenu des échanges est structuré en quelques thèmes, sans suivre l'ordre chronologique. Par ailleurs, l'identité des intervenants n'était pas toujours connue et l'on a choisi de ne pas attribuer nominativement les propos. Au reste, ceux-ci ont été reconstitués à partir des notes du secrétariat sans reprendre leur formulation détaillée. Lorsqu'un point est évoqué sous forme d'une question : ce qui vient ensuite n'est pas la seule réponse de l'invité, mais l'ensemble des contributions des participants.

important : il assure le recrutement et la formation des statisticiens ; il a érigé la production statistique en administration centrale ou en services d'administration centrale dans chacun des ministères et a créé des directions régionales. Il y a donc un maillage qui couvre tous les domaines et l'ensemble du territoire. Mais, à cette compétence de l'Etat, il y a une sorte de contre-poids extérieur, créé par la loi (en 1951 et modifiée depuis) : le Conseil national de l'information statistique (le CNIS). Il a pour rôle de coordonner les enquêtes statistiques, de définir un programme d'enquêtes et d'apposer un label garantissant la qualité de chaque enquête. Ici, le CNIS échappe totalement à la tutelle de l'Etat. Il est composé pour moitié environ de statisticiens et pour le reste de représentants des personnes clientes des statisticiens (usagers, organismes associatifs ou professionnels, ...). Cela paraît fonctionner, parce que la production statistique est destinée, naturellement, à être publiée : du fait, justement, qu'elle est produite par l'Etat, ce qui ne serait pas le cas si elle l'était par un acteur privé. Elle est donc assurée d'être connue, sous forme soit brute soit élaborée (c'est-à-dire enrichie d'autres données, de diverses manières), et distribuée soit à titre gratuit soit à titre payant. En tombant dans le domaine public, la statistique s'expose à être approuvée ou critiquée. Ainsi, s'il y a en effet une question sur la relation de la statistique et du pouvoir politique, il y en a d'autres qui ne sont pas secondaires, comme : la statistique et les médias, la statistique et le patronat, la statistique et un certain nombre d'autres acteurs de la vie publique française. De la sorte, le système est dans un relatif équilibre. Et, si l'on voulait le modifier, il faudrait prendre garde, en supprimant des inconvénients, à ne pas faire disparaître les avantages de la formule.

3. Le rôle du pouvoir dans la production statistique ne va pas de soi ; du reste divers pays s'en passent très bien. Mais, en France, une double tradition étatique s'est mêlée très tôt de statistique : d'une part, le colbertisme a lié le pouvoir royal à l'économie (ce qui a lié le pouvoir politique à la statistique est moins le problème militaire, comme on le dit souvent, que le problème des subsistances, le problème des « grains » dans les disettes) ; d'autre part, depuis la fin du XVIII^e siècle, l'Etat impulse et recueille les connaissances (il y a un Cnrs ou un Inserm comme il y a un INSEE) : en 1945 pas plus qu'au XIX^e siècle on n'a envisagé de construire une statistique solide en dehors de l'appareil d'Etat.

4. Les statisticiens, étant dans l'appareil d'Etat, sont des agents publics comme les autres, avec les mêmes devoirs et les mêmes prérogatives. Ils sont notamment soumis au pouvoir hiérarchique. Dans d'autres pays, le poids des règles statutaires est bien moindre qu'en France. Les fonctionnaires n'ont pas à revendiquer autre chose que l'application de ces droits ; mais ils ne peuvent se soustraire à l'obligation née de leurs devoirs. Certes certains fonctionnaires bénéficient d'un régime particulier (ainsi dans leur mission de contrôle, les inspecteurs du travail ne peuvent recevoir quelque ordre hiérarchique que ce soit ; les enseignants-chercheurs peuvent professer et défendre des théories sans aucun contrôle hiérarchique ; quant aux chercheurs proprement dits, sans doute moins libres, ils ont des prérogatives propres comme de pouvoir disposer de la propriété de ce qu'ils écrivent). Il n'y a rien de semblable dans le statut des administrateurs ou attachés de l'Insee. Le droit commun de la fonction publique leur est donc applicable. Ce droit commun comporte notamment l'existence d'un pouvoir hiérarchique, dont le ministre est le sommet dans chaque administration.

5. Cette construction n'empêche pas de multiples conflits, de natures extrêmement différentes :

Je vais pour illustrer cette idée suivre le cheminement imaginaire des différentes étapes d'une enquête.

→ le pouvoir politique s'intéresse peu – et c'est extrêmement regrettable – à l'amont de l'enquête. Lorsque j'avais des responsabilités dans la politique de la ville, j'ai découvert que le discours politique ne reposait sur aucune connaissance : on identifiait les problèmes de quartiers à partir de données qui n'existaient pas. Je m'en suis ouvert à l'Insee et j'ai reçu une aide appréciable, de sorte que l'on produit désormais des chiffres incontestables ; tout en suscitant du reste, de ce fait, d'autres conflits non avec le pouvoir politique mais avec la Cnil, qui s'inquiète d'un trop fort rétrécissement des unités de populations donnant lieu à des données agrégées. Second exemple, actuel, celui de la détention provisoire : l'administration pénitentiaire exploitait un fichier national des détenus. Il n'est plus mise en œuvre et nous sommes par conséquent privés d'un certain nombre d'informations précieuses. Donc, il y a, pour les usagers des données statistiques, des manques. Mais ce n'est pas aux lacunes que le pouvoir politique est habituellement sensible. Ce n'est pas là que les conflits naissent. On peut regretter que, dans le débat sur la nécessité des statistiques le pouvoir politique investisse bien peu.

→ deuxième étape, le processus de production : par exemple les fondements méthodologiques qui guident l'enquête, la manière dont les données sont collectées ou agrégées. Là aussi, cette étape préoccupe un certain nombre de personnes (la Cnil, par exemple), en particulier dans la perspective, très importante en France, de la protection de la vie privée ou dans celle de la protection contre l'excès de collectes. La loi de 1951 définit comment remplir ce dernier objectif : ne pas trop déranger les enquêtés. Mais, ce n'est aucunement le sujet du pouvoir politique. La protection de la vie privée n'inquiète pas le ministre de l'économie ni même le garde des sceaux : beaucoup plus des autorités administratives indépendantes ou, s'il le faut, le pouvoir judiciaire.

→ sur les délais, en revanche, il y a une véritable confrontation d'intérêts. L'attente du pouvoir s'impatiente devant des statisticiens soucieux de la qualité, soucieux de donner au pouvoir des données fiables, ne donnant pas prise à contestation sérieuse. Le temps de la politique n'est pas celui de la statistique. Le politique est enfermé dans les délais de plus en plus courts ; mais aussi, souvent, la décision politique exige des réactions extrêmement rapides (quasi instantanées, même : par exemple en matière monétaire). Quitte à être dans une position exactement inverse, lorsque les résultats d'une enquête sortent plus tôt que souhaité ;

→ la diffusion est (ainsi que le point suivant) le lieu des principaux frottements. Dans quelles conditions paraissent des chiffres qui dérangent ou des chiffres qui arrangent ? Tous les statisticiens doivent en avoir à l'esprit des exemples. L'Insee a acquis une tradition d'indépendance pour la publication et il est sur un terrain solide pour la défendre. J'ai dit que la statistique a vocation à tomber dans le domaine public. Il faut défendre absolument ce point de vue : aucune connaissance ne doit rester à l'abri du public. Ce n'est pas un problème de diffusion en soi, mais plutôt de délais et de savoir quel est le moment opportun. Mais ceci n'est pas propre à la statistique et se pose à tout auteur de rapport destiné au pouvoir politique ;

→ la question de l'enrichissement des données est plus délicate encore. Est-ce que des résultats complétés de certains commentaires ont un statut différent de la donnée brute ? Premier problème : cela appelle-t-il un certain contrôle ? Et, second problème, est-ce que la donnée peut être enrichie par des tiers non-statisticiens, à commencer par le politique lui-même ? Le politique a-t-il ce droit ? La réponse n'est pas absolument évidente. C'est là que les conflits sont les plus vifs .

Si l'enrichissement est fait par le statisticien, le politique est enclin à lui dire : Monsieur, limitez-vous aux données brutes et abstenez-vous pour le reste. Et, s'agissant de l'enrichissement par des tiers, le statisticien est en droit de dire : d'une part, vous allez travestir les résultats et d'autre part vous n'êtes pas qualifié pour procéder à ces compléments.

6. Quelle évolution ? Il n'y a pas lieu d'être optimiste..

→ raccourcissement du temps politique et alternance sont des données trop connues pour y revenir : de même l'attachement à l'apparence de scientificité et la contestation croissante, de plus en plus radicale. Compte tenu du prestige qui s'attache au chiffre et compte tenu du discrédit dont souffre le discours politique, le politique comme celui qui le conteste, sont d'autant plus enclins à s'accrocher à la branche du chiffre, pourrait-on dire, comme l'homme emporté par le courant s'accroche à la branche de l'arbre qui surplombe la rive ; il y aurait là une sorte d'usurpation. Pourtant je ne crois pas qu'on puisse la reconnaître comme telle : parce qu'elles sont dans le domaine public, ou mises à la disposition d'un gouvernement, les statistiques peuvent être utilisées par lui, comme par quiconque (pour celles qui sont publiques), et comme bon lui semble. Avec le risque, d'être démenti. Et s'il ne l'est pas, direz-vous ? Dans cette hypothèse, la critique doit autant porter sur le médiocre commentateur que sur l'utilisateur de mauvaise foi.

→ second élément, qu'il est banal de citer mais dont on sous-estime cependant la portée : la société française ne va pas bien. Les choses ne vont pas aussi bien que le politique pourrait l'espérer ; les chiffres le disent et cela déplaît. Jadis, le problème était l'inflation : par conséquent, l'essentiel des querelles se portait sur l'indice des prix. Aujourd'hui, c'est le chômage. La controverse sur le nombre de chômeurs a pu se calmer le jour où l'on s'est aligné sur des normes internationales, mais elle pourrait surgir à nouveau. Ce sont les chiffres qui font mal qui font problème : pour paraphraser le général De Gaulle "quand la statistique va, tout va !". Quand la statistique ne va pas, il y a conflit ; elle est au contraire contestée par le pouvoir quand elle lui montre les imperfections de ses réalisations. Faut-il s'en étonner ?

→ développement du droit de la concurrence : l'idée fait son chemin que la production statistique doive être faite par d'autres que l'Insee, au sein de l'appareil d'Etat ou à l'extérieur. Il y a des pays où cette concurrence est déjà vive et encouragée. La Commission européenne a son propre appareil statistique et, pour l'instant, n'envisage pas de procéder autrement. Mais tend à se faire jour l'idée suivante : peu importe que ce soient des personnes publiques ou des personnes privées qui fabriquent les statistiques ; l'important est qu'elles se livrent au même jeu sur un même marché. Dès lors, plus nous raisonnerons en termes de concurrence, plus les données du problème risquent de changer. Le problème du politique ne sera plus d'être confronté à un producteur dont les données ne le satisferaient pas ; mais à plusieurs, entre lesquelles il pourrait pratiquer une sorte de « data shopping » L'alternative à un système statistique lié à l'Etat pourrait régler radicalement un certain nombre de conflits ;

→ le droit d'auteur est en pleine évolution, notamment du côté des agents publics. Alors que notre système était étatique, nous avons un système anglo-saxon de copyright : le droit d'auteur n'appartient pas à celui qui pense et qui écrit, mais à celui qui l'emploie, lequel peut faire ce qu'il entend de l'œuvre "artistique". C'était donc l'Etat qui exerçait le droit d'auteur sur tout ce qui pouvait sortir des cerveaux des fonctionnaires, y compris des statisticiens. Sous l'influence du copyright au sens habituel, concernant les artistes, on réfléchit au copyright sur la production des fonctionnaires de l'Etat. Les choses sont en train d'évoluer et c'est peut-être là aussi un moyen de régler certains conflits.

7. Quelles solutions ?

→ une solution radicale : couper le lien de la production statistique française avec l'Etat ? Ceci pourrait prendre de multiples formes. Par exemple, un établissement public : comme on l'a fait pour Météo-France, qui était auparavant un service d'administration centrale. Mais, dans de telles hypothèses, on voit poindre le droit à la concurrence : si on fait de la statistique publique un acteur distinct, on lui permettra d'entrer sur le marché si et seulement si cet acteur se comporte comme les autres acteurs économiques. Avant de s'y engager, il faudrait bien réfléchir aux implications ;

→ la solution passe-t-elle par une déontologie de la profession, telle qu'on la voit se dessiner dans les documents envoyés en vue de cette soirée¹ ? Mais le problème n'est pas la déontologie, le risque d'être pris la main dans le sac d'enquêtes mal pensées et mal conduites. C'est bien plutôt le statut de la fonction publique. En revanche, peut-être faudrait-il une instance d'arbitrage pour traiter les conflits survenant entre le pouvoir politique et les statisticiens. Nous manquons singulièrement d'instruments en la matière. Lorsqu'un élément de statut garantit l'indépendance, il suffit d'appliquer la règle ! Mais, lorsqu'il n'existe pas, il faut un intermédiaire : peut-être pas qui impose un arbitrage, mais qui soit au moins un lieu d'échange. Le CNIS pourrait-il jouer ici un rôle ? Pas une "haute autorité administrative indépendante" : non seulement parce que je n'en suis pas un partisan acharné, mais parce qu'elle n'impressionnerait pas le pouvoir politique. Les chiffres litigieux (par exemple ceux du chômage) sont ceux qui sont souvent frappés d'urgence et l'on n'aurait pas le temps d'aller saisir ladite autorité. Pas plus ne serait une solution un "observatoire" comme on nous en crée sur la pauvreté, la délinquance, etc. Nous constatons que le commentaire des statistiques échappe aux statisticiens. Que leur apporterait, au regard de la question qui nous occupe une déontologie ? Il n'est pas sûr que ce soit une évolution salutaire. Sans doute faut-il regarder une telle éventualité de près parce que cette manière de faire depuis quelques années dans plusieurs professions. Est-ce que là où elle a été mise sur pieds, elle a suffi à désamorcer des conflits ?

Débat :

1. Public ou privé ?

La référence au pouvoir politique, dans l'intitulé de cette séance, a bien évidemment axé les débats sur la statistique publique². L'accent mis par l'invité dans son introduction sur le statut des statisticiens publics ainsi que la présence dans l'assistance des responsables d'instituts publics de statistique a contribué à cette orientation. Cela étant, quelques interventions ont tenté d'élargir la vision. On peut les résumer par les points suivants :

- il faudrait aussi parler des sondages (notamment politiques) bien qu'ils soient faits par des instituts privés. Lorsque l'on parle de statistique "publique", parle-t-on du statut de l'institution qui élabore la statistique ou du caractère public des résultats ? Les résultats des sondages politiques sont diffusés dans l'espace public ; ils sont même le plus souvent conçus à cette fin ;

¹ voir annexe au présent compte rendu.

² Centrer la discussion sur la statistique publique était bien l'intention des organisateurs. Cela étant, ils pensaient aussi que, dans une certaine mesure, des problématiques analogues se retrouvent dans les autres secteurs : pour les bureaux d'études et sociétés de sondage, à l'égard de leurs clients, et pour les statisticiens employés dans des organismes industriels, commerciaux ou de recherche à l'égard de leur direction et des enjeux économiques de l'organisme.

- il est heureux – c’est du moins l’avis exprimé – que les institutions de la statistique publique (Insee et ministères) ne s’occupent pas de ces sondages, qui relèvent du politique et du médiatique, et préservent ainsi leur autonomie et leur image ;
- le système statistique public³ recourt parfois à des sociétés d’études privées pour faire des enquêtes et réaliser certaines analyses ;
- diverses administrations, qui n’ont dans leur mission aucune attribution statistique produisent et diffusent des statistiques tirées des fichiers de gestion qu’elles constituent. Il se fait ainsi une complémentarité au sein de l’administration ou même une concurrence (évoquée dans l’exposé introductif et à nouveau lors du débat : ci-après § 3).

2. Entre besoin et interprétation de l’information

La statistique est un intermédiaire entre le recueil de l’information et son utilisation : jusqu’où va-t-elle en direction de celle-ci ? Contrairement à d’autres pays, l’appareil statistique français ne se contente pas d’enquêter et de produire des résultats chiffrés : il les prolonge par des études. Les statisticiens produisent le chiffre et, en plus, disent ce qu’il veut dire. Les utilisateurs – et notamment les responsables politiques – ont bien sûr toute légitimité pour commenter et interpréter les statistiques produites. Mais, ils peuvent vouloir en contrôler la sortie, afin de maîtriser le commentaire. (Un participant demande : va-t-on cantonner la statistique au chiffrage des indicateurs de la “LOLF”⁴ ?) Les statisticiens, de leur côté, pour éviter cet accaparement, souhaitent accompagner leurs chiffrages vers l’aval. Ceci aussi, pour veiller à une bonne interprétation de phénomènes souvent complexes : ils s’indignent souvent des simplifications faites par la presse. Mais aussi, ils s’attachent à la qualité de leurs résultats, sont peu sensibles au besoin politique et peuvent être tentés de se retrancher. Un participant considère qu’il est handicapant pour le statisticien de voir le politique comme dangereux.

C’est que la logique politique est tout autre. Un participant rapporte que, ayant à fournir des éléments statistiques à son préfet, il s’est entendu dire : ce que nous voulons n’est pas la vérité, mais un dossier pour soutenir notre thèse. Un autre estime que les politiques deviendront de plus en plus sensibles à l’enjeu de l’information. Chaque fois qu’arrive un nouveau ministre, il s’étonne de ne pas pouvoir décaler une publication et il faut lui expliquer qu’il y a un calendrier à respecter. Un autre encore constate que l’homme politique “compte plus sur sa permanence du samedi pour se faire une opinion : pour lui, le réel, c’est le fait divers !”. On peut voir là le déni d’une approche raisonnée, un déclin de la réflexion politique, dont la suppression du Plan serait un autre indice.

L’interaction ne se situe pas seulement à la diffusion des résultats : elle commence à la commande politique. Les ministres sont peu présents dans l’initiative des programmes statistiques. Du reste, ils se font représenter au Conseil national de l’information statistique (CNIS) par leur statisticien ! Pourtant, un participant rapporte l’expérience d’un organisme associant des administrations nationale et locales et des élus, qui réussit à faire exprimer à ceux-ci leur besoin. Ainsi, on

³ Le système statistique public comprend les organes statistiques de l’Administration (Insee et services statistiques des ministères) et aussi divers instituts, notamment de recherche, qui mènent des enquêtes et des études et pour une part de leur activité produisent des statistiques : tels que l’Institut national d’études démographiques (INED), l’Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), le Centre d’études sur l’emploi (CEE), le Centre d’étude et de recherche sur l’emploi et les qualifications (CEREQ), le Centre d’études prospectives et d’informations internationales (CEPII), le Centre français sur la population et le développement (CEPED), etc.

⁴ “Loi organique relative aux lois de finances”, qui prescrit que le budget de l’Etat sera désormais analysé en un certain nombre de programmes dont l’accomplissement serait mesuré par un nombre restreint d’indicateurs chiffrés.

n'oppose pas le méchant politique au bon statisticien, mais on travaille ensemble sur une base d'utilité : il faut que la statistique serve et le premier stade est de traduire le besoin politique en termes statistiques. Ceci se fait aussi sur un terrain où il n'y a pas un pouvoir unique, mais où plusieurs se rencontrent. Dans la même ligne, un membre de l'Insee signale que celui-ci développe depuis quelques temps un partenariat avec des élus locaux. Un responsable national de la statistique constate de son côté que l'ésotérisme de la statistique vient aussi d'une difficile traduction du besoin politique.

3. Monopole ou concurrence

Jadis, l'appareil statistique public était le seul à avoir des moyens de traitement de masse⁵ : aujourd'hui au contraire, les fichiers statistiques élémentaires sont couramment cédés à des clients qui font leurs propres traitements. Et, le développement de l'utilisation statistique des bases de données administratives a vu se constituer une production statistique parallèle, voire concurrente, à celle de l'appareil statistique public.

L'exemple des statistiques de l'immigration est cité : une pluralité de sources engendre une cacophonie. Et, il existe actuellement, non pas un, mais trois rapports qui cherchent à y remédier ... C'est un domaine où chacun a ses contre-experts. Au point que le rapporteur du projet de loi sur l'immigration a proposé un amendement visant à créer un organisme chargé de vérifier les statistiques en la matière.

Il arrive qu'un cabinet ministériel ait ses propres remontées d'information, émanant de divers organismes et d'une qualité technique pas toujours contrôlée ou, du moins, d'une signification incertaine. S'il a de la sorte des chiffres au bout de dix jours, il ne voit pas pourquoi il devrait attendre un mois pour que le service formellement estampillé "statistique" fournisse les siens. Le même intervenant relève que le choix des indicateurs de la "LOLF" s'est fait sans l'avis d'aucun statisticien.

Si, depuis le gouvernement Barre, une pluralité des études a pu être organisée, pour la statistique proprement dite, cette organisation reste insuffisante.

Le CNIS, notamment chargé de coordonner la statistique de l'Etat, ne parvient pas à réguler cette pluralité. Et, moins encore que sur la production statistique, il n'a le moyen d'intervenir sur l'articulation avec les études et la recherche : ce que néanmoins réussissent pour leur domaine certains services, comme la DARES, au ministère du travail.

4. Menaces et défenses

L'histoire passée ou récente est riche en exemples, français ou étrangers, de pressions. Le trucage des chiffres du déficit public grec, pour l'entrée dans la zone euro, en a été particulièrement remarqué. Dans un premier temps, le discrédit rejaillit sur les statisticiens en cause et, par ricochet, peut ternir l'image de toute la corporation ; même s'il est rapidement évident que la tricherie est en fait le fruit d'une injonction politique. Plus récemment, le chef-statisticien du département de la Justice, aux Etats-Unis, a dû démissionner parce que des résultats ne plaisaient pas.

⁵ A sa création, en 1946, l'INSEE était chargé de coordonner la mécanographie de toute l'Administration. Mais ce rôle n'a pas été maintenu avec l'apparition de l'informatique dans les années 1960. Néanmoins, les utilisateurs de statistique, publics ou privés, étaient peu équipés jusqu'à la banalisation récente des micro-ordinateurs et s'en remettaient à l'Institut pour le traitement statistique des données.

Hormis la subordination du statisticien à l'autorité politique ou administrative, qui peut jouer, sinon pour fausser, du moins pour bloquer ou retarder la sortie des statistiques, le pouvoir dispose de moyens indirects : par exemple restreindre les ressources de l'institut de statistique ou en réduire le champ de compétence. L'on a en tête l'exemple de la Grande-Bretagne, où le Central Statistical Office avait été en bonne partie démantelé. (Les moyens de pression évoqués en séance se retrouvent parmi ceux recensés dans l'un des documents distribués à l'occasion de la présente réunion ⁶.)

Un participant rapporte que pour sous-traiter l'exécution d'une enquête d'un service ministériel français, les services du Premier ministre soient intervenus pour imposer un prestataire ; et qu'en l'occurrence, ce soit le service de communication de Matignon qui soit intervenu.

Les statisticiens confrontés à ces situations sont dans des organismes : le conférencier a souligné dans son introduction qu'ils sont dans une relation hiérarchique. Dans ces conditions, même s'ils ont pour la plupart un sentiment aigu de l'intégrité professionnelle, leur réaction ne peut être que celle de l'institution où ils se trouvent. Ce ne sont pas les statisticiens qui sont ou non indépendants : c'est l'institution qui l'est ou non. Ce qui veut dire que préserver l'indépendance repose essentiellement sur le responsable de celle-ci. C'est une situation qui s'est avérée jusqu'à présent satisfaisante, mais qu'il faut bien reconnaître fragile. L'ancien directeur d'un service statistique ministériel témoigne que ses relations avec le cabinet du ministre comportaient "un équilibre de la terreur". Son interlocuteur lui a une fois dit "vous devez votre tête à ce que nous sommes dans un pays civilisé".

A cette évocation, un autre participant raconte : Staline avait anticipé le résultat du recensement démographique ; l'office statistique a trouvé un chiffre inférieur ; son directeur n'a pas d'emblée été sanctionné, mais on a nommé une commission d'enquête ; comme il advient pour tout recensement, elle a trouvé des omissions (et, sans doute aussi, des doubles comptes) : on a conclu au sabotage et le directeur a été fusillé. Puis, le président de la commission d'enquête a été nommé à sa place ; il a alors mieux compris les conditions de l'opération et en est venu à partager l'avis de ses collaborateurs : il a été fusillé à son tour.

Dans la contre-menace que le responsable statistique est amené ainsi à manier vis-à-vis de ses interlocuteurs politiques intervient l'argument : le bénéfice politique immédiat peut se retourner à plus longue échéance. Un conflit court terme / long terme. C'est là une pédagogie difficile, car les politiques sont toujours dans l'urgence. Comme le note un participant, tout se passe souvent comme si l'Etat refusait d'établir des statistiques à long terme.

A l'évidence, ces négociations se font discrètement. Et l'on suppose que le risque de divulgation d'une manipulation intervient aussi dans la dissuasion. Pourquoi, demande un participant, les médias "n'épinglent-ils pas" les chiffres manifestement, sinon faux, du moins dévoyés ou surinterprétés ? Mais, ils le font ! réplique un autre participant. Toutefois, l'assistance s'accorde à noter que les journalistes rapportent des controverses, plus souvent qu'ils ne s'attachent à déterminer et expliquer les réalités sur lesquelles elles portent. Mention est faite aussi de l'Association Pénombre⁷, qui justement se donne pour tâche de repérer et signaler les usages problématiques du nombre dans le débat public.

⁶ voir en annexe à ce compte rendu l'extrait d'un article de W. Seltzer.

⁷ www.penombre.org.

Là aussi, les diverses voies évoquées pour préserver l'indépendance se retrouvent dans le second tableau de la même annexe à ce compte rendu.

Un participant estime que la qualité du travail statistique décourage les attaques. Encore faut-il qu'elle soit distinguée de l'absence possible de qualité des chiffres concurrents éventuels.⁸

Ne pourrait-on dès lors instituer des procédures de sauvegarde afin que l'indépendance repose moins exclusivement sur les épaules d'une personne ? Ne devrait-on par exemple inscrire dans la loi un principe d'indépendance de la statistique ? Les avis sont partagés. D'un côté, on note qu'il n'y a rien de tel, en France, et que, malgré des tentations et des crises, les choses se passent finalement bien. Et, l'existence d'un texte formel n'est pas une garantie absolue qu'il sera appliqué. D'un autre côté, le système statistique européen vient de se doter d'un code de bonnes pratiques : diverses dispositions y sont prévues⁹ ; en particulier l'inscription de l'indépendance dans le droit. Même si ceci ne paraît pas essentiel en France, celle-ci fait partie des quatre pays de l'Union qui, seuls sur 25, n'ont pas de telle disposition et il semble raisonnable de rejoindre cette majorité.

Par-delà une solution juridique, il semble aussi à plusieurs participants qu'il manque une dynamique sociale qui relaie et renforce le rôle du patron de la statistique et soit plus consistante que l'actuelle vigilance médiatique. Le CNIS ne paraît pas en mesure de jouer ce rôle. Mais un participant relève une évolution : du "CoCoES"¹⁰, qui ne s'occupait que de la collecte des données, au CNS puis au CNIS actuel, le dialogue entre les statisticiens et la société s'est développé. Si l'on adopte une vue dynamique des choses, on doit escompter que ce dialogue s'améliore encore. Au-delà, est considéré que développer une culture collective quant à l'intérêt d'avoir des chiffres contribuerait à créer un climat favorable. Mais, soulignent certains, ceci suppose aussi une attention portée par le système statistique (au premier chef, par l'Insee) à une "alphabétisation statistique" de la population.

Enfin, est mentionné le soutien que peut apporter la communauté internationale : la communauté professionnelle¹¹, mais tout autant des autorités politiques des divers pays, qui se surveillent les unes les autres. Le code de bonnes pratiques de la statistique européenne sera sans doute un instrument de cette vigilance.

5. Autosatisfaction ?

Il n'est pas possible de rapporter cette séance du « Café de la statistique », sans une note d'ambiance. Sans nier tensions et conflits, la plupart des statisticiens qui s'expriment estiment la situation présente satisfaisante. Il est vrai que les tentations sont pour l'essentiel déjouées et que la statistique (en général et la statistique publique en particulier) jouit d'un bon crédit. Les hommes politiques lui en donnent acte et s'abstiennent le plus souvent d'interventions qui, dans ce contexte, risqueraient d'être dénoncées. Pour autant, l'un des responsables majeurs de la statistique française reconnaît que la situation est fragile. Un participant avance qu'il y aurait en ce moment "des instructions pour guider la statistique du chômage" : affirmation qui n'est reprise ni pour la démentir ni pour la vérifier. Un autre considère que, chez les statisticiens "c'est l'omerta" :

⁸ On pense ici à l'adage bien connu des économistes "la mauvaise monnaie chasse la bonne"...

⁹ Dont beaucoup d'ores et déjà appliquées en France.

¹⁰ Comité de Coordination des Enquêtes Statistiques, créé par la loi du 7 juin 1959.

¹¹ Cela s'est vu, par exemple, lorsque le président argentin avait menacé de retirer à l'Institut national la responsabilité d'une statistique pour la confier à une société privée et qu'une forte mobilisation des organisations professionnelles internationales avait contribué à l'abandon de ce projet.

ceux-ci étant comme gênés pour s'exprimer sur ces questions qui les inquiètent. Et, à l'issue de la réunion, des participants, en privé, évoquent des situations critiques très actuelles.

On ne peut donc s'empêcher de ressentir une sorte d'autocensure. De plus, l'assistance s'étant trouvée très majoritairement constituée de statisticiens¹², les autres témoignaient (aussi, à la sortie) n'avoir pas pu exprimer un point de vue différent ou du moins poser sereinement des questions.

S'il est permis que le compte rendu livre un commentaire, le fait que les problèmes soient ainsi évoqués de façon retenue ne doit pas s'interpréter comme dissimulant de mauvaises pratiques : bien plutôt comme le fait que les bonnes pratiques sont préservées dans un dialogue vigoureux, dont une des conditions est qu'il ne s'étale pas en public. (La publicité restant, comme on l'a dit, une contre-menace.)

6. La statistique dans le champ politique

La tension politique sur la statistique est due au fait que celle-ci a un usage social.

Nous avons, en France, une statistique publique solide, face à un pouvoir politique légitime. Avec, ce paradoxe que la statistique doit rester indépendante des injonctions politiques alors qu'elle est faite par des agents subordonnés au pouvoir politique.

Confronté à l'incertitude de situations sociales complexes et mouvantes, l'homme politique a besoin de certitude. Même s'il ne cherche pas à dicter à la statistique un message, il attend d'elle qu'elle lui procure au moins des certitudes. Or, la posture scientifique et la nature même du résultat statistique, toujours entaché d'incertitude, ne peut le rassurer. Que, pour réduire celle-ci, il faille des instruments lourds, lents à produire, est mal accepté ; alors qu'on accepte, par exemple, qu'il faille vingt ans pour construire un TGV.

La tension est sans doute plus sensible pour des services proches de l'action politique (les SSM) que pour l'INSEE, mais elle n'est pas différente par nature. Les statisticiens sont tentés de se retrancher dans leur technique plutôt que d'essayer de comprendre leurs interlocuteurs : un participant relate cependant que, à l'occasion de la rénovation du recensement démographique, les agents de l'Insee ont été conduits à travailler plus étroitement avec les 36 000 communes et que ceci a fait évoluer leur culture de façon sensible. Et, l'invité de conclure : un affrontement avec le pouvoir politique, alors qu'il a la légitimité et l'autorité, est une stratégie perdante ; tandis que les statisticiens doivent s'appuyer sur l'assentiment du public à disposer d'une information rigoureuse et bien expliquée pour convaincre aussi les politiques de la nécessité de résultats impartiaux, de qualité et accessibles sans entrave.



¹² On se demanderait du reste si l'exceptionnelle affluence à ce "café" n'est pas le signe d'une préoccupation réelle au sein de la profession.