



Les cafés de la statistique

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

Soirée du 14 novembre 2006 (9^e « Café ») :

« Peut-on se fier aux indicateurs ? »

*Synthèse des débats*¹

Piloter par les indicateurs ? Les objectifs de santé, l'insécurité, la nouvelle organisation des lois de finances, etc. De plus en plus, les objectifs politiques sont exprimés par des indicateurs chiffrés. Que représentent ceux-ci ? Qui les choisit ? Les responsables délaissent-ils ce que les indicateurs ne couvrent pas ? Adaptent-ils les comptes qu'ils rendent ? Retenir un indicateur redéfinit-il ce que la statistique observe ?

Invité :

Jean-René Brunetière,
président de l'association Pénombre

Exposé introductif :

Le débat peut être introduit par le constat que le thermomètre indique une température de 22° dans la salle. Certaines personnes pensent que c'est vrai ; d'autres que c'est faux ; d'autres encore qu'il faut attendre que la température se stabilise avant de la mesurer (mais attendre combien de temps ?). Un autre débat est de savoir si 22° est une bonne température, ou encore si on se sent mieux depuis qu'on sait que le thermomètre indique 22°. Selon leur emplacement dans la salle, il est des personnes pour penser qu'il fait de plus en plus froid et qu'il faut prendre des mesures (lesquelles ? isoler les murs ? augmenter le chauffage ?).

On voit aussitôt émerger toutes sortes de questions relatives aux impressions qu'on ressent (je crois ou je ne crois pas à ce que m'annonce l'indicateur), aux indicateurs chiffrés qu'on calcule (avec leurs liens à des standards ou des références), aux actions que le niveau de l'indicateur peut

¹ Pour l'exposé liminaire, le présent texte est formulé à partir des notes du secrétariat suivant le plan de l'orateur. En revanche, le contenu des échanges est structuré en quelques thèmes, sans suivre l'ordre chronologique. Par ailleurs, on a choisi de ne pas attribuer nominativement les propos échangés. 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.

entraîner, etc. Pour éclairer le débat, il est utile de commenter quelques indicateurs, ce qui permettra de définir les dix qualités d'un bon indicateur et d'énoncer dix commandements en matière d'indicateurs.

Quelques exemples d'indicateurs

1 – La température

La température objective les choses mais n'entraîne pas toujours une réaction immédiate (au demeurant pas toujours nécessaire). Elle appelle des points de comparaison (par exemple entre la température observée dans une pièce et la norme de 19°).

2 – La cote de popularité du Premier ministre

Appelle-t-elle une action ou non ?

3 – L'heure

On voit son utilité pour limiter le temps de parole de l'orateur !

4 – Le taux de CO₂ dans l'atmosphère

A supposer que son niveau déclenche une action, ce sera en toute probabilité dans longtemps car l'effet du niveau de l'indicateur sera très éloigné dans le temps.

5 – Le CAC40

Le niveau qu'il atteint est extrêmement important pour les multiples acteurs de la Bourse.

6 – Le chiffre d'affaires d'Alice café

S'il baisse, ce peut avoir un impact sur l'avenir des Cafés de la statistique ! Mais retenons surtout qu'un chiffre d'affaires se prête à de multiples analyses : composition, évolution, etc.

7 – Le nombre de « Rmistes »

Que recouvre-t-il : son augmentation est-il signe d'échec économique ? de couverture améliorée du champ des ayants droit ? Sa baisse peut aussi bien être une réussite que l'effet d'une politique de barrage à l'inscription de nouveaux « Rmistes ». De quelle utilité est-il pour l'action ?

8 – Le taux d'accidents du travail

Il semble corrélé avec des facteurs aussi impalpables que l'ambiance au travail ou le moral des troupes.

9 – L'indicateur de qualité des ouvrages d'art (IQOA)

C'est un indicateur composite, incompréhensible pour le profane. Est-il juste ou pas ? En tout cas il fonctionne en termes de régulation sociale puisqu'il est utilisé au moment de l'allocation des crédits. Et on peut se demander si cette utilisation dans la redistribution ne transcende pas l'intérêt qu'il y aurait à se poser la question de la justesse ou non de cet indicateur !

10 – Les indicateurs de la loi organique sur les lois de finances (LOLF)

Ils ont vocation à rendre compte de l'efficacité de l'action de la puissance publique.

Les dix qualités d'un bon indicateur

1 – La clarté

Un bon indicateur est compréhensible par tous dans les mêmes termes ; il ne présente aucune ambiguïté.

2 – La pertinence

Un bon indicateur est adapté au phénomène qu'il est censé mesurer. Il doit alors être respecté.

3 – La sélectivité

Un bon indicateur est indépendant des phénomènes autres que celui qu'on veut mesurer.

4 – La fiabilité

Un bon indicateur ne doit pas pouvoir être truqué. Rappelons ici ce « théorème » selon lequel le taux de délinquance est inversement proportionnel à la cote de popularité du ministre de l'intérieur chez les policiers !

5 – La comparabilité

Un bon indicateur permet des comparaisons, sinon il ne fournit que des illustrations.

6 – La sensibilité

La précision de l'indicateur ne doit pas être inférieure aux variations de ce qu'on veut observer ; pensons par exemple aux cotes de popularité mesurées à partir d'échantillons de taille insuffisante.

7 – L'accessibilité

Un bon indicateur peut être obtenu à un coût raisonnable.

8 – La pérennité

Un bon indicateur est maintenu dans le temps de manière à permettre des comparaisons.

9 – L'utilité

Un bon indicateur est exploitable, c'est-à-dire rattaché à un objectif, avec des liens de causalité entre l'action menée et le résultat de l'indicateur.

10 – Enfin, un bon indicateur ne doit pas entraîner des effets contraires à ceux recherchés.

Autant dire qu'un bon indicateur est aussi difficile à trouver qu'un mouton à cinq pattes... C'est pourquoi une bonne discipline mentale – reposant sur dix commandements – s'impose dans l'utilisation des indicateurs.

Les dix commandements en matière d'indicateurs

1 – Ne pas se laisser démonter par l'indicateur !

2 – Essayer de démonter l'indicateur !

3 – Analyser de près les causalités et corrélations sous-jacentes à l'indicateur.

4 – Bien comprendre ce que l'indicateur signifie au juste, s'assurer que sa précision est correcte et qu'il ouvre légitimement la possibilité de comparer.

5 – Rattacher l'indicateur à un ou plusieurs objectifs (sinon, on fait du « management contemplatif »).

6 – Chercher les « frères ennemis » (ce qui va mieux mais coûte plus cher (qualité versus prix), ce qui est fabriqué plus vite mais perd en qualité (quantité versus qualité), etc.).

7 – Chercher les commentaires qui accompagnent l'indicateur, développer les analyses qu'il permet.

8 – Comprendre ce que les autres comprennent de la signification de l'indicateur.

9 – En discuter : l'indicateur devient ainsi un objet transitionnel de débat qui augmente la compréhension collective.

10 – Tirer de l'indicateur des conséquences pour l'action.

Débat :

1. Pourquoi avoir des indicateurs ?

Confrontés à la multiplicité des exemples d'indicateurs ne présentant pas les dix qualités d'un bon indicateur, certains participants se demandent s'il ne convient pas de rejeter ce mode d'appréhension de la réalité, jugé trop réducteur et, par conséquent, trompeur et porteur de décisions aberrantes. Des exemples de l'impossibilité de rendre compte de la réalité de manière satisfaisante pullulent dans le domaine social, qu'il s'agisse de la pauvreté, de la prévention des risques sociaux, de la lutte contre la toxicomanie ou de la connaissance des handicapés. On peut s'interroger aussi sur la pertinence de l'opération consistant à condenser des myriades d'informations en une seule donnée chiffrée, comme le fait l'indice national des prix à la consommation. Certains proposent alors de fournir toutes les données de base au citoyen, qui se construira l'indicateur correspondant à son besoin.

Pourtant, les indicateurs élaborés – et ils sont nombreux – ont le mérite d'exister. Même imparfaits, ils donnent des clés pour comprendre et pour agir. Dans le domaine public, leur prolifération correspond au souci de rationaliser la dépense, souci avivé par le creusement abyssal de la dette du pays. Des indicateurs imparfaits avec des analyses jointes valent mieux que pas d'indicateur ! A condition de savoir rester en alerte et de ne jamais considérer une question comme fermée du fait qu'on a chiffré quelque chose.

Mais on peut estimer aussi que certains sujets ne relèvent pas de la quantification synthétique. C'est ainsi qu'il existe un indice du niveau de la corruption des différents pays, qui repose sur l'opinion d'experts disséminés à la surface du globe et dont le calcul s'appuie sur des hypothèses mal explicitées. Une synthèse d'opinions restant une opinion, ne vaudrait-il pas mieux, dans cet exemple, fournir des monographies par pays plutôt qu'un indicateur chiffré ?²

2. Conception et élaboration des indicateurs

En bonne méthode, on devrait concevoir les indicateurs, les mettre en œuvre, puis éliminer les moins pertinents à la lumière de l'expérience. Dans la pratique, les choses se passent différemment, comme le montre l'exemple de la loi organique sur les lois de finances (LOLF)³.

² Un participant fait d'ailleurs observer que, dans un pays vraiment corrompu, on doit pouvoir soudoyer les experts !

³ La LOLF ambitionne une description de l'action de l'Etat en termes synthétiques et compréhensibles. L'action publique est répartie en 34 missions elles-mêmes déclinées en 130 programmes. Chaque programme a un chef désigné, comporte des objectifs et dispose d'un budget ; des indicateurs (1 347 en tout) doivent permettre de contrôler que les objectifs sont atteints. Des projets annuels de performance (PAP) sont établis en accord avec la direction du budget pour chaque programme et autant de rapports annuels de performance (RAP) doivent être établis en fin d'année (les premiers verront le jour en mars 2007).

Sous la pression d'un calendrier exigeant, il a fallu inventer les indicateurs requis, ce qui est un exercice ardu. Par exemple, comment mesurer le rayonnement international de la France ? Ce sera par le nombre de clics venant de l'étranger sur les sites internet du ministère des affaires étrangères et des ambassades de France⁴. Et puis, il y a les difficultés d'interprétation. Ainsi, à propos de la proportion d'automobilistes contrôlés qui font verdoyer le ballon, les gendarmes opinaient que sa diminution signifierait le succès de la lutte contre l'alcoolisme au volant alors que les policiers pensaient que son augmentation marquerait l'efficacité de leur action ! La deuxième année, les uns et les autres se sont mis d'accord pour considérer que l'indicateur devait augmenter dans un premier temps et diminuer ensuite. Il y a aussi les comportements biaisés par l'existence même des indicateurs : par exemple, au ministère de la justice, si tel indicateur repose sur la « durée d'évacuation » des affaires, on peut singulièrement réduire la durée moyenne en radiant puis réinscrivant les affaires qui comportent les procédures les plus longues.

Plus fondamentalement, le système apparaît biaisé par la consigne donnée par le ministère des finances qu'aucun indicateur ne soit retenu dont l'évolution puisse conduire à un accroissement de la dépense publique, ou encore par les comportements résultant de l'existence même de l'indicateur. Ainsi, avoir pris pour indicateur de réussite des centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) le taux de succès de leurs usagers dans la recherche d'un emploi peut entraîner une sélection à l'entrée des CHRS qui diminue le nombre des personnes aidées pour maximiser le nombre d'entre elles qui retrouvent un emploi.

Chaque indicateur doit donc faire l'objet de longs débats. Pour le moment, et depuis la première « maquette » faite en 2004 pour l'année 2005, ce sont surtout des débats d'experts internes à l'administration, mais ils s'enrichissent de regards croisés. On peut espérer un débat public plus riche avec les travaux du Comité interministériel d'audit des programmes et à la suite du rapport publié par le Sénat en la matière. Un participant estime que la démarche consiste à permettre le contrôle d'un domaine par des gens qui ne le connaissent pas, la démarche impulsée par les indicateurs pouvant ainsi apparaître en opposition avec la démarche d'expertise. Or, n'est-ce pas le fondement de la démocratie que de permettre à des non experts de juger d'un domaine ?⁵

⁴ On a pensé un temps à la surface des articles consacrés à la France dans la presse internationale mais on y a renoncé après le référendum de 2005 sur la Constitution européenne...

⁵ Hors séance, le débat s'est prolongé autour de l'affirmation selon laquelle les indicateurs "permettent le contrôle d'un domaine par des gens qui ne le connaissent pas". Pour certains, les indicateurs donnent l'apparence d'un tel contrôle mais ils n'offrent, en réalité, aucune prise réelle aux "contrôleurs". Il n'est que de voir tous les exemples cités : dès lors que quelqu'un connaît un tout petit peu précisément un domaine, il se rend compte qu'un indicateur ne peut suffire pour un contrôle effectif. Cela fonctionne au mieux comme un gage ou un os à ronger : le contrôlé, qui, lui, connaît le domaine, concède un point précis pour garder en réalité la maîtrise effective de tout le reste.

Pour reprendre l'exemple de l'Insee, qui pourrait croire que les indicateurs décrits ce soir vont donner aux Parlementaires le moyen de décider en connaissance de cause le budget de l'Institut ? Personne qui connaisse ledit Institut. Pourtant, ce ne sont pas des indicateurs ridicules ou anodins ; au contraire ils sont judicieusement choisis et ils introduisent dans leur domaine limité une réelle contrainte sur l'Insee : mais ce n'est rien par rapport à la masse des décisions que doit prendre la direction de l'Institut. Oui, il faut que les indices conjoncturels sortent à l'heure, oui, il faut faire les enquêtes de recensement qu'on a prévues ; réussir cela, ce n'est pas rien ; mais n'observer que cela, ce n'est pas contrôler l'Insee. Dans d'autres cas c'est l'inverse : l'indicateur est massif et central (la réussite scolaire par exemple) ; mais du coup il échappe si évidemment au seul pouvoir du contrôlé que là aussi le contrôle est vidé de tout contenu. Bref, dans une société complexe, n'est-ce pas un leurre de prétendre mettre en place des contrôles simples ? A quoi d'autres, tout en approuvant Paul Valéry d'avoir dit que « Tout ce qui est simple est faux, mais tout ce qui ne l'est pas est inutilisable. », opposent qu'un contrôle partiel et imparfait par le citoyen vaut mieux que pas de contrôle du tout, ce que semblent avoir bien compris les régimes non démocratiques de toute nature, lesquels commencent toujours par museler leur presse afin que seuls les "bons" indicateurs soient offerts à l'admiration des foules.

3. Décentralisation des indicateurs

Pour le moment, il n'y a pas l'équivalent de la LOLF au niveau des collectivités locales. Cela n'empêche pas l'existence d'indicateurs locaux et de « palmarès » (chacun a en tête le récent classement des établissements scolaires par le magazine « Le Point » sur le critère de la violence). Mais les indicateurs de la LOLF ne sont pas régionalisés ou départementalisés. D'abord parce que la philosophie actuelle de la LOLF est que les choix au sommet doivent conduire les agents à agir au mieux à tous les niveaux pour les mettre en œuvre, ensuite pour des raisons pratiques. En effet, les objectifs exprimés au niveau national ne parlent pas nécessairement aux agents de la base. Par exemple, l'objectif de réduction du nombre de morts sur les routes se traduit, pour le gendarme en fonction, par un nombre d'automobilistes contrôlés. Ainsi, au ministère de l'équipement, sur plus de quarante indicateurs de la LOLF, trois seulement sont pertinents pour les agents de la base. On pourrait multiplier les exemples ; à l'éducation nationale, il faut inventer la déclinaison académique, ou par établissement (public ou privé) des indicateurs nationaux pour doter ces niveaux d'indicateurs qui soient de réels leviers pour l'action⁶.

4. Utilité des indicateurs

L'un des intervenants considère que la LOLF est de première importance pour l'action publique mais dénonce ses carences : ce sont les mêmes, au sein de l'administration, qui seront jugés dans leur action au moyen d'instruments qu'ils ont eux-mêmes conçus ; compte tenu des interactions entre les décisions et la mesure de leurs effets, on devine les conduites d'évitement possibles ! Et puis, force est de constater que les traitements statistiques nourrissant les indicateurs sont des plus sommaires. Dans ces conditions, et eu égard au rôle idéologique du chiffre dans le débat citoyen, il est essentiel de savoir pour quel usage, par qui et comment les indicateurs sont fabriqués. Il y a là du travail pour Pénombre !⁷ Un autre intervenant dénonce comme une détestable régression l'absence de liens entre les divers indicateurs de la LOLF.

Pourtant, les Parlementaires semblent s'intéresser réellement aux indicateurs mis en place, qui sont susceptibles de leur donner une bonne appréhension de la performance des services publics, meilleure que celle permise par la loi de règlement. Par exemple, à propos du programme « Statistiques et études économiques », qui comporte une demi-douzaine d'indicateurs, ils ont posé des questions sur les délais de réalisation des opérations et sur les moyens de maintenir à la fois le taux de réponse et le coût des enquêtes auprès des ménages (ce qui suppose un meilleur niveau de performance compte tenu de la complexité croissante de celles-ci). Il est intéressant de noter que, sur cet exemple, l'intervention du politique ne devrait pas avoir d'effets pervers puisque, d'une part, la qualité des travaux statistiques est normée par des règlements européens (et ne peut donc pas être dégradée du fait de la pression sur les délais) et, d'autre part, en ce qui concerne les coûts, le Conseil national de la statistique (CNIS) sert de contrepoids en faisant émerger la demande sociale d'information (qui s'oppose à une excessive compression des dépenses)⁸.

⁶ Cette « déclinaison » devrait signifier de trouver des indicateurs pertinents pour apprécier l'action locale qui concourt aux objectifs nationaux et non pas nécessairement les chiffres locaux qui contribuent aux calcul de l'indicateur national !

⁷ L'association Pénombre milite pour le bon usage du chiffre dans le débat public.

⁸ Malheureusement, fait observer un participant, les débats au sein du CNIS se font trop souvent entre les seuls statisticiens.

Des participants évoquent l'utilité des indicateurs dans le domaine de la santé. Au niveau de l'Organisation mondiale de la santé, on se pose de nombreuses questions sur les déterminants de la santé et le choix des plus importants et on a élaboré un indicateur composite permettant de classer les pays selon divers critères. La santé est par excellence le terrain où se mêlent les préoccupations d'éthique et de bonne gestion; par exemple, quelle interprétation donner aux disparités de santé entre le Nord et le Sud dans notre pays et que faire pour y remédier ? Les constats faits par les observatoires de la santé appellent des analyses multifactorielles et la mise en place d'indicateurs qui seront sans doute imparfaits mais qui, par leur existence, feront barrage aux rumeurs infondées.

Au niveau du patient, l'indicateur est un outil de détection qui permet de pousser les analyses afin de poser un diagnostic précis, puis d'agir à bon escient. Un participant s'interroge à ce sujet sur la prolifération des analyses biologiques, dont on peut se demander si elles ne prennent pas le pas sur l'examen clinique alors que, traditionnellement, les Français sont dans le raisonnement clinique là où les Anglo-Saxons chiffrent.

Les indicateurs permettent des débats plus riches, certes, mais à condition de ne pas perdre l'essentiel de vue. Jusqu'à présent, on utilisait surtout pour l'enseignement supérieur comme indicateur le taux de réussite de ses étudiants aux examens. Cet indicateur posant quelques problèmes de chaînage, et pour mieux informer les étudiants et la société civile, il a été abandonné au bénéfice d'une batterie de quelque soixante indicateurs ! Pense-t-on réellement mieux informer ainsi ? Un participant cite le cas d'un centre d'accueil de malades mentaux qui, après avoir mis en place des indicateurs de fréquentation, a découvert que 45% des usagers ne venaient qu'une fois (l'option thérapeutique de ce centre reposait sur la psychanalyse, traitement que l'on sait long !) : ce constat a déclenché une discussion au sein de l'équipe, exemple d'un cas où en effet l'indicateur n'a pas fermé la question mais permis le débat.

Cela dit, nul ne conteste qu'un indicateur bien conçu permet de savoir si on atteint ou non un objectif ; si on décide qu'à échéance de cinq ans aucun village ne se situera à plus de cinq kilomètres d'une route de bonne qualité, on sait mesurer l'avancement vers l'objectif .

5. Compréhension et interprétation des indicateurs

Mettant en avant les débats récurrents sur l'indice des prix à la consommation, un participant se demande comment faire pour qu'un indicateur soit reconnu comme fiable, significatif et pertinent par le grand public. Et comment faire pour que cet indicateur soit approprié en dehors du sérail de ceux qui sont censés « comprendre ». La question est difficile dans un contexte où beaucoup d'incompréhensions subsistent. Le mot « autofinancement » est trop souvent interprété comme « financement d'un achat automobile » ; ou bien on croit que le coût de l'immobilier baisse alors que c'est seulement son taux de croissance qui diminue ; etc.

Pour ne rien arranger, parfois ce n'est pas le niveau de l'indicateur qui est important mais sa variation ! Et que dire des valeurs successives d'un même indicateur au fil des mois, telles les estimations provisoire, semi définitive puis définitive du taux annuel de croissance du produit intérieur brut (PIB) que l'Insee diffuse sans donner de marge d'erreur, et avec une décimale ?

Ce dernier exemple conduit certains à récuser la notion d'erreur : ces estimations successives, publiées parce qu'elles servent aux décideurs, sont de plus en plus précises au fur et à mesure que les informations nécessaires pour les élaborer deviennent disponibles: on ne peut donc parler d'erreur. Quant à la décimale, la supprimer poserait le problème des arrondis alors que chaque dixième de point pèse lourd en millions d'euros. Mais les partisans de la publication d'un intervalle de confiance du taux (ou plutôt d'une fourchette, pour être moins « techniciste ») observent que le Canada et d'autres pays savent communiquer sans appareil technique dissuasif sur la fiabilité de leurs indicateurs. Il est vrai que ces pays ont peut-être mieux su introduire ces questions dans le débat public.

D'autres exemples de difficultés de compréhension sont avancés : quelle est la signification du PIB par tête (dont la précision est au mieux de 10%) utilisé pour comparer les pays entre eux ? Veut-on mesurer ainsi le plus ou moins de bonheur des habitants de ces pays ?

Par ailleurs, que penser d'un indice de fiabilité 3/5 d'une prévision météorologique ? La signification est, paraît-il, que trois modèles sur cinq ont donné la même prévision. Ou encore, en quoi la valeur boursière d'une entreprise traduit-elle sa performance ou celle de son PDG ?

Bref, le lecteur un peu exigeant reste sur sa faim ! Mais les auteurs d'articles sur ces sujets ont leurs propres contraintes : on leur enjoint de n'assortir leurs papiers que d'un minimum de chiffres et de limiter les exposés techniques au strict minimum. On retrouve évidemment cela dans les articles de presse⁹. Toujours il faut trouver le juste milieu entre prolifération inexploitable de chiffres et synthèses laissant trop de questions en tête.

6. Un nouvel état d'esprit ?

Tout le monde, aussi bien dans le privé que dans le public, a besoin d'indicateurs et s'en sert. Leur introduction systématique dans l'action publique est un élément nouveau qui nécessite du temps pour que les acteurs se l'approprient et l'utilisent au mieux. Une boucle vertueuse est à mettre en place afin que l'évaluation des politiques résulte d'investigations statistiques normées, concises et fiables et débouche sur la recherche généralisée d'une meilleure efficacité (au sens de productivité).

Cela suppose beaucoup de progrès à faire dans l'analyse des faits à observer et dans la conception des indicateurs (et l'Insee peut jouer ici un rôle utile), mais davantage de progrès encore dans les comportements des acteurs, qu'il s'agisse des biais introduits pour obtenir un indicateur flatteur, ou des méfiances, voire des condescendances, réciproques des acteurs politiques et administratifs. Il faudra probablement des années pour introduire cette démarche dans le débat public mais des signes encourageants sont d'ores et déjà observables ; ainsi, l'Assemblée Nationale et le Sénat produisent désormais chaque année un rapport sur l'état des indicateurs et le Conseil d'analyse économique va faire de même. On peut en espérer plus de clarté dans le débat public.



⁹ Le Café de la statistique du mardi 15 mai 2007 sera consacré à l'usage de la statistique dans les médias