

Les statistiques, un service public détourné

Marion SELZ

Un ensemble anonyme de fonctionnaires issus de la recherche publique et spécialistes de la statistique font état des pressions gouvernementales au sujet des résultats chiffrés qu'ils produisent dans leurs services respectifs. Clair et pédagogique, l'ouvrage ouvre l'accès aux méthodes de production des statistiques publiques.

Recensé : Lorraine DATA, *Le grand truquage – Comment le gouvernement manipule les statistiques*, Paris, La Découverte, mai 2009, 182 p., 13 €.

Le collectif auteur de cet ouvrage rassemble des fonctionnaires issus de la recherche publique et spécialistes de la statistique. Ils font état des pressions gouvernementales qu'ils ressentent au sujet des résultats chiffrés qu'ils produisent dans leurs services respectifs. Leur anonymat s'explique par le devoir de réserve auquel ils sont soumis.

Selon le Petit Robert, le mot Statistique est apparu au XVIIIe siècle, et a pour étymologie *statisticus* en latin : « relatif à l'état », de l'italien *statista* : « homme d'État » et désigne l'« étude méthodique des faits sociaux, par des procédés numériques (classements, dénombrements, inventaires chiffrés, recensements), destinée à renseigner et aider les gouvernements. » On pourrait donc attendre de nos gouvernants qu'ils utilisent effectivement les statistiques comme outil d'aide à l'analyse et à l'évaluation des politiques publiques et comme outil d'aide à la décision. Cet ouvrage montre que bien au contraire, le gouvernement actuel, et en particulier l'actuel président de la République renversent cette logique en

contrôlant l'information statistique avec l'objectif de justifier la politique menée. Autrement dit, au lieu d'utiliser les statistiques pour mieux gouverner, le gouvernement les manipule pour tenter de convaincre *a posteriori* de l'efficacité de sa politique.

Quatre grands types de manipulation sont dégagés dans l'ouvrage au fil de sept exemples exposés en détail et correspondant à des problèmes très présents dans l'actualité et les débats de société. Tous coïncident avec des objectifs proclamés par Nicolas Sarkozy pendant sa campagne présidentielle. Pour chacun d'entre eux, les auteurs démontrent avec clarté comment le gouvernement s'arrange pour faire croire que ses objectifs sont atteints alors qu'il n'en est rien.

1) La première manière d'utiliser des chiffres à mauvais escient consiste à décrire un phénomène multidimensionnel à l'aide d'un indicateur unique, choisi « astucieusement ». Par exemple, la seule évolution de l'indice des prix est couramment considérée comme mesure suprême de l'évolution du pouvoir d'achat, alors que cette évolution dépend aussi de celle des revenus.

La réduction de la pauvreté, conforme aux promesses électorales, est également obtenue par le type de manipulation qui consiste à choisir l'indicateur le plus adapté aux conclusions recherchées. La mesure de la pauvreté repose sur un dénombrement de ceux que l'on considère comme pauvres en fonction d'un seuil de revenus. Un léger déplacement de ce seuil a un effet radical sur le nombre de personnes comptabilisées comme pauvres. Alors qu'un indicateur de la pauvreté reconnu internationalement a « l'inconvénient majeur de rester stable, le gouvernement a choisi d'évaluer son action à l'aune d'un [autre] indicateur qui a la particularité d'avoir enregistré une baisse continue au cours de ces dernières années » (p. 103). Ainsi, pendant que le taux de pauvreté établi selon les critères internationaux est passé de 12,5% à 12,1% de 2000 à 2005, celui qui suit les critères du gouvernement est passé dans la même période de 12,5% à 9,7%. On voit que le second est nettement plus flatteur pour le gouvernement. De plus, ces deux comptabilités réduisent la pauvreté à sa seule dimension monétaire, évacuant le fait que les conditions d'existence s'aggravent pour les plus pauvres.

Concernant l'immigration, « l'objectif fixé par le président de la République est clair : à terme, l'immigration économique devra représenter 50% du flux total des entrées... quand elle n'est aujourd'hui que de 7% » (p. 138). L'objectif est accessible en diminuant l'effectif

qui sert de référence au dénominateur et en augmentant le numérateur du rapport à partir duquel est réalisé le calcul : plusieurs types d'étrangers ne sont pas comptés parmi l'ensemble des entrées, comme les réfugiés politiques, les malades, certains étudiants... mais des saisonniers et quelques autres ne restant que quelques mois seraient ajoutés aux entrées « économiques ».

2) Une autre façon classique de travestir la réalité sociale, abondamment mise en œuvre par les politiciens et par le pouvoir, repose sur l'exploitation des moyennes. La moyenne se prête en effet particulièrement aux raisonnements fallacieux dès lors qu'elle résume une variable dont les valeurs sont très dispersées. C'est le cas de l'indice des prix : « les variations de prix sont de moins en moins homogènes depuis 2002. Les ménages aux revenus les plus modestes ont connu une hausse des prix supérieure d'environ 1% à la moyenne, tandis que pour les ménages aux plus hauts revenus, l'inflation a été inférieure à la moyenne (- 0,7%) » (p. 29). De même, l'évolution de la moyenne des revenus cache l'énorme disparité qui existe entre les plus hauts et les plus bas revenus, d'autant plus que certains éléments sont souvent mis de côté, comme les revenus immobiliers complétant les premiers, et le temps partiel aggravant le plus souvent les seconds. On comprend mieux ainsi le paradoxe apparent entre la perception par de nombreux ménages d'une baisse de pouvoir d'achat et la proclamation de son augmentation moyenne.

3) Le changement de catégorisation des faits sociaux et de leur mode d'enregistrement peut donner lieu à des conclusions variées. Lorsqu'il est camouflé au sein d'un indicateur, il constitue lui aussi, une manipulation, dont les auteurs donnent plusieurs exemples.

Pour faire baisser le nombre de chômeurs comptabilisés, un moyen simple et efficace consiste à ne plus considérer comme chômeurs tout un ensemble de personnes qui l'étaient auparavant : « les licenciés économiques signataires des conventions de reclassement personnalisé, puis ceux signataires du contrat de transition professionnelle ; les demandeurs d'emploi créateurs d'entreprise... » (p. 58). C'est ce que certains gouvernements n'ont pas hésité à faire. L'effet est immédiat : le taux de chômage baisse, mais se trouve alors en contradiction avec les résultats de l'enquête Emploi de l'Insee.

De la même façon, les auteurs évoquent une « baisse miraculeuse de la délinquance » (p. 149) dès l'installation de Nicolas Sarkozy Place Beauvau, qu'ils expliquent en partie par la motivation des policiers et gendarmes à répondre aux injonctions de résultats de leur

ministre : devenus juge et partie, ils enregistrent différemment les plaintes et déqualifient certains délits en contraventions.

4) L'entretien d'une confusion entre la mesure de l'efficacité d'un service et la mesure de l'évolution d'un phénomène social dont il s'occupe est une autre façon de fausser les résultats d'une politique.

Annoncer que la diminution des faits constatés entre 2002 et 2007 par la police et la gendarmerie (venant en fait principalement de la baisse des vols de véhicules et des cambriolages) est due à l'efficacité de la politique menée sur la période est sans doute abusif : les auteurs suggèrent que la diminution vient peut-être tout autant, voire davantage, d'une meilleure protection des véhicules et des domiciles des particuliers. Au contraire, pendant la même période, le nombre des délits commis par des étrangers augmente assez naturellement avec le renforcement du contrôle de ces derniers selon les consignes du ministre.

À propos des heures supplémentaires si vantées par le gouvernement, le ministère du Travail se garde de mentionner que la forte augmentation de leur volume entre 2006 et 2008 est surtout due à la résorption de leur sous-déclaration en 2006 par les employeurs, qui distinguaient mal les heures normales des heures supplémentaires avant l'entrée en vigueur de la loi TEPA (loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat).

Autre exemple du même type : en 2006, Dominique de Villepin, alors premier ministre, « prétend que le CNE (Contrat Nouvelle Embauche) a permis de créer 80 000 emplois supplémentaires en cinq mois. » Malheureusement, fondé sur des déclarations d'intentions et non sur de véritables embauches, ce chiffre s'est avéré beaucoup plus élevé que le nombre d'embauches réellement effectuées.

En plus des manipulations de chiffres, les auteurs dénoncent une pratique de discours non fondés, consistant à omettre volontairement des informations essentielles dans l'évaluation d'un organisme : par exemple, alors que le système d'information de l'Éducation Nationale s'est beaucoup développé ces dernières années, le discours gouvernemental en ignore les aspects détaillés et favorables et se polarise sur un slogan : « nous avons le système éducatif le plus coûteux du monde et le moins efficace » (p. 119), exagérant la réalité et justifiant sa concentration sur la réduction des coûts.

Chacun des sept cas présenté est bien argumenté. En s'attachant à décrire dans le détail les opérations de quantification et d'analyse des faits sociaux concernés, les auteurs évitent l'écueil d'une simplification caricaturale ; les exemples sont exposés avec pédagogie et la prise en compte des problèmes dans toute leur complexité n'est pas un obstacle à la compréhension. L'ouvrage atteint son objectif : il fait la lumière sur les « ficelles » utilisées pour valoriser l'efficacité de la politique exercée. En particulier, l'étude, la plus détaillée, sur le pouvoir d'achat est très convaincante.

Ce livre peut avoir deux effets opposés. Les manipulations décrites sont d'une telle ampleur qu'elles peuvent décrédibiliser l'usage des statistiques dans leur ensemble, corroborant ainsi l'adage populaire selon lequel « on peut faire dire à un chiffre une chose et son contraire », ce qui n'est pourtant, bien sûr, pas souhaitable. Les qualités pédagogiques de l'ouvrage peuvent néanmoins encourager le lecteur citoyen à être plus attentif aux statistiques, à leur construction et à leur interprétation. Parions, par optimisme, pour cette deuxième orientation.

Produire des chiffres, rationaliser, évaluer... sont des intentions louables et des activités dont on ne peut se passer. Mais ce sont des activités compliquées, étant données la multiplicité des facteurs intervenant dans les phénomènes politiques et sociaux, et la difficulté à les isoler les uns des autres. Pour progresser dans la production et l'utilisation de statistiques sociales, il est nécessaire qu'elles soient transparentes et accessibles. C'est une dérive de notre société hypermédiatique que de vouloir tenir des discours simples sur des faits complexes et multidimensionnels. Il faut changer les habitudes ; l'enjeu est de taille. Il passe notamment par l'exigence de rendre tous les citoyens mieux avertis, plus critiques, ce à quoi ce livre peut contribuer. Il invite ainsi à un combat pour la restauration de l'indépendance de l'information statistique, indispensable dans une démocratie, et dont les auteurs dénoncent l'actuelle mise en danger ; au delà des manipulations bien répertoriées consistant à utiliser des chiffres à mauvais escient, ils en donnent pour preuve le remplacement des directeurs de plusieurs institutions productrices de statistiques publiques par des proches du pouvoir (ANPE, Acoess, Dares, etc.).

Les auteurs mettent en garde contre le tout quantitatif, pourtant recherché par la LOLF (loi organique relative aux lois de finances), et militent pour l'accompagnement obligatoire

des chiffres par des analyses qualitatives. Dans ce cadre, la parole doit être donnée aux associations qui connaissent le terrain mieux que les politiques et peuvent interpréter avec un plus grand discernement certains chiffres décrivant les faits sociaux. Ces associations savent, par exemple, que la baisse du nombre de bénéficiaires de l'AME (Aide Médicale d'État) ne signifie pas forcément une diminution du nombre d'étrangers sans papier. En effet « les conditions d'accès à l'AME ont été durcies dans le cadre de la 'rénovation' de l'AME, puisque l'étranger doit maintenant prouver qu'il réside en France depuis trois mois, entraînant une baisse du nombre de bénéficiaires sans grand rapport avec l'immigration clandestine » (p. 142). Ce sont des associations qui « ont également pointé le danger de centrer la lutte contre la pauvreté sur les seules personnes proches du seuil de pauvreté » (p. 106). Elles s'insurgent contre le rôle assigné au RSA de faire franchir ce seuil à 700 000 personnes en se contentant d'augmenter leurs revenus de quelques euros. Elles critiquent la polarisation sur l'indicateur central comptabilisant le nombre de pauvres et exigent « que soit également suivie l'intensité de la pauvreté afin de mesurer les conséquences de la politique gouvernementale sur les plus exclus » (p. 107).

Produire de l'information statistique est un service public : il ne concerne pas que les statisticiens mais tout citoyen. Chacun doit pouvoir savoir à quoi correspond exactement chaque chiffre. Pour pouvoir prendre part au débat politique en connaissance de cause, chacun doit pouvoir accéder aux méthodes de production des statistiques publiques. Ce livre favorise cet accès et participe ainsi aux efforts en ce sens de l'association Pénombre¹ et des cafés de la statistique de la SFdS², à condition, ce que nous espérons, qu'il ne soit pas lu que par des statisticiens.

Publié dans laviedesidees.fr, le 2 septembre 2009

© laviedesidees.fr

¹ L'association Pénombre propose un espace public de réflexion et d'échange sur l'usage du nombre dans les débats de société : justice, sociologie, médias, statistiques. <http://www.penombre.org>

² SFdS : Société Française de Statistique. <http://www.sfds.asso.fr/>