

Introduction

« Fais un peu de statistique, science assez utile quand on n'en abuse pas. »

Honoré de BALZAC, *Les Illusions perdues*, 1843.

I. LE CITOYEN FACE À L'OMNIPRÉSENCE DES CHIFFRES DANS LE DÉBAT PUBLIC

Le projet de ce livre part d'un constat, celui de l'omniprésence des chiffres dans le débat public : taux de chômage, indice des prix, taux de croissance et autres indicateurs inondent chaque jour les médias et émaillent les discours politiques. Une semaine de lecture d'un grand quotidien national nous plonge d'emblée dans le monde des chiffres : le nombre de chômeurs devrait diminuer de 11 % en un an, l'indice des prix à la consommation baisse de 0,2 %, l'Insee prévoit une croissance de 0,6 % pour le mois et entre 2 et 2,5 % pour la croissance annuelle, les créations d'entreprises ont augmenté de 3,5 % le mois précédent...

L'invasion des statistiques dans l'espace public laisse trop souvent le citoyen démuni face à cette débauche de chiffres, comme si trop de chiffres tuaient le chiffre. L'incompréhension suscite un scepticisme et une méfiance (« les chiffres, on peut leur faire dire ce qu'on veut ») d'autant plus grands que les résultats de la statistique s'éloignent de la perception commune. Par exemple, récemment, l'opinion a ressenti un fort décalage entre un indice des prix quasi immobile et le sentiment de devoir déboursier davantage en faisant ses courses. Ce hiatus entre perception spontanée et statistique a entraîné une remise en cause de l'indice des prix, orchestrée par les associations de consommateurs et la grande distribution (le patron d'un grand groupe a lancé de multiples attaques contre l'indice des prix calculé par l'Insee) et relayée par un ministre de l'Économie et des Finances qui a voulu créer un nouvel indice des prix constitué à partir de 4 chariots type.

De plus, certaines polémiques récentes – la sous-estimation du déficit public grec¹, la sous-évaluation de la croissance chinoise – ont jeté un discrédit supplémentaire sur la statistique. Faut-il croire à la suite de Disraéli² qu'« il y a trois sortes de mensonges : les mensonges, les sacrés mensonges et les statistiques » ?

II. STATISTIQUE, DÉMOCRATIE ET DÉCISION POLITIQUE

Si le trop plein de chiffres perd de son sens, les statistiques économiques et sociales sont des points de repères indispensables aux citoyens et aux politiques.

Sans statistiques, la société serait insaisissable pour le citoyen car chacun a une vision partielle et limitée des réalités économiques et sociales. La statistique, en tant que mesure et analyse de la société permet de dépasser cette perception particulière et d'accéder à une compréhension de l'ensemble de la société. Ainsi, pour le citoyen, il n'est pas indifférent de savoir quelles sont les filières professionnelles qui recrutent et celles qui licencient, d'avoir une idée sur les finances de l'État, l'emploi, le chômage ou sur l'espérance de vie. Mais cette statistique globale paraît parfois très éloignée de ce que voit et perçoit le citoyen. Trois raisons expliquent ce phénomène. Tout d'abord, la perception de chacun est déformée, celui qui vit dans un quartier riche aura du mal à croire qu'en France 12 % des gens vivent en dessous du seuil de pauvreté³ ; il aura « localement » raison : dans son quartier, la proportion est bien moindre. Inversement, beaucoup de gens se pensent pauvres en comparant leurs revenus à ceux des grands patrons ou des vedettes alors que leurs revenus sont au-dessus du salaire moyen. Plus la réalité est variée, moins la moyenne a de sens pour les gens. Deuxième accusée, la mémoire : dans le domaine des prix, on se souvient bien davantage du prix des légumes qui augmente que de celui de l'ordinateur qui diminue ; c'est une des raisons pour lesquelles la mesure de l'inflation paraît sous-estimée pour beaucoup. Enfin, souvent, il arrive que les concepts des statisticiens s'éloignent du sens commun. Dans l'imaginaire collectif, le chômeur c'est quelqu'un qui ne travaille pas. Mais le concept retenu pour mesurer le chômage est

1. La Grèce a révélé un déficit public de plus de 6 % du PIB en 2004, alors que les indications fournies auparavant indiquaient un chiffre deux fois moindre.

2. Homme politique et écrivain britannique du XIX^e siècle.

3. Cf. chap. 4.

Encadré 1 – Statistique et évaluation des politiques publiques

Pour mieux orienter les choix publics, il est crucial d'évaluer les politiques publiques, d'en connaître et d'en mesurer les vrais effets. Les statistiques jouent de plus en plus un rôle central dans ce domaine. Prenons l'exemple des politiques publiques d'aide à l'emploi. Pendant longtemps on s'est contenté de comparer les coûts des différents dispositifs envisagés, puis d'en mesurer la réussite par le nombre de bénéficiaires ; on était très loin d'une véritable évaluation.

L'évaluation est complexe, car évaluer l'efficacité d'une politique publique (par exemple un stage de retour à l'emploi) c'est comparer deux mondes, l'un avec cette politique et l'autre sans. Comment faire ? On peut comparer le monde avant et après la mise en œuvre de la politique publique mais l'évolution observée peut très bien être due à d'autres facteurs que la mesure elle-même. Par exemple, si on observe qu'après la mise en place de stages pour les chômeurs, le chômage diminue, cette baisse est peut-être le fait de l'évolution démographique ou d'un mieux conjoncturel sans rapport avec la mesure. Une autre manière de procéder serait de comparer les bénéficiaires d'une mesure avec les non-bénéficiaires. Mais ce n'est pas très rigoureux : ces deux populations ne sont pas strictement identiques. En effet, il est très probable que les bénéficiaires du dispositif ne soient pas strictement comparables aux non-bénéficiaires : ils sont certainement plus motivés. C'est ce qu'on appelle l'autosélection. À ce biais s'en ajoute un autre, le biais de sélection, de la part de l'administration et des entreprises qui fournissent les stages, qui vont certainement choisir les personnes les plus aptes ou les plus motivées. Donc si on observe, par exemple, que les bénéficiaires de stage ont retrouvé un emploi plus rapidement que les non-bénéficiaires, cette différence ne s'explique pas seulement par la mesure d'aide mais provient tout simplement du fait que les deux populations sont différentes : sans le stage, peut-être que les bénéficiaires auraient quand même retrouvé un emploi rapidement. Pendant longtemps seules les techniques économétriques incompréhensibles pour le non-spécialiste permettaient de faire la part entre ces effets de sélection et l'effet propre de la mesure. Et ces méthodes ne résolvaient pas tout car même si on tient compte des variables de description traditionnellement observées (âge, niveau de diplôme...) il est difficile d'être sûr que le groupe des bénéficiaires et celui des non-bénéficiaires de la mesure sont comparables : ils peuvent différer selon un ensemble de caractéristiques difficiles à observer et à quantifier, individuelles (comme la motivation, la confiance en soi, le réseau) ou contextuelles (bassin d'emploi particulier...).

Les méthodes d'évaluation par échantillonnage aléatoire que la France commence à utiliser constituent un progrès puisqu'elles se rapprochent du modèle expérimental médical, où, pour contrôler l'efficacité d'un médicament, on compare l'état de deux groupes de patients comparables auquel on administre à l'un le traitement et à l'autre un placebo. Appliquées à l'évaluation d'une



politique publique, ces méthodes consistent à comparer un groupe bénéficiant ou se voyant proposer le dispositif à évaluer avec un autre groupe comparable et n'en bénéficiant pas qui sert de groupe de contrôle. Pour être rigoureuse, l'affectation dans ces deux groupes doit se faire au hasard, car c'est ce qui garantit que la population bénéficiant du dispositif et la population témoin ont les mêmes caractéristiques et ne diffèrent donc que dans la mesure où elles sont ou non soumises au dispositif testé. En comparant les performances de chaque groupe dans le domaine d'intérêt (le retour à l'emploi par exemple), on met en évidence directement les effets du dispositif.

Ces méthodes d'évaluation sont utilisées depuis longtemps aux États-Unis notamment pour évaluer les politiques publiques dans les domaines de la santé, du logement, de l'emploi, de l'impôt sur les revenus du travail. Elles ont également été utilisées dans les pays en voie de développement entre autres pour tester l'effet du microcrédit. Prenons l'exemple de l'expérimentation « Bonus re-emploi experiment » menée dans les années 1980 aux États-Unis sur des chômeurs peu qualifiés. Il s'agissait de savoir si, pour favoriser le retour à l'emploi, il était préférable de subventionner l'employeur ou le chômeur. Pour répondre à cette question, trois groupes de chômeurs ont été constitués. Les chômeurs du premier groupe se voyaient proposer un bonus généreux s'ils retrouvaient un emploi. Dans le second groupe, c'est l'employeur qui percevait le bonus et non le chômeur. Enfin, le troisième groupe était un groupe témoin. Le résultat de l'expérimentation fut sans ambiguïté : le premier groupe a obtenu de meilleurs résultats que le groupe témoin alors que le second groupe était dans une situation comparable à celle du groupe témoin.

Jusqu'à récemment, ces méthodes n'étaient pas autorisées en France en raison du principe d'égalité. Elles le sont maintenant mais dans un cadre très réglementé. La première évaluation par échantillon aléatoire concerne un programme mis en œuvre par un département pour réinsérer dans l'emploi les RMistes de longue durée. D'autres évaluations sont en cours, l'une porte sur les nouveaux programmes proposés par l'Unédic¹ et l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) aux chômeurs présentant des risques de chômage de longue durée, une autre concerne l'accompagnement vers l'emploi de jeunes diplômés au chômage. Dans ce dernier cas, l'évaluation permet de mesurer les effets du dispositif sur les jeunes qui en bénéficient mais aussi sur les autres. En effet, ce type de politique pourrait avoir un effet négatif sur les non-bénéficiaires, un effet d'éviction, le nouveau dispositif favorisant l'embauche des bénéficiaires au détriment des autres.

1. L'Unédic est l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce. L'Unédic gère les assurances chômage qui sont versées aux chômeurs.

bien plus complexe : un chômeur est quelqu'un qui ne travaille aucune heure, qui est immédiatement disponible et qui recherche activement un emploi.

Sans statistiques, la société resterait insaisissable mais aussi ingouvernable. Pour gouverner il faut disposer de données solides sur lesquelles fonder un diagnostic. La relation entre statistique et décision politique est complexe. Parfois, le pouvoir des chiffres est tel que le critère statistique se substitue en partie à la décision politique : selon le traité de Maastricht, l'admission dans la zone euro se fait au vu de critères chiffrés concernant la dette, le déficit, l'inflation, la masse monétaire et les taux d'intérêt. Même si la crise de 2003 a montré les limites d'une interprétation apolitique et strictement statistique du Pacte de stabilité et si les chiffres de la dette comme du déficit ont été interprétés en tendance au moment de la qualification pour l'euro de l'Italie, de la Grèce et de la Belgique notamment, le traité de Maastricht contribue à cette idolâtrie du chiffre. Le décideur a besoin de statistiques pour l'aider à mettre en œuvre les politiques publiques et aussi pour les évaluer (encadré 1). La LOLF¹ et ses indicateurs de performance censés mesurer l'efficacité des services administratifs et de l'action de l'État ne marquent-ils pas le triomphe de la mesure ? Le vœu du premier directeur de l'Insee Francis-Louis Closon de substituer la France des chiffres à celle des mots n'est-il pas en train de se réaliser ?

Pourtant, en dépit de ces exemples, la perte de crédibilité et l'affaiblissement du rôle de l'information chiffrée sont incontestables. La décision politique obéit en effet à des logiques différentes de celles de la connaissance statistique : la statistique relève de la connaissance, elle fournit une expertise qui n'est qu'un élément parmi d'autres dans la prise de décision du responsable politique qui ne peut perdre de vue la logique électorale. Combien de mesures ont été prises sans qu'aient été conduits au préalable un diagnostic quantifié et une évaluation chiffrée de leurs effets ? Certains domaines d'intervention de l'action publique comme la santé ou l'école par exemple manquent cruellement d'expertises.

III. SENS ET USAGE DES STATISTIQUES

Avant de rentrer dans le vif du sujet, posons quelques préalables méthodologiques. On parle souvent de « *mesurer* le chômage, la pauvreté,

1. Loi organique relative aux lois de finances.

le PIB... ». Cette expression, issue des sciences de la nature, change de sens dès lors qu'on l'emploie en sciences humaines. Mesurer, c'est mesurer une réalité qui préexiste comme on mesure la hauteur d'une montagne ou la taille d'un homme. Il n'en est pas de même en sciences humaines : le nombre de chômeurs, par exemple, ne constitue pas une réalité préexistante qu'il suffirait de toiser. Le comptage des chômeurs se décompose en réalité en plusieurs étapes dont la première est occultée dans l'expression « mesurer le chômage ». Dénombrer les chômeurs, c'est tout d'abord définir les chômeurs, créer une catégorie pour classer les individus et ensuite les dénombrer selon les critères retenus. Or, souvent ces premières étapes passent à la trappe, le taux de chômage est réifié comme s'il s'agissait d'une réalité préexistante et incontestable. Lorsqu'on lit dans le journal « le chômage a augmenté de $x\%$ en un an », il faut bien comprendre que ce qui a augmenté, c'est le taux de chômage tel qu'il est défini conventionnellement¹ par le BIT. De même, le débat né du rapport Pébereau a amené à réfléchir sur ce que mesure réellement la dette publique, sachant que si l'on modifie un peu le concept en tenant compte de la dette implicite représentée par les engagements de retraite de l'État cela fait passer le stock de dette de 1 100 milliards à 2 000 milliards d'euros. Ce qu'on appelle les données n'est justement pas « donné » ; ce sont des constructions sociales qui reposent sur des choix, des conventions, des décisions.

Alors qu'en sciences de la nature, l'observation et la quantification ont peu d'impact sur la réalité, la statistique des phénomènes économiques et sociaux ne fait pas que reproduire le réel, elle peut aussi le créer. La mise en chiffres peut donner une existence sociale à un phénomène et participer à l'inscription dans l'agenda politique d'un problème social qui jusque-là passait inaperçu. Plusieurs exemples historiques illustrent cela : la définition statistique d'un seuil de pauvreté en Angleterre dans les années 1880 a attiré l'attention sur la pauvreté, les premières mesures de l'opinion publique grâce aux sondages par Gallup aux États-Unis dans les années 1930 ont donné consistance à l'opinion publique [Desrosières, 1993]. Plus près de nous, en août 2003, la publication de chiffres alarmants sur le nombre de morts a attiré l'attention de l'opinion sur un problème de santé publique qui existait déjà mais qui n'était pas une préoccupation

1. Ici, le mot « conventionnellement » est employé sans jugement de valeur. Il indique juste que toute définition repose sur une convention.

politique de premier plan : les difficultés à faire face à la canicule [Pénombre 2003 et Gaudin 2003]. Les statistiques ont été au cœur d'une véritable bataille entre les professionnels qui ont médiatisé des chiffres bruts issus de sources diverses et le gouvernement qui a tenté de les contrer en opposant des statistiques produites par les administrations publiques qui se veulent plus fiables et plus sophistiquées (encadré 2).

IV. STATISTIQUE PUBLIQUE ET STATISTIQUE PRIVÉE

L'objectif de ce livre est de donner au citoyen un éclairage sur l'origine, le sens et les limites des principales statistiques économiques et sociales qui alimentent les débats. Il s'agira de décortiquer les méthodes qui président à l'élaboration de ces statistiques puis d'en analyser le sens, sans oublier les conditions concrètes de la collecte de données, sur le terrain.

Les statistiques dont il sera question ici sont les statistiques économiques et sociales produites par la sphère publique, à l'exclusion donc des sondages sur les intentions de vote ou sur la popularité des hommes politiques, exercices qui, réalisés avec des contraintes peu compatibles avec la rigueur méthodologique, relèvent du politique et du médiatique et pas de la connaissance.

**Encadré 2 – Un exemple d'utilisation des statistiques
dans l'émergence d'un problème de société.
La canicule en 2003**

Août 2003. Une bataille de chiffres conduit à l'émergence d'un problème de santé publique. Début août, les médias annoncent 14 décès dus à la canicule. Rapidement le bilan s'envole, les statistiques sur la canicule envahissent les colonnes des journaux et la canicule accède au statut de « problème » dans les médias et les agendas gouvernementaux. En quelques jours, on passe de 2 000 à 3 000 puis 5 000 morts. Fin août, un député évoque un bilan de 20 000 victimes. La plupart de ces chiffres sont rapidement démentis par le ministre de la Santé qui se rétracte en affirmant que ces chiffres sont plausibles. Ce qui frappe dans ce cas, c'est que le débat s'alimente de chiffres hétéroclites repris par les médias sans précautions. Dans cette succession de chiffres alarmants, le flou subsiste. Les sources sont variées : Samu, Inserm, urgentistes, pompiers, pompes funèbres, Assistance Publique-Hôpitaux de Paris, InVS (Institut national de veille sanitaire), ministère de la Santé, ministère de l'Intérieur. On met sur le même plan des chiffres de nature fort différente : chiffres partiels, estimations, projections, extrapolation d'observations localisées à l'ensemble de la France. Au début, seuls des chiffres bruts étaient cités, fin août on commence à lire des statistiques comparatives sur le nombre de décès en plus par rapport aux années antérieures. Les derniers jours du mois d'août et en septembre, divers acteurs tentent d'estimer le surplus de décès par rapport à l'année précédente : entre 13 000 et 15 000 selon la source. La terminologie est aussi mouvante : décès/morts lié(e)s à la chaleur ou du(e)s à la chaleur. À côté des images chocs montrant des entreprises de pompes funèbres débordées et les médecins submergés, les chiffres sensationnels émeuvent l'opinion et contribuent à attirer l'attention sur un problème social qui dès lors fera l'objet d'une vigilance particulière. Preuve supplémentaire de l'importance des chiffres dans le débat, une des premières mesures du ministre de la Santé a été de demander à l'InVS de mener une étude quantitative sur les décès dus au coup de chaleur.