

Cycle « Paroles d'experts : pour quoi faire ? »
Séminaire pluridisciplinaire organisé par France Stratégie

Séance 8

« Ça compte ! » – Des experts et des chiffres
Compte-rendu

Le séminaire de France Stratégie consacré à l'examen des ressorts de la crise de confiance envers l'expertise s'intéresse, pour son avant-dernière séance, au rôle des chiffres dans le débat public et dans l'action publique, sous la forme d'un débat animé par Fabrice Lengart, commissaire général adjoint.

L'expertise, qui cherche à s'ériger comme une pierre de touche indépendante des controverses politiques, trouve souvent dans le chiffre son expression la plus radicale – en se plaçant au-dessus de la mêlée des interprétations. On recourt régulièrement au chiffre comme à un argument d'autorité, témoignage indubitable d'une réalité qui, d'elle-même, nous obligerait à l'action – il est alors moins un objet de débat qu'un instrument pour clore la discussion. Le chiffre permet de dire « ce qui compte » ; et ce qui ne peut être chiffré ne « compte » pas.

Le chiffre fait ainsi figure de produit-phare circulant sur les marchés de l'expertise et de l'information en général, et il s'est agi, lors de cette séance, de faire dialoguer des producteurs – notamment Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'Insee –, des intermédiaires et des usagers du chiffre – notamment Stéphane Saulnier, chef du service « data » au *Figaro* –, et des observateurs des circuits sur lesquels il se déploie – notamment Florence Jany-Catrice, économiste, professeure à l'Université de Lille. Les échanges se sont principalement structurés autour de trois enjeux :

- Les chiffres et les pouvoirs ;
- À l'heure du numérique, quels nouveaux acteurs et quels nouveaux usages des chiffres ?
- Complexité, synthèse et interprétation des chiffres.

L'ensemble des participants ont été amenés à réagir et à questionner les intervenants principaux ; nous restituons ici les éléments les plus saillants de ces discussions.

Les chiffres et les pouvoirs

Parmi les relations entre les producteurs de chiffres et leurs utilisateurs, c'est d'abord le rapport **entre les acteurs de la statistique publique et le pouvoir politique** qui a été questionné. Interrogation incontournable, parce que la statistique est science de l'État par définition, et parce que, en France, l'Insee ne jouit pas du statut d'agence indépendante. Néanmoins, Jean-Luc Tavernier a pu prendre appui sur de nombreuses évolutions plutôt récentes pour montrer que l'institut était à l'abri de pressions politiques en matière d'élaboration et de publication de ses données ; en vertu du cadre de référence européen et sous le contrôle de l'autorité de la statistique publique, dans un calendrier annoncé à l'avance et respecté, l'Insee dispose d'une très grande indépendance fonctionnelle. Si Pierre-Yves Cossé, ancien commissaire au Plan, rappelle qu'il n'en allait pas de même au début des années 1980, **nul n'a remis en cause la réalité de l'indépendance de l'Insee à l'égard de l'exécutif.**

Cela ne suffit pas pour autant à clore le sujet des relations entre les services de statistique publique et l'autorité politique : d'une part parce que les chiffres des services statistiques peuvent être parfois instrumentalisés, ou au contraire contestés par des acteurs politiques (on se souvient notamment, du côté de l'Insee, que quelques années après le passage à l'euro, de vives polémiques avaient mis en cause l'indice des prix à la consommation, plusieurs éminents candidats à la présidence de la République ayant même directement critiqué le travail de l'institut) ; d'autre part parce que, en tant qu'organisme public, l'Insee et les autres services statistiques peuvent être **victimes du discrédit qui touche les institutions publiques en général**. Sur ce point encore, Jean-Luc Tavernier souligne que les Français sondés pour l'enquête sur l'image de l'Insee se montrent sensibles à l'autorité de la « marque » Insee, et accordent une plus grande crédibilité aux grands indicateurs économiques lorsqu'on leur signale qu'ils sont produits et publiés par l'Insee.

Si **la critique à l'égard du pouvoir touche la statistique publique** (même de manière atténuée), ce n'est pas, rappelle Florence Jany-Catrice, un hasard : les données chiffrées sont simultanément un outil de savoir et un outil de pouvoir ; elles mettent en ordre la réalité, selon un ordre qui pourrait être autre qu'il n'est (on aurait pu mesurer autrement), et qui résulte de différents rapports de forces. Elles simplifient ainsi la réalité, au prix d'un prisme inévitablement et nécessairement réducteur.

Qu'est-ce qui fait, par exemple, qu'un indicateur synthétique s'impose dans le débat, au détriment d'un autre ? Sur ce sujet, les différents intervenants, qu'ils le saluent ou le déplorent, reconnaissent le rôle-clé des institutions internationales dans la standardisation européenne et mondiale des références statistiques. Si Jean-Luc Tavernier voit dans cette évolution un vecteur indispensable de comparabilité des données des différents pays, Florence Jany-Catrice regrette que cette normalisation aboutisse à nous rendre, parfois, aveugles à certaines spécificités des contextes nationaux. Pierre Duquesne, ancien ambassadeur de la France auprès du FMI, de la Banque mondiale et de l'OCDE, souligne que l'émergence de standards statistiques mondiaux a notamment servi au déploiement d'une logique ordinale – **les classements** – que Florence Jany-Catrice décrit comme la « version juvénile » de la comparabilité internationale.

On peut alors aller au-delà du constat portant sur l'omniprésence des chiffres et souligner que les chiffres qui font autorité, ceux qui ont le plus de poids dans le débat, sont susceptibles de porter la trace des valeurs et des priorités des institutions qui, au niveau national ou international, les produisent et les promeuvent.

À l'heure du numérique : nouveaux acteurs, nouveaux usages

Bien que la production de statistiques socio-économiques n'ait jamais été le monopole indisputé des organismes publics (on peut songer à l'indice alternatif des prix réalisé par la CGT entre 1972 et 1998), on peut observer, **dans la période récente, une multiplication d'acteurs** (militants, privés...) qui interviennent publiquement dans le champ de la circulation des chiffres – soit en produisant de nouvelles données, soit en recombinaison et en interprétant des statistiques réalisées par d'autres. Ces possibilités sont bien entendu grandement facilitées par la révolution numérique, qui rend plus accessible le traitement et la diffusion de données chiffrées.

L'une des principales finalités de ces démarches est de **porter l'attention du public** sur ce qui est considéré par certains comme injustement négligé par la statistique officielle et par les commentaires qui en sont faits sur la scène politique : c'est ainsi que des économistes et des

associations peuvent chercher à produire des tableaux d'indicateurs visant à compléter l'image que le PIB donne de la situation d'un pays ; et telle ONG cherchera pour sa part, en mettant en avant les évolutions de la répartition des revenus et des patrimoines au sein de telle ou telle partie de la population, à alerter sur un aspect des inégalités qui n'aurait pas été identifié.

La difficulté est alors, notamment pour le citoyen, de **s'y retrouver dans un maquis de chiffres** produits selon des méthodologies variées, appréhendant la réalité sous des angles différents – avec, toujours, le risque des usages fallacieux d'un chiffre, qui « lui font dire ce qu'il ne dit pas ». C'est notamment pour lutter contre ce risque que de nombreux médias ont développé, au cours de la dernière décennie, des cellules dédiées à la vérification des données citées par les acteurs du débat public. Sous les noms de « fact-checking », de « **data-journalisme** » ou de « désintox », il s'agit le plus souvent pour ces « décodeurs » d'aider leurs lecteurs à démêler le vrai du faux dans les polémiques les plus vives du moment.

Stéphane Saulnier, chef du tout nouveau service « data » du *Figaro*, défend pour sa part une approche différente, consistant non pas à valider ou à contester tel ou tel chiffre, mais à le **remettre en perspective**. Selon lui « tous les chiffres sont bons, mais tous ne font pas réagir de la même manière » ; la tâche du « data-journaliste » est alors à la fois de mettre au jour la méthodologie de production d'un chiffre et de lui donner sa juste portée et, par ailleurs, de réaliser, de sa propre initiative, des recoupements de données qu'il juge à même d'éclairer ses lecteurs.

Ces innovations n'empêchent cependant pas deux difficultés que déplore Jean-Luc Tavernier : d'un côté, la tendance des grands médias à ne retenir des travaux statistiques que ce qui est très synthétique et facile à présenter (au détriment de travaux plus fouillés, qui mériteraient pourtant à ses yeux une plus grande attention) et, de l'autre, la prolifération sur le web et en particulier sur les réseaux sociaux de données non sourcées, non vérifiables, et donc potentiellement parfaitement fausses.

L'accélération du marché de l'information est ici directement mise en accusation : pour une même donnée publiée par l'Insee à une heure donnée, l'ensemble des médias, qui en disposent à l'avance sous embargo, préparent leurs brèves et leurs articles, dans l'idée de remporter une « **course au buzz** », dont le vainqueur, celui dont le papier sera le plus largement diffusé, sera souvent celui qui aura trouvé l'accroche la plus percutante, même si elle ne reflète pas de la façon la plus adéquate le contenu de l'information. Face à ce phénomène, qui pèse sur la façon dont l'information statistique est reçue par les citoyens, aucune parade n'apparaît évidente.

Selma Mahfouz, directrice de la DARES, insiste sur **l'arbitrage, inévitable, entre la qualité du travail de « nettoyage » et du redressement des données et la rapidité de publication** ; les organismes publics étant obligés de respecter des règles strictes en la matière, ils se trouvent parfois « doublés » par d'autres acteurs, moins rigoureux sans doute, qui s'appuient sur des données souvent « non-structurées », dont la représentativité est incertaine, ou encore sur une **expertise citoyenne** (lorsque la LPO invite les citoyens à compter les oiseaux, ou quand la Ville de Paris organise un comptage des personnes sans domicile) pour mettre en avant tel ou tel phénomène. Selon elle, la statistique publique doit pouvoir exercer son métier sur ce « big data » en se montrant davantage proactive et en adaptant ces méthodes aux nouvelles données disponibles.

Complexité, synthèse et interprétation des chiffres

Chacun reconnaît que **les tableaux d'indicateurs multiples permettent de donner un aperçu plus fin** de la réalité d'un sujet que celui que fournit une donnée synthétique unique ; par exemple, au sujet de la pauvreté, Jean-Luc Tavernier insiste sur la nécessité de regarder simultanément la part de la population qui vit avec moins de 60 % du revenu médian, mais aussi ce qu'on appelle « l'intensité » de la pauvreté (qui traduit la distance à laquelle les personnes en situation de pauvreté se trouvent sous ce plancher des 60 %), car une politique de lutte contre la pauvreté qui en réduirait fortement l'intensité sans réduire le taux de pauvreté ne serait pas forcément une mauvaise politique.

Si l'exposition d'un tableau complexe permet plus facilement de se mettre d'accord sur l'analyse d'une situation – on peut avoir une idée plus riche du marché du travail en observant le taux d'emploi, le taux de chômage et la qualité de l'emploi, qu'en s'en tenant au premier indicateur –, le risque de la dispersion apparaît assez vite. On peut le voir avec les « objectifs de développement durable », évoqués par Pierre Duquesne, qui, avec **près de 250 indicateurs**, peinent à faire l'objet d'une appropriation dans l'action publique et dans les médias, notamment en France.

Que peut-on contre l'attrait exercé par « le » chiffre synthétique, non seulement auprès des médias et des responsables politiques, mais auprès de chacun de nous, quand nous cherchons à retenir l'essentiel d'un sujet que nous ne maîtrisons pas ? Sans doute pas grand-chose, car la synthèse n'est pas seulement une facilité qui permet d'abrégé la présentation d'une situation, c'est aussi, avec la hiérarchisation de l'information, une condition de son interprétation.

Quand Jean-Luc Tavernier dit que **l'Insee « se mouille »** en proposant, dans ses publications, une lecture des données produites qui permet de leur donner un sens, de les resituer dans une histoire, de caractériser une conjoncture, il revendique ainsi un travail d'interprétation des statistiques, qui passe par la synthèse et la hiérarchisation des messages contenus en puissance dans les chiffres bruts. Or, ces opérations sont à la fois indispensables à l'intelligibilité de la donnée chiffrée et lui font courir le risque de la partialité, de la lecture « orientée » – et prête alors le flanc à la critique.

Si l'attention au détail de la construction des chiffres est bien entendu essentielle à la production de données de qualité, et si la pluralité des éclairages portés sur un phénomène enrichit la compréhension qu'on en a, il semble néanmoins qu'en matière de statistiques, « **le diable est dans la synthèse** ». C'est d'ailleurs un trait commun à l'ensemble des opérations d'expertise, qui ont vocation à donner une image – nécessairement simplifiée, stylisée, synthétisée – de la réalité, une image qui soit susceptible de servir de socle cognitif à l'action. En somme, les chiffres produisent leurs effets dans les esprits par la synthèse qu'ils permettent d'opérer, et l'expert influent en la matière sera celui qui saura réaliser la synthèse la plus parlante (et pas nécessairement celui qui a les chiffres les plus détaillés).

En clôture des échanges, Stéphane Saulnier nous invitait à l'optimisme en soulignant que, après les premières années de l'information en ligne, caractérisées par la puissance du modèle de la gratuité sponsorisée par la publicité, les citoyens retrouvaient le goût d'une information de qualité, et se montraient prêts à payer pour cela. **Le développement de médias de qualité**, indépendants, pourrait être l'outil de diffusion d'un rapport pertinent aux chiffres, où la rigueur dans la construction des données s'articulerait à la pluralité des synthèses et des interprétations.