

De l'usage des indicateurs en politique

Albert Ogien

Sénat 10 mai 2016

L'importance accordée aux indicateurs est fondée sur l'idée selon laquelle la quantification décrit avec exactitude la réalité du monde social, la richesse qu'une société produit, les inégalités qu'elle engendre et les besoins non encore satisfaits de sa population. Forte de cette certitude, la statistique publique produit des indicateurs qui fournissent des chiffres servant à orienter les politiques publiques vers une prise en charge informée et rationnelle des problèmes de croissance et de développement dont doit s'occuper un gouvernement. Mais les indicateurs sont-ils vraiment susceptibles de remplir cette fonction ? C'est la question à laquelle je m'intéresse depuis une vingtaine d'années maintenant. Je suppose que c'est à ce titre que vous m'avez invité.

Pour ne pas vous surprendre – ou ne pas vous décevoir –, je dois vous prévenir d'entrée que mon intervention devant vous ne visera pas à proposer de nouvelles batteries d'indicateurs censément plus pertinentes que celles actuellement en usage pour mesurer la richesse nationale, les atteintes à l'environnement ou l'état de la société et des groupes qui la composent. Il y a des spécialistes de cette question qui sont bien plus compétents que moi pour satisfaire ce besoin et dont je suis persuadé que vous les avez déjà entendu.

La question dont je m'occupe est de nature sociologique et se formule en des termes que certains pourraient considérer comme iconoclastes : les phénomènes politiques sont-ils réductibles en indicateurs livrant une mesure chiffrée permettant de prendre des décisions fondées en objectivité et suscitant l'assentiment des citoyens ? Car c'est bien là l'enjeu de l'introduction de la connaissance objective en politique.

Cette question n'est pas de pure théorie. Elle a une dimension immédiatement pratique au sens où il est largement admis aujourd'hui que la manière dont les indicateurs sont construits et utilisés établit les limites de ce qu'il est possible d'en attendre dans le domaine politique. C'est ce point que je voudrais développer en essayant de :

1. dissiper la confusion qui règne entre indicateur statistique et indicateur de performance - ou comprendre les conséquences de l'assujettissement du raisonnement politique aux catégories du raisonnement économique - ou plus exactement à celles du raisonnement gestionnaire qui organise aujourd'hui la conduite des affaires publiques ;
2. expliquer les raisons pour lesquelles la nature des questions sociales, morales et politiques échappent à toute tentative de quantification ;
3. montrer que la substitution d'une pensée de la quantité (qui est celle des indicateurs) à une pensée de la qualité (qui est celle des catégories du jugement ordinaire) vide le langage politique de sa signification en contribuant à accroître le fossé entre gouvernants et gouvernés.

Pour le faire, je vais revenir brièvement sur les travaux que je mène depuis plus de vingt années maintenant.

1. L'Esprit gestionnaire

Le hasard de la recherche a fait que j'ai pu étudier, à ses origines, le transfert des méthodes de gestion en vigueur dans le monde de l'entreprise vers celui de l'activité de gouvernement tel qu'il a été coordonné par l'OCDE, à la fin des années 1970, dans le cadre d'un programme de "modernisation de l'Etat". (qui). Puis mener des recherches, dans les années 1990, sur la mise en œuvre des prescriptions du Nouveau Management Public au sein de trois grands secteurs de l'Etat de droit social qu'il s'agissait déjà de "restructurer" pour en réduire le coût : l'éducation, la famille et la santé. J'ai ainsi montré comment les avancées de la quantification de l'action publique ont permis aux gouvernants de découvrir une manière d'accomplir leur métier ne réclamant plus d'exercer un contrôle sur les corps des personnels travaillant dans l'administration (sur le modèle de l'Organisation Scientifique du Travail promue par Taylor et Fayol) mais fondé sur le contrôle de l'"information" produite au sujet de ce que ces corps font. Cette découverte s'est transformée en nouvelle manière de gouverner à mesure que des systèmes d'information de plus en plus sophistiqués ont été installés dans les administrations d'Etat tout au long des années 1980.

Dans ce dispositif nouveau, gouverner consiste à disposer de données chiffrées fiables fournissant une description fine des dispositions prises dans le cadre d'une politique publique et permettant d'en mesurer la productivité et les bénéfices. C'est ainsi que s'est imposé ce que j'appelle le "gouvernement au résultat" ; et que les notions d'indicateur et d'évaluation ont pris une place cruciale dans l'activité de gouvernement. Cette place tient au rapport étroit que ces notions entretiennent à la rationalité et à l'objectivité que justifie la quantification. Mais quelle quantification ?

Giorgio Israel a distingué deux modèles mathématiques à visées différentes : explicative ou de contrôle. Dans le cas de l'activité scientifique ou celui de la statistique descriptive, le recours à l'arithmétique a une visée explicative ; dans le cas de l'activité de gouvernement, ce recours a une visée de contrôle. Selon Israel, l'objet des modèles mathématiques de contrôle est de définir "le comportement le plus adéquat en vue de certaines finalités. Le but principal de ces modèles n'est donc pas de décrire la réalité, mais de déterminer un ensemble de règles qu'il faut *imposer* à la réalité pour la façonner selon certains objectifs."¹ Et cette imposition se fait dorénavant par le truchement de la "logique du résultat et de la performance" qui domine l'action publique.

2. Les effets de la quantification

L'exercice du pouvoir repose aujourd'hui sur la détention d'un quadruple monopole : sur le choix de soumettre telle ou telle modalité d'action publique à calcul ; sur la fixation des paramètres et variables retenus dans la construction des indicateurs qui serviront à produire les chiffres attendus ; sur l'élaboration des algorithmes mis au point pour recomposer ce qui devient, une fois cette recomposition accomplie, l'"information" que livre un indicateur; et sur le degré de transparence de l'information diffusée afin de guider l'action engagée dans le cadre d'une politique publique. Monopole ne veut bien sûr pas dire absolutisme : si la mise au point et en application des techniques de quantification dépend de l'intervention d'un grand nombre d'experts et de professionnels, c'est le sommet de la hiérarchie qui détient les clés du choix final.

1 G. Israel, *La mathématisation du réel*, Paris, Ed. du Seuil, 1996, p.87.

Sur la base de ce quadruple monopole, le politique s'est largement dissous dans le technique (auquel les responsables disent souvent ne rien comprendre). Un ensemble de procédures qui organisent le recueil et le traitement des données (hypothèses, estimateurs, catégorisations, pondérations, lissages, etc.) se trouve ainsi soustrait au débat public et à la critique des citoyens et abandonnée aux mains d'experts et de spécialistes. Or, toutes les analyses empiriques au sujet de la manière dont la quantification de l'action publique se réalise à présent vérifient le fait que ces procédures ne sont pas purement techniques : elles contiennent en elles des orientations qui déterminent la décision politique. C'est que le fait même de chiffrer une activité qui fait l'objet d'une politique publique (comme soigner, enseigner, chercher, juger, etc.) produit, *en tant que technique*, c'est-à-dire indépendamment des contenus traités et des informations obtenues, trois conséquences :

- 1) réification (en figeant le phénomène qui fait l'objet d'une mesure) ;
- 2) neutralisation des enjeux sociaux et politiques (ils ne se prêtent pas à la mesure) ;
- 3) stabilisation des facteurs à prendre en considération dans la formation d'un jugement (du fait de l'obligation de maintenir les mêmes variables et paramètres sur une longue période pour que les données aient un sens), ce qui conduit à oublier la dynamique de la vie des sociétés).

Au final, le travail de quantification induit, de façon intrinsèque et non-intentionnelle, une a-moralisation des critères de jugement sur l'objet examiné puisqu'il est réduit à l'état de fait statistique. Cette a-moralisation est diffusée dans les indicateurs retenus pour produire une statistique de gestion opérationnelle en politique ; et cette réduction des activités sociales complexes introduit inévitablement un écart entre le chiffre annoncé et le monde vécu de ceux dont cette activité tombe sous cette description. D'où les effets que j'ai déjà signalés :

- (1) l'objectivité s'oppose conceptuellement aux catégories descriptives du sens commun et de la rationalité morale. Lorsqu'on soumet un principe moral à quantification (quand on troque l'égalité pour l'équité par exemple, qu'on réduit la justice à ce qui peut être finançable), on l'annule, on le relativise ou on ouvre une voie au cynisme ;
- (2) la substitution de critères chiffrés aux critères d'évaluation ordinaires exclut de la mesure ce qui donne précisément sa signification à ce qui fait l'objet de la mesure. Elle réduit le moral et l'humain (donc le politique) à ce qui peut en être mesurable ; ce qui, dans certaines circonstances, revient à délier le politique de son rapport à l'ordre des relations sociales qui unit les citoyens les uns aux autres, et, au delà, à l'Etat dont ils sont les ressortissants.

3. Le système du chiffre gestionnaire

Comme le montrent les analyses que j'ai faites au sujet de la mise en place de la L.O.L.F. et de la R.G.P.P.², dans le gouvernement du résultat qui règne aujourd'hui, les indicateurs ont cessé d'être des constructions théoriques synthétisant une série de faits en une donnée unique qui livre une information sur un état du monde et de la société. Ils sont devenus des instruments de contrôle de la dépense publique : les indicateurs de performance.

2 A. Ogien, "La valeur sociale du chiffre", *Revue française de socio-économie*, 5, 2010.

La statistique publique a changé de nature au détour des années 1970. Elle est devenue, en grande part, une statistique de gestion de l'action publique est mise au service d'un principe : *l'efficacité* – ce qui oblige à disposer de données chiffrées permettant d'établir une relation mesurable entre un résultat (de nature politique) et son coût (apprécié en termes de dépense publique). On est loin, en ce cas, de la fonction d'aide à la décision qu'elle remplit en informant dirigeants et citoyens des données d'un problème d'intérêt général au sujet duquel ils doivent s'exprimer et dont ils peuvent s'emparer pour en modifier les conditions s'ils jugent, collectivement, que la situation le réclame. On est loin également de l'idée de démocratie participative dans laquelle la production de chiffres permet l'établissement d'un diagnostic commun et rend légitime des décisions fondées sur des faits établis dont il serait absurde, voire condamnable, de nier la réalité.

Il est devenu difficile d'admettre, comme certains le voudraient, que les usages du chiffre se distribuent sur une sorte de continuum : à un pôle, les données de la statistique de gestion comme instrument d'exercice du pouvoir, qui limite les options soumises à délibération et les choix ouverts à la décision collective ; à l'autre, les données d'une statistique neutre envisagées comme un facteur de transparence, assurant l'extension et l'amélioration du débat démocratique (comme celles qui proviennent de l'activité de quantification accomplie par des milieux professionnels ou par l'expertise de la société civile).

En fait, entre ces deux pôles, il n'y a pas continuum mais discontinuité. Le chiffre sert soit la description objective soit la conviction politique. C'est ce que la démarche d'Amartya Sen établit. Si ses travaux savants sur ce qu'il nomme les "capabilités" ont été à l'origine du changement des indicateurs de richesse, Sen savait qu'ils devaient surtout servir à produire un indicateur de développement humain (IDH) afin de justifier l'intervention de l'Etat pour favoriser l'égalisation des conditions dans le cadre du PNUD :

« L'IDH repose sur trois composantes distinctes - l'espérance de vie, le niveau d'éducation et le revenu par habitant - il ne se concentre pas exclusivement sur l'opulence économique (contrairement au PNB). Dans les limites de ces trois composantes, l'IDH a permis d'élargir considérablement l'attention empirique que reçoit l'évaluation des processus de développement. Cependant, l'IDH, qui est un indicateur sommaire, ne doit pas être considéré comme autre chose qu'une incitation à s'intéresser à la richesse des informations contenues dans le Rapport mondial sur le développement humain. Je dois reconnaître qu'au départ, je ne voyais pas grand intérêt dans l'IDH en tant que tel [...] Cet aspect sommaire n'avait pas échappé à Mahbub. Il ne pouvait nier que l'IDH ne constituait qu'un indicateur du développement très limité. Mais après quelques hésitations initiales, Mahbub s'est persuadé que la prédominance du PNB (un indicateur trop utilisé et trop mis en avant, qu'il voulait remplacer) ne serait pas remise en cause par une série de tableaux. Selon lui, les lecteurs les considéreraient avec respect, mais quand ils voudraient utiliser une mesure synthétique du développement, ils retourneraient au PNB en raison de sa simplicité et de sa commodité... « Nous avons besoin d'une mesure, disait Mahbub, aussi simple que le PNB - un seul chiffre - mais qui ne soit pas aussi aveugle que lui face aux aspects sociaux de la vie humaine ». Mahbub espérait non seulement que l'IDH améliorerait, ou du moins compléterait utilement le PNB, mais aussi qu'il susciterait un intérêt pour les autres variables qui sont amplement analysées dans le Rapport mondial sur le développement humain. Mahbub avait tout à fait raison en cela, je dois l'admettre, et je me réjouis que nous n'ayons pas essayé de l'empêcher de chercher une mesure sommaire. » (Sen, 1999)

C'est également ce que préconise B. Perret (2002) au sujet de l'usage des "indicateurs sociaux". Pour lui, il faut savoir se servir du chiffre dans sa fonction de "concentration de l'attention des décideurs sur les questions les plus importantes", bref apprendre à jouer le jeu de l'objectivité telle qu'elle est véhiculée par les formes modernes de la médiatisation. "La finalité des systèmes d'information est de réaliser une « agrégation optimale de l'information »", c'est-à-dire une arme dans un combat de nature politique.

Certains économistes ont pris acte du fait que le chiffre est incapable d'épuiser le contenu conceptuel d'une valeur collective politique (liberté, égalité, solidarité, santé, bien-être, souveraineté, etc.) ou d'arbitrer entre des valeurs également légitimes. Mais s'ils admettent qu'une valeur collective politique ne se laissera jamais entièrement saisir par une série d'indicateurs, la plus finement exhaustive soit-elle, ils reconnaissent également un fait : le discours économique domine aujourd'hui celui du politique. Ils constatent que la meilleure manière de peser sur la décision politique est d'introduire de nouveaux indicateurs dans la statistique de gestion en pensant que leur présence modifiera le discours politique. On peut cependant se demander si continuer à assujettir la langue politique à la langue économique (dans les meilleures intentions du monde) est une bonne stratégie pour changer la manière de faire de la politique. Pour ce qui me concerne, j'en doute.

4. Démocratiser les indicateurs

L'usage gestionnaire du chiffre (évaluer l'efficacité d'une administration ou d'un service en mesurant le taux de réalisation des objectifs qui lui ont été fixés) porte quelques effets. Le premier est la modification du langage de description des phénomènes politiques : le registre neutre des indicateurs se substitue aux termes chargés du débat politique. Le second est une conséquence directe de cette substitution : la définition des questions politiques se trouve lentement déléguée à des experts qui savent manier les instruments de la quantification. Le troisième effet est de donner légitimité et primauté au discours sur l'efficacité en rendant obsolète le discours sur les principes d'organisation d'une collectivité humaine.

Dans un tel contexte, le recours à la quantification ne modifie pas seulement la base informationnelle à partir de laquelle le jugement politique se forme ; il transforme les formes mêmes de la description politique. Car plus on accorde de primauté à l'évaluation de l'efficacité de l'action publique visant à réduire les inégalités, moins on débat des injustices qui limitent l'exercice des libertés individuelles, c'est-à-dire moins on fait publiquement exister les phénomènes comme les formes structurelles de l'inégalité, l'inhumanité des modes de production ajustés aux normes de l'hyper-compétitivité, l'indignité des conditions de travail qui en découlent ou les atteintes instituées au respect de la personne humaine. Ce langage de description - qui suffirait amplement, je crois, à justifier des décisions restaurant un ordre de relations plus juste - disparaît de l'horizon lorsqu'on ne dispose plus, pour appréhender l'action publique, que d'indicateurs de performance, dont la mission, est de pointer ce qui porte atteinte à la rentabilité des services publics ou remet en cause la contrainte budgétaire.

La construction d'indicateurs dépend de ce que l'activité de quantification cherche à mesurer. Or, il est deux grandes manières de la conduire. La première est démocratique au sens où la construction d'indicateurs appropriés est une démarche autonome (elles s'organise à partir de règles définies par ceux – citoyens ou professionnels - qui la réalisent et à leur seule initiative), indépendante (elle procède de personnes intéressées à accroître l'intelligence collective et pas d'autorités de tutelle exerçant leur surveillance) et pluraliste (elle propose une description qui n'a pas la prétention d'être unique mais vise à accroître l'espace des libertés en multipliant les sources de savoir et les instances de décision). L'autre manière de construire des indicateurs est gestionnaire. Elle a une vocation de contrôle (elle est le monopole de dirigeants), requiert une intégration de l'information (les indicateurs servent des buts définis par avance et les chiffres qu'ils recueillent sont traités sur le mode de l'interopérabilité des systèmes d'information) et encourage l'autoritarisme (les indicateurs garantissent que les décisions sont justes par nature puisqu'elles sont fondées en "objectivité").