

SESSION II

« Indicateurs statistiques et besoins sociaux »

Présidente : Margaret MARUANI

Margaret MARUANI
CNRS

Cette session consacrée aux « indicateurs statistiques et besoins sociaux » va s'articuler sur une lecture critique de la mesure traditionnelle des performances économiques : en quoi cette mesure permet-elle de rendre compte de l'évaluation des conditions sociales, ou pas, ou mal, ou imparfaitement ? Je pense que c'est ce thème qui réunit les intervenants autour de cette table. Quatre intervenants donc :

Jean-Baptiste Eyraud, qui est président du DAL (Droit au Logement), qui va nous présenter sa réflexion sur l'élaboration d'un barème sur la pauvreté : pauvreté et inégalités en France, quel barème, quels instruments de mesure, l'instrument statistique est-il pertinent ?

Ensuite interviendra Jacques Bournay de l'INSEE (CGT-INSEE) sur les comptes nationaux, avec une réflexion autour des indicateurs relatifs à Maastricht.

Ensuite nous aurons Dominique Baubeau, de la DREES, qui a travaillé sur l'évaluation des performances des hôpitaux, qui va regarder comment la DREES a réagi par rapport aux récentes publications journalistiques sur les estimations des performances des hôpitaux.

Et enfin Jean Gadrey, qui est professeur d'économie à Lille, qui présentera une réflexion globale sur les indicateurs de performance économique (comment il faut au fond renoncer à une conception technocratique de la performance pour intégrer des conceptions démocratiques), donc une réflexion théorique sur les limites des indicateurs actuels.

Je vais vous donner la parole successivement. Les organisateurs de ce colloque m'ont dit d'être très stricte sur les temps de parole. Vous avez un quart d'heure chacun, ce qui permettra d'être moins strict sur les questions avec la salle, puisque nous avons deux bonnes heures pour ce

débat. Je donne tout de suite la parole à Jean-Baptiste Eyraud.

Jean-Baptiste EYRAUD

“ Le BIP 40 : le baromètre des inégalités et de la pauvreté ”

Ce n'est pas en ma qualité de porte-parole de Droit au Logement que j'interviens aujourd'hui, mais en tant que membre du RAI, du Réseau d'alerte aux inégalités, qui a été créé dans la deuxième partie des années 90, dans la foulée des mouvements revendicatifs de mobilisation des personnes en situation d'exclusion. Ce réseau regroupe des associations de lutte des personnes en situation d'exclusion, chômeurs, sans logis, sans papier, des syndicats, notamment la CGT-Finances, la CFDT-Banque de France, de SUD, du SNUI ainsi que des chercheurs du CNRS, de l'INSEE, de la DARES et d'autres institutions. L'objectif de ce réseau est, d'une part, d'étudier l'évolution de la situation d'exclusion et de mesurer l'impact des mesures éventuelles, des projets ou des propositions gouvernementales concernant les personnes en situation d'exclusion, d'autre part, de faire apparaître cette situation dans un contexte d'inégalités sociales. Un certain nombre de travaux ont été faits et, il y a un an, nous avons décidé de mettre en place un indicateur qui permettrait de mesurer l'évolution de la pauvreté en comparaison avec l'évolution des richesses et des inégalités. Nous avons appelé ce projet d'indicateur le « baromètre des inégalités et de la pauvreté », le BIP 40, en référence au CAC 40. Ce serait, en quelque sorte, un barème mensuel, bi-mensuel, trimestriel ou semestriel, qui serait rendu public dans la presse et argumenté évidemment en fonction des évolutions de la situation.

Vous vous doutez bien que ce projet n'est pas sans rencontrer un certain nombre de difficultés. La première est de recueillir des informations sur les situations de pauvreté, de rassembler les données qui permettent de réunir quarante indicateurs sur des champs aussi différents que

les revenus, l'emploi, le logement, l'état de santé, l'éducation, la fiscalité, la justice, et de faire que ces indicateurs vivent. Ce n'est pas facile. Je voudrais prendre pour exemple la question du logement que je connais un peu mieux que les autres. Nous sommes confrontés, déjà depuis un certain nombre d'années, à des difficultés d'accès aux informations chiffrées de l'administration. Par exemple, pas plus tard qu'hier, nous avons dû envoyer un courrier recommandé au ministère de l'Intérieur pour lui demander des statistiques sur le nombre d'expulsions réalisées en France, mais nous avons le sentiment que pour avoir ces informations nous allons être obligés de saisir la Commission d'accès aux documents administratifs, voire même le tribunal administratif. C'est quand même déplaisant d'en arriver là pour obtenir ce genre d'information qui devrait être fourni sans difficulté sur les évolutions par département, par région et au niveau de la France entière, permettant de savoir comment s'appliquent les mesures de prévention et de lutte contre les exclusions.

La deuxième difficulté concerne le suivi des sources et des informations. Il existe un certain nombre d'enquêtes ponctuelles, qui apportent des éclairages sur des situations, des champs d'exclusion de la pauvreté ou voire de l'extrême richesse, mais elles ne sont pas renouvelées : le statisticien ou le service qui a travaillé sur la question s'occupe d'autre chose. Les médias s'y intéressent un moment – ce rapport entre les médias et la statistique renvoie à l'intervention de Joseph Fontaine - et puis n'en parlent plus. Depuis un certain nombre d'années, nous dénonçons donc au DAL l'insuffisance de la connaissance en matière d'exclusion par le logement, et nous disons que ces résistances au sein de l'administration, qui empêchent d'avoir une connaissance réelle de la situation d'exclusion par le logement, débouchent sur des politiques ponctuelles, permettant de lancer des effets d'annonce (par exemple, à l'entrée de la période hivernale, un certain nombre de plans d'urgence ont été lancés sans grands résultats), de prendre quelques dispositions, de faire une loi de lutte contre les exclusions, mais tout ceci sans grande efficacité. La loi de lutte contre les exclusions, entre autres, est vivement contestée par un certain nombre d'associations de terrain, y

compris celles sur le logement, qui n'y voient qu'un saupoudrage de mesures (c'est l'UNIOPS qui a employé ce terme) qui n'auront pas d'impact significatif, ou en tout cas suffisant, pour faire reculer l'exclusion. Nous considérons donc que l'absence de connaissances sérieuses sur la question de l'exclusion aujourd'hui permet aux pouvoirs publics de mener en quelque sorte une politique de l'autruche et favorise un traitement ponctuel d'affichage au détriment d'un traitement sur le fond.

Je voudrais également relater l'expérience qu'on a eue. Durant l'été 1998, nous avons pris connaissance du questionnaire du recensement de 1999 et, oh stupéfaction ! nous nous sommes rendus compte que, s'il évoluait en ce qui concerne la connaissance des gens qui sont bien logés (on découvrait des questions nouvelles sur le nombre de garages, le nombre de salles de bain), il ne comportait aucun indicateur nouveau pour une connaissance plus approfondie de l'exclusion par le logement. Nous sommes donc monté au créneau, avons décroché le téléphone et pris contact avec les syndicats (qui nous ont relayés) et avec les responsables du recensement. Ceux-ci nous ont dit que pour ce recensement il était un peu tard, parce que les imprimés étaient déjà édités, qu'il s'agissait de plusieurs millions d'exemplaires et qu'on ne pouvait pas revenir en arrière, mais qu'ils étaient en train de travailler sur le recensement rénové et qu'ils allaient nous y associer. Les résultats de cette longue concertation, qui a réuni de nombreux acteurs, nous sont parvenus il y a quelques semaines. Nous avons fait un certain nombre de remarques, notamment sur la question de la surface de logement introduite dans le dernier recensement, nous voulions une échelle plus petite que 40 m², parce qu'il faut en savoir un peu plus sur les deux ou trois millions de personnes qui vivent dans des logements d'une pièce. Nous souhaitions également avoir des informations sur les logements vacants, pour quelles raisons ils sont vacants, s'agit-il de logements mis en location, mis en vente, ou qui ont une vacance durable. Nous souhaitions aussi en savoir un peu plus sur l'état du bâti, et enfin sur la question de l'hébergement, qui se pose de façon de plus en plus cruciale pour un certain nombre de gens qui sont sans logis et en situation

d'hébergement contraint chez des tiers. On sait notamment que les jeunes restent de plus en plus longtemps chez leurs parents. C'étaient toutes ces questions que nous avons soulevées autour du logement. Nous n'avons pas eu gain de cause. En fait, après cette consultation, ces nombreuses réunions auxquelles nous avons dû assister, nous avons eu gain de cause sur un point, nous avons obtenu qu'on descende à la surface de 25 m². Voilà donc la grande réussite, la grande victoire que nous avons obtenue pour en savoir un peu plus sur la situation des mal logés en France ! On nous a renvoyé sur l'enquête sur le logement, mais notre problème était -ça rejoint ce que Joseph Fontaine disait tout à l'heure- d'avoir une meilleure connaissance au plan régional et au plan départemental. On sait bien qu'il y a des zones ponctuelles de crise du logement, dans les grandes agglomérations notamment, et que l'enquête logement ne permet pas d'avoir une connaissance précise de ces situations. Il n'y a presque rien sur la crise du logement en Ile-de-France, à Paris, dans les grandes villes.

Vous voyez que sur le BIP 40, le baromètre des inégalités et de la pauvreté, il nous reste un travail important à faire. Nous invitons les chercheurs, les citoyens qui souhaiteraient nous accompagner dans cette tâche à venir nous rejoindre et à prendre contact avec :

Droit au Logement – 8, rue des Francs-Bourgeois
– 75003 Paris, tél. : 01 42 78 22 00

Margaret MARUANI

Merci. Je pense que tout le monde a noté cette information. Je passe maintenant la parole à Jacques Bournay.

Jacques BOURNAY

“ La comptabilité nationale dans le carnaval de MAASTRICHT ”

J'ai vu quelques regards inquiets dans la salle quand on a parlé de comptabilité nationale. Je ne vais pas vous faire un cours, rassurez-vous. Je vais seulement vous parler de certains aspects de la comptabilité nationale, après avoir rappelé l'affaire des critères de Maastricht, puisqu'il est bien question dans cette affaire d'une évaluation.

Il s'agissait de savoir quels pays étaient dignes d'entrer dans la monnaie unique, jugés

naturellement par certains juges et de certaine façon. Et c'est intéressant d'examiner comment nos gouvernements avaient posé le problème, comment ils l'ont résolu et quelles conclusions ils en ont tirées. C'est là, d'une certaine façon, l'Evaluation des Evaluations (avec deux grands E). Il s'agissait donc de décider, à partir des données des années 1994 à 1997 (mais plus particulièrement 1997), au vu de quatre critères principaux et d'un certain nombre de critères dits secondaires, l'aptitude des pays à intégrer la monnaie unique. Les quatre critères principaux étaient : les taux d'inflation, qui ne devaient pas dépasser de plus de 1,5 % la performance des trois meilleurs pays ; les taux d'intérêt, qui ressortaient du même chiffrage ; la participation depuis un certain nombre d'années au système monétaire de change européen ; et deux critères relatifs aux finances publiques (ce sont ceux sur lesquels l'attention s'est particulièrement concentrée), selon lesquels le déficit des administrations publiques ne devait pas dépasser 3 % du PIB, et la dette des administrations publiques ne devait pas dépasser 60 % du PIB. Toutes ces procédures avaient été établies, et donc décidées par le vote des citoyens français, qui ont approuvé le traité de Maastricht avec une écrasante majorité de 50,1 %, vous vous en souvenez. Les quelques critères secondaires étaient relatifs à la balance des paiements et à l'intégration dans le Marché Européen (on comparait le commerce extérieur intra-européen et le commerce extérieur extra-européen). Le principal portait donc sur les finances publiques. Ces critères une fois fixés, il s'agissait de les mesurer, et de les mesurer de façon comparable naturellement, ou en tout cas raisonnablement comparable. Les différents pays ont des systèmes statistiques en partie différents, mais, en principe, il existe un système de comptabilité nationale européen mis au point en 1970, et légèrement révisé en 1979. C'est à ce système que les pays devaient se conformer, alors que, pour un certain nombre d'entre eux, ils ne le faisaient pas vraiment jusqu'alors.

Des choses tout à fait intéressantes se sont alors passées, et les responsables de ces calculs ont fait preuve d'une imagination débordante. Dans un certain nombre de cas, on constate que, effectivement, de 1994 à 1997, beaucoup de pays

ont vu leur déficit, qui était de 6 à 7% du PIB, passer à moins de 3 %. Performance assez remarquable ! Les explications en sont données dans cet ouvrage qui, en européen, s'appelle le Yellow Book, comme il se doit. Tout y est décrit. Par exemple, pour ce qui est de la France, le coup intéressant a été celui de France-Télécom et il était si intéressant qu'il a été copié dans plusieurs pays, dans des situations voisines. France-Télécom était une société en début de privatisation, mais dont une partie des agents continuaient néanmoins à être des fonctionnaires (les anciens fonctionnaires de l'administration des PTT). Et l'Etat, qui s'était un peu désengagé de cette entreprise, lui avait demandé de prendre en charge une partie des retraites des fonctionnaires qui travaillaient dans cette société, qui était cependant devenue de droit privé. Il n'y avait là aucun problème. Sauf qu'a germé dans l'imagination de quelqu'un le fait que ce serait bien si, en 1997, France-Télécom payait d'avance les trente ou quarante prochaines années de retraite des fonctionnaires de France-Télécom. Et c'est bien ce qui s'est passé. On ne sait trop si on peut qualifier cette opération de magouille, mais il n'en reste pas moins que France-Télécom a versé 37 milliards et demi au budget de l'Etat, ce qui a amélioré le ratio de déficit public de 0,5 %. Ce n'est pas négligeable 0,5 % quand on est à 4 et qu'on veut aller en dessous de 3 ! D'autres pays ont fait la même chose avec des fonds de retraite divers et variés. Il y a eu aussi des méthodes intéressantes de changement de comptabilisation : un certain nombre de titres de la dette publique avaient des intérêts payables à l'échéance et on s'est aperçu que finalement ce serait mieux de les compter plus tôt, par exemple avant 1997, quitte d'ailleurs à augmenter le déficit des années précédentes pour améliorer l'année 1997. Ceux qui n'ont pas été mauvais non plus, ce sont nos amis italiens, qui ont inventé un impôt remboursable : en 1997, ils ont décidé un nouvel impôt qui a augmenté les recettes de l'Etat, et donc baissé les déficits, et qui a été en partie remboursé à partir de 1999. Vous voyez que la lecture des publications d'Eurostat n'est pas triste parfois ! Nos vertueux amis allemands ont même essayé d'aller plus loin (mais ce n'est pas dans le document, parce que ça a quand même été refusé, c'était un peu trop gros !). Ils avaient proposé de réévaluer les réserves en or

de la Bundesbank, qui en ferait un transfert à l'Etat. Et comme les réserves en or de la Bundesbank n'avaient jamais été réévaluées depuis la guerre, vous vous imaginez bien que ça faisait un effet intéressant. Mais ça faisait un effet trop intéressant et ça se serait un tout petit peu trop vu, surtout que la Bundesbank qui veut donner des leçons aux autres, c'était quand même un peu gênant ! Bref, cette opération n'a pas eu lieu, mais, voyez, même les gens parfaits ont tenté leur coup.

Toutes ces opérations ont été menées à l'intérieur du cercle des officiels qui en discutaient, c'est-à-dire que chacun a autorisé les autres à faire ses petites affaires et à s'arranger pour trouver moins de 3 %. Il n'y a que les Grecs qui n'ont pas pu y arriver. Mais autrement tous les autres ont trouvé moins de 3 %. (Les Grecs viennent de se rattraper puisque, depuis le 1er janvier, comme vous le savez, ils sont membres de la monnaie unique puisqu'ils sont arrivés à moins de 3 %, ce qui leur a seulement pris un petit peu plus de temps que les autres). Ce qu'il est intéressant de constater, c'est que finalement, avec l'accord de tous, tous les pays ont satisfait à tous les critères. Sauf au critère de la dette. Et sur le critère de la dette, il y avait extrêmement peu d'élus. Je vais en faire la liste par ordre alphabétique : la Finlande, la France, le Luxembourg et le Royaume-Uni. Et pas l'Allemagne, qui est quand même un pays européen non négligeable ! La Belgique et l'Italie étaient à 122 % du PIB, alors qu'on avait dit 60. Mais on a passé l'éponge (c'est écrit à la fin du livre). Tout va donc bien pour les onze pays, sauf la Grèce. On s'en amuse, mais on ne devrait pas le faire, parce qu'il faut avoir un sens de l'humour un peu pervers pour en rire.

C'est l'exemple type d'une grande évaluation, mise en place à grand fracas (on a claironné les critères de Maastricht, la façon scientifique dont ils ont été calculés et satisfaits), qui donne à réfléchir sur la notion d'évaluation dans ces circonstances. On y retrouve bien les trois étapes de telles « évaluations »: choix des critères, choix des mesures de ces critères et des seuils de « réussite », interprétation des résultats et ... auto-félicitations.

Pour comprendre ce qui s'est passé, c'est-à-dire

ce que j'appellerais volontiers cette déontologie appauvrie, il faut savoir que l'ambiance libérale de la construction de l'Europe reprend la grande prétention des libéraux à ne pas faire de politique. Ils font de l'économie, ils font des chiffres, ils font de la science, mais ils ne font pas de politique ; ils font des critères de Maastricht, mais pas de politique. Or, en fait, la première chose qu'il y aurait à dire sur les critères de Maastricht, c'est comment ils ont été choisis, sur quoi ils portent et pourquoi il n'y en a pas qui portent sur autre chose. Par exemple, il n'y a rien sur l'emploi, alors qu'à l'époque le gros problème de la plupart des populations en Europe c'était le chômage ; pas un mot sur la croissance qui doit entraîner de l'emploi ; rien sur les inégalités, rien non plus sur l'environnement. Il y a quand même là, dans la mise en avant d'un certain nombre de chiffres qu'on grave dans le marbre comme les seuls qui doivent être pris en compte, quelque chose de particulièrement vicié et de douteux !

Alors, bien sûr, tout ce que je viens de dire n'avait pas échappé à certains journalistes, et notamment à un journaliste du Monde, Pierre-Antoine Delhommais, qui a écrit un article sévère sur ces questions, article du 7 mars 1998, qu'il avait justement intitulé «Le carnaval de Maastricht» et où il s'interrogeait sur trois points : 1) sur le fait qu'on ait publié en février 1998 des chiffres sur l'année 1997, ce qui était bien tôt et les rendait pour le moins fragiles ; 2) sur le manque de crédibilité de résultats aussi satisfaisants et concordants qu'un déficit des administrations publiques à moins de 3 % du PIB dans tous les pays ; et 3) sur le rôle qu'allait heureusement jouer la Banque Centrale pour dire la vérité et remettre les choses au point. Cet article fort intéressant a incité les syndicats CGT et CFDT de l'INSEE à envoyer une lettre au Monde, et à M. Delhommais en particulier : sur le premier point -la rapidité de publication des chiffres et partant leur fragilité- nous lui disions qu'il enfonçait des portes ouvertes (naturellement, plus c'est tôt, plus c'est révisable) ; sur le deuxième -les turpitudes de l'élaboration des résultats- nous lui expliquions à peu près tout ce que je viens de vous dire, avec un certain nombre de détails ; et sur le troisième point, nous lui indiquions que, malheureusement pour lui, il ne fallait pas trop compter sur la

Banque Centrale Européenne, parce qu'ils étaient d'accord avec ce qui s'était passé, qu'ils n'étaient pas plus comptables que les autres et certainement pas plus indépendants que les autres, sauf à être indépendants du contrôle démocratique des citoyens. Nous avons été très déçus de recevoir une lettre du Monde nous disant que malheureusement il n'avait pas de place pour publier notre lettre et qu'il le regrettait (cette lettre est à votre disposition). C'est bien dommage que ce journaliste, dont le directeur est grand féru de journalisme d'investigation, pour une fois qu'on avait des réponses à ses questions, n'ait pas eu de place pour les publier ! Cela donne quand même à réfléchir sur l'environnement médiatique de l'opération. Et là encore on peut parler de déontologie appauvrie. Voilà décrite rapidement l'affaire des critères de Maastricht.

Il n'est pas inutile d'examiner plus généralement le rôle de la comptabilité nationale comme instrument de mesure. Depuis une quinzaine d'années se met en place, en phase avec la mondialisation, une grande harmonisation internationale des statistiques économiques. Le nouveau système de comptabilité nationale est maintenant universel. Il a été adopté en 1993 par les cinq grandes organisations : ONU, FMI, Banque Mondiale, OCDE et Eurostat. Et toutes ces organisations ont adopté le même cadre de calcul, avec l'idée que peu à peu il y aura une harmonisation de tous les systèmes statistiques. Tous les pays se sont ralliés à ce système et maintenant qu'il n'y a plus qu'un seul système économique, il n'y a plus qu'un système statistique, et le système dit de la comptabilité du produit matériel, en usage en URSS, a disparu. Nous sommes donc dans un système où, en principe, existe une très grande harmonisation et où la comparabilité est améliorée. Or, à partir du moment où on dit comparabilité, indirectement ou directement, il s'agit d'une évaluation : on compare par exemple des PIB par tête. Nous avons donc là quelque chose qui pourrait être une grande avancée. Mais, par exemple dans le cas de l'Union Européenne, où la concertation et l'harmonisation sont encore plus importantes qu'ailleurs, la mise en place du nouveau système est arrivée en même temps que les affaires maastrichiennes, et le temps passé au calcul des 3 % et quelque, qui devaient devenir moins de

3 %, a pris une place démesurée dans les travaux de mise en place du nouveau système. On s'est notamment beaucoup inquiété de tout ce qui touchait aux comptes publics : comment mesurer le déficit, les intérêts, les privatisations ? (évidemment, dans le contexte où nous étions, la question du traitement des recettes de privatisation était importante ; elle aurait pu être enregistrée comme faisant partie des rentrées budgétaires, alors que c'était plutôt : on vend les bijoux de famille), est-ce que les privatisations représentent une donnée budgétaire courante à mettre dans le déficit courant du budget de l'Etat ?

Beaucoup de temps a été passé sur ces questions, alors qu'il y a d'autres sujets tout aussi intéressants qu'on a négligés faute de moyens suffisants. Par exemple, des questions qui sont à l'ordre du jour aujourd'hui, sur lesquelles on manque de connaissances statistiques et sur lesquelles on a tous de grands progrès à faire, à savoir tout ce qui est médiatiquement connu sous le nom de « nouvelle économie », plus généralement toute l'économie de l'immatériel. Mais on ne les a pas traitées parce qu'on s'est occupé des 3 %. Par ailleurs, dans le système harmonisé, il est prévu des comptes des ménages par catégorie de ménages. Ce serait quelque chose d'intéressant. On fait des comptes d'entreprises par catégorie d'entreprises, par taille, on fait des comptes par sous-secteur d'activité, etc. Mais on étudie les ménages globalement. Depuis longtemps il est demandé d'essayer de faire des comptes des ménages par catégorie. Par exemple, quand on écrit, dans une Note de conjoncture, que la consommation ne redémarre pas parce que « les » ménages épargnent trop, c'est une aberration : toutes les catégories de ménages n'épargnent pas. Mais, pour les responsables des comptes nationaux, la mesure des inégalités n'est pas aussi importante que la mesure du déficit public.

Autre exemple, l'INSEE vient de publier, comme l'an dernier, les Comptes nationaux des administrations publiques. C'est exactement la vision libérale des administrations publiques qui est présentée : premier tableau le déficit, deuxième tableau la dette. A quoi servent les administrations publiques ? A faire de la dette et du déficit. Ça ne sert pas à faire de

l'enseignement, de la santé, de la sécurité, de la justice : non, de la dette et du déficit. Et cette présentation est, à mon avis, particulièrement scandaleuse. Là aussi les syndicats CGT et CFDT de l'INSEE avaient fait un communiqué de presse. Aucun journal n'a eu de place pour le publier. (Ce communiqué est là pour ceux que ça intéresse). Nous avons rappelé que cette présentation des administrations publiques, centrée autour de taux de prélèvements obligatoires, était trop restrictive. C'est là encore un concept qu'on a gravé dans le marbre, le taux de prélèvements obligatoires. Or tous les gens qui s'y sont intéressés un peu sérieusement savent que ce concept n'est pas pertinent. Quand l'année dernière, au lendemain de la publication de ces Comptes, Mme Virginie Malingre écrit –je vais encore m'en prendre au Monde tant pis !– : « Les administrations publiques absorbent 45,7 % de la richesse nationale », ce n'est pas correct : est-ce que les administrations absorbent, est-ce que nous –pour ceux d'entre nous qui sommes fonctionnaires- nous consommons 45,7 % du PIB ? Ce n'est pas raisonnable d'écrire des choses pareilles ! Mais évidemment ça va bien dans l'idéologie de : trop d'Etat, etc. Nous avons essayé de faire corriger les choses, mais nous n'avons pas pu.

Donc il s'agit là encore d'une évaluation puisque la publication récente a entraîné une petite polémique, à la suite d'une fuite : le gouvernement avait annoncé que le taux de prélèvement baisserait de 45,7 à 45,2, et il a seulement baissé à 45,5. La presse s'en est fait l'écho. La fuite, comme d'habitude, n'est pas venue de l'INSEE. Les syndicats de l'INSEE en particulier n'ont jamais pratiqué le système de la fuite : quand ils ont à protester, ils font un communiqué, mais ils le signent, ils ne le passent pas anonymement à la presse. Il y a donc eu une polémique stupide, puisqu'elle portait sur un critère qui n'est pas pertinent : le « taux de redistribution dans l'économie » (c'est plutôt ainsi qu'on devrait l'appeler) dépend de ce qu'on met en face. Il ne faut pas oublier que les prélèvements obligatoires servent à quelque chose et qu'il est donc complètement idiot de se focaliser sur leur taux. Sauf si on est borné par l'idéologie libérale, et j'ai peur que ce soit le cas.

C'est donc la deuxième année que le papier est

publié, et il est publié sous la même forme. L'INSEE n'apporte aucune amélioration sur le fond. C'est particulièrement dommage que des chiffres présentés, non peut-être comme une évaluation proprement dite, mais comme un critère, on les ait présentés comme un critère de réussite du gouvernement, puisque aujourd'hui il faut faire baisser le taux de prélèvements. C'est une aberration, mais c'est ainsi : il faut faire baisser le taux de prélèvements ! Alors tout est fait dans ce sens, on grave des tableaux, des critères dans le marbre, on fait se tortiller statistiquement les services statistiques pour trouver les bons chiffres qui correspondent à ce qu'on a décidé qu'il fallait trouver. Ce n'est pas une bonne façon de pratiquer l'évaluation, c'est le moins qu'on puisse dire.

Margaret MARUANI

Merci, Jacques Bournay. Je passe maintenant la parole à Dominique Baubeau.

Dominique BAUBEAU

“ Evaluation des performances des hôpitaux ? ”

Plutôt que de prétendre parler d'évaluation des performances, je préfère traiter de la question « Peut-on comparer les performances des établissements de santé. ? »

L'exemple nous est venu de l'étranger (les pays anglo-saxons en particulier).

Tous les gouvernements font face à une demande croissante de « rendre des comptes » et doivent « donner des gages » sur la qualité et la sécurité des soins. Les pays se dotent donc de textes législatifs pour organiser cette évaluation. En même temps, la résistance, sinon la faible implication du corps médical vis-à-vis des démarches d'évaluation de la qualité et de publicité de données, est constatée partout, ce qui conduit les pouvoirs publics à élaborer différents types de stratégie pour rendre des comptes.

Par ailleurs, la définition de la performance hospitalière à laquelle les pays se réfèrent est souvent non explicite. Quand elle l'est, on perçoit des différences sensibles selon le mode de financement :

- quand celui-ci est socialisé, l'accent est mis sur

la capacité à réduire les inégalités, la continuité des soins et la performance systémique (collective) mesurée à partir d'indicateurs en population générale ;

- quand le financement est de type assurantielle, l'accent est mis sur la pertinence des actes, la productivité et l'accessibilité (au sens des délais d'attente) de chacun des hôpitaux.

Un élément commun prend au moins de plus en plus de place dans le discours : le souhait d'un service satisfaisant pour le patient (« centré sur le patient », ce que l'OMS appelle réactivité).

Dans quel contexte a-t-on travaillé ?

Depuis 1990, des actions du ministère de la Santé s'étaient mises en route à destination des professionnels :

- Introduction progressive de l'obligation d'évaluation (loi hospitalière de 1991), création de l'Agence Nationale pour le Développement de l'Evaluation Médicale (ANDEM), lancement d'un appel d'offres national de programmes d'assurance qualité (PAQ) ;

- Puis, avec l'ordonnance de 1996, obligation de se soumettre à une procédure d'accréditation (évaluation externe de l'organisation par des pairs) et création pour ce faire de l'ANAES (Agence Nationale d'Accréditation et d'Evaluation en Santé) organisme « indépendant », c'est à dire aux mains des professionnels !.

Mais, comme pour l'Education Nationale, ce sont les médias qui ont posé les premiers publiquement la question de la comparaison des performances à partir de deux sources : SAE (Statistique Annuelle des Etablissements) qui décrit les établissements et le PMSI (Programme de Médicalisation des Systèmes d'Information) qui rassemble les résumés des séjours des patients, toutes deux de nature administrative et donc accessibles à tous. Une équipe de journalistes de « Sciences et Avenir », dont deux sur trois sont médecins, publie un Palmarès des Hôpitaux en 1997 et 1998. Ayant changé de journal, ils récidivent en 1999 en complétant par un palmarès des cliniques privées jusque là non concernées. Ils utilisent trois critères : la notoriété (qu'ils mesurent par la capacité à attirer des patients d'autres départements), le volume

d'activité et le taux de mortalité.

Les réactions des professionnels (directeurs et médecins essentiellement) sont immédiates et nombreuses. Si la plupart affirment haut et fort que cette évaluation «sauvage» est salubre et qu'ils regrettent le silence des pouvoirs publics en la matière, quelques-uns se posent la question des méthodes et des indicateurs ; très rares sont ceux qui s'interrogent sur les critères de performance pour un hôpital et la «comparabilité» des établissements (l'AP-HP et les Centres Hospitaliers Universitaires sont comparés à des établissements de 200 lits dont la mission est celle d'un hôpital de proximité).

Au sein de l'administration, on prend conscience simultanément de la fragilité de l'anonymat des bases de données médicalisées ainsi disponibles et des conditions sont mises pour la disposition des bases (demande à la CNIL).

Au même moment, au sein du ministère, le SESI (service des Statistiques des Etudes et des Systèmes d'Information) est érigé en Direction à part entière ce qui accroît son indépendance vis-à-vis des autres directions opérationnelles et permet d'engager, avec leur assentiment, un travail exploratoire sur le thème. Un groupe d'experts, de chercheurs et de praticiens du secteur, nommés «intuitu personae», est chargé d'éclaircir le concept de performances hospitalières, de définir des conditions de comparaisons scientifiquement valides, enfin d'indiquer les travaux statistiques qu'il est d'ores et déjà possible de mener, ainsi que les études complémentaires à engager pour éclairer le débat public.

La démarche qui a été suivie par le groupe

Plusieurs travaux ont été engagés de façon simultanée :

- Une recherche d'un cadre d'analyse pertinent, c'est-à-dire de «modèles» élaborés dans d'autres services publics (Poste, Caisse d'Allocations Familiales) et l'audition de certaines personnalités, notamment celle de Claude Thélot qui a mené des travaux similaires à l'Education Nationale.

- La publication d'une première mise au point sur les principaux problèmes soulevés par les

classements d'hôpitaux. Six messages ont été retenus :

1. La performance est un concept multidimensionnel, les attentes vis-à-vis des hôpitaux diffèrent selon les points de vue et peuvent être parfois contradictoires.

2. Comparer n'est pas classer. Les opérations de sélection et de pondération des critères ont été effectuées de façon arbitraire et sans légitimité scientifique ni démocratique.

3. Les comparaisons doivent se faire «toutes choses égales par ailleurs». Par exemple, le taux de césariennes dépend du type de maternités (elles ont dorénavant des missions différentes, les unes ne pouvant accueillir que les grossesses normales, les autres ayant vocation à prendre les grossesses à risque) ; de même, pour l'attractivité mesurée par la proportion de patients venus d'un autre département, il n'est pas licite de traiter dans un même ensemble les CHU qui, par construction, ont une mission régionale, voire au-delà, et les autres établissements, notamment ceux qui ont une mission de proximité.

4. Le raccourcissement des séjours, la part croissante des maladies chroniques et du vieillissement relativisent l'intérêt d'une mesure des résultats à la sortie. En particulier la mortalité ajustée au niveau de risque, lorsqu'elle représente un indicateur pertinent, devrait être mesurée à date fixe (30, 60 ou 90 jours) surtout si on l'utilise pour comparer des hôpitaux (une étude sur la chirurgie cardiaque aux USA l'a bien montré). Par ailleurs, il devient de plus en plus difficile d'isoler l'effet d'une structure donnée dans les prises en charge (les morts maternelles par exemple sont le plus souvent liées à des problèmes de suivi de grossesse et non à des défauts de prise en charge lors de l'accouchement).

5. Les indicateurs choisis (en raison de la disponibilité des données) comme le volume d'activité ou la mortalité, sont contestables, la qualité des données est très hétérogène (codage des diagnostics et des actes) et les écarts manquent de signification du fait des faibles effectifs de malades présentant des caractéristiques homogènes.

6. Enfin, la participation des professionnels à l'évaluation des performances est indispensable à la fois parce qu'ils fournissent les données mais surtout parce qu'ils sont les seuls à pouvoir engager les éventuels changements. Comme le dit Claude Thelot, l'évaluation n'a aucune légitimité en elle-même, elle n'a de légitimité que par ce à quoi elle sert.

- Simultanément, sur le modèle des «conférences de citoyens » mis au point au Danemark et utilisé en France pour la première fois autour des OGM, un dispositif de consultation d'usagers a été bâti. Un panel de 12 profanes recrutés par appel à candidatures, a été formé pendant deux week-ends puis invité à rédiger des recommandations sur les informations qu'ils souhaitaient avoir sur les hôpitaux et la manière dont ils voulaient en être informés. En même temps, selon la méthode Delphi (plusieurs vagues de questionnaires par voie postale pour construire un consensus), les professionnels étaient invités à s'exprimer sur ce qu'ils entendaient par performance hospitalière, leur vision des attentes des usagers et des éléments qui devraient être portés à leur connaissance, et le (ou les) institution(s) qui devai(en)t en être chargé(s).

- Pour compléter, nous achevons la rédaction d'un dossier destiné à donner aux professionnels un cadre d'analyse et des éléments de méthodes. En effet, l'expérience de publication des résultats aux USA montre que les usagers n'en tiennent pas compte, tout comme les médecins traitants et les financeurs. Ceux-ci, notamment, se sentent non qualifiés pour analyser correctement les données et, in fine, ne tiennent compte que des éléments de coûts. En définitive, ce sont les hospitaliers qui tirent le meilleur parti des comparaisons, en particulier quand ils les construisent (benchmarking).

Ce dossier fait largement référence à des travaux réalisés dans des services n'appartenant pas au champ de la santé. Il distingue trois dimensions de la performance : atteindre les buts (en l'occurrence améliorer la santé des individus et des populations), produire en utilisant bien les moyens et s'adapter aux changements. Enfin, il insiste sur les conditions de ces performances : une culture commune, des pratiques collectives

et une organisation qui permette au personnel d'être satisfait au travail. Les liens sont en effet démontrés entre la qualité de vie au travail, les relations entre soignants et les résultats aussi bien cliniques (mortalité mais aussi résultats fonctionnels et iatrogénie) qu'en terme de satisfaction des patients.

Les questions que l'on se pose à ce stade

Est-il possible et légitime de chercher à appréhender la performance d'un établissement hospitalier considéré dans son ensemble ? Qui souhaite poser les problèmes en ces termes ?

Si les financeurs calculent et comparent des enveloppes globales, si l'hôpital reste aussi une unité de gestion du personnel, les missions des établissements, désormais fixées au niveau régional, se diversifient. De plus, les contours de «l'objet hôpital» deviennent de moins en moins clairs du fait des reconfigurations (fusions, regroupements, partage de moyens) et des intrications ville - hôpital (réseaux, urgences) et font douter de régularités suffisantes pour permettre des comparaisons ayant du sens.

Par ailleurs, comme nous l'ont montré les enquêtes et, notamment le panel d'usagers, les professionnels comme les patients n'utilisent pas le concept de performances (qui ne leur « parle » pas, tout comme la notion d'indicateurs) et ne se réfèrent pas à un «hôpital» pour aborder le thème de la qualité, mais au mieux à un secteur d'activité (obstétrique, chirurgie), le plus souvent à des individus. Les médecins traitants, par exemple, adressent leurs patients à un chirurgien précis et non pas à un hôpital. De fait, la plupart des indicateurs utilisés à l'étranger par les professionnels concernent une activité ou une pathologie et non un établissement.

Dans ces conditions, faut-il continuer à chercher des méthodes et des indicateurs évaluant les performances d'une organisation dans son ensemble (notamment pour les conditions de travail) ? Quel équilibre doit-on maintenir entre une approche économique et managériale, nécessairement systémique et une évaluation de la qualité des soins et du service rendu ciblée sur des éléments particuliers ?

Comment prendre réellement en compte le point

de vue des usagers et les faire participer, comme ils le réclament, à la construction des grilles et au choix des informations à mettre à leur disposition ? Jusqu'ici l'évaluation est construite à partir de la perception qu'ont les professionnels de l'attentes des patients.

Les deux enquêtes en parallèle déjà citées nous montrent que cette perception est très différente de la réalité. Les usagers veulent disposer d'informations sur le plateau technique, les spécialités et diverses prestations, être assurés que les équipes leur donneront toutes les informations qu'ils demanderont, mais ne veulent pas de publication de résultats élaborés sur des bases qu'ils n'ont pas validées et revendiquent maintenant leur place dans le débat.

Quel est le rôle d'un service statistique dans ce dispositif visant à construire une information partagée et pertinente avec les usagers, les professionnels et les régulateurs ?

Comment le système statistique peut-il contribuer à faciliter les comparaisons avec la participation des professionnels ? Comment faire pour que les acteurs de terrain participent à ces travaux, s'approprient les méthodes et les outils et s'en servent pour améliorer ce qui peut l'être ?

Les hôpitaux sont obligés d'ici 2002 de se soumettre à la procédure d'évaluation externe par les pairs qui s'appelle «l'accréditation». Les professionnels qui sont majoritaires dans les instances de l'ANAES, en maîtrisent mieux les méthodes et les résultats. Sont-ils en mesure, simultanément, de se mobiliser et de tirer des bénéfices des comparaisons de performance ?

Je propose, pour terminer, de vous livrer ma vision de médecin (ex-hospitalier), ayant travaillé sur l'évaluation dans d'autres contextes et découvert assez récemment les services statistiques. Je vois plusieurs intérêts à leur implication dans cette problématique de l'évaluation hospitalière:

Le premier est d'offrir un espace d'échanges encore perçu comme "indépendant", en tout cas hors du jeu de la tutelle, avec le bénéfice d'une certaine connivence entre des professionnels (statisticiens et médecins) issus d'une culture «scientifique», chargés de services publics

«sensibles» et s'appuyant sur une éthique professionnelle forte.

Le second est de permettre de sortir de la singularité de la santé, de bénéficier de l'antériorité de réflexions menées dans des services similaires (Poste, CAF, Education nationale) et de l'expérience de méthodes qualitatives pour explorer des dimensions difficiles à cerner comme la capacité d'innovation et d'adaptation au changement ou les conditions de travail perçues.

Le troisième est d'avoir la possibilité de coupler cette recherche sur l'évaluation avec la mise en œuvre d'une refonte des outils statistiques (en l'occurrence nous avons profondément rénové SAE à la lumière de ces travaux), le démarrage d'enquêtes sur les conditions de travail et auprès des usagers, enfin avec le financement d'études destinées à tester les hypothèses formulées.

Enfin, la statistique publique autorise la réalisation d'enquêtes confidentielles. Pour que le recueil de certaines données sensibles (comme les accidents iatrogènes et les infections nosocomiales) soit fiable et que la transparence ne se retourne pas contre ceux qui la pratiquent, il faut assurer une protection des établissements.

C'est le cas même aux USA pour la déclaration des infections nosocomiales (on a assisté d'ailleurs à une "augmentation" significative de leur nombre lors de la mise en place de cette "protection"!).

Dès lors qu'en France les données médicalisées sont considérées comme quasi publiques parce qu'anonymes et que l'on peut connaître l'établissement voire le service, le recours aux enquêtes labellisées CNIS (ou aux procédures CNIL) est indispensable pour quantifier la iatrogénie, expérimenter des modes de recueil adaptés et proposer des pistes de solution. Ce n'est pas le moindre des avantages, car le soin est une activité à risque.

Comme cela a bien été montré dans le nucléaire ou l'aviation, ce n'est qu'à partir d'un recueil systématique des "incidents et événements indésirables" et un retour de ces informations aux acteurs, qu'on peut améliorer continuellement la sécurité.

Un tel dispositif ne peut fonctionner sans garantie de confidentialité et est donc impossible dans l'architecture actuelle des systèmes d'information hospitaliers, l'hôpital étant paradoxalement une "maison de verre".

Margaret MARUANI

Merci beaucoup. C'est à Jean Gadrey de présenter la dernière intervention de ce premier tour de table.

Jean GADREY

" De la mesure statistique de la croissance et des performances économiques à l'évaluation plurielle des modes de développement "

A première vue, je vais être un peu en décalage par rapport au thème principal de ce colloque, qui est l'évaluation des politiques publiques. Je vais en effet parler de cette variante particulière de l'évaluation, du progrès de la richesse, que sont les mesures de la croissance et des performances économiques d'un pays par la comptabilité nationale. Il s'agit en apparence d'outils techniques assez neutres. Il ne viendrait à l'idée de personne d'organiser une évaluation démocratique de la mesure de la dérive des continents. C'est une affaire d'experts.

Je pense au contraire que l'évaluation "plurielle" (définie par Guy Neyret au cours du colloque par les trois propriétés de pluralisme, de pluridisciplinarité, et de pluralité des critères) est plus que jamais nécessaire pour ce qui concerne les grands indicateurs issus des comptes nationaux. Ces techniques et ces indicateurs ne sont pas neutres car 1) ils reposent sur une certaine vision de la richesse, prenant la forme de conventions et de méthodes choisies parmi d'autres possibles ; 2) l'usage qu'on en fait pour symboliser le progrès et fixer des objectifs n'est pas neutre et, 3) qui plus est, ce sont, dans le champ de la statistique publique, ces indicateurs et leurs producteurs qui ont le plus tendance à échapper au regard du public et de la société civile, justement en raison de leur neutralité supposée et de leur haut degré de technicité.

On est ici dans une situation –en disant cela, je ne vais pas forcément me faire des amis– où le groupe des experts a parfois tendance à faire écran, en défendant l'idée que, certes, des

évaluations plurielles du progrès économique et social sont souhaitables par ailleurs, mais qu'elles n'ont pas à porter sur les outils économiques, donc scientifiques, de mesure de la croissance et des performances. Ces derniers ne sont évidemment pas parfaits, ils peuvent être régulièrement améliorés, mais c'est le travail des experts. A d'autres d'en faire bon usage et de les compléter par divers indicateurs en vue d'évaluations satisfaisantes. Si tel n'est pas le cas, les experts des comptes nationaux n'y sont pour rien. A la limite, vouloir mettre publiquement en débat ces outils ferait courir le risque de perturber l'indépendance des experts, et donc l'objectivité de leurs chiffres.

Je ne dis pas que cette position est unanime ni qu'elle s'exprime toujours de façon aussi caricaturale. Mais de fait, avec l'aval des experts, ces grands indicateurs sont bel et bien utilisés dans le débat public et dans les publications économiques comme des outils universels et fiables, imposant une certaine vision de la richesse, et par ailleurs, depuis vingt ans, ils dominent de façon écrasante tous les autres lorsqu'il s'agit de symboliser le succès économique et la progression des richesses.

La position que je défends à l'occasion de ce colloque est nettement différente, et me conduit même à diagnostiquer une crise larvée de ces outils dans la capacité qu'ils ont à refléter les nouveaux modes de production de richesse dans des économies dites post-fordistes, qui sont de plus en plus des économies de la qualité et de l'innovation, du service et des relations de service, de l'information et de la connaissance. Je distinguerai une critique interne, celle qui émane des spécialistes de la mesure, et une contestation externe.

Les critiques internes

Si on examine les débats récents, au demeurant très riches, internes au groupe des experts des comptes nationaux, une première chose apparaît : l'autonomie scientifique de ce champ par rapport au politique est limitée. Par exemple, c'est sous la forte pression d'Alan Greenspan, qui avait déclaré deux ans plus tôt qu'il pensait que l'indice des prix était surestimé d'au moins un point, que le Congrès américain a nommé en 1995 la commission présidée par Michael Boskin,

l'ancien conseiller économique de Georges Bush. Cette commission, je vous rassure, devait donner totalement raison à Alan Greenspan, en estimant que l'inflation était surestimée d'au moins 1,1 point au milieu des années 90, et même plus dans la période antérieure. Il faut bien voir à quel point ce résultat était politiquement sensible. Il permettait en effet, d'une part, d'améliorer fortement les chiffres affichés de la croissance, ce qui est bon pour le moral et pour la Bourse, et, d'autre part et surtout, de réduire fortement et en toute légitimité scientifique le déficit budgétaire, en révisant à la baisse à la fois la progression des dépenses de sécurité sociale et la progression des seuils minima d'imposition (ces deux variables étant indexées sur l'indice des prix). Moins de dépenses, plus de recettes, tout cela sur la base scientifique du nouvel indice, outil parfaitement neutre évidemment.

Cette neutralité a été vivement contestée, aux États-Unis, par des spécialistes non moins compétents que les auteurs du rapport. En particulier, l'Economic Policy Institute de Washington devait critiquer à la fois le caractère politiquement orienté de la composition et des travaux de la commission, et ses méthodes souvent pifométriques, en montrant par exemple qu'en appliquant de façon rétrospective de telles estimations, on obtenait que la moitié des Américains vivaient en dessous du seuil de pauvreté en 1960, ou que la valeur réelle du dollar par rapport aux devises étrangères aurait chuté de 50 % depuis 1973, autant de résultats parfaitement stupides.

Il n'empêche que nombre de recommandations du rapport Boskin ont été appliquées avec une grande célérité, et qu'elles ne sont pas pour rien dans les chiffres du rebond de la croissance américaine à partir du milieu des années 90. Selon certains spécialistes européens, une bonne partie du soit-disant déficit de croissance de l'Europe par rapport aux États-Unis, déficit dont on nous rebattu les oreilles pour nous inciter à adopter les recettes du capitalisme américain et de sa « nouvelle économie », serait fictif, en ce sens que si les pays européens utilisaient tous les méthodes nouvelles des comptes nationaux

américains, le déficit en question serait très modeste.

Ces débats internes révèlent ensuite, second constat, d'énormes incertitudes, ignorées des commentateurs et du public, sur les concepts, les méthodes et les résultats relatifs à la mesure de la croissance, des incertitudes qui n'ont pas l'air de se réduire, notamment parce que les conventions, qui sont indispensables, sont plus difficiles à établir et à stabiliser dans le contexte post-fordiste que je viens d'évoquer que dans le contexte fordiste qui les avait vu naître et prospérer. Voici des exemples nombreux et très lourds en termes de poids dans l'activité économique : difficultés considérables à mesurer de façon acceptable ce qu'on appelle l'effet qualité dans le domaine de l'informatique, des logiciels et des échanges de données en lignes, aboutissant parfois à des résultats qui semblent délirants et qui expliqueraient à eux seuls l'essentiel du rebond de la productivité américaine à partir de 1995 ; difficultés plus importantes encore à s'entendre sur la mesure de la contribution à la croissance des services de santé, d'éducation, de recherche, de conseil, d'action sociale, ou d'une bonne part des administrations publiques, des activités qui regroupent la grande majorité des créations d'emploi depuis vingt ans ; échec total et incertitude radicale dans les banques, les assurances et même le commerce, pour des raisons qui vont très probablement demeurer valables. Philippe Trogan, artisan majeur en France du progrès des statistiques sur les services au cours des années 70 et 80, estimait récemment que la fiabilité des données relatives au PIB en termes réels avait tendance à diminuer avec l'émergence d'économies de services, et doutait même de la possibilité de maintenir à terme « pour une partie de plus en plus importante du PIB, la fiction des calculs en volume ou à prix constants »¹.

Or ces incertitudes et ces limites, dans la mesure où elles restent cachées voire niées, ont des incidences évidentes sur les débats publics concernant par exemple la relation entre la croissance et l'emploi, et plus généralement les

1 *"Comptabilité nationale : développements récents" in Archambault, Boëda, 1997.*

politiques économiques et la focalisation sur le modèle américain. Je vais prendre un seul exemple, celui du commerce de détail, mais je pourrais multiplier de tels exemples.

La mesure de la croissance et des gains de productivité dans cette activité ancestrale est un casse-tête statistique non résolu, et qui n'a aucune chance de l'être de façon consensuelle, parce qu'on ne dispose d'aucun moyen fiable d'identifier, pour définir et mesurer l'output qu'est le service commercial, des "unités" ou des "caractéristiques" auxquelles seraient attachés des prix unitaires. De multiples tentatives ont été faites, qui n'ont jamais abouti, de sorte que, dans tous les pays, on en revient toujours à mesurer la croissance économique dans le commerce à partir de la croissance du volume des biens vendus, et non à partir de la croissance du volume des services rendus. Cela conduit à des absurdités : si la prestation commerciale "s'enrichit en services" toutes choses égales par ailleurs en matière de volume de biens vendus, la croissance et les gains de productivité, tels qu'ils sont mesurés, déclinent mécaniquement. Mais c'est un déclin totalement fictif. Il n'y a pas déclin de la productivité, il y a déclin de la pertinence de ce concept, incapable d'intégrer la dimension de service du produit commercial, c'est-à-dire son essence.

Ce genre de situation devrait faire réfléchir les économistes et les médias économiques qui postulent que si, comme c'est le cas en France, « nous » parvenons à créer aujourd'hui beaucoup plus d'emplois qu'autrefois avec un même taux de croissance, c'est "mathématiquement" parce que nos gains de productivité sont plus faibles qu'autrefois. C'est largement inexact. Dans le cas précédent du commerce, il est inexact de dire que "la croissance est plus riche en emplois", il faudrait dire : l'activité est plus riche en services, donc en emplois, et l'indicateur de croissance ignore cette réalité. La croissance (mesurée) n'est pas plus riche en emplois, elle est plus pauvre en pertinence.

Tout cela ne serait pas bien grave si le commerce était le seul secteur concerné par de tels errements. Mais bien d'autres le sont, parce qu'une tendance forte du "post-fordisme", depuis une vingtaine d'années, est l'enrichissement du

produit en services, dans tous les secteurs, sans compter la croissance continue du poids des secteurs des services les moins standardisés, dits "relationnels" et "professionnels", qui renforce encore ce phénomène général. C'est l'une des composantes, peut-être la plus importante, des nouvelles conditions de production de richesse. Or cette composante "servicielle" échappe pour l'essentiel aux concepts de croissance et de productivité, parce qu'ils ne sont pas faits pour cela.

D'autres méthodes doivent être employées pour en rendre compte, et ce sont des méthodes d'évaluation multicritère de la qualité et du service. Mais il est assez illusoire de penser que, sauf exception, elles pourront être intégrées aux mesures de la croissance, qui exigent d'affecter un prix, réel ou fictif, à tous les constituants de la croissance « à prix constants » et à toutes les transformations qualitatives prises en compte.

La contestation externe

Mon diagnostic de crise larvée de nos plus grands indicateurs de progrès économiques ne s'appuie pas seulement sur l'examen de ces débats internes au milieu des experts, un peu trop internes d'ailleurs. Il fait référence à une contestation externe, qui semble s'amplifier dans la période récente. Ces courants contestataires utilisent des arguments qui portent moins sur la pertinence des concepts ou sur les incertitudes des mesures que sur la nécessité de relativiser le poids des indicateurs économiques dans l'évaluation de la richesse ou du développement.

Ces courants sont portés par des individus et des groupes qui ont en commun une condamnation de la vision économiste et financière du progrès. Il y a des indices permettant de penser que ces idées critiques ont aujourd'hui plus de force et de légitimité que jamais, mais qu'elles rencontrent une résistance elle aussi plus organisée, de sorte que la tension entre ces deux pôles idéologiques est particulièrement forte. Pour l'instant, en l'absence de débat public, c'est au sommet, du côté des grandes institutions politiques internationales, que cette tension se manifeste le plus explicitement. Si les choses en restent là, le pôle économique et financier a toutes les chances de l'emporter sur le pôle social et environnemental, dont la capacité de "lobbying"

au sommet en faveur de critères alternatifs est relativement faible par rapport à celle de son concurrent. Que les critères de "convergence" privilégiés en Europe aient été des critères purement financiers reflète un rapport de forces défavorable au pôle social et environnemental. C'est le même rapport de forces qui s'est manifesté au sommet européen de Lisbonne, en mars 2000, lorsque la présidence portugaise a courageusement proposé des critères de convergence en matière de taux de chômage et de taux de pauvreté. Cette tentative a été balayée. A la place, d'autres stratégies de convergence ont prévalu, en matière par exemple de connexion à Internet, de facilitation du commerce électronique, des paiements en ligne et de la finance en ligne... A chacun ses critères de convergence. Mais d'autres tendances, de sens opposé, doivent être soulignées.

A l'échelle internationale, je mentionnerai en premier lieu le succès rencontré dans la période récente par les analyses et les indicateurs du PNUD (Programme des Nations-Unies pour le Développement). Ces indicateurs, améliorés et diversifiés année après année, portent sur le "développement humain", entendu de façon large, en s'inspirant des conceptions d'Amartya Sen, c'est-à-dire en ne dissociant pas les aspects matériels et certaines composantes sociales, éducatives et démocratiques de ce développement. Qu'une institution préoccupée en premier lieu par les pays en développement ouvre ainsi la voie, en montrant que les classements fondés sur le PIB par tête ne correspondent pas du tout aux classements fondés par exemple sur la prévalence de la pauvreté ou sur le taux de participation des femmes à la vie économique et politique, est symptomatique.

Ce fait majeur n'est pas isolé. Toujours à l'échelle internationale, sous l'égide de deux institutions pourtant particulièrement libérales, mais confrontées l'une et l'autre à une contestation montante, des avancées récentes ont été réalisées, non sans ambiguïté. D'un côté, la Banque Mondiale, confrontée aux drames sociaux de ses stratégies de croissance forcée sous "ajustement structurel", a favorisé et financé des recherches, dont l'intérêt va bien au delà des préoccupations de cette institution, sur le "capital social", sur sa mesure et ses indicateurs

éventuels. De l'autre, l'OCDE a impulsé des travaux encore plus ambitieux en vue de construire des indicateurs globaux de "bien-être" ou de "santé sociale", dans une vision large du "capital humain et social". Incidemment, on peut citer une tentative plus isolée, mais digne d'intérêt et bien diffusée, de trois chercheurs du Fordham Institute, montrant le creusement spectaculaire aux Etats-Unis, depuis le milieu des années 70, de l'écart entre les indicateurs de croissance économique et un indice synthétique de "santé sociale" qu'ils ont mis au point en agrégeant neuf indicateurs sociaux disponibles sur longue période.

De son côté, la Commission Européenne, qui est bon exemple de ces institutions "de sommet" où le pôle "social" fait figure de David face au Goliath du pôle économique, financier et de la concurrence, a néanmoins fait sensiblement progresser l'idée de la définition d'indicateurs de "qualité du travail et de l'emploi" et de "qualité de vie" (ce dernier volet commence seulement à être exploré), notamment dans le cadre de la Fondation de Dublin. Il semble que la présidence suédoise en cours, et la présidence belge à venir, puissent jouer un rôle actif pour aller plus loin.

A différents niveaux (y compris à celui du PNUD), mais de façon moins institutionnalisée à l'échelle internationale, des indicateurs de développement durable se mettent en place, pour l'instant plutôt à côté des indicateurs économiques (dans des "comptes satellites" par exemple), parfois de façon plus intégrée, une intégration d'ailleurs problématique.

En France, il y a peu d'initiatives publiques récentes en ce sens. Je n'en connais qu'une : le Secrétariat d'Etat à l'économie solidaire a demandé à Patrick Viveret un rapport (qui devrait être remis à l'automne 2001) sur «les nouveaux facteurs de richesse». Pourtant, les "indicateurs sociaux" existent depuis longtemps en France, ils sont de bonne qualité, mais la coupure entre l'économique et le social, qui s'est renforcée depuis vingt ans, réduit fortement leur impact politique.

En 1976, Economie et Statistique publiait une analyse d'Alain Desrosières, "Trente ans de statistiques sociales", effectuée à l'occasion de

journées d'étude sur l'histoire de la statistique. L'introduction de ce texte, qui date d'un quart de siècle, contient une phrase qui pourrait être reprise telle quelle aujourd'hui : «Mais depuis quelques années, les interrogations sur les finalités de la croissance, le maintien des inégalités, ou les dégradations apportées à l'environnement ont accru les exigences à l'égard des données sociales».

Depuis cette époque, en France comme ailleurs, l'économie et les économistes ont pris le pouvoir, en même temps que le libéralisme économique a gagné des parts de marché, ces deux tendances étant corrélées. Le Premier Ministre a créé un Conseil d'Analyse Economique. Pas un conseil d'analyse économique et sociale, qui ne serait pourtant pas superflu compte tenu du caractère éminemment social des questions débattues au CAE. La production statistique a toujours été hiérarchisée et valorisée en fonction des orientations politiques prioritaires, mais ces dernières sont aujourd'hui plus économistes que jamais.

On sait que, dans les entreprises et dans les organisations, les outils de gestion constituent, selon les termes de Michel Berry, des "technologies invisibles", peut-être aussi influentes que les technologies visibles, voire plus efficaces que ces dernières sur le plan des orientations stratégiques et de leur déclinaison en objectifs au sein de l'organisation. La lutte entre ces outils (c'est-à-dire entre les acteurs qui les préconisent), la victoire de certains outils sur d'autres, est un enjeu décisif des confrontations sociales. Il en va de même, au niveau national et international, des indicateurs économiques et sociaux.

En conclusion, je n'ai aucun doute sur le fait que les grands indicateurs économiques traditionnels continueront à être produits et utilisés pendant des décennies. Je ne vois d'ailleurs pas comment je pourrais m'en passer dans mes propres recherches. La "rationalité limitée" passe par de tels compromis, qui peuvent être honorables. Personne ne préconise l'abandon de ces mesures, ni l'abandon des tentatives d'amélioration de leurs méthodes de construction.

Pourtant on peut parler de crise larvée ou latente,

au regard de l'ampleur des incertitudes internes et de la contestation externe. Dans la perspective où le pôle social et environnemental reprendrait du poil de la bête, ce que je crois possible, trois orientations pourraient être retenues :

Première orientation : admettre publiquement les limites, les incertitudes et la relativité historique et institutionnelle des grands indicateurs économiques. Cela pourrait passer par le recours à des "fourchettes" d'estimations raisonnables, ou mieux encore par la publication de "variantes". On éprouve par exemple aujourd'hui le besoin, à l'échelle internationale (car, en France, les institutions publiques traînent les pieds), de compléter les taux de chômage par des "taux de non emploi" et de "sous-emploi". Cela tient pour l'essentiel aux transformations et à la diversification croissante des rapports à l'emploi et au chômage. D'une manière analogue, la transformation et la diversification des modes de production de richesse et des conceptions même de la richesse, pourraient conduire, moyennant un important chantier de recherches méthodologiques non réservées aux économistes et aux comptables nationaux, à mesurer des notions de "croissance corrigée", en restant à ce stade dans le cadre d'une comptabilité nationale revisitée et diversifiée. Cela reviendrait d'une certaine façon à réactualiser un débat, trop vite enterré, ouvert par James Tobin et William Nordhaus en 1972.

La seconde orientation est la plus importante, car la première rencontre vite une limite, qui est celle de l'obligation de tout monétariser. Cette seconde orientation consiste à mettre les indicateurs économiques de croissance et de performance à égalité avec d'autres indicateurs de développement humain, social et environnemental, dans le cadre de "bilans de développement" multidimensionnels, supports d'un débat public enrichi par un tel élargissement de perspective.

Troisième orientation : instituer des "forums hybrides", selon les termes de Michel Callon, qui permettraient à l'évaluation du développement économique et social d'être une affaire beaucoup plus démocratique. Elle est aujourd'hui confisquée par une poignée d'experts, eux mêmes couverts par le pouvoir politique, au nom

d'une version de la science économique, la pensée unique, dont l'impérialisme est le fléau des politiques de développement social. Le CNIS est l'un de ces forums, en dépit de ses limites. Une réflexion devrait être menée sur la possibilité de création de forums plus décentralisés et plus proches des citoyens, ou d'ouverture à la société civile de structures existantes. L'exemple qui vient d'être fourni par Dominique Baubeau de tels forums, incluant les usagers, pour aboutir à une vision renouvelée des performances hospitalières, est très significatif, et je suis convaincu que l'on pourrait en tirer des leçons à bien d'autres niveaux.

Margaret MARUANI

Bien, je crois que toutes vos interventions ont suscité un certain nombre de réactions dans la salle. Maintenant le temps est aux questions. Nous avons une bonne heure devant nous, donc le temps d'avoir un vrai débat. Il y a des micro baladeurs à votre disposition. Et je vais vous redemander de vous présenter.

Frédéric LEFEBVRE-NARE

Bureau d'étude Evalua

J'ai le sentiment d'une petite contradiction dans l'exposé de Mme Baubeau et je voudrais lui dire ce que j'en ressens pour qu'elle corrige cette impression. Vous mentionnez ce panel d'usagers auquel vous avez fait appel et votre souci d'intégrer les usagers dans la réflexion. Mais j'ai l'impression que les objectifs mêmes de l'évaluation tels que vous les définissez à la fin : atteindre les buts, bien utiliser les moyens, s'adapter aux changements, sont entièrement axés sur l'utilisation interne, alors que ce qui a donné naissance à l'évaluation, c'est-à-dire les articles de Sciences et Avenir et le fait qu'il y avait des gens pour les acheter, semblait axé, me semble-t-il, sur un autre but, qui est de permettre aux individus de choisir leur établissement, public ou privé. Si c'est ça la demande initiale, comme se fait-il qu'on en soit à ce point éloigné à la sortie ?

Dominique BAUBEAU

Je n'ai pas décrit dans le détail ce que signifie atteindre les buts, c'est-à-dire améliorer la santé des individus et de la population. Derrière cette dimension des performances, il y a en particulier

les résultats cliniques, et la minimisation des effets indésirables, éléments qui intéressent à l'évidence les usagers. Ayant souligné les liens nets entre les conditions de travail, la qualité des soins et la satisfaction des patients, nous nous intéressons aux indicateurs qui parlent de ces aspects du fonctionnement des établissements.

Dans l'atelier, les usagers nous ont dit vouloir mieux maîtriser leur trajectoire. Pour ce faire, ils demandent à connaître les moyens qui sont mis en œuvre dans les établissements : plateaux techniques, spécialités disponibles, les délais d'attente mais aussi la formation du personnel médical et non médical. Ils ne se sentent pas qualifiés pour interpréter les indicateurs qu'utilisent les cliniciens.

Il nous semble aussi qu'on ne peut négliger le point de vue des professionnels hospitaliers eux-mêmes, celui des pouvoirs publics et des financeurs, etc. Même s'ils n'en ont pas conscience, les usagers sont des citoyens qui, indirectement, participent au financement des hôpitaux et on ne peut se désintéresser des performances économiques. Nous n'avons donc pas essayé de rassembler des outils de comparaison des performances du seul point de vue des usagers. Par contre, comme il nous semblait qu'ils n'avaient pas encore été interrogés directement sur ce qu'ils attendaient, nous l'avons fait.

Margaret MARUANI

Jacques Bournay voulait intervenir, et ensuite Thomas Coutrot.

Jacques BOURNAY

Je suis surpris qu'on parle de permettre aux usagers de choisir leur établissement. Je n'aime pas du tout cette façon de poser la question. Il ne s'agit pas de permettre aux gens d'avoir une attitude consumériste et de savoir à quel hôpital il faut aller. Il s'agit plutôt d'obtenir que les usagers aient à leur proximité un hôpital où on ait corrigé les insuffisances remarquées. C'est encore plus vrai en matière d'école. Le classement des lycées, c'est une catastrophe, et une catastrophe qui s'aggrave parce qu'effectivement, s'il y a de bons lycées, c'est qu'il y a des mauvais lycées, et plus on s'en s'écartera des mauvais lycées, plus ces

lycées deviendront mauvais. Je crains que pour les hôpitaux ce soit pareil. Donc présenter les choses en disant : les usagers veulent avoir le droit de choisir leur établissement, ce n'est pas la façon dont, moi, je conçois une évaluation dans ce domaine. Je ne parle pas ici en tant que compétent, mais en tant que bénéficiaire de soins hospitaliers de temps en temps.

Thomas COUTROT
DARES

On a eu finalement beaucoup de chance que Dominique Baubeau accepte de participer à cette table ronde, parce que, à mon avis, l'initiative qu'elle nous a présentée est une des rares où l'on assiste à une capacité d'innovation intéressante du système statistique public sur une question d'importance sociale majeure. Sans doute la DEP, du temps de Thélot, avait tenté de faire des choses de ce type, mais on sait ce qu'il en est advenu !

En ce qui nous concerne à la DARES, je dois dire que – en tout cas c'est mon opinion – nous sommes loin d'avoir cette capacité d'initiative et d'innovation sur des sujets qui sont des sujets centraux du débat social. Je pense en particulier aux problèmes de l'emploi. Jean Gadrey a dit qu'un peu partout maintenant on calculait, non seulement des taux de chômage, mais des taux de sous-emploi, des taux d'emploi insatisfaisant, etc. Le BIT effectivement développe toute une réflexion, a procédé à toute une série de recommandations auprès des services statistiques nationaux pour qu'ils prennent en compte ce type de considération. Mais ce n'est pas fait dans le service statistique français. Nous ne publions pas de taux de sous-emploi, nous ne publions pas de données multiples sur les problèmes de travailleurs découragés, sur les problèmes d'emploi inadéquat, qui sont pourtant maintenant des concepts tout à fait admis dans le débat international. Nous sommes complètement à la traîne sur ces sujets. Pour quelle raison ? Sans doute pour une raison assez simple, qui est que le politique, en France, dispose d'un outil de mesure conjoncturelle du chômage, la statistique des demandeurs d'emploi à l'ANPE (complétée par le chômage BIT qui est, comme on sait, une conception extrêmement restrictive du chômage). Or cette statistique des demandeurs

d'emploi de l'ANPE est un outil assez commode du point de vue des pouvoirs publics parce qu'ils en contrôlent largement la production. Je ne reviendrai pas sur les différents épisodes auxquels on a pu assister au cours de l'histoire et qui continuent à se dérouler puisque aujourd'hui, on ne le sait peut-être pas assez, mais la statistique des DEFM de catégorie 1 est sujette à des dérives tout à fait spectaculaires, avec un gonflement tout à fait inexplicable, dans les années 98-99, des catégories 2 et 3, qui ne constituent pas le chiffre officiel commenté tous les mois. Je ne m'étends pas sur ce point qui est relativement mineur dans le débat.

Ce que je voulais souligner c'est la très grande inertie du système statistique public en France, y compris à la DARES, je le répète, qui n'est pas pourtant l'endroit le plus concerné par l'hégémonie de la pensée unique. A l'INSEE, évidemment, la situation est bien pire, pour des raisons que tout le monde connaît ici, la Direction de l'INSEE n'ayant évidemment aucune intention de multiplier les initiatives innovantes, comme celle de construire des indicateurs de bien-être social inspirés de ceux du PNUD, ou des indicateurs multi-dimensionnels dont Jean Gadrey a parlé, qui sont pourtant en train de se développer à l'échelle internationale. Il est quand même paradoxal qu'en France, avec un système statistique public de la qualité qu'on lui connaît, de la qualité que nous sommes censés lui donner, on soit dans une position totalement retardataire par rapport à ce type d'initiative. Pour y remédier on peut évidemment organiser des colloques, on peut protester, on peut manifester, pétitionner, je crois que c'est utile. Mais je pense qu'il faut réfléchir aussi à des initiatives qui permettraient de faire prendre en compte ces nécessaires évolutions par les décideurs, par nos hiérarchies, par nos ministres.

Je voudrais signaler une initiative qui se met en place dans le cadre d'une petite structure qui s'appelle CERC-Association. On va monter un site internet sur lequel on souhaiterait avoir des échanges sur ces questions des lacunes du système statistique public, des possibilités de l'améliorer, de développer des forums de débat, de proposer des initiatives. Je pense qu'on a vraiment besoin de se mobiliser collectivement autour de ces questions et de faire des progrès.

La situation actuelle n'est vraiment pas satisfaisante, mais nous pouvons peser pour qu'elle évolue.

Roxane SILBERMAN
CNRS-LASMAS

Je voudrais justement, pour poursuivre ce qui vient d'être dit, m'interroger sur les éléments d'ouverture. Il me semble qu'une tension apparaît, voire une contradiction, dans certains aspects des éléments présentés, et qui sont tous fort intéressants. C'est la tension entre, d'une part, une position sur les indicateurs et leur liaison avec l'action, une position de critique interne, dans la façon de construire ces indicateurs et, d'autre part, une position d'expertise scientifique qui me paraît avoir pour caractéristique d'être située dans le périmètre de l'Etat et de ses services statistiques ; ce périmètre est très fortement interne, y compris quand il fait appel aux chercheurs. Or il me semble qu'il y a, si l'on veut réellement aller vers plus d'ouverture, une dimension importante qui n'est pas suffisamment présente : c'est la question du pluralisme de la construction des indicateurs, et ce pluralisme ne peut passer que par une plus grande ouverture de l'accès aux données des services statistiques. Et là il y a une tension forte sur laquelle il n'y a pas du tout eu d'intervention, sauf peut-être à un petit moment où on a vu apparaître la question de la protection de ces données, dont une grande partie sont des données à caractère administratif, donc à caractère personnel. Il y a deux lectures en fait de cette fermeture, et je crains que les mêmes qui critiquent très fortement de l'intérieur ce qui est produit comme indicateurs ne soient pas toujours tout à fait ouverts à l'accès à l'extérieur, sauf à le contrôler de l'intérieur. Et sur ce point je crois qu'on gagnerait à être un peu plus clair pour dissiper une certaine tension. Il y a une première lecture qui consiste à penser que c'est un peu normal, qu'au fond on a un pré carré, une position de privilège d'accès sur ces données et qu'on défend sa position. Il y a aussi une deuxième lecture, qui me paraît de plus en plus importante, qui est la tension entre les problèmes de protection de la vie privée et les problèmes d'accès aux données des citoyens et des chercheurs, qui est également une des dimensions de la citoyenneté. Cette tension entre

la démocratie et la protection de la vie privée, il faut y réfléchir un peu plus, parce qu'elle va croissante. C'est un des éléments du débat qui, me semble-t-il, a été un peu sous-estimé dans le débat.

Serge MARTY
EHSEL

J'interviens à titre personnel pour deux réflexions. Je m'intéresse beaucoup à la gestion des connaissances et je suis frappé par la différence entre la gestion des connaissances telle qu'elle est pratiquée dans les entreprises privées, où elle est maintenant reconnue à part entière -des entreprises la présentent régulièrement à leurs actionnaires- et l'absence de ce thème dans l'économie de type public. C'est quand même étonnant au niveau du principe. Apparemment c'est une question qui n'est pas à l'ordre du jour. Mon deuxième sujet de réflexion c'est la façon dont ça se traduit concrètement, par exemple en terme de base de connaissances ? On sait, au niveau des expériences aux USA, notamment, que l'important c'est d'essayer d'enrichir, au titre de la rencontre patients-médecins, une base de connaissances qui permette effectivement d'en tirer des conséquences. Au regard de ça, la protection sociale est engagée dans une procédure très industrielle de dématérialisation des feuilles de soins, dans laquelle on n'entrevoit aucun début de gestion de bases de connaissances. Il y a là une absence de partage de connaissances qui est significative et qui mérite réflexion.

Dominique BAUBEAU

Je ne réponds pas à la première partie car j'en suis bien incapable. Sur la deuxième, je vous trouve un peu sévère. Il y a effectivement à mon sens -mais là je m'exprime en citoyenne- un problème au niveau de la sécurité sociale. Ce problème, c'est la coupure organisée et voulue entre le service médical de l'assurance maladie et les services administratifs. Les médecins-conseils n'accèdent pas facilement aux données de liquidation qui sont aux mains des administratifs et, inversement, l'indépendance du service médical ne permet pas de croiser les données administratives avec les contrôles effectués par les médecins-conseils. Toutefois, quand il y a une volonté de part et d'autre de le faire, on

commence à avoir, de façon certes encore embryonnaire, des résultats très intéressants. Une étude récente sur le diabète montre qu'à peu près la moitié des diabétiques sont mal suivis. Ce suivi est pourtant essentiel car les diabétiques sont exposés à des complications graves, notamment la cécité, et doivent avoir un examen ophtalmique annuel ainsi que d'autres contrôles. Cette étude est la première qui utilise les données du marquage par code à barre des médicaments. Ces sources de données-là ne sont pratiquement jamais exploitées pour d'autres usages que des suivis économiques, les chercheurs n'y ont pas accès, ni même les industries pharmaceutiques d'ailleurs. Il n'y a pas eu de programme de crédit, ni de redéploiement des services «études et statistiques» pour travailler sur cette nouvelle source. C'est un gisement qui est mort, sauf quand il y a des médecins-conseils qui considèrent que c'est un peu leur job et qui travaillent dessus. C'est d'autant plus dommageable qu'on a besoin d'en savoir plus sur les stratégies thérapeutiques les plus efficaces et les résultats obtenus en population générale d'un certain nombre d'activités médicales.

Norbert HOLCBLAT

Cour des Comptes

J'interviens aussi à titre personnel. Il y a un point sur lequel je voudrais insister, c'est qu'il est question essentiellement ici de la statistique produite par le système statistique public. Certes, il y a des problèmes. Mais les problèmes, à mon avis, sont beaucoup plus graves quand la statistique n'est pas produite par le système statistique public. Or il existe un certain nombre de données qui ne sont pas produites par le système statistique public, et les règles du jeu, en termes de déontologie ainsi que de production et d'utilisation, sont à ce niveau-là beaucoup plus évanescences.

Thomas Coutrot l'a abordé indirectement à propos des DEFM : le chômage BIT pose problème, mais, disons, il est transparent dans la manière dont il est établi, dans le questionnement, etc. Du point de vue de l'évolution des DEFM statistiques administratives, il y a plus de problèmes, et les questions sont plus graves sur un certain nombre de terrains où le fait que l'information vienne uniquement de sources

administratives ou d'institutions pose des problèmes, à mon avis, plus importants, à la fois en termes de statistiques et d'évaluation. Je vois au moins trois terrains que je prends à titre d'exemples :

- L'information budgétaire. Le débat qu'il y a eu sur la cagnotte montre qu'il y a un certain nombre d'informations en matière budgétaire qui sont produites strictement par l'administration, sous la tutelle du politique, mais où il y a un biais par rapport à l'information du citoyen.

- Deuxième point sur lequel il y a un problème d'information, c'est la statistique fiscale. Le CNIS a eu l'occasion de se pencher là-dessus. Il y a des problèmes d'information quant à l'impact exact de certaines mesures fiscales, que ce soit d'assujettissement supplémentaire des contribuables ou bien d'exonération des contribuables. Par exemple, il y a eu en 1992 ou en 1993 un rapport du CNIS qui notait –ça devient technique- que les dépenses fiscales, c'est-à-dire les exonérations fiscales, qui représentent en fiscalité française des centaines de milliards, puisque c'est un instrument de politique économique et sociale, étaient extrêmement mal chiffrées, par des méthodes non publiques. Il y a effectivement là un problème parce que c'est un frein à la fois à l'information et à l'évaluation.

- Dernier point qui me paraît particulièrement important, ce sont les statistiques monétaires. La Banque centrale européenne se fonde sur un indicateur M3, qu'elle a défini elle-même d'une certaine façon. Il n'y a pas eu de débat contradictoire, ni sur la pertinence de cet indicateur, ni sur ses liens avec les objectifs qu'est supposée remplir la Banque Centrale Européenne, qui se base sur une théorie économique contestable : la théorie quantitative de la monnaie.

D'autant plus qu'on a jugé que la politique monétaire était un instrument suffisamment sacré pour être totalement indépendant. Donc il me semble qu'il y a un problème spécifique, qui tend à s'accroître, de la statistique hors système statistique public, parce que celle-ci est souvent utilisée à des fins opérationnelles, dans certains cas beaucoup plus directes que la statistique

produite par le système statistique public.

Christian CUVIER

ministère de l'Éducation nationale

Pourquoi – c'est une question qui a été posée vers la fin des exposés – y a-t-il ce sentiment de confiscation par des groupes d'experts non transparents de la conception des indicateurs qui servent à prendre des décisions ? Je voudrais simplement avancer une hypothèse. Les collectivités humaines et leur mode de production et d'organisation étant devenues très diverses, en particulier depuis plusieurs dizaines d'années, il faut des experts de très haut niveau pour compter des pommes et des poires dans une unité de référence commune qui est la carotte. Donc qu'est-ce qui pose problème ? L'un des problèmes principaux c'est en particulier le fait que l'on veuille monétariser, quel que soit le nom que l'on donne à la monnaie, l'indicateur, c'est-à-dire homogénéiser des choses entre elles qui n'en ont rien à voir entre elles uniquement à cause de ça. Pourquoi le fait-on ? Tout simplement parce que dire qu'une société qui aurait des modes d'organisation différents selon les personnes, selon les domaines d'activité, quelque part ça fait désordre. Qu'est-ce que veut un homme politique ? Il veut une société homogène devant lui. Homogène ne signifiant pas à pensée unique ou à parti unique. La société américaine, avec ses deux partis est très homogène de ce point de vue. Donc quelle est l'idée ? Tout simplement que, tant qu'on n'aura pas des systèmes d'indicateurs qui refléteront de manière claire et explicite la diversité d'une société donnée – c'est-à-dire que les gens n'ont pas les mêmes circuits de production, n'ont pas les mêmes attentes, n'ont pas les mêmes besoins, en fonction de classe (je sais bien que le terme est démodé, mais il existe quand même) – on aura ce problème de confiscation, parce qu'il faudra des experts pour faire quelque chose d'homogène, qui permettra de voir les choses de très loin et en laissant de côté le citoyen.

Jean-Pierre BAZIN

INSERM

Je suis ingénieur de recherche à l'INSERM et membre du syndicat national des travailleurs de la recherche scientifique. Nous nous sommes penchés sur le problème de l'évaluation, qui est

très complexe dans le domaine de la recherche. Je n'interviendrai pas sur la complexité de ce problème, mais par rapport à l'intervention de Dominique Baubeau, puisque je travaille également dans le domaine de la recherche médicale. Une des conclusions à laquelle nous sommes arrivés, c'est qu'il fallait que l'évaluation soit faite dans le cadre d'un débat citoyen, que c'était là une des composantes très importantes de l'évaluation. Et par rapport justement au problème des indicateurs sur l'activité hospitalière -je viens d'assister à un colloque au Sénat, qui m'a éclairé sur un certain nombre de choses- il y a une donnée particulièrement importante, à savoir que la qualité de la médecine dans les hôpitaux dépend en grande partie de la qualité de la recherche qui y est faite, notamment de la recherche clinique. Savez-vous que 90 % de la recherche clinique en France est dans les mains des associations caritatives ? 9 500 associations caritatives dans les hôpitaux ! Comment intégrer cette donnée, si ce n'est à l'intérieur de groupes pluralistes composés de gens qui savent manipuler les indicateurs économiques, de citoyens qui expriment leurs demandes et de membres des associations qui possèdent les données sur la recherche clinique. L'évaluation doit être éminemment pluraliste, je dirais même démocratique. Pluraliste et démocratique, parce qu'il faut que les membres qui participent à ces groupes d'évaluation soient relativement représentatifs. A l'INSERM, dans le domaine de la recherche, il y a eu des tentatives.

On a un système d'évaluation complexe, avec des commissions verticales, et on a institué des inter-commissions horizontales avec une participation du monde extérieur, c'est-à-dire des associations de handicapés, par exemple, avec un débat qui provoquait une ouverture sur l'extérieur et qui permettait de juger un programme en fonction de ses retombées pour la société. Je n'irai pas plus loin parce que c'est un débat qui nous mènerait trop loin.

Mais j'insiste sur le fait que, si l'élaboration d'indicateurs doit se faire avec une démarche scientifique, il y a aussi tout cet aspect de l'évaluation citoyenne, qui ne doit pas être connectée directement au pouvoir de décision, qui doit permettre de mettre toutes les données sur la table, en disant aux décideurs : voilà ce

qu'on sait, voilà ce qu'on ne sait pas, à vous de décider.

Pierre DURIEZ

Réseaux - DIGA

Je fais partie du monde extérieur dont il est question. J'interviens en tant que laïc, en tant que consultant privé, et pour plaider pour une certaine laïcisation de l'utilisation et de l'analyse statistique, qui permettrait d'assurer aussi un certain pluralisme d'approche. Je ne plaide pas la cause des très grands bureaux de consultants puisque eux aussi sont souvent juges et parties, comme

c'est le cas dans certaines administrations, mais plutôt celle d'une laïcisation de l'analyse. Ce qui, d'une part, nécessite des moyens (quand vous achetez une disquette de résultats de l'INSEE du dernier recensement pour un département, vous la payez 600 F, presque aussi cher que l'Encyclopédie Universalis ! c'est beaucoup plus cher que le coût de diffusion de l'information) et, d'autre part, d'être écouté. Je travaille moi-même sur la démographie des entreprises depuis plus d'une dizaine d'années.

Je constate que aussi bien les médias que les experts survalorisent la création d'entreprises. Les villes se classent entre elles en fonction du nombre d'entreprises créées, alors que la vie d'un tissu économique est tout à fait différente, l'accroissement d'un tissu économique est très éloigné de la création d'entreprises, c'est une question d'efficacité des outils, de nature du tissu économique. J'ai mis sur cette question un dossier en ligne sur notre site internet, j'ai interpellé l'INSEE, qui jusqu'ici n'a pas répondu. L'INSEE a, d'un côté, des gens qui travaillent sur la création d'entreprises, de l'autre, ceux qui travaillent sur les disparitions d'entreprises, et ces deux approches travaillent relativement indépendamment. On n'a pratiquement pas –sauf dans un très ancien numéro d'INSEE Première et un numéro assez récent– d'analyse qui rapproche les deux indicateurs qui sont la création d'entreprises et la disparition d'entreprises. Je souhaiterais à cette occasion, aujourd'hui peut-être, rencontrer quelques interlocuteurs au sein de l'INSEE avec qui je puisse poursuivre le débat.

Pascal NOBLET

Ministère des Affaires sociales, DAS

Je voudrais répondre à Jean-Baptiste Eyraud à propos de la volonté associative dont il témoigne, y compris celle d'investir le champ de la recherche. Je voudrais évoquer comme témoin d'une sorte de volonté d'ouverture, même si elle reste aujourd'hui timide et fragile, la création de l'Observatoire de la pauvreté et de la lutte contre les exclusions, puisque c'est un organisme qui fédère un certain nombre de chercheurs, d'institutions et aussi de représentants associatifs. Mais on n'a pas été jusqu'à aller chercher le DAL. C'est vrai que les questions que vous évoquiez, comme d'autres questions qui se posent dans le champ associatif –la Fondation Abbé Pierre, la FAPIL pour le logement– entraînent une certaine émulation. Il y a eu une rencontre récente de l'Observatoire, trop limitée certes, mais où a été évoqué cette question de construire en commun d'autres indicateurs de la pauvreté à côté des grands indicateurs sur les revenus monétaires et autres. Ma question porte donc sur ces indicateurs, ainsi que sur le projet discuté au sein de la DREES et au sein de l'Observatoire d'une enquête sentinelle. Est-ce que le baromètre dont vous parlez permettra de consulter régulièrement une série d'acteurs sur ces sujets pour avoir une vision plus précise sur ce qu'est aujourd'hui la pauvreté telle qu'elle est vécue ? Est-ce que ça va dans ce sens-là ?

Margaret MARUANI

Merci. Je sais qu'il y a d'autres questions dans la salle, mais peut-être avez-vous envie de réagir d'abord les uns ou les autres à ces interventions ?

Jean-Baptiste EYRAUD

Je vais répondre à la question concernant le BIP 40. Tout d'abord c'est vrai que nous ne sommes pas à l'Observatoire de la pauvreté et que nous avons, à l'époque de sa création, critiqué cette initiative. Quand je dis « nous », je parle des associations de lutte des personnes en situation d'exclusion, que je distingue des associations de lutte contre les exclusions car ce n'est pas tout à fait la même chose. Ce sont quand même les premières qui ont mobilisé l'opinion et suscité à un moment donné un certain nombre de mouvements et de questions qui allaient un peu

plus loin que, je dirais, l'approche caritative du traitement de la pauvreté. Alors, en ce qui concerne l'Observatoire, on a eu, c'est vrai, une réaction de rejet à l'époque où ça avait été proposé parce que, en même temps qu'on voyait des signes, sinon d'aggravation, au moins de stagnation de la pauvreté, on constatait de mois en mois une augmentation des inégalités, chaque année des millionnaires en plus sur le territoire français à mesure que des boîtes disparaissaient et que le nombre de chômeurs augmentait. Toutes ces situations nous paraissaient injustes ; la question des inégalités en particulier ne pouvait pas, à notre avis, être dissociée de la question de la pauvreté. D'autant plus qu'on sait que la pauvreté s'évalue en fonction des richesses qui l'entourent : on se sent pauvre par rapport aux richesses et à la consommation environnantes. C'est pourquoi nous avons critiqué cette proposition de Martine Aubry d'un Observatoire de la pauvreté. C'est cette réaction-là qui nous a amené à créer le Réseau d'alerte sur les inégalités (le RAI). D'où cette idée du BIP, du baromètre des inégalités et de la pauvreté. Cet élément-là pour nous est excessivement important. Ce qui n'empêche pas d'ailleurs qu'on améliorera peu le traitement de la connaissance sur la question de la pauvreté, qui est particulièrement insuffisant, alors que dans d'autres domaines tels que les exportations, les évolutions boursières, les actions, en tout cas tout ce qui concerne l'activité économique, on a des informations précises.

Je rebondis également sur ce que vous disiez tout à l'heure sur l'accès aux informations, qui sont chères. Mais dès lors qu'on veut un peu plus que ce qu'il y a dans le Jaune de l'INSEE sur le recensement de 1999, il faut payer. C'est évident que les bureaux d'études financiers ou commerciaux qui font faire des enquêtes commerciales sur la vente d'un produit peuvent payer ; ils vont avoir les informations et pouvoir développer leur stratégie commerciale. Mais lorsqu'il s'agit d'en savoir un peu plus sur les personnes qui habitent dans les logements d'une pièce, leur nationalité, la composition familiale, les niveaux de confort, quand on veut en savoir un peu plus sur les aspects du mal-logement, nous, nous ne pouvons pas payer. Peut-être que l'Observatoire pourra le faire, mais encore faut-il que l'Observatoire s'intéresse à ces questions,

qu'il détecte ces questions.

On peut toujours envoyer à l'INSEE un courrier pour passer des commandes, mais ça fera un cheminement compliqué, d'autant plus préjudiciable que, les Législatives étant dans un an, nous souhaitons que cette question du mal-logement soit rapidement abordée et prise en compte davantage qu'elle ne l'a été jusqu'à présent. Il y a donc aussi la question des urgences, de l'attente de ceux qui sont dans la mouise sur le terrain, qui voient passer les échéances, qui sont très peu informés et qui se retrouvent avec des gens dans des situations de pauvreté inextricables.

Margaret MARUANI

Je voudrais ajouter une petite question d'ordre statistique : comment vous situez-vous par rapport au débat sur le seuil de pauvreté ? Où est-ce qu'on fixe le seuil ? Est-ce qu'on le fixe à 50 %, à 60 % du salaire médian ? Il ne s'agit pas là d'un débat purement technique.

Jean-Baptiste EYRAUD

Le seuil de pauvreté fait l'objet d'un débat au DAL. C'est un indicateur important et intéressant que nous utilisons. Mais on ne sait pas grand chose sur le seuil de pauvreté en France. On a des données qui tombent régulièrement, mais qui ne renseignent pas beaucoup sur le niveau de la pauvreté et qui à ce titre ne sont pas suffisantes.

Pierre CONCIALDI

IRES

La question du seuil de pauvreté est posée parce qu'elle oriente notamment un certain nombre de politiques. Il faut dire que pendant très longtemps on avait peu d'informations sur la pauvreté. Ce n'est que dans les années 90 qu'on a commencé à avoir des statistiques, à savoir qui étaient les pauvres, combien ils étaient. Mais pour ce faire, il faut définir une norme, un seuil de pauvreté, et tout se passe un peu comme si cette norme devait s'imposer ensuite dans les débats publics comme le seuil de pauvreté. Or on sait très bien -enfin tous les économistes qui ont travaillé un peu là-dessus le savent- qu'il n'y a pas un seuil de pauvreté. Il y a d'abord plusieurs définitions de la pauvreté, je ne reviens pas là-dessus : la pauvreté monétaire, subjective, les conditions de

vie, etc. Si on se limite même à cette pauvreté qui est purement monétaire – et je crois que ce n'est pas inutile pour le débat de le faire – il n'y a pas un seuil de pauvreté. Il y a plusieurs éléments qui font, pour aller vite, que le seuil de pauvreté qui est calculé aujourd'hui par l'INSEE est à peu près le plus bas qu'on puisse calculer. On sait bien que les enquêtes donnent des chiffres sous-estimés et, lorsqu'on se livre à un calcul même approximatif de redressement, on arrive facilement à remonter le seuil de pauvreté de 15 à 20 %. Il y a enfin un autre problème, qui est plus technique mais qui est non moins important : si on veut utiliser le seuil de pauvreté non pour faire des études sur la pauvreté, mais comme le seuil politique qui doit servir de base, par exemple, à l'élaboration de barèmes sociaux, il faut savoir comment on passe du revenu du ménage à un niveau de vie par unité de consommation. On sait que les échelles de consommation qui sont calculées sous-estiment les coefficients pour les plus bas revenus, comme d'ailleurs pour les plus hauts revenus (ceux-là on les laisse de côté pour l'instant). Ce qui veut dire que, si on prend le seuil INSEE, le plus couramment utilisé, c'est de l'ordre de 3 500 F. C'est le chiffre qu'on nous a avancé notamment dans le débat sur la CMU. Mais il faut quand même, lorsqu'on raisonne en termes politiques par rapport à une mesure donnée, tenir compte du fait que les enquêtes INSEE sont faites tous les cinq ans et que la prise en compte de l'évolution des revenus entraînerait une augmentation de 5 %. On peut avoir une autre norme et raisonner sur le revenu réel, etc. Au bout du compte, un calcul simple montre qu'on peut très facilement arriver à un seuil de pauvreté, pour une personne seule, de l'ordre pratiquement du SMIC net aujourd'hui. Alors effectivement ce n'est pas neutre dans les représentations qu'on donne à voir de la population qui est pauvre. Parce que, si on raisonnait sur ce seuil-là, on aurait plus de personnes d'abord et ensuite on n'aurait pas les mêmes populations.

Margaret MARUANI

Selon qu'on passe d'une définition à une autre, l'écart de population est de combien ?

Pierre CONCIALDI

Mais justement on ne sait pas. Si, il y a une chose

qu'on sait, tout à fait étonnante. L'INSEE a publié au début de l'année un article sur les travailleurs pauvres, le premier. Je ne reviens pas sur le chiffrage de l'INSEE. On peut déjà réfléchir à ce qu'est un travailleur : un travailleur au sens de l'INSEE, c'est quelqu'un qui est dans l'emploi. Quoi qu'il en soit, ça fait 1,3 million de travailleurs pauvres. Dans un encadré du même article, on vous explique qu'on a raisonné sur une définition restreinte du revenu, que si on avait raisonné sur une définition large, on aurait deux fois plus de travailleurs pauvres, et on vous explique par ailleurs qu'on pourrait aussi, si on changeait de seuil, avoir 50 % de plus de travailleurs pauvres. Ainsi, si je prends cet exemple, on arrive à passer d'un nombre de travailleurs pauvres qui serait de 1,3 million à pratiquement 4 millions.

Je crois que la question n'est pas d'asséner un chiffre, mais de mettre dans le domaine public des éléments d'évaluation qui permettent de constater qu'il existe des zones de pauvreté plus ou moins dures et des publics peut-être différents, pour qu'on puisse justement en discuter et essayer de concevoir des politiques publiques qui soient mieux adaptées. Le fait, implicitement et même explicitement, de ne donner à voir qu'un seul chiffre rétrécit le débat et l'oriente nécessairement d'une certaine façon.

Jean GADREY

Je voudrais réagir en deux mots à une intervention qui faisait référence à ce que j'avais dit, et avec laquelle je suis d'ailleurs largement d'accord, concernant une des limites de nos grands indicateurs de performance économique et de croissance qui est l'obligation de tout monétariser. Alors je voulais juste dire que 1) oui, je suis évidemment d'accord, c'est une grande limite, que 2) ce n'est pas le seul problème et que 3) dans certains cas c'est bien utile, y compris pour défendre certaines causes. Je vais en donner un ou deux exemples. C'est une grande limite, je ne reviens pas sur cette question. Ce n'est pas le seul problème : par exemple, dans toute une série de très gros secteurs en termes de poids dans l'activité, la santé, l'éducation, l'action sociale et bien d'autres, l'une des grandes hésitations de toutes les mesures des comptes nationaux est celle de savoir si l'on comptabilise des flux de services rendus ou si on s'intéresse,

un peu au-delà, à la contribution à l'amélioration de l'état des réalités et des personnes traitées, si je puis dire. Ce qui relève plus de la notion traditionnelle d'évaluation. Vous savez tous que faire de la politique de prévention, ça réduit le PIB, etc. Ce problème-là va continuer à se poser à terme dans les évaluations qui seront faites de la croissance du PIB. Même la commission Boskin aux Etats-Unis considère que c'est un problème auquel il faut s'intéresser, en particulier dans le cas de la santé. Mais c'est parfois quand même très utile de continuer à améliorer nos méthodes monétarisées d'évaluation d'un certain nombre de réalités. Deux exemples : je ne vois pas comment les syndicats pourraient continuer à se battre sur les questions, tout à fait importantes quand même, d'évolution des salaires au regard de l'inflation ou des minima sociaux s'ils sont privés, alors je ne dirais pas d'un indice des prix, mais, comme vient de le dire Pierre Concialdi, d'évaluations éventuellement multiples de différents indices de prix jugés à peu près convenables, et qui vont donc reposer sur des méthodes où on va monétariser toute une série de choses et où on essaiera de prendre en compte plus de choses peut-être qu'autrefois. Deuxième exemple : lorsque des chercheurs s'intéressent à des chiffres, avec des marges d'incertitude, les coûts de santé, notamment, associés à la croissance de la pollution urbaine, ils monétarisent, c'est évident, ils oublient des tas de choses et en même temps ils font probablement œuvre utile dans les débats publics qui sont menés, y compris pour apporter des corrections à la notion de croissance et de PIB. Le danger serait de faire croire qu'on a tout dit sur les effets de la pollution urbaine quand on a construit un indicateur monétarisé des effets négatifs sur la santé notamment. Mais, si on ne tombe pas dans cette erreur, la monétarisation est dans bien des cas un des outils d'une évaluation pluraliste.

Jacques BOURNAY

Je vais encore dire un mot à propos de la comptabilité nationale. Une des choses qui ont été signalées par Jean-Baptiste Eyraud à l'instant c'est que ceux qui ont proposé un Observatoire de la pauvreté ont oublié l'autre morceau, c'est-à-dire – pour moi qui suis primaire – s'il y a des pauvres c'est parce qu'il y a des riches. Et

effectivement il faut voir l'ensemble des choses. Et un des objets importants de la Comptabilité nationale c'est qu'elle essaie chaque fois de chiffrer un équilibre complet – qui paye, qui reçoit – de telle façon que le total de ce qui est payé soit égal au total de ce qui est reçu. Ces équilibres-là, en matière de pauvreté, de revenu, etc., sont quand même des choses importantes et la Comptabilité nationale est le seul instrument – alors perfectible certainement – mais qui permet d'avoir le cadrage global. Et ça c'est extrêmement important. Parce que c'est utile, c'est indispensable d'avoir des indicateurs particuliers sur tel ou tel domaine, mais c'est également indispensable d'avoir un cadrage global, qui permet de dire : tel indicateur, il est intéressant, il porte sur tant % de personnes, tant % de ménages, tant % d'entreprises, etc. Et donc l'ambition de la Comptabilité nationale est tout à fait légitime : c'est d'avoir un cadrage global. Je l'ai dit tout à l'heure, ça ne veut pas dire qu'il ne faut faire que du global, ça veut dire que dans ce cadrage global il faut essayer aussi d'avoir le plus possible de descriptions affinées au niveau de ce qu'on peut faire, et que justement la comptabilité nationale, ça ne se réduit pas au chiffre du PIB. La comptabilité nationale c'est un système complet de données sur l'ensemble de l'économie, avec des faiblesses certes, mais qui essaie d'être un système complet. Et ça, c'est son grand avantage qui est irremplaçable, et c'est pour ça que, bien qu'il y ait mondialisation libérale avancée en ce moment, la comptabilité nationale, à part en France, se développe dans beaucoup de pays. En France, on régresse, on est toujours décalé avec le système américain. Partout ailleurs les gens font beaucoup d'efforts sur la comptabilité, en France, de moins en moins. Mais quand même, en tant que système global, c'est extrêmement important de le comprendre comme ça et de ne pas le réduire aux grands indicateurs célèbres.

Alors, par exemple, je suis en désaccord avec mon voisin, qui a prononcé un mot horrible : le PIB vert. Le PIB vert c'est l'idée qu'il faut tenir compte de l'environnement, des dégradations et éventuellement des améliorations -on ne sait jamais- apportées par le développement à l'environnement économique. Certains sont d'avis que ça devrait donner lieu à des corrections du PIB, de façon à tenir compte d'éventuelles

dégradations. Je ne suis pas trop d'accord avec cette idée-là. D'une part, parce que je suis contre le chiffre unique et que réduire la Comptabilité nationale au PIB, ce n'est pas bien, ce n'est pas pertinent et ça dénature complètement les choses. Mais, en plus, justement notre difficulté actuellement c'est que surtout on sait mal mesurer la chose, on sait mal mesurer les effets du développement économique sur la nature, sur l'environnement. Les quelques mesures qu'on a pour l'instant pour la France dans ce domaine portent sur l'eau et sur le traitement des déchets on sait faire un Compte des déchets, et un Compte de l'eau. Je ne suis pas spécialiste de la question, mais il y a un Compte de l'eau, avec les différentes qualités d'eau, les traitements, qui utilise l'eau, etc. Là on voit des choses. Dans ces cas-là on voit des choses essentiellement d'abord en quantités physiques, et la monétarisation est extrêmement difficile, encore que pour l'eau on puisse faire des trucs. Pour le traitement des déchets on peut. Mais pour la qualité de l'air, c'est extrêmement difficile, la monétarisation. Et donc, parmi les insuffisances de la Comptabilité nationale, il y a des insuffisances -comment dirais-je ?- de la connaissance, on ne sait pas quoi faire. Par exemple, dans le domaine de l'environnement, on peut se poser la question de comment on va évaluer la forêt amazonienne. La forêt amazonienne, comme chacun sait, c'est le poumon de la terre. Comment ça se chiffre dans la comptabilité nationale ? eh bien on n'en sait rien. Parce que différentes choses ont été proposées, qui amènent à tellement de résultats différents, que pour l'instant on préfère ne pas intégrer la prise en compte de la forêt amazonienne dans le PIB brésilien que de l'intégrer mal. On peut s'amuser, par exemple, à compter les arbres en sachant à peu près quelles sont les différentes essences et à dire : tel bois il vaut tant, etc. et puis on fait un prix de la forêt amazonienne au prix du bois qu'on pourrait en tirer. Evidemment on est loin du poumon de la terre. On peut aussi évaluer la forêt amazonienne comme le font les gens qui défrichent la forêt amazonienne, on peut y mettre le feu et c'est tout. La valeur est zéro. C'est aussi une façon restrictive de mesurer les choses. Donc, dans ce cas-là, notre impuissance elle est réelle. C'est ça qui justifie le fait qu'on n'intègre pas tout un tas de choses.

Un autre exemple qui n'est pas inintéressant, c'est celui du travail domestique ménager. Comme chacun sait, cette quantité n'est pas intégrée dans le PIB et dans aucun système de comptabilité nationale, alors que sa valeur est non négligeable puisque, selon les évaluations dont je vais parler à l'instant, on est entre 30 et 60 % du PIB. Là aussi c'est parce qu'on est trop faible dans les méthodes de mesure et qu'elles donnent trop de choses différentes qu'il est préférable de ne pas intégrer ça avec la religion du chiffre unique. Alors on peut évaluer le travail ménager, qui est donc exclu des comptes parce que ce n'est pas du travail salarié, en justement réalisant une monétarisation simple : on part des enquêtes en emploi du temps dans lesquelles on constate que, en moyenne dans la population française d'aujourd'hui, il y a 4 heures par jour de travail ménager par ménage (en comptant la moyenne entre les ménages où il y a plusieurs actifs, les anciens, etc., la dernière enquête c'est 4 heures par jour). Alors on peut dire- c'est une façon de mesurer les choses - 4 heures par jour, c'est en gros une demi-journée de travail, ça fait un demi SMIC par ménage ; il y a 22 et quelque millions de ménages, ça vous fait 30 % du PIB, comme chiffrage du travail domestique ménager. On peut avoir un chiffrage un peu plus avancé en regardant dans l'enquête Emploi du temps, puisqu'on sait les temps qui sont passés à chacune des choses : combien de temps à faire la vaisselle, la lessive, le repassage, la couture, le machin, évidemment la vidange de la voiture aussi naturellement. On peut ensuite chiffrer compte tenu de ces durées passées au coût d'un ouvrier professionnel salarié de blanchisserie, de cuisine, etc. Là on trouve à peu près 45 ou 50 % du PIB. La troisième méthode, c'est la méthode recommandée par l'économie marginaliste, qui est le coût d'opportunité, qui est : et bien si une personne fait la vaisselle, c'est qu'elle trouve plus d'intérêt à faire la vaisselle qu'à être salariée à son taux de salaire. Et donc ce qui aboutit au fait que la vaisselle faite par une administratrice de l'INSEE vaut à peu près trois fois la vaisselle faite par une contrôleuse de l'INSEE. C'est ça le fondement de l'économie marginaliste, superbement rappelée dans tous les cours. Avec cette méthode-là effectivement on trouve encore un peu plus de PIB. Alors, tout ce que je vous dis là est tiré d'une étude de l'INSEE de 1983, comme

chacun sait, qui n'a pas été renouvelée depuis. C'est peut-être un petit peu dommage, mais en même temps on voit bien que les hypothèses nécessaires pour entrer un tel chiffre dans le PIB sont contestables. Le travail ménager augmenterait le PIB de 50 ou de 60 % ! Il faut donc avoir une vision à la fois un peu intéressante et intéressée de la Comptabilité nationale comme cadre général, mais on n'y fait pas tout rentrer, et on n'y fera jamais tout rentrer, à mon avis, et ça vaut mieux car la caractéristique même de l'environnement ou du travail ménager, c'est justement d'être non monétaire. Il faut garder des indicateurs à part. On a commencé à travailler dans ce sens avec ce qu'on appelle les comptes satellites, qui sont, dans un domaine précis, un développement plus particulier des indicateurs. Par exemple, il y a un compte satellite de la santé, il y a un compte satellite du tourisme, il y a un compte satellite de l'éducation, qui mélangent des données monétarisées et des données matérielles non monétaires, des données physiques. Et il faut qu'on réfléchisse à cet ensemble et à harmoniser cet ensemble. Ce qui ne veut pas dire qu'il faut tout rentrer dans le PIB. Nous avons encore des progrès à faire, et notamment -je l'ai déjà dit, mais je vais terminer là dessus parce que c'est un peu mon dada et que ça fait des années que j'essaie d'obtenir des moyens à l'INSEE- je pense qu'un compte des ménages détaillé serait quelque chose de très intéressant et qu'il faudra bien qu'un jour ou l'autre on ait les moyens de faire ce travail.

Guy NEYRET
INSEE

Je vais être très bref. D'abord je me présente : que ce soit à l'INSEE ou ailleurs, 40 ans de statistique publique, dont 10 ans d'inégalités de revenus et quelques années de pauvreté. Je voudrais revenir sur la remarque de la première session, sur la rhétorique de la démocratie, en suggérant qu'on cesse une bonne fois, au moins en France, de parler d'« évaluation démocratique ». Soyons plus modestes et en même temps plus ambitieux et plus pragmatiques en parlant « d'évaluation plurielle », caractérisée par trois mots : pluraliste, pluridisciplinaire et avec pluralité d'indicateurs. Il me semble que c'est en tenant ces trois volontés, ces trois axes, que l'on pourra réellement

progresser. A propos de singulier et de pluriel, Jean-Baptiste Eyraud nous a parlé du baromètre des inégalités et de la pauvreté. Moi j'inverserai plutôt. Je pense qu'inégalité, si on voulait bien, on pourrait la mettre au singulier ; un indicateur BIP 40, c'est comme l'indicateur du développement humain du PNUD, ça n'a aucune prétention scientifique, c'est une prétention un peu médiatique, mais pour bousculer ce n'est pas mal. Par contre, mettre pauvreté au singulier, là je ne suis pas d'accord. Il faut parler des pauvretés, et non de la pauvreté. Parler d'un seuil de pauvreté, c'est quelque chose qui a coïncé, pendant la première année de son fonctionnement, l'Observatoire national de la pauvreté ; cela dénotait tout simplement un manque de pluralisme, un manque de pluridisciplinarité ; il s'agit d'une approche de statisticiens, dont on connaît les origines anglo-saxonnes, qui a sans doute quelques vertus de comparabilité dans le temps, de comparabilité dans l'espace (avec toutes les limites de la comparabilité), mais qui n'a strictement aucune vertu en terme d'approche scientifique de la pauvreté. Je mets au défi quiconque de définir au-dessous de quel niveau on est pauvre, au-dessus de quel niveau on est non pauvre, ou riche ou aisé : cela dépend des individus, des localisations sur le territoire, cela dépend si on est logé en HLM ou si on est logé – Jean-Baptiste Eyraud le sait mieux que moi – à des tarifs abominables dans une pièce lépreuse, etc. L'important c'est bien plutôt d'essayer de comprendre ce qui fait qu'un pauvre se sente exclu, humilié, se sente atteint par une brisure, une rupture par rapport à la société. Et en cela - il faut bien appeler les statisticiens à la modestie - ce n'est pas eux avec leur appareil, leur batterie de chiffres, qui apporteront cette compréhension. J'étais un peu soulagé par les propos aimables que Mme Baubeau a tenus vis-à-vis des statisticiens, comme quoi les statisticiens, lorsqu'ils sont affrontés, dans des instances vraiment pluralistes, à d'autres disciplines, avec des sociologues, avec des médecins, finalement ils apportent peut-être quelque chose ! Mais quand ils prétendent eux-mêmes apporter les concepts et les outils, ils passent à côté de la plaque. Alors, soyons modestes et soyons en même temps ambitieux. Pluralisme des approches, pluridisciplinarité, pluralité des

indicateurs, c'était ce que jadis le CERC avait su faire. Je ne sais pas si le successeur, ou le deuxième successeur, y arrivera. Je suis d'accord sur le fait qu'il faudrait un Observatoire de la richesse. Mais ce n'est pas le boulot des observateurs de la pauvreté, c'en est un autre. C'est sur cette voie qu'on peut essayer modestement et courageusement de progresser.

Margaret MARUANI

Merci beaucoup. Alors une toute dernière intervention parce qu'on m'a demandé d'arrêter depuis un moment.

Christophe TERRIER

Secrétariat d'Etat au Tourisme

Un petit mot de démocratie. On sort d'élections locales. Qui dit élections dit quand même la base de la démocratie et la base de la sanction sur des choses qui ont été mesurées. Or, s'il y a une chose qui est très sensible au découpage territorial, ce sont les statistiques : selon qu'on les mesure au niveau de la commune, du

département, etc., on dit des choses qui peuvent être complètement contradictoires. Si on ne distingue pas le territoire où s'exerce le pouvoir et la réalité, on va dire des choses très différentes. Là on sort d'élections. On a voté pour des communes, on a voté pour des départements. Qui d'entre vous sait exactement ce qui dépend, en matière de social, du département, ce qui dépend de la commune et qui vous avez sanctionné dans votre vote, y compris des gens d'ailleurs pour qui vous ne votez pas, comme les représentants des communautés urbaines, qui ont un vrai pouvoir. Je voudrais donc insister sur la sensibilité extrême des indicateurs statistiques selon la façon dont ils coupent le territoire et sur l'inadéquation assez forte qui existe entre la démocratie locale et les territoires sur lesquels on vote et sur lesquels s'exerce le pouvoir.

Margaret MARUANI

Cette fois nous arrêtons. Merci à vous tous. Les travaux reprendront à 14 heures.