



### Les sciences sociales en question : grandes controverses épistémologiques et méthodologiques

Compte-rendu de la 25<sup>e</sup> séance

#### **Les indicateurs de corruption à l'épreuve**

28 septembre 2015

#### **Introduction de Pierre Lascoumes**

Depuis les années 1980, un nombre croissant de mobilisations sociales à caractère politique ont dénoncé les pratiques d'abus de pouvoir, de « corruption » au sens large du terme, des gouvernants. Le dernier discours d'Alexis Tsipras à la suite des élections législatives grecques de septembre 2015 portait, par exemple, sur les questions de corruption. Dans toutes ces mobilisations, l'action de l'ONG Transparency International (TI) a certainement eu un rôle important, aussi bien au plan national qu'international, pour rendre visibles les pratiques d'abus de fonction, faire pression sur les acteurs politiques et inciter à l'adoption de mesures normatives.

Dans la stratégie d'influence de TI, la mise au point d'un indice de perception de la corruption (IPC) occupe une place centrale. Même si son contenu (que mesure-t-il ?) et sa méthodologie (quels artefacts sous-tendent ce classement ?) peuvent être discutés, cet instrument et ses usages méritent une attention particulière pour trois raisons. Premièrement, il s'agit d'une mesure des perceptions. Or cet indice, dans les usages politiques et médiatiques qui en sont faits, est souvent ramené au rang de classement de chaque pays. Les interventions de ce séminaire devraient permettre d'ouvrir la boîte noire méthodologique et d'éclairer le mode de construction de l'indice. Le deuxième point est celui de l'influence de ce type d'informations sur les mobilisations sociales et sur les choix politiques : que produit la diffusion de l'indice ? Dans quelle mesure celui-ci influe-t-il sur les choix politiques ? En troisième lieu enfin, existe-t-il des mesures alternatives pour évaluer l'état des pratiques d'abus de fonction ? Peut-on mesurer la probité d'une autre façon ?

Pierre Lascoumes présente les intervenants, Julien Coll, délégué général de TI en France, et Jean Cartier-Bresson, économiste à l'université de Versailles Saint-Quentin, qui travaille depuis longtemps sur les politiques de lutte contre la corruption et a collaboré pendant un moment avec TI.

## **Julien Coll**

Julien Coll précise d'emblée que l'indice de perception de la corruption (IPC) est élaboré par les chercheurs du secrétariat international de TI à Berlin et qu'il lui sera sans doute difficile de répondre aux questions les plus techniques concernant la méthodologie d'élaboration de l'indice pour lesquelles il renvoie à une note méthodologique détaillée accessible sur le site Internet de l'ONG<sup>1</sup>. Il indique que l'IPC reflète les perceptions des milieux d'affaires et d'analystes-pays, pour certains localisés dans les pays analysés.

Julien Coll commence par présenter TI. Il s'agit d'une ONG qui existe depuis plus d'une vingtaine d'années. Elle a été créée en 1993 à l'initiative d'un ancien directeur de la Banque mondiale qui comprenait mal que cette institution ne s'intéresse pas à la question de la

---

<sup>1</sup> [http://www.transparency.org/cpi2014/in\\_detail](http://www.transparency.org/cpi2014/in_detail).

corruption. L'organisation se concentre sur le lien entre développement et de grande corruption dans le commerce international. Rapidement, son champ d'action géographique s'est élargi (aujourd'hui, elle compte des sections ou des contacts officiels locaux dans plus de 110 pays) ainsi que sa décentralisation, qui s'est accompagnée d'une grande diversification des animateurs locaux (société civile, institutionnels). TI exige que ces sections soient indépendantes du gouvernement local et qu'elles attestent du respect de règles de gouvernance internes qui sont examinées tous les trois ans (rythme de ré-accréditation des sections locales de TI). Aujourd'hui, outre la grande corruption, l'ONG couvre un large champ de sujets : corruption dans le sport, dérégulation financière, lutte contre le blanchiment, etc. Son mode d'action principal a consisté au cours des années 1990 à étudier les phénomènes de corruption afin de faire monter ces questions à l'agenda politique, tant au niveau national qu'international. En 2003, la convention des Nations unies contre la corruption est adoptée. Julien Coll rappelle qu'à cette époque, divers instruments régionaux ont été adoptés et que des engagements de *soft law* ont également été pris dans le monde de l'entreprise. TI développe alors des outils, des méthodes pour passer à l'action avec, par exemple, des recommandations pour créer des systèmes de management dédiés à la prévention de la corruption dans les grandes entreprises. Les résultats sont alors jugés insuffisants et, au milieu des années 2000, sous l'impulsion des sections de TI situées, d'après Julien Coll, dans les pays où la corruption est une réalité quotidienne pour les populations, un tournant commence à s'opérer.

TI s'intéresse désormais de plus en plus aux victimes de la corruption, une question qui était jusqu'alors traitée de façon assez abstraite. Ce nouvel engagement est aujourd'hui au cœur de la stratégie de l'organisation, qui a ouvert des centres d'assistance juridique et d'action citoyenne dans plus de 60 pays. Ils informent les victimes d'abus de pouvoir de leurs droits et les accompagnent pour faire valoir ces droits devant les autorités publiques. L'organisation se constitue également parfois partie civile dans certaines affaires au nom de la lutte anti-corruption (par exemple, en France, l'affaire des « biens mal acquis », relative au patrimoine - dont l'origine peut paraître douteuse - de plusieurs chefs d'Etat étrangers en fonction).

Le budget du secrétariat international de TI s'élève à un peu moins de 20 millions d'euros, dont une bonne partie est reversée directement aux sections nationales. L'essentiel de ces financements (70% à 80%) provient de bailleurs de fonds étatiques auxquels s'ajoute la participation de quelques fondations et d'une dizaine d'entreprises privées. Les sections nationales des pays riches se financent elles-mêmes (70% du financement de TI France

provient de trente-cinq entreprises, somme à laquelle s'ajoutent des dons de particuliers et un soutien de la Commission européenne). TI France travaille principalement sur l'indépendance et l'efficacité de la justice financière (elle a publié un rapport en 2011 au moment où il était question de supprimer le juge d'instruction sans prévoir l'indépendance du parquet), sur les conflits d'intérêt dans la vie publique (TI France a été étroitement associée au développement des lois sur la transparence et sur la délinquance financière au moment de l'affaire Cahuzac), sur la régulation et la transparence du lobbying avec le soutien des institutions européennes, sur la protection des lanceurs d'alerte, sur la corruption dans le commerce international et sur les flux financiers illicites. TI France est également enregistré en tant que groupe d'intérêt sur les registres de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi qu'à la Commission européenne. L'organisation a créé un Centre d'assistance juridique et d'action citoyenne après avoir obtenu son agrément par la nouvelle Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Cela lui permet de recevoir les signalements relatifs aux 10 000 plus hauts responsables publics soumis à l'obligation de déclaration de leurs intérêts et de leur patrimoine auprès de la Haute Autorité, et de transmettre à cette dernière ceux qui paraissent sérieux. A ce jour TI France compte sept salariés et soixante bénévoles.

Julien Coll indique que l'indice de perception de la corruption est, comme tout classement international, naturellement critiqué depuis sa création, notamment par les pays les plus mal notés. Cette mesure fait également débat au sein même de TI : des sections nationales s'émeuvent parfois de voir progresser la note sur l'indice de TI de gouvernements dont elles ont dénoncé les malversations ou les représailles à l'encontre de la société civile mobilisée contre la corruption. *A contrario*, aujourd'hui il peut sembler paradoxal de voir la note de la France baisser alors que TI France souligne que les lois sur la transparence et la délinquance financière constituent de vrais progrès.

Si la controverse autour de l'IPC est aussi forte, c'est d'abord parce que cet outil est naturellement imparfait. Son intérêt est par définition limité puisqu'il ne fait qu'exprimer les perceptions qu'ont les personnes interrogées d'une seule dimension de la corruption : la corruption passive du secteur public (classe politique et administration). Beaucoup de sujets ne sont pas couverts, par exemple la corruption active ou encore le comportement des Etats dans l'action internationale contre le blanchiment d'argent. Ainsi, un Etat peut jouer un rôle majeur dans la circulation de l'argent sale, ce qui ne préjuge en rien de l'intégrité de ses fonctionnaires par rapport au respect de la loi nationale. TI reconnaît ces limites qui,

conjuguées à la résonance médiatique de l'IPC – souvent présenté de façon simpliste, par les médias, comme le palmarès de toutes les formes de corruption –, avivent les critiques.

En ce qui concerne la méthodologie utilisée pour élaborer l'IPC, Julien Coll renvoie au document distribué ([http://www.transparency.org/cpi2014/in\\_detail](http://www.transparency.org/cpi2014/in_detail)). Il précise que l'indice est composite, construit à partir de sondages d'opinion réalisés par onze organisations différentes à partir de douze études. TI doit disposer d'au moins trois études différentes pour noter un Etat. Le recours aux perceptions s'explique par le manque de données empiriques pour évaluer la corruption elle-même. Pour TI, les données judiciaires ne donnent pas une image fidèle du phénomène mais révèlent davantage le bon fonctionnement de l'institution judiciaire, une indication de la volonté politique de lutter contre la corruption. La Banque africaine de développement, la Fondation Bertelsmann, Economist Intelligence Unit, Freedom House, Global Insight, IMD, Politic and Economic Risk Consultancy, Political Risk Services, Banque Mondiale, Forum économique mondial, Projet de justice mondiale sont les institutions dont les études sont utilisées (une présentation détaillée des enquêtes réalisées par chacune de ces organisations apparaît sur le site de TI).

La méthodologie de l'enquête a évolué en 2012. La notation s'est affinée : auparavant elle allait de 0 à 10, elle va désormais de 0 à 100. Et elle est plus transparente. Il est désormais possible de comparer la note d'un Etat d'une année sur l'autre en partant des données brutes relatives à la corruption perçue (fournies par les sondages réalisés par la douzaine d'organisations évoquées plus haut) alors qu'auparavant l'indice se contentait du classement du pays sur ces indicateurs. Julien Coll précise que le département recherche de TI développe deux autres indices : d'une part, l'indice de corruption des pays exportateurs, qui repose sur les perceptions des milieux d'affaire et classe les principaux pays exportateurs en fonction de la propension de leurs entreprises à verser des pots de vin, et d'autre part, le baromètre de la corruption qui va interroger les citoyens sur leurs perceptions et leur vécu de la corruption et dont les résultats recourent généralement les résultats de l'IPC.

Pour conclure, Julien Coll ajoute quelques mots sur les résultats 2014 et le recul de la place de la France. Il rappelle d'abord qu'il s'agit de perception, et donc pas forcément de la réalité

de l'état de la corruption dans l'Hexagone. TI France considère ce recul comme assez injuste au regard des efforts faits depuis l'affaire Cahuzac. Selon Julien Coll, le résultat signifie surtout que la classe politique française est perçue comme plus vulnérable à la corruption que celles d'autres pays. Cette information est utile, dans la mesure où elle fait réagir les. Celles-ci ont à cœur d'agir sur ces perceptions qui expriment les doutes d'une partie des investisseurs et des milieux d'affaire. Au cours des dix dernières années, un grand nombre de procédures judiciaires a visé les plus hauts responsables français, procédures judiciaires dont la presse économique internationale a largement rendu compte (affaires Clearstream, Karachi, emplois fictifs de la ville de Paris ou, plus récemment, les affaires Bygmalion et Cahuzac). Deuxièmement, ce résultat exprime également une réalité. TI France a publié en 2011 un rapport intitulé *Système national d'intégrité* qui propose une analyse très détaillée de l'état du système national d'intégrité dans plusieurs pays par l'analyse qualitative de treize piliers différents (institutions publiques, entreprises, médias, ONG...). Julien Coll indique que cette étude déplorait l'absence de volonté chez les politiques de s'attaquer au problème de la corruption et soulignait notamment les réticences de la culture publique française à l'égard des notions de transparence et de redevabilité. Troisièmement, l'inaction de Paris en matière de lutte contre la corruption au niveau international joue sur les perceptions des milieux d'affaire, les seuls pris en compte ici. Les entreprises françaises soulignent de plus en plus souvent des problèmes que génère cette mauvaise réputation de la France, réputation entretenue par les institutions puisque plus de quinze ans après la transposition en droit français de la convention OCDE sur la lutte contre la corruption, aucune entreprise française n'a été condamnée pour corruption d'agent public étranger (voir l'affaire Alstom). Enfin, la France valorise peu ce qui existe de positif dans l'Hexagone, notamment les lois sur la transparence et la délinquance financière votées en 2015. A l'inverse, David Cameron a très habilement et efficacement communiqué lors du dernier G20 sur le fait que Royaume-Uni serait le premier pays à aller aussi loin en matière d'exigence de transparence des sociétés - ce qui, selon Julien Coll, serait faux, la question centrale des trusts n'étant pas abordée. Jusqu'à une date récente, le gouvernement français à l'inverse ne mettait pas ses réalisations en avant.

Pour Julien Coll, enfin, le fait que le Qatar apparaisse juste derrière la France dans le classement IPC pose un vrai problème. Selon lui, la France est « aussi mal classée » parce que ses plus hauts dirigeants sont parfois mis en cause mais le fait que ses plus hauts

dirigeants prouve que la justice française fonctionne sûrement bien, que les affaires sont rendues publiques et que, depuis les lois sur la transparence, la Haute autorité dispose de moyens d'action (trois secrétaires d'Etat ont dû quitter leurs fonctions depuis la création de cet organisme). Nous sommes ici devant une illustration des effets pervers de l'indice : les premiers effets d'un meilleur fonctionnement du système de lutte contre la corruption sont négatifs en ce qui concerne le classement du pays.

## **Jean Cartier-Bresson**

Jean Cartier-Bresson réagit aux propos concernant la perception de la corruption en France et rappelle que l'ouvrage d'Yves Mény *La Corruption de la République* (1992) traitait déjà d'une « corruption à la française ». Les institutions étant différentes d'un Etat à l'autre, les formes concrètes de corruption varient selon les pays. Pour Jean Cartier-Bresson, la notion de corruption à la française est donc centrale, ce qui montre les limites scientifiques d'un indicateur identique pour tous les pays.

Jean Cartier-Bresson explique son parcours d'économiste du développement. Il a travaillé pendant plus de dix ans sur la macro-économie de l'Amérique latine, puis s'est tourné vers la micro-économie et l'économie souterraine, le secteur informel et enfin les questions de lutte contre la corruption. A celles-ci, il dit préférer aujourd'hui l'agenda de la gouvernance, qui, selon lui, permet de relier la variable corruption à d'autres variables institutionnelles et de mettre en lumière les spécificités nationales en matière de corruption. Il souligne le paradoxe de sa position, qui pourrait laisser penser qu'il est déconstructiviste, du fait des critiques qu'il formule à l'encontre des indicateurs de perception. En fait il assume son engagement et indique ne pas respecter la neutralité axiologique ! Rejetant les analyses fonctionnalistes, il parle de sa « croyance » dans le fait que la corruption n'est pas efficace dans les pays en développement et affirme que si l'on veut s'attaquer efficacement au phénomène, il est nécessaire de réaliser des analyses systémiques et contextualisées davantage tournées vers le clientélisme, les rapports de force sociaux et politiques qui prennent en compte les violences. Il faut donc déconstruire l'approche morale de la corruption, tout en façonnant un savoir opérationnel qui possèdera forcément des éléments normatifs. Pour cette raison, après sa rencontre en 1994 avec, le fondateur de TI, Peter Eigen, et, l'homme qui a mis en place l'indicateur IPC, Fredrik Galtung, Jean Cartier-Bresson a accepté d'être associé au comité

scientifique pour discuter de la mise en place du futur IPC. Selon lui, tous les membres du comité étaient au début très critiques à l'égard de cet indicateur. Au bout d'une année de discussion, Fredrik Galtung lui-même a reconnu ses limites tout en estimant qu'il s'agissait d'un outil politique indispensable qui donnait une grande visibilité à l'organisation. Le débat ne portait pas sur la « cuisine » de la construction de l'indice mais plutôt sur son utilisation académique ou politique. Finalement, un indicateur international de perception peu scientifique permet de parler d'un sujet important. Aujourd'hui, contrairement aux années 1990, il n'y a plus, pour Jean Cartier-Bresson, de croyance en la scientificité de l'IPC. Pour lui, la présentation de Julien Coll, qui débute par le rappel des limites de l'IPC, témoigne de cette évolution.

Comprendre les limites de l'IPC nous oblige à distinguer parmi les multiples indicateurs (sociaux, politiques ou économiques) les qualitatifs des quantitatifs, les monovariabiles des composites, c'est-à-dire ceux qui agrègent en une note unique de nombreuses variables. D'après Jean Cartier-Bresson, les indicateurs qualitatifs, qui renvoient à des perceptions subjectives, sont plus compliqués à utiliser de façon rigoureuse que les quantitatifs. Il rappelle que même des indicateurs quantitatifs monovariabiles, tels que le PIB, sont des constructions théoriques. Pour lui, on peut penser de façon intuitive qu'un pays qui possède une forte croissance, une amélioration continue du bien-être des individus et des rapports sociaux pacifiés donnera l'impression de bien fonctionner et donc d'avoir une faible corruption. Toutes les variables se mélangent et la perception (positive ou négative) des phénomènes (telle que la corruption) sans données fiables, issue d'observations directes, sera reliée à de multiples phénomènes généraux comme la croissance et le bien-être. Il existe ainsi un tel lien entre la richesse d'un pays, l'accès aux biens publics et la perception de la corruption qu'il ne faut prendre les corrélations pour des relations de causalité. La mobilisation des institutions internationales sur les questions de corruption a été motivée au milieu des années 1990 par le fait qu'elles croyaient qu'il existait une relation de causalité entre le niveau de corruption et la faible croissance des pays en développement. L'IPC a été utilisé et popularisé dans les recherches académiques à cette fin démonstrative et rhétorique. Or à l'inverse, l'absence de croissance pourrait expliquer le manque de recettes fiscales et la faiblesse des dépenses budgétaires, donc la pénurie de biens publics et *in fine* la corruption. Dans le premier cas, réduire la corruption libère la croissance ; dans le second, seule une forte croissance peut permettre de réduire la pénurie, et donc la corruption.

Les causes, les conséquences et les moyens de lutte contre la corruption ne sont donc pas indépendants des autres variables du système de gouvernance (régime politique, droits de l'homme, droit de propriété, capacité administrative, politique économique, etc.). Militer contre la corruption implique donc forcément une analyse systémique sans causalité mécanique et un engagement qui ne peut se focaliser sur la seule corruption. Dans cette logique, l'indicateur de gouvernance de la Banque mondiale, qui constitue la référence en la matière, prend en compte et agrège douze variables, dont le niveau de corruption. Cependant, cet indicateur composite et qualitatif fait apparaître de nouveaux problèmes. Ainsi, une même note globale pour deux pays peut correspondre à des notes très différentes des diverses variables car la pondération du poids des variables est arbitraire et leur agrégation additionne « des pommes et des carottes ». Dès les années 1950, des critiques similaires ont été formulées à propos d'autres indicateurs comparables comme par exemple celui de Sauvy qui date de 1957. En conséquence, pour un réformateur, posséder un indicateur universel (et universaliste), qu'il s'agisse de l'IPC ou de l'indicateur de gouvernance, n'a que peu d'intérêt et ne permet aucun diagnostic opérationnel. Le rapport entre le bien-être, la croissance et les notations subjectives est si compliqué à appréhender, y compris par le biais des travaux économétriques récents mobilisant des variables instrumentales, que Jean Cartier-Bresson estime que nous devons toujours nous contenter de corrélations et renoncer aux causalités explicatives. Ce qui laisse entière la question des savoirs scientifiques et des « indicateurs pour l'action » qui autoriseraient des conseils opérationnels et permettraient une évaluation des évolutions dans le domaine de la corruption.

Pour revenir à l'IPC c'est un indicateur qualitatif, construit à partir de rapports produits par des organismes spécialisés dans le risque-pays (qui n'avaient pas prévus la crise des *subprimes* !! souligne Jean Cartier-Bresson). Par ailleurs, pour lui, l'adoption d'une échelle de notation de 0 à 100 ne garantit aucunement une plus grande précision de l'indice. La question d'une définition de la corruption se pose également. A l'origine, TI ne traitait que la corruption des fonctionnaires, ce qui signifie que seul un côté de la transaction était pris en considération. De nombreuses années ont été nécessaires pour que cette définition soit revue. De même, il a fallu attendre de nombreuses années pour que soit mis en place un indicateur des pays corrupteurs qui, d'après Jean Cartier-Bresson, ne repose sur aucune base scientifique (problème de définition, impossibilité de prendre en compte l'influence diplomatique et militaire). Enfin, les questions de comparaison dans le temps et l'espace ont

été laissées de côté. Jean Cartier-Bresson l'explique par le fait que l'IPC est un instrument au service de la rhétorique et qui cherche avant tout à faciliter les mobilisations politiques. Dans une stratégie de persuasion, les organisations internationales ont simplement demandé aux économistes de recueillir les preuves scientifiques des effets néfastes de la corruption sur la croissance par le biais de modèles macro-économétriques pour renforcer leur agenda. Or ce type de modèle liant croissance et démocratie est dépassé depuis les années 2000. L'indicateur, lui, est resté.

Pour conclure, pour Jean Cartier-Bresson, seule la comparaison des notes de pays possédant des structures politiques, économiques et sociales proches est légitime. Le choix de l'élaboration de l'IPC est le reflet d'une théorie : celle de l'école du *Public choice* et de la recherche de la rente comme explication unique du sous-développement. De nouveaux indicateurs voient le jour régulièrement lorsqu'un problème est identifié ou bien lorsque les indicateurs en place sont remis en cause. Il existe une très forte corrélation entre IPC et l'indicateur de gouvernance –, ainsi qu'une forte corrélation entre IPC et PIB, IPC et un indicateur d'effectivité du droit, etc.

La modernisation de l'action publique passant par l'évaluation, Jean Cartier-Bresson juge nécessaire de continuer à s'occuper de la mesure et de poser la question de la comparaison internationale et de sa relation avec les études de terrain et les études de cas. Mais il ne faut pas confondre un indicateur général – qui n'a aucune fonction pour un chercheur s'il ne fait plus confiance à la macroéconométrie – avec des mesures, des comparaisons, des enquêtes de diagnostic et des travaux statistiques aux vertus opérationnelles, qui ont pour but d'aider à la décision. Enfin, il est important de se pencher non seulement sur la mesure mais également sur son utilisation : qu'est-ce que gouverner par le chiffre ? Quel rapport entre la mesure et son application – au pire son instrumentalisation, au mieux son utilisation mal comprise ?

## **Julien Coll**

Julien Coll se dit incapable de répondre sur les points de méthodologie. En revanche il confirme que l'IPC permet d'atteindre un objectif de sensibilisation, de pression sur les politiques.

## Débat avec la salle

Une ancienne attachée aux affaires culturelles de l'ambassade de France en Roumanie s'interroge sur les pouvoirs dont dispose TI pour changer la situation dans les pays observés. Elle affirme que l'ancien dirigeant de TI Roumanie s'est vu proposer un poste de ministre au sein du gouvernement, ce qui atteste selon elle de la collusion entre cette personne et le pouvoir politique en place.

Un intervenant pose la question de l'indépendance de la justice au travers de ce qu'il appelle « la responsabilité des 'sachants' en matière de droit ». Il estime que la justice protège les corrupteurs et les corrompus.

Une personne de la Documentation française souhaite obtenir des précisions sur la fonction de plaidoyer de TI : est-elle prioritairement exercée auprès des institutions des pays concernés, des entreprises ? Selon quels critères ?

Julien Coll répond que TI France a trois interlocuteurs naturels : les citoyens (au travers de plusieurs outils comme par exemple le portail d'action citoyenne ou le guide pratique à l'usage des lanceurs d'alerte français), les décideurs publics et les entreprises. Il existe beaucoup de sujets sur lesquels TI France pourrait se mobiliser. Concernant les modes d'action, Julien Coll explique que TI France essaie d'avoir une approche à chaque fois globale. Le plaidoyer sur le lobbying en est une bonne illustration. Le lobbying se situant au carrefour entre citoyens, entreprises et décideurs politiques, TI France tente de voir ce qui pourrait être amélioré du côté des décideurs publics qui peinent à faire leur auto-analyse, mais également du côté des groupes d'intérêt (entreprises, ONG, etc.). Les rapports, les recommandations, les espaces de dialogues installés par l'ONG s'adressent aux décideurs publics (notamment les députés) ; en parallèle, le sujet est également abordé avec le monde de l'entreprise qui commence aujourd'hui à s'engager dans la pratique d'un lobbying responsable, transparent, traçable et intègre. Julien Coll souligne que ce sujet soulève beaucoup d'émotion et de tension, TI France a par conséquent essayé de générer des données objectives pour sortir des postures idéologiques. L'organisation s'est intéressée au processus de lobbying, à la façon dont il est pratiqué. Julien Coll explique que TI France pousse souvent les acteurs à prendre des engagements publics et en évalue ensuite la mise en œuvre en pointant les écarts entre les annonces et les pratiques.

Sur la question concernant les résultats obtenus par TI, Julien Coll met l'accent sur les évolutions du cadre législatif et institutionnel. TI est généralement identifié comme un acteur qu'il est important de consulter pour mener à bien ces évolutions.

Sur l'action particulière de TI Roumanie, Julien Coll répond qu'il ne connaît pas tous leurs axes de travail mais rappelle que TI Roumanie a expérimenté le premier centre d'assistance juridique et d'action citoyenne et que l'organisation travaille actuellement sur un projet d'étude comparative internationale sur l'efficacité des systèmes judiciaires contre la corruption. Enfin, Julien Coll indique qu'une nomination en tant que ministre est effectivement incompatible avec le maintien en fonction d'un membre de la direction d'une section nationale de TI. La personne qui avait évoqué cette nomination précise que le dirigeant en question était à la tête de TI Roumanie depuis quinze ans. Elle interroge la fiabilité et crédibilité de TI Roumanie. Julien Coll souligne qu'il ne connaît pas ce cas précis. Il explique que le siège de TI suit de près les pratiques de gouvernance interne des sections nationales comme le renouvellement des instances dirigeantes, et qu'il est amené à adresser des recommandations, voire des injonctions, aux sections nationales lors du processus de ré-accréditation. Il affirme qu'il est fréquent qu'une section nationale quitte le mouvement parce qu'elle ne respecte pas les règles internes ou parce que son activité n'est pas assez soutenue. Le secrétariat consacre une grande partie de ses ressources à soutenir les sections qui fonctionnent avec des moyens parfois très limités dans des contextes extrêmement difficiles, en exerçant un contrôle sur la réalité des actions, l'indépendance vis-à-vis des gouvernements, etc.

Concernant l'impact de TI, Julien Coll indique que les sections nationales sont fréquemment victimes de menaces, de représailles sous des formes diverses (de l'adoption de nouvelles lois limitant l'action des ONG recevant des financements étrangers par la Russie à la destruction des bureaux de certaines sections nationales, à des passages à tabac et même un assassinat au Rwanda) et ce, de façon exponentielle depuis deux ou trois ans. Il voit dans ce phénomène une reconnaissance du sérieux du travail mené. Julien Coll relie cet accroissement de la violence à l'encontre des sections nationales au travail réalisé dans les centres d'assistance juridique et d'action citoyenne qui conduit l'ONG à se mobiliser désormais sur des cas individuels.

Pierre Lascoumes propose à Jean Cartier-Bresson de répondre sur la question du contrôle des « sachants ». Celui-ci revient sur la question des indicateurs pour l'action. Les indicateurs

nationaux de diagnostic restent encore relativement généraux puisqu'ils concernent toutes les administrations. Selon lui, la première étape de la démarche d'une politique publique, avant la construction d'indicateurs de suivi, est celle de la mise en place d'un dialogue politique : quelle coalition est possible pour mener des réformes dans le pays ? Quels secteurs sont susceptibles d'être réformés ? Quels sont les obstacles potentiels ? Il faut ensuite faire un diagnostic sur les blocages et sur le type et la crédibilité des réformes demandées et s'assurer du soutien de la population sinon la réforme sera trop coûteuse. Cette réforme doit aussi être politiquement crédible, administrativement réalisable et budgétairement possible. L'indicateur sert alors au suivi et à l'évaluation et permet de voir si la réforme remplit les objectifs visés. Les indicateurs doivent donc être créés sur mesure par rapport à un agenda de réforme.

Jean Cartier-Bresson décrit ensuite la montée du « consensus de Pékin » selon lequel une dictature qui garantit l'ordre et la croissance est préférable, en Asie et en Afrique, à une démocratisation qui générerait chaos, guerre civile et empêcherait toute croissance. Ce consensus s'appuie sur les indicateurs. Certains observateurs constatent en effet que, depuis la mise en œuvre dans les années 1990 de l'agenda de la bonne gouvernance en Afrique, agenda qui possède un volet important de soutien à la démocratisation, les indicateurs des pays concernées et aidés financièrement n'évoluent pas positivement. Ces observateurs en déduisent que la démocratie n'est pas la solution pour que les pays les moins avancés « décollent » et ils préconisent alors des régimes autoritaires, paternalistes et « bienveillants », capables de mener des politiques productives. Dit autrement : tout pour l'ordre et la croissance, la démocratie attendra ! Pour Jean Cartier-Bresson, il faut répondre aux tenants du consensus de Pékin et leur expliquer que les évolutions en matière de lutte contre la corruption et d'amélioration de la gouvernance ne sont pas linéaires, et qu'il existe un effet de seuil important, c'est-à-dire que les comportements attendus après l'investissement n'arrivent pas immédiatement après la mise en œuvre de la réforme, mais bien plus tard, souvent dix ans après. Donc, les indicateurs de suivi à court et moyen terme (entre 3 et six ans) ne permettent pas de mesurer les effets potentiels bénéfiques des réformes qui n'apparaîtront concrètement qu'une fois passé l'effet de seuil (après plus de dix ans d'investissement). L'IPC risque ainsi paradoxalement de renforcer la myopie des dirigeants et leur « courtermisme » et de fortifier le camp de ceux qui rejettent l'idée qu'il faut réformer le politique et l'administratif.

Nonna Mayer revient sur l'idée que l'IPC serait un bon instrument politique qui peut être utilisé comme aiguillon ou comme épouvantail mais qu'il ne faudrait pas lui accorder le moindre crédit au niveau technique. Peut-on faire confiance aux sondages d'experts ? L'instrument est-il perfectible techniquement ? Qui sont les experts ?

Samy Cohen interroge les effets de l'IPC : constate-t-on une amélioration des perceptions ou bien un recul réel de la corruption ? Quels acteurs sont les plus sensibles aux mises en cause de TI (Etats, ONGs, entreprises) ?

Benoît Martin (doctorant rattaché au CERI) pose une question portant sur les objectifs de l'IPC : s'agit-il de rester dans la dénonciation ou bien d'influencer les acteurs traditionnels des relations internationales ?

Sofia Wickberg (doctorante rattachée au CEE), qui travaille sur le cadrage médiatique de la corruption, se demande quelles sont les questions les plus fréquemment posées par les médias sur l'IPC et de quelle façon TI France souhaite communiquer sur l'indice. Elle interroge également Julien Coll sur l'effet boomerang d'un outil comme l'IPC : ne serait-il pas victime de son succès dans les médias ? L'importante communication faite autour de l'IPC ne risque-t-elle pas d'influencer les experts dont les rapports sont utilisés pour élaborer l'IPC ? Quelle est la fréquence des visites du public sur la plateforme internet et quels types de témoignages y sont déposés ?

Julien Coll répond sur la question des experts : ceux-ci viennent essentiellement du monde de l'entreprise et sont des analystes-pays. Nonna Mayer demande des précisions sur la façon dont les experts sont choisis et leurs relations avec TI. Julien Coll répond que TI n'est pas en relation avec les experts : les douze organisations (voit plus haut) mènent les enquêtes dont les résultats sont ensuite agrégés par TI.

Répondant aux questions de Samy Cohen, Julien Coll indique que les Etats et le monde de l'entreprise, notamment les grandes entreprises présentes dans les secteurs comme la défense, sont les plus sensibles à l'IPC. Pour les grandes entreprises utilisent l'indice comme outil d'analyse des risques, ce qui est déconseillé par TI.

Sur la stratégie des entreprises mises en cause par l'indice (travaillent-elles à modifier la perception que l'on a de leur niveau de la corruption ou à faire concrètement reculer ce dernier ?), Julien Coll explique que TI appuie sur de nombreux leviers pour essayer de faire bouger les choses. Par exemple, en matière de corruption dans le commerce international, TI France fait du lobbying pour que la France sanctionne enfin la corruption d'agents publics

étrangers et travaille avec plusieurs grandes entreprises pour les convaincre de se doter de programmes de lutte contre la corruption. L'IPC est un outil de sensibilisation, mais pas forcément le plus efficace sur le plan concret. Le travail sur le terrain est davantage assuré par les Centres d'assistance juridique et d'action citoyenne (CAJAC). Le CAJAC français a été créé il y a un peu moins d'un an avec des moyens très modestes (des avocats stagiaires se relaient tous les six mois). TI France s'est attaché à mettre en place un dispositif solide de traitement des témoignages. L'organisation a constitué un réseau d'avocats *pro bono* et d'anciens magistrats pour traiter les données. TI France reçoit par le CAJAC des dossiers de personnes qui se disent victimes ou témoins de situations de corruption, dossiers qui n'étaient pas traités avant la création du centre. L'agrément reçu de la Haute Autorité pour la transparence a accéléré les choses, une procédure a été mise en place pour traiter les signalements reçus. A ce jour, deux signalements, relatifs à des déclarations d'intérêts incomplètes, ont été transmis à la Haute Autorité. Pour Julien Coll, le deuxième facteur clé est la multiplication des dossiers de lanceurs d'alerte. La responsable de cette question chez TI France (elle-même ancienne lanceuse d'alerte) a constitué un réseau d'une trentaine de lanceurs d'alerte. Le CAJAC a également été conçu pour accueillir et conseiller les lanceurs d'alertes qui traquent la délinquance économique et financière. En un an, TI France a reçu par le biais du CAJAC 160 signalements, dont 60% sont jugés comme relevant du mandat de l'organisation et suffisamment crédibles pour mériter un examen plus approfondi. L'infraction de prise illégale d'intérêt (notamment dans des décisions d'urbanisme local), sans doute parce qu'elle est la plus facile à démontrer et à identifier, est celle qui revient le plus souvent. Julien Coll indique que l'objectif de TI France est maintenant de lever des fonds pour recruter un juriste qui pourra assurer un suivi des dossiers sur la durée.

Les questions les plus courantes concernant l'IPC portent, d'après Julien Coll, sur la dynamique du classement et les explications concernant la note de la France. L'IPC a pour objet de pointer les Etats les moins bien notés, mais le travail de plaidoyer de Transparency International, notamment sur la mise en œuvre de la convention de l'ONU, est disjoint de la place de ces Etats dans l'IPC. TI observe comment les Etats transposent dans leur législation les engagements internationaux qu'ils ont pris et comment, une fois transposés, ceux-ci sont réellement mise en œuvre.

Un doctorant de Paris 1 s'interroge sur la façon dont TI a pu passer de la thématique de la corruption de fonctionnaires internationaux à l'affaire des biens mal acquis.

Julien Coll explique qu'en 2006, TI France a organisé un premier colloque consacré aux victimes de la corruption et constaté que généralement la corruption était d'abord analysée comme un dommage causé à l'intérêt général et que les victimes n'étaient jamais prises en considération. A partir de ce constat, TI France a décidé d'intégrer la question des victimes dans son plan d'action. Deux ans plus tard, l'association Sherpa, qui protège et défend les victimes de crimes économiques, a pris contact avec TI France pour relancer l'affaire des « biens mal acquis » qu'ils avaient initiée sur la base du travail du CCFD-Terre solidaire (qui s'était lui-même appuyé sur la plaidoyer de TI qui avait œuvré pour que le principe de restitution des avoirs détournés aux populations figure dans la convention des Nations unies contre la corruption). Le rapport du CCFD-Terre solidaire croisait deux types d'informations concernant une trentaine de chefs d'Etats de pays en développement : allégations de détournements de fonds publics d'une part et patrimoines identifiés comme mal acquis dans un certain nombre de pays d'autre part. Dans sa volonté de plus s'intéresser aux victimes directes de corruption, TI France a décidé de s'associer à Sherpa qui était à l'initiative de la plainte.