

Place de la France dans les index et classements internationaux : un enjeu d'influence croissant

Célia Belin

Chargée de mission au CAPS

Justin Vaisse

Directeur du CAPS

décembre 2013

Au début du mois de décembre 2013, l'actualité française a été dominée par trois classements internationaux. Le 2 décembre, le Président de la République s'est « désolé » que la France ait « rétrogradé » dans les classements internationaux sur l'innovation, affirmant qu'elle occupait seulement la 11^e place sur 28 en Europe, chiffre vraisemblablement issu du tableau de bord 2013 de l'innovation de la Commission européenne. Le lendemain, *Libération* a fait sa une sur l'indice de perception de la corruption de l'ONG Transparency International pour dénoncer une stagnation de la France à la 22^e place sur 177. Le même jour, la publication du

Les carnets du CAPS

classement PISA de l'OCDE, qui compare les systèmes éducatifs, a créé un choc : il pointe la France comme pays le plus inégalitaire de l'OCDE, avec par surcroît un score en mathématiques en net recul depuis 2003 (16^e alors, 25^e en 2012).

Classements, index et autres bulletins de notes internationaux se multiplient, pour des raisons simples : popularité des techniques d'évaluation chiffrées des divers éléments de la vie sociale, attrait de la simplicité réductrice du classement, demande des investisseurs internationaux, appétit des médias pour les rapports qui mettent en relief la compétition entre pays, faible coût du lancement d'un instrument nouveau (plus grande accessibilité des données et facilité de la diffusion) pour un impact plus significatif que les articles, livres ou rapports, etc. D'un certain point de vue, cette prolifération est bénéfique à l'action publique, lorsque l'instrument est de qualité, comme c'est le cas du rapport PISA.

Ce n'est toutefois pas toujours le cas : faiblesses méthodologiques, biais normatifs, préférences idéologiques implicites ou explicites expliquent parfois davantage le mauvais classement de la France que ses résultats (qui sont certes loin d'être toujours bons). Ainsi, un observateur qui n'aurait accès qu'à certains classements anglo-saxons sur les conditions de l'activité économique en France n'aurait aucune raison de penser que notre pays figure encore parmi les dix premières puissances économiques mondiales (21^e rang mondial dans le Prosperity Index du Legatum Institute, 34^e rang du classement Doing Business de la Banque mondiale et même 62^e rang du classement EconomicFreedom de la Heritage Foundation).

Or, ces classements ont un impact massif sur l'image de la France dans le monde comme sur les décisions d'investissement dans notre pays. Il convient donc de mieux les connaître et de savoir comment réagir, à court terme (communication) comme à plus long terme (dialogue avec les auteurs d'index, voire adaptation afin de progresser dans le classement), afin d'adopter une ligne stratégique cohérente qui minimise leur impact négatif et maximise les chances de la France de faire valoir ses atouts propres.

Place de la France dans les index et classements internationaux

Cette note s'intéresse à tous les index et classements internationaux qui peuvent avoir un impact sur l'image de la France dans le monde, et non pas seulement à ceux qui traitent directement des conditions de l'activité économique. Car de piètres scores dans des domaines aussi divers que l'éducation, l'aide au développement, la liberté de la presse ou la politique nucléaire peuvent avoir des effets négatifs sur l'image et partant sur l'attractivité de notre pays et son rayonnement. En revanche, nous n'abordons pas le cas particulier des agences de notation financière (Moody's, Standard & Poor's et Fitch Ratings), qui présentent des points communs avec les autres classements, mais aussi des caractéristiques bien particulières.

CLASSER POUR INFLUENCER : UNE TYPOLOGIE DES INDEX ET CLASSEMENTS

De nombreux organismes (ONG, organisations internationales, *think tanks* et universités) s'attachent à évaluer les performances des Etats en fonction de critères politiques, économiques, sociaux en rapport avec leur expertise. Le produit de ces évaluations, rendu public, prend la forme d'un index (*index*) ou indice (*rating*) qui donne une valeur absolue à une performance, d'un bulletin de notes (*scorecard*), qui s'affiche d'emblée comme plus politique voire subjectif, ou d'un tableau de bord (*scoreboard*) qui recense, presque de façon technique, l'évolution d'une performance dans le temps. Le classement (*ranking*), qui positionne les Etats les uns par rapport aux autres, se combine naturellement avec les autres instruments d'évaluation, par comparaison entre pays.

Les index et classements internationaux peuvent se répartir en deux catégories

On peut distinguer :

- Les classements officiels, issus des établissements publics ou des organisations internationales tels que les agences des Nations unies. Par exemple : l'indice de Développement

Humain du PNUD, créé en 1990, qui visait à dépasser le simple classement des pays par le PIB, ou l'indice Ease of Doing Business de la Banque Mondiale. Du fait du prestige attaché à l'organisation et l'impression de *fair-play* que leur confère leur statut d'organisation internationale, la force de leur jugement s'en trouve décuplée.

- Les classements officieux, bien plus nombreux, et produits par des organismes privés tels que des entreprises, des ONG, des universités, des *think tanks* ou des laboratoires de recherche. L'intérêt pour ces organismes est évident : les index établissent leur crédibilité et leur visibilité dans le débat public en

Le Nation Goodwill Observer, conçu en 2012 par W, Havas Design+, HEC Paris, EY et Cap, a pour ambition d'évaluer le « capital immatériel » de 26 des plus importants pays du monde, c'est-à-dire leur image « instantanée » (actuelle) et leur image « projetée » (capacité future à profiter de la mondialisation). Pour cela, l'index s'appuie d'une part sur un panel de 1000 leaders économiques et d'opinions et d'autre part sur une comparaison avec une longue série d'index internationaux qui servent d'indices de référence (Ease of Doing business, Index of Economic Freedom, The Global Competitiveness Index, Global Innovation Index, Corruption perceptions Index, Democracy Index, Press Freedom Index, Quality of Life Index, Human Development, Globalization Index).

démontrant l'expertise dont ils font preuve. Transparency International s'est ainsi positionné comme expert des questions de corruption tandis que Freedom House est devenu la référence sur la démocratie, les libertés civiles et la liberté de la presse. Les index permettent également à ces organismes de mener des actions de plaidoyer ou de communication, dont l'efficacité est augmentée par l'appui sur données chiffrées. Certains de ces index officieux peuvent être créés au service d'organismes militants : le Tax Misery & Reform Index de *Forbes* appuie l'argumentaire antifiscal du magazine. La France, d'ailleurs identifiée par *Forbes* comme le pays le plus imposé au monde, est particulièrement vulnérable lorsque ces organismes s'attaquent à son modèle social,

souvent controversé car en décalage par rapport aux normes anglo-saxonnes dominantes (protection sociale et taux d'imposition, régulation gouvernementale, droit romain et code civil, laïcité, etc.).

Place de la France dans les index et classements internationaux

Certains classements officiels ont acquis une notoriété équivalente aux classements officiels, en dépit des éventuelles controverses qu'ils ont suscitées. Ainsi du classement de Shanghai, créé en 2003 pour orienter les étudiants chinois vers les meilleurs laboratoires du monde, et qui fait la part belle aux universités américaines (Harvard, Stanford, Berkeley, MIT) et britanniques (Cambridge)¹. Le classement du *Times Higher Education*, le World University Ranking, entérine également la domination des universités anglo-saxonnes : sur les 25 premières, une seule est non américaine, britannique ou canadienne². Bien que critiqués pour leur méthodologie (trop grande valorisation de la recherche au détriment de l'enseignement), ces classements universitaires ont une influence considérable tant sur le choix des étudiants que sur les recrutements par les universités. L'Union européenne a annoncé la création de son propre classement, U-Multirank, dont le premier devrait sortir en 2014.

Sur le plan de la méthodologie, il existe également deux types d'approche

- Les index originaux qui développent une évaluation propre à l'organisme qui les a créés. Ces index s'appuient en général sur une série d'indicateurs qui se veulent le plus objectifs possibles (ex : un des indicateurs de Ease of Doing Business est une mesure du temps qu'il faut à une entreprise pour se connecter au réseau électrique). Les évaluations et mesures d'éléments originaux demandent un effort de rassemblement de données et exigent donc d'importants moyens humains et financiers.

- Les index composites qui agrègent et pondèrent les données issues d'index préexistants pour en retirer l'angle qui les intéressent. Ces index coûtent par définition moins cher à réaliser et sont privilégiés par les petites structures.

- Les index mixtes, comme le Nation Goodwill Observer, combinent des évaluations originales avec des données issues d'index préexistants.

DES FAILLES MÉTHODOLOGIQUES PARFOIS BÉANTES

Il est important de ne pas jeter un blâme général sur tous les index et classements : certains ont une méthodologie très solide, et se sont améliorés avec le temps. Il est rare que l'équipe scientifique en charge d'un indicateur n'essaie pas de faire de son mieux pour modéliser le plus objectivement possible des réalités complexes et fuyantes. Précisément pour cette raison, la lecture des fiches méthodologiques des index et classements – quand elles sont fournies, ce qui n'est pas toujours le cas – est très déconcertante, car loin de l'effet d'objectivité rigoureuse que produit un tableau de classement avec tous ses indicateurs numériques, on y découvre souvent la fragilité de l'instrument en question.

Ainsi La fiche technique du Commitment to Development Index (pas moins de 91 pages) contient des expressions comme « chance », « arbitrages », « choix le moins arbitraire face à l'incertitude », « vide conceptuel », « notre compréhension limitée », ou encore « impératifs de communication » et « stratégie de communication » : on est loin de la science pure³. La fiche technique de l'index Freedom of the Press de Freedom House essaie pour sa part de rassurer en expliquant que « même s'il existe une part de subjectivité inhérente aux résultats de l'index, nos procédures d'évaluation insistent sur la rigueur intellectuelle et des jugements équilibrés et non biaisés. »⁴

Complexité des sujets et choix politiques

On connaît bien les défauts et les limites inhérentes aux indicateurs économiques courants (chômage, pauvreté, inflation, Pib, etc.). Les indicateurs plus élaborés tels que les index et classements souffrent de plus grands maux encore. La raison en est simple : les index essaient de quantifier des réalités politiques et sociales complexes et ambivalents. Qu'est-ce que l'aide au développement ? Qu'est-ce que la corruption ? Qu'est-ce qu'un environnement économique favorable pour les entreprises ? Devant la difficulté à saisir ces phénomènes, les auteurs d'index et de classements tendent à

Place de la France dans les index et classements internationaux

adopter deux attitudes : simplifier et politiser. Tantôt, en effet, ils simplifient. La « corruption » devient la « perception de la corruption », c'est-à-dire ce que certains observateurs en voient (Transparency International). La liberté de la presse passe par l'absence de tout rôle de l'Etat dans les médias – mais sans prêter attention au rôle que peuvent jouer les actionnaires privés (index de Freedom House « Freedom of the Press »). Tantôt ils assument le rôle militant de leur classement en choisissant seulement les critères qui font ressortir leurs préférences politiques, comme l'Index of Economic Freedom de la Heritage Foundation ou l'index très ressemblant du Cato Institute, Economic Freedom in the World. Tous deux mettent en avant l'ouverture des marchés, la protection des droits de propriété, les baisses d'impôts, etc.⁵

Mais il va de soi qu'au-delà des choix assumés, tout index comporte un volet normatif, tout choix méthodologique a aussi une portée politique, et que l'écrasante majorité des classements reflète une vision occidentale du monde – et le plus souvent une vision américaine (cf. l'index sur les restrictions à la pratique religieuse du Pew Center's Forum on Religion and Public Life, « Government Restriction index » et « Social Hostilities Index »), plus rarement celle d'un autre pays (cf. « Global Militarization Index » conçu par le Centre International de Conversion de Bonn). Accompagnant l'émergence des géants du Sud, on peut toutefois s'attendre à un développement dans la prochaine décennie d'index issus d'organismes non-occidentaux, dont le classement de Shanghai reste la plus influente illustration.

Problème de collecte des données

A la simplification et la politisation s'ajoute un autre problème de taille : celui de la collecte des données. Il faut ici mettre de côté les index composites (cf. *supra*) composés exclusivement de données tirées d'autres index, les index fondés sur des données statistiques officielles, qui sont plus solides, au moins en théorie, en ce qui concerne leurs sources, et les bulletins de notes, qui assument explicitement le caractère subjectif ou politique de leurs données chiffrées.

Les carnets du CAPS

La plupart des autres index internationaux reposent sur un mélange de données quantitatives (par exemple le nombre de journalistes en prison, le nombre de procès rapporté à la population) et de données qualitatives exprimées de façon numérique ou codée à travers divers dispositifs (oui ou non, évaluation de 1 à 5, choix entre trois catégories, etc.). Ces données sont recueillies par des observateurs dont le nombre, la qualité, le niveau d'information et le degré de subjectivité peuvent varier – et être sujets à caution.

Pourtant, cette faiblesse originelle est en quelque sorte cachée par un phénomène sociologique simple, qu'on peut appeler « l'effacement progressif d'incertitude » (« uncertainty absorption », notion proposée par Alex Cooley). A mesure que l'information remonte les niveaux, depuis la collecte sur le terrain jusqu'à l'utilisateur final qui met la dernière touche à un classement, elle est manipulée, simplifiée, arrondie et normée, pour pouvoir être utilisée de façon comparative, à tel point que l'enquêteur de terrain peut, au bout du compte, ne plus reconnaître ses observations initiales. Et à la fin du processus, une information ou un jugement auxquels son producteur attribuait un degré de confiance modérée est validée comme robuste et fiable. Cette information est à son tour réemployée par d'autres utilisateurs qui construisent d'autres index et classements sur les séries quantitatives existantes, ou se servent du classement originel comme source primaire, comme matériau brut.

L'autre grand problème dans la collecte d'informations concerne bien sûr l'absence fréquente de sources, et donc l'approximation. Pour reprendre cet exemple, Transparency International utilise la perception de la corruption comme reflet jugé fiable de la corruption réelle. Ou le CDI, sur le composant « politique environnementale », prétend mesurer « l'effort politique » réalisé par les pays riches, mais utilise des mesures d'impact brutes (émissions de CO_2 , importations de bois tropicaux, etc.), ce qui est différent.

Problèmes méthodologiques, choix contestables et distorsions

S'il arrive que l'on trouve de vraies erreurs mathématiques dans certains index (moyenne au lieu de médian, problèmes d'échantillonnage, points de pourcentage au lieu de pourcentage, etc.), les problèmes méthodologiques que rencontrent les index ne sont généralement pas purement méthodologiques, mais reflètent la complexité des réalités à modéliser et classer. Cette réalité conduit les auteurs de ces instruments à effectuer des choix contestables qui distordent les résultats. Pour les évoquer, nous utiliserons un exemple en particulier. Le Center for Global Development, un think tank basé à Washington, publie depuis 2003 un classement des principaux pays riches en fonction de l'impact de leurs politiques publiques d'aide aux pays pauvres. Tandis que les seuls montants bruts d'APD forment d'ordinaire la base de tout classement en la matière, le Commitment to Development Index (CDI) vise à fournir une vision plus large, qui s'appuie sur 7 grands critères ou « composants » : aide au développement, diffusion de technologies, politique commerciale, politique environnementale, politique d'investissement, politique de migrations, et politique de sécurité. La France y est mal classée, oscillant autour de la 15^e place sur 22 (puis sur 27 à partir de 2012). Le classement CDI offre une idée des problèmes qui se posent.

Ainsi en va-t-il de l'absence de pondération entre composants. Le CDI vise donc à dépasser la seule mesure du montant d'APD pour offrir une évaluation globale de ce que font les pays riches pour les pays pauvres. Seulement, il ne pondère pas ces différents éléments : le score en « politique environnementale » pèse autant que le score en « politique commerciale » ou en versement d'APD.

On saisit l'aberration de ce choix méthodologique en faisant tourner le modèle avec des chiffres imaginaires. Si, par exemple, le Congrès des Etats-Unis avait décidé d'augmenter l'APD américaine de 10 milliards USD en 2009, soit une augmentation de 41%, l'Amérique aurait vu, dans le CDI de 2011, son score dans le composant « APD » augmenter de 3.1 à 3.9 (faible écart qui s'explique par les décotes infligées lorsque l'aide est liée, un

mauvais point aux yeux des auteurs), faisant progresser sa place dans le critère APD de deux rangs seulement (de 17^e à 15^e sur 22), et la laissant exactement au même rang au classement général, soit la 5^e place avec un score de 6,5, derrière les Pays-Bas à 6,7.

Autre démonstration par l'absurde : si, la même année (2011), on attribue à l'Amérique un score normal dans le domaine « sécurité », qui corresponde à son score moyen de 2003 à 2007 (environ 5,5), plutôt qu'un score anormalement élevé de 13,8, alors son bon

classement au général retombe de la 5^e à la 18^e place. D'où vient le score anormalement élevé ? Du choix contestable de survaloriser la contribution américaine à la sécurisation des voies maritimes, par rapport aux autres sous-composants du composant sécurité (exportations d'armements, contributions aux opérations de maintien de la paix). Au final, à force de vouloir rappeler que l'aide aux pays pauvres prend des formes multiples, l'index perd tout bon sens. D'ailleurs la surpondération de cet élément a été corrigée au cours des années 2012 et 2013 – l'Amérique retombe à la 19^e place – mais non sans avoir fait les gros titres cette année-là.

Notons enfin que la volonté très contestable de conserver un poids égal aux sept composants oblige, d'un point de vue méthodologique, à uniformiser la moyenne et la variance des scores obtenus dans chacun des composants, donc à les manipuler pour éviter que des scores trop élevés ou des écarts trop grands ne donnent *de facto* à un composant un poids plus grand qu'à un

autre où les scores seraient faibles ou tous agglutinés à la moyenne⁶. On découvre là, véritablement, le fonctionnement peu ragoûtant de ce que les Américains appellent « l'usine à saucisses ».

Une des critiques méthodologiques fréquentes des classements est la mise sur un même niveau de critères non-équivalents. L'indice Better Life Index de l'OCDE laisse aux utilisateurs la possibilité de valoriser un critère (logement, revenus, éducation, santé) par rapport à un autre. Son classement est donc relatif et permet de dépasser les critères de classement économiques classiques. Toutefois, il repose également sur des études d'opinion portant sur des questions éminemment subjectives (bien-être, satisfaction de vie, santé autoévaluée par exemple).

Place de la France dans les index et classements internationaux

D'autres choix contestables, à la fois sur le plan méthodologique et sur le fond, sont faits par le CDI, par exemple sur le composant « aide au développement » :

- aide liée : une forte décote, déjà évoquée, est appliquée à l'APD lorsque l'aide est liée, ce qui est discutable ;

- sélectivité : un pays est pénalisé lorsque les bénéficiaires de son APD ont de mauvaises notes de gouvernance d'après le classement de Freedom House ; mais faut-il cesser d'aider Haïti et la RCA et ne plus donner qu'au Bhoutan et au Togo pour avoir les faveurs de la presse qui se fera l'écho de l'index à sa sortie ?

- dispersion de l'aide : ce critère, qui pénalise la prolifération de petits projets par rapport à la taille du bailleur, favorise directement les petits bailleurs faisant de gros projets ; mais ces derniers ne sont pas toujours les plus efficaces, surtout quand la gouvernance est déficiente.

Surinterprétation par les médias

Un dernier problème concernant les résultats n'incrimine pas les index et classements eux-mêmes mais l'utilisation qui en est faite par les médias – qui est toutefois anticipée et guidée par les auteurs de ces instruments. Les journalistes ne prennent généralement pas le temps d'examiner en détail la méthodologie employée par ces classements ; ou plutôt, s'il y a discussion et mise en cause lors de la création de l'indicateur, cette discussion s'estompe au cours des années suivantes, et l'index finit par décrire, sous la plume des journalistes, les pays d'une façon considérée comme objective, qui n'est plus remise en question.

Pis encore : alors que les variations d'une année sur l'autre, par exemple pour le CDI, sont dues aux changements de méthodologie, ils sont présentés comme reflétant des évolutions politiques majeures et tranchées (« Aide aux pays pauvres : recul de la France »...). De la même façon, le classement PISA a été utilisé par certains commentateurs pour critiquer la politique du gouver-

nement au pouvoir depuis 2012, alors qu'il reflétait la décennie 2003 – 2012. Enfin, en cas de critique sur la méthodologie et les choix implicites faits par tel ou tel indicateur, la presse se montre peu encline à accorder du crédit à un Etat mis en cause plutôt qu'à des experts armés de séries quantitatives et de calculs savants.

DES EFFETS BIEN RÉELS

Les index et classements peuvent avoir des effets prescripteurs bien réels. Lorsqu'ils durent dans le temps, les index construisent souvent une réalité normative internationale là où il n'y en avait pas précédemment. Les classements impliquent par essence des choix politiques, portent des jugements de valeurs et conditionnent les politiques publiques qui y remédient. L'impact des indicateurs est démultiplié par les medias puisqu'ils sont utilisés afin d'illustrer un argument, de renforcer ou contredire une thèse, de mener des études comparatives.

En donnant un nom efficace, accrocheur et populaire à un index, les organismes qui le conçoivent créent une réalité nouvelle autour d'un concept parfois difficilement mesurable : comme le QI a d'une certaine façon cristallisé la définition même de l'intelligence, le « développement humain » se mesure désormais à l'aune de l'IDH du PNUD, l'« innovation » à l'aune du Global Innovation Index de l'INSEAD, etc. En outre, lorsqu'ils élaborent leur méthodologie, les organismes qui génèrent des index adoptent certaines normes (économiques, sociales, politiques) auxquels ils confèrent une portée universelle.

Par ailleurs, en laissant entendre qu'ils évaluent et classent « scientifiquement » les pays les uns par rapport aux autres, les organismes qui génèrent des indicateurs créent une forme de « vérité scientifique », opposable à leurs détracteurs. Les index et classements fonctionnent aussi comme un dispositif de référence, en permettant de surveiller l'évolution des Etats dans le temps à travers l'augmentation ou la diminution d'une valeur chiffrée.

Place de la France dans les index et classements internationaux

L'effet médiatique s'en trouve renforcé, en particulier lorsque le score annoncé renforce les idées préconçues. Par exemple, les mauvais scores de la France en matière de compétitivité (classée 21^e sur 144 en 2012 dans le Global Competitiveness Index) par rapport à ses partenaires (Allemagne, Etats-Unis et Royaume-Uni classés respectivement 6^e, 7^e et 8^e) sont souvent utilisés par les critiques du modèle social français pour « prouver » les vulnérabilités de ce modèle. A l'inverse, lorsque les résultats de l'évaluation sont positifs ou valorisants, les Etats ne se privent pas pour les utiliser comme éléments de communication.

Les effets prescripteurs des index s'estiment à la fréquence de leur utilisation par des organismes nationaux ou internationaux. La Millenium Challenge Corporation, agence d'aide au développement américaine créée en 2004, s'appuie sur une batterie d'indicateurs et d'index internationaux pour orienter ses flux d'aide au développement : des indicateurs institutionnels (IDE, démographie, santé...) fournis par la Banque mondiale, UNICEF, UNESCO, OMS, mais aussi des index tels que le Global Competitiveness Report du World Economic Forum, le Trafficking in Persons Report du Département d'Etat, le Corruption Perceptions Index de Transparency International, le Countries at the Crossroads Report de Freedom House, ou encore l'Open Budget Index du International Budget Partnership... S'appuyer sur des index établis par des organismes indépendants est présenté par la Millenium Challenge Corporation comme un gage d'indépendance politique dans l'attribution de l'aide.

POSSIBILITÉS DE MANIPULATION : LA DIPLOMATIE DU CLASSEMENT ET L'EXEMPLE GÉORGIEN

Certains Etats savent manipuler les index internationaux à leur profit. Ils peuvent ainsi valoriser les efforts du gouvernement en place en piochant parmi les indices qui les flattent, mais aussi cibler des actions gouvernementales leur permettant d'améliorer leur

classement ou même construire des indicateurs correspondant à leurs forces ou aux souhaits de leur population. Le Bhoutan a par exemple créé en 1972 un indicateur de bonheur national, le Bonheur National Brut (BNB), permettant d'inclure les valeurs spirituelles bouddhiques dans les critères d'évaluation des politiques nationales. Plus récemment, on relève que l'un des décrets pris par Vladimir Poutine le jour de sa nouvelle prise de fonctions en mai 2012 fixe comme objectif de faire remonter la Russie dans le classement Doing Business de la Banque mondiale (de la 120^e position en 2011 à la 50^e en 2015 et 20^e en 2018).

Le rapport Attali « Pour une économie positive » remis le 21 septembre 2013 au Président de la République plaide pour la création d'un indice de positivité de l'économie, indice agrégé (29 indicateurs) reposant sur une évaluation de l'altruisme entre générations, entre territoires et entre acteurs. D'après le rapport, un indice de positivité de l'économie représenterait un outil pédagogique, pour comprendre ce qu'est l'économie positive, et un outil d'évaluation macro-économique, pour améliorer le caractère positif de l'économie. Toutefois, le rapport note que la France ne gagnerait finalement pas tellement de places dans cet index par rapport au classement Doing Business par exemple.

Le cas géorgien est une illustration intéressante de la manipulation efficace d'un index par un gouvernement. En effet, grâce à une stratégie engagée par le gouvernement Saakachvili et soutenue par l'USAID, la Géorgie a réalisé une progression aussi surprenante que fulgurante dans le même classement Ease of Doing Business Index (EDBI) de la Banque Mondiale, passant de la 98^e place en 2006 à la 9^e place en 2013.

Dès juin 2006, le Ministère pour la Coordination des Réformes géorgien, dirigé par l'ancien homme d'affaire russe Kakha Bendukidze, s'accordait avec l'USAID, représentée par le projet Georgia Business Climate Reform (GBCR), pour concentrer leurs efforts sur la mise en place de lois et de décrets jouant sur des indicateurs à même de favoriser l'ascension de la Géorgie dans le classement

général. Les réformateurs géorgiens ont ciblé leur action sur les indicateurs les plus faciles à mesurer et à faire évoluer (durée,

Place de la France dans les index et classements internationaux

coûts, actes tels que « enregistrer de la propriété », « créer une entreprise », « embaucher des salariés » et « obtenir un permis de construction »), leur permettant ainsi d'obtenir des résultats immédiats tout en évitant d'avoir à engager des réformes structurelles.

La comparaison avec un autre indice mesurant la compétitivité, le Global Competitive Index (GCI), est éclairante : tandis que la Géorgie a connu une ascension fulgurante dans le classement EDBI et occupe aujourd'hui la 9^e place, elle n'a pas connu la même évolution dans le classement GCI, où elle figure à la 77^e place. Si l'écart est si important, c'est que tandis que EDBI favorise des réformes de dérégulation applicables par tous les Etats (de type « one size fits all ») au détriment de réformes structurelles, le GCI donne un plus grand poids au niveau de développement et aux institutions du pays, démasquant l'incapacité du gouvernement géorgien à mener des réformes en profondeur.

De son côté, l'équipe Doing Business de la Banque Mondiale, dirigée par Simeon Djankov, s'est appliquée à encourager cette démarche, en reprenant dans ses rapports les chiffres obtenus par le GBCR et en décernant à la Géorgie le « Top reformer Prize » en 2007. Plus directement, la participation de Djankov lui-même à la rédaction du projet de loi sur la faillite des entreprises en 2007 semble trahir la tendance de la Géorgie à devenir un « laboratoire » de réformes pour la Banque Mondiale.

Parallèlement, le gouvernement géorgien a financé dès 2007 une campagne de publicité internationale dans les principaux journaux et revues d'affaires occidentaux, centrée autour de la réussite du pays dans le classement EDBI (à travers le slogan : « And the winner is : GEORGIA »), et destinée à faire évoluer la perception négative de la Géorgie sur les marchés internationaux et à attirer les investissements étrangers.

STRATÉGIE POUR LA FRANCE

La France, comme tous les pays qui se voient évalués, jaugés, classés et indexés en permanence, avec des effets de plus en plus palpables sur leur image internationale, se trouve face à un choix stratégique majeur :

- soit elle décide de jouer pleinement, pour le meilleur et pour le pire, le jeu des index et classements internationaux, quitte à leur conférer une importance et une légitimité démesurées et souvent usurpées au regard de leur fréquente fragilité méthodologique, et à offrir à tous les entrepreneurs du monde des *think tanks* la possibilité d'influencer à peu de frais sa politique. Embrasser ainsi publiquement les instruments de mesure a certes du bon : cela permet de conduire une politique de communication très active, profitant à plein des bons résultats, même partiels, de certains classements, de projeter une image de transparence et de modestie en cas de mauvais résultats (« nous devons faire mieux... ») et d'utiliser ces instruments en interne comme leviers de réforme, quitte à s'en rendre, à terme, otage.

- soit elle décide de prendre une attitude plus distanciée, systématiquement sceptique de ces instruments imparfaits qu'elle ne souhaite pas légitimer et substituer à sa propre évaluation politique. En ce cas, jouant la discrétion même en cas de bons résultats, elle peut se permettre de communiquer *a minima* en cas de mauvais résultats en soulignant le peu de fiabilité et la partialité de tous les index et classements, même ceux qui la plébiscitent. Ce qui n'empêche nullement, bien au contraire, d'agir en coulisses pour influencer les résultats des rapports, à la fois dans leur méthodologie et dans la collecte de données. Cette option interdit alors d'utiliser les classements en politique intérieure, ce qui serait contradictoire avec le scepticisme affiché.

La multiplication des index et classements étant appelée à se poursuivre, alimentée par l'appétit des médias en particulier, et le crédit qui leur est accordé par des acteurs internationaux importants dans un contexte de concurrence entre pays étant appelé à persister voire s'accroître, ce second choix apparaît, à terme, voué

Place de la France dans les index et classements internationaux

à l'échec. La bonne stratégie se situe sans doute plus près du premier choix, avec un mélange de trois ingrédients :

1. Du point de vue de la communication, un bon accueil de principe à tous les instruments qui permettent d'améliorer nos politiques en évaluant nos performances (ouverture, transparence), tout en rappelant notre scepticisme systématique sur les méthodologies employées et le caractère imparfait de tous ces index et classements, même ceux qui nous plébiscitent. Cette attitude permet de critiquer et d'attaquer sans hésitation la crédibilité de ceux qui nous dévalorisent de façon biaisée, tout en échappant à l'accusation du « deux poids, deux mesures ».

2. Du point de vue de la diplomatie d'influence, une politique plus active de veille et de réaction aux index et classements au moment de leur conception et de leur mise en œuvre (dialogue avec les auteurs) comme au moment de leur réalisation (réponse aux questionnaires et à la collecte de données) et, à l'occasion, la création de contrefeux.

3. Du point de vue de la politique intérieure, une évocation publique aussi réduite que possible des index et classements internationaux, pour éviter de leur conférer un rôle d'arbitrage : les opinions du monde extérieur doivent être écoutées mais pas décisives. Cela implique de traiter les résultats des index et classements comme de simples signaux, plutôt que des réalités objectives, dont ils sont (au mieux) le reflet. Toutefois, il convient aussi de faire l'effort discret d'adapter nos procédures et nos catégories aux critères des index et classements de façon opportuniste.

Notes :

1. Le premier établissement français, l'Université Pierre et Marie Curie (Paris VI), a été classé 37^e en 2013.

2. En 2013, le premier établissement français, l'École Normale Supérieure, était classé 59^e.