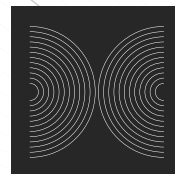



25

L'OCDE : d'une organisation du « bloc occidental » à un « think tank » néo-libéral?

Cécile Crespy





Cécile Crespy (Sciences Po Toulouse – LaSPP – Université de Toulouse et Institut Universitaire de France) est professeure des universités en science politique à Sciences Po Toulouse, membre du Laboratoire des sciences sociales du politiques (LaSSP), membre junior de l’Institut universitaire de France, du Laboratoire d’excellence Structuration des Mondes Sociaux (Labex SMS/Université de Toulouse) et du Groupement de Recherche sur l’Action Multilatérale (GRAM-CNRS). Ses travaux ont porté sur le gouvernement des politiques universitaires et scientifiques (réformes, disciplines académiques, gouvernements régionaux, internationalisation) et ont donné lieu à des publications dans des revues comme la Revue Française de science politique, la Revue Française de Sociologie, L’Année sociologique, Droit et société, Regional Studies ou Higher Education. Dans ses recherches actuelles, elle s’intéresse aux circulations internationales des élites et de l’expertise, aux organisations internationales (OCDE) ou aux politiques publiques internationales en lien avec la science. Elle a notamment co-édité avec J.-P. Leresche un numéro de la Revue Internationale de Politique Comparée (2022) sur ces thématiques « Circulation internationale et évolution des modèles nationaux d’enseignement supérieur et de recherche ».

L'OCDE : D'UNE ORGANISATION DU « BLOC OCCIDENTAL » À UN « THINK TANK » NÉO-LIBÉRAL?

Cécile Crespy

Créée à Paris par la *Convention relative à l'OCDE* du 14 décembre 1960¹, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est issue de la transformation de l'Organisation européenne de coopération européenne (OECE)². Liée à la gestion du *Plan Marshall* et à la reconstruction de l'Europe dans la période de la guerre froide, l'OCDE prend naissance dans un contexte bipolaire³. Présentée comme l'équivalent de l'Organisation pour le Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) sur le plan économique⁴, l'OCDE constitue un terrain d'affrontement entre les deux blocs⁵. Loin de cette origine de « gardienne de l'Ouest » décrite par Leimgruber et Schmelzer⁶, avec la chute du mur de Berlin, une telle organisation est-elle devenue un « think tank » associé au néo-libéralisme comme le titrait *Le Monde*⁷ lors du cinquantenaire de l'Organisation ? En effet, au même titre que le Fonds monétaire international (FMI) et l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'OCDE a pu apparaître comme le chantre du néo-libéralisme. Quelques qualificatifs listés par Woodward (*rich man's, rich-country club, consultative forum, think tank, pool of statistical and economic expertise*)⁸ donnent un aperçu à la fois de la diversité de ses missions, mais aussi de la difficulté à la qualifier dans la galaxie des organisations internationales. Ni organisation du système onusien, ni organisation à vocation régionale, ni même organisation universelle, l'OCDE apparaît avant tout comme une organisation *sui generis*.

Pourquoi et comment une organisation internationale issue de la gestion du *Plan Marshall* en Europe a-t-elle perduré bien au-delà de ses objectifs initiaux, au point de contribuer à la régulation de la mondialisation ? En d'autres termes, quels sont les ressorts de son influence pour perdurer et (re)définir son mandat ? C'est précisément ce que nous cherchons à éclairer. En nous inspirant du « triangle de la fonctionnalité », exposé par Guillaume Devin qui invite à considérer une organisation internationale à travers le triptyque représentativité, légitimité et efficacité⁹, et en mobilisant des questions transversales aux organisations internationales comme le changement, la réforme ou l'ouverture à la société civile¹⁰, notre objectif est de réinscrire l'OCDE dans une réflexion plus globale sur les organisations internationales, tout en nous questionnant sur ce qui en fonde l'originalité.

1 Celle-ci entre en vigueur le 30 septembre 1961. Son siège se situe à Paris au Château de la Muette. *Convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économiques*, 14 décembre 1960 (entrée en vigueur : 30 septembre 1961), en ligne : OCDE <www.oecd.org/fr/general/conventionrelativealorganisationdecooperationetdedeveloppementeconomiques.htm> [Convention relative à l'OCDE].

2 La *Convention relative à l'OECE* est signée par les pays et territoires bénéficiaires du Plan Marshall en 1948.

3 La page concernant l'histoire de l'OCDE fournit différentes ressources : « Le 60^e anniversaire de l'OCDE », en ligne : OCDE <www.oecd.org/fr/apropos/histoire/#d.fr.194377>.

4 Pour plus d'information sur l'histoire de l'OCDE, voir notamment Bob Reinalda, *Routledge History of International Organizations: From 1815 to the Present Day*, 1^{re} éd, Londres, Routledge, 2013 aux pp 409-12, 423-27.

5 Matthias Schmelzer, *The Hegemony of Growth: The OECD and the Making of the Economic Growth Paradigm*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

6 Matthieu Leimgruber et Matthias Schmelzer, *The OECD and the International Political Economy Since 1948*, 1^{re} éd, Londres, Palgrave Macmillan, 2017.

7 Antoine Reverchon, « L'OCDE : think tank ou club de riches ? », *Le Monde* (13 décembre 2010), en ligne : <www.lemonde.fr/economie/article/2010/12/13/l-ocde-think-tank-ou-club-deriches_1452548_32_34.html>.

8 Richard Woodward, *The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*, Londres, Routledge, 2009 aux pp 1 et 3 [Woodward, Organisation for Economic Co-operation].

9 Guillaume Devin, *Les organisations internationales*, 2^e éd, collection U, Malakoff, Armand Colin, 2016 à la p 75.

10 Voir par exemple Franck Petiteville, *Les organisations internationales*, collection Repères, Paris, La Découverte, 2021; voir aussi Bob Reinalda, *Routledge Handbook of International Organization*, 1^{re} éd, New York, Routledge, 2013.

I. L'OCDE : un « club de pays riches »¹¹?

Les dynamiques d'élargissement constituent une des modalités de changement dans les organisations internationales¹². D'organisation transatlantique à ses origines, l'OCDE s'est ouverte à d'autres continents, sans toutefois intégrer à ce jour les grands pays émergents.

A. Des élargissements successifs mais limités

L'OCDE comptait 38 pays membres au 1er janvier 2022. En 1961, elle réunissait 20 Membres fondateurs : aux 18 pays européens membres de l'OECE s'ajoutent les États-Unis et le Canada. Par ses origines, l'influence américaine au sein d'une telle organisation a toujours été posée. Le nombre de Membres reste quasiment inchangé pendant 20 ans : le Japon, la Finlande, l'Australie et la Nouvelle-Zélande rejoignent successivement l'OCDE entre 1964 et 1973. Ce nombre restreint de Membres lui permet une rapidité d'action, comparativement à d'autres organisations internationales, et lui confère une dimension de club qui permet de parvenir plus vite au consensus.

C'est véritablement après la chute du mur de Berlin et depuis le début des années 2000 que l'OCDE connaît de nouvelles adhésions, principalement en Europe centrale et orientale et, dans une moindre mesure, en Amérique du Sud¹³. Parmi les derniers pays à s'être joints à l'Organisation, on compte certains pays baltes (Lettonie et Lituanie), mais aussi la Colombie et le Costa Rica. Depuis janvier 2022, l'OCDE a ouvert des discussions en vue de l'adhésion de plusieurs pays membres de l'Union européenne (Bulgarie, Croatie et Roumanie), ainsi que du Brésil, de l'Argentine et du Pérou.

L'OCDE contribue à renforcer les liens entre l'Amérique, l'Asie et l'Europe comme en attestent les intégrations du Mexique et de la Corée du Sud, ou plus récemment du Chili et de la Colombie, en plus des pays d'Europe centrale et orientale (Hongrie, Pologne). De même, l'Organisation a développé un certain nombre de programmes de coopération régionale dans toutes les zones du monde, par exemple avec l'Union européenne en direction des pays d'Europe centrale et orientale. À ce titre, elle a apporté son expertise aux pays de l'ancien bloc de l'Est et a contribué à leur transition vers l'économie de marché.

Le préambule et les articles 1 et 2 de la *Convention*¹⁴ mettent en avant la dimension économique de l'Organisation, mais aussi sa contribution au bien-être économique et social. Elle vise la prospérité non seulement de ses Membres, mais au-delà¹⁵ par l'aide aux pays en développement, ce qui lui donne une portée plus large. La coopération économique constitue un moyen de favoriser la paix et le bien-être.

Pour les grands pays, il s'agit d'assurer un rôle dans la régulation de la mondialisation ; c'est aussi un espace de formation et de socialisation aux enjeux internationaux et investis de la sorte par des pays comme le Japon ou la Corée du Sud¹⁶. Le passage par l'OCDE de certains de leurs agents leur permet d'acquérir une expérience internationale avant d'occuper des postes à responsabilité dans les ministères de leur pays respectif. Pour les petits pays, il s'agit d'accéder à une expertise dont ils n'ont pas eux-mêmes les moyens.

11 Cette appellation est souvent reprise, notamment dans les titres de la presse francophone. Voir notamment Florence Renard-Gourdon, « OCDE : le club des pays riches fête ses cinquante ans », *Les Echos* (24 mai 2011), en ligne : <www.lesechos.fr/2011/05/ocde-le-club-des-pays-riches-fete-ses-cinquante-ans-409458>; Ram Etwareea, « L'OCDE, le club des pays riches, veut s'ouvrir aux autres cultures », *Le Temps* (16 mai 2007), en ligne : <www.letemps.ch/economie/ocde-club-pays-riches-veut-souvir-aux-autres-cultures>; voir aussi Reverchon, *supra* note 7.

12 Petiteville, *supra* note 10.

13 La Corée du Sud est le seul pays d'Asie à rejoindre l'OCDE en 1996.

14 *Convention relative à l'OCDE*, *supra* note 1, arts 1-2.

15 *Ibid.*, art 1.

16 Martin Marcussen et Jarle Trondal, « The OECD Civil Servant: Caught Between Scylla and Charybdis » (2011) 18:5 *Rev Intl Political Economy* 592 à la p 607.

B. L'OCDE, un club fermé ?

L'OCDE compte ainsi parmi ses Membres les pays les plus industrialisés (États-Unis, Japon, Allemagne, Corée du Sud), les pays les plus prospères d'Europe centrale et orientale, de même que des pays qui ont des liens spécifiques ou privilégiés avec les États-Unis, comme la Turquie, Israël ou le Chili. Si la plupart des États membres figurent parmi les plus riches et appartiennent pour plus de la moitié d'entre eux au G20, les pays les plus riches ne sont pas tous des Membres de l'OCDE (États pétroliers, Chypre ou Malte).

En revanche, les grands pays émergents n'ont pas rejoint l'OCDE. Depuis 2007 a été mise en place la catégorie « partenaires clés » qui permet au Brésil, à l'Inde, à l'Indonésie, à la Chine et à l'Afrique du Sud de participer aux travaux des organes de l'OCDE. Seul le Brésil a été inclus dans l'ouverture des discussions d'élargissement depuis 2022.

L'expertise de son personnel et le fait qu'elle inclut les pays les plus riches ont conféré à l'OCDE un rôle en matière de préparation des réunions des « G », avant le G7 et le G8 et plus récemment le G20. Comme d'autres organisations internationales, elle contribue à ces sommets en fournissant des données statistiques, des éléments d'expertise ainsi qu'en formulant des propositions. Cette prestation de services, qui peut concerner également d'autres organisations internationales, conduit Woodward à parler à ce sujet d'une « sorte de gouvernance palliative »¹⁷ pour ces instances qui n'ont pas de secrétariats permanents¹⁸. L'OCDE n'en assure pas pour autant le secrétariat, mais fournit de l'expertise par l'intermédiaire du Bureau du Sherpa. À l'occasion du G20 à Hambourg en 2017, Le Monde écrivait qu'Angel Gurría¹⁹ avait fait de l'OCDE un acteur clé du G20²⁰. Pour illustrer ce lien entre les « G » et l'OCDE, on peut indiquer que cette dernière a constitué un espace de pré-négociation pour les gouvernements (la réunion annuelle des ministres de l'OCDE en juin 1993 a préfiguré le Sommet du G7 à Tokyo en juillet de la même année), mais aussi de post-négociation (en matière fiscale par exemple, en l'absence d'accords dans d'autres arènes comme l'Union européenne).

Si les élargissements peuvent apparaître comme un moyen de diversifier les sources de financement, les détracteurs y voient aussi des répercussions sur les méthodes de travail, en particulier sur un mode de fonctionnement par consensus²¹. Le coût financier de l'accroissement du nombre d'États membres ne serait pas nécessairement compensé par la hausse du budget, la richesse de chaque pays étant prise en compte dans le calcul de la contribution.

En effet, la contribution des pays membres de l'OCDE n'est pas équivalente, puisque 50 % de l'apport financier de l'Organisation est le fait de six pays. Par ordre décroissant, il s'agit des États-Unis, du Japon, de l'Allemagne, de la France, du Royaume-Uni et de l'Italie (pour 2019). En 2008, trois pays (États-Unis, Japon et Allemagne) représentaient 50 % du budget de l'OCDE²².

Depuis la création de l'OCDE, la Commission européenne y occupe une place originale : elle prend part aux travaux sans en être membre. Elle n'est pas un Membre contributeur et ne peut pas prendre part au vote²³. Pourtant, elle a tous les autres attributs des Membres : une délégation auprès de l'OCDE et une participation

17 Woodward, *Organisation for Economic Co-operation*, *supra* note 8 à la p 75.

18 *Ibid.*

19 Il a été Secrétaire général de l'OCDE de 2006 à 2021.

20 Frédéric Saliba et Marie de Vergès, « Angel Gurría, l'agitateur du G20 », *Le Monde* (6 juillet 2017), en ligne : <www.lemonde.fr/economie-mondiale/article/2017/07/05/angel-gurria-l-agitateur-dug20_5155679_1656941.html>.

21 Voir la deuxième partie, « L'OCDE, une bureaucratie internationale », ci-dessous.

22 Woodward, *Organisation for Economic Co-operation*, *supra* note 8, à la p 45.

23 Elle peut toutefois financer des projets de l'OCDE au titre des contributions volontaires.

aux réunions et activités de l'Organisation. Les relations entre l'OCDE et la Commission européenne sont régies par le *Protocole additionnel n°1*²⁴. Les élargissements successifs de l'Union européenne posent indéniablement la question de l'articulation entre l'OCDE et l'Union européenne et le fait que l'Union européenne puisse être un forum de coopération pour les pays bien plus que l'OCDE. Dans un même temps, l'OCDE ne se réduit pas aux seuls pays de l'Union européenne (certains pays de l'Union européenne ne sont pas des États membres de l'OCDE), même s'ils représentent deux tiers des États membres. Cette ouverture au-delà de l'Europe permet ainsi de débattre des problèmes publics dans une approche plus globale.

La création de forums mondiaux dans différents secteurs (agriculture, développement, éducation) pour réunir des experts de domaines divers permet d'associer les États non membres aux activités de l'OCDE et peut ainsi constituer une solution de rechange à l'élargissement. Des liens avec d'autres organisations internationales existent également, par exemple avec le Conseil de l'Europe ou l'Association européenne de libre-échange. Par contre, ils sont plus ou moins formalisés institutionnellement. Un protocole d'accord²⁵ signé en 2020 permet de réactualiser un accord de coopération conclu dès 1962 entre l'OCDE et le Conseil de l'Europe. De même, l'OCDE participe aux activités d'agences des Nations Unies comme l'Organisation internationale du Travail.

Le changement d'échelle de l'OCDE reste contenu et invite à considérer plus précisément son fonctionnement institutionnel.

II. L'OCDE, une bureaucratie internationale

La littérature consacrée aux organisations internationales nous conduit à concevoir ces dernières non seulement comme des espaces de rivalité entre les États, mais aussi comme des organisations en soi. L'angle de la bureaucratie internationale a permis de prêter attention à la dimension organisationnelle des organisations internationales, en particulier au mode de fonctionnement des secrétariats généraux²⁶. Comme toutes les organisations internationales, l'OCDE est amenée à concilier efficacité, représentativité et légitimité dans la prise de décision. Les réformes institutionnelles et l'ouverture à la société civile mondiale sont-elles des sources de changements ?

²⁴ *Convention relative à l'OCDE*, supra note 1, art 13.

²⁵ OCDE et Conseil de l'Europe, *Memorandum of Understanding for Co-operative Activities between the Council of Europe and the Organisation for Economic Co-operation and Development*, 14 décembre 2020, en ligne: Conseil de l'Europe <<https://rm.coe.int/memorandum-of-understanding-with-organisation-of-economic-cooperation-/1680a0ba24>>.

²⁶ Bob Reinalda, *International Secretariats: Two Centuries of International Civil Servants and Secretariats*, 1^{re} éd, Londres, Routledge, 2020.

A. « Les pays décident et nous faisons le travail »²⁷

Figure 1 : Structure organisationnelle de l'OCDE



Source : OCDE, « Structure organisationnelle », en ligne : OCDE <www.oecd.org/fr/apropos/structure/>.

La présentation qui est faite à la fois de l'Organisation, mais aussi du rôle de chacun des organes de l'OCDE permet de formuler plusieurs remarques.

L'OCDE est représentée par le Secrétaire général élu tous les cinq ans²⁸. Les pays membres sont représentés au sein du Conseil. Une fois par an, les États membres se rassemblent lors de la Réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres pour définir les priorités et discuter des questions essentielles. Les représentants permanents se réunissent plus régulièrement. L'article du *Monde* cité précédemment, s'il porte sur l'OCDE comme acteur du G20, s'intéresse tout autant à son ancien Secrétaire général Angel Gurría²⁹. Celui-ci, qui incarne l'OCDE, a affirmé le rôle de l'OCDE derrière la formule : « Les pays décident et nous faisons le travail. »

Les délégations permanentes sont dirigées par un ambassadeur. C'est le Conseil qui crée les comités et juge de l'opportunité d'ouvrir les négociations d'adhésion. Pour ce qui est des décisions, elles sont prises en son sein par consensus, ce qui est facilité par la relative homogénéité des États membres et par le travail réalisé en amont au sein des comités.

²⁷ Expression utilisée par Angel Gurría pour décrire les relations entre l'OCDE et les États. Voir Saliba et de Vergès, *supra* note 20.

²⁸ Pour une présentation de quelques-uns des Secrétaires généraux successifs de l'OCDE et une mise en perspective avec d'autres organisations internationales, voir Bob Reinalda et Kent Kille, dir. *Biographical Dictionary of Secretaries-General of International Organizations*, en ligne : Radboud Universiteit - Faculteit der Managementwetenschappen - Politicologie <www.ru.nl/politicologie/io-bio/io-bio-biographical-dictionary-sgs-ios/>.

²⁹ Saliba et de Vergès, *supra* note 20.

Ces deux éléments ont d'ailleurs été un gage de la rapidité d'action de l'OCDE par rapport à la paralysie d'autres organisations internationales durant la guerre froide (comparativement à l'UNESCO), et les élargissements successifs sont précisément un des facteurs pouvant entraîner des changements en la matière.

Le Secrétariat est l'administration internationale de l'OCDE. Divisé en une dizaine de directions avec une structure administrative hiérarchisée – le Secrétaire général, les directeurs, les chefs de division et les administrateurs selon leur grade –, le Secrétariat rassemble des fonctionnaires internationaux et des contractuels (soit plus de 3 200 agents³⁰). Pour son programme de travail, il dépend généralement de l'assentiment des États membres. Porteurs de l'expertise de l'OCDE, les agents travaillent étroitement avec les comités.

Si la comitologie est un trait caractéristique de l'Union européenne et des pratiques d'élaboration de politiques, il en est de même du côté de l'OCDE³¹. La comitologie à l'OCDE, ce sont environ 200 comités et groupes de travail. Bien que ces comités soient créés par le Conseil, ils peuvent aussi résulter de la transformation de sous-groupes et sont rarement supprimés. Les comités réunissent des fonctionnaires des différents ministères des pays membres et travaillent en étroite collaboration avec le Secrétariat. Tous ceux qui travaillent pour l'OCDE ne relèvent donc pas directement de l'Organisation, d'où l'importance du travail de coordination. Chaque comité se réunit deux fois par an, définit son programme de travail et budget (PBT) tous les deux ans et approuve ou modifie les travaux menés par le Secrétariat.

En règle générale, tous les États membres de l'OCDE siègent à ces comités. Des pays non membres ont également la possibilité de participer aux activités des comités où ils peuvent bénéficier d'un statut d'observateur. Les comités constituent un bureau (un président et plusieurs vice-présidents) qui assure un lien plus étroit avec les fonctionnaires de la direction dont le comité dépend. Un des membres de la direction assume une plus grande part de responsabilité du comité, selon une relation fonctionnelle et non hiérarchique. Dans certains domaines, comme pour la politique économique, les comités et groupes de travail jouent un rôle central, comme le groupe de travail no 3 (ou WP3) en matière de politique économique³².

Tandis que l'OCDE est gouvernée par le Conseil des ambassadeurs des pays membres, le Secrétariat, avec l'appui des comités et des groupes de travail, assure la gestion du travail quotidien. Ces derniers jouissent d'une certaine autonomie, car les contributions volontaires des États réduisent le contrôle du Conseil, tout autant qu'elles constituent un levier et des ressources (financières et parfois humaines) pour les agents de la direction concernée. Par exemple, le Comité de la politique scientifique et technologique créé en 1972 prend la suite de deux comités existants. Rattaché à la Direction de la science, de la technologie et de l'innovation, il réunit des hauts fonctionnaires, des experts et des cadres des secteurs public et privé désignés par chaque État. Un agent a le titre de responsable du comité et assure ainsi le lien avec le Secrétariat. C'est cette dimension relationnelle qui est au cœur du travail et du processus de fabrication de l'action internationale. Se crée ainsi un réseau transnational entre Secrétariat et comités³³.

En raison de ce fonctionnement, l'OCDE est assez peu à l'origine des décisions; elle émet plutôt des recommandations. Si elle dispose bien d'instruments contraignants, elle n'en use guère. Ainsi, Woodward notait que deux tiers des actes de l'OCDE en 2003 constituaient des recommandations³⁴.

30 OCDE, « Carrières OCDE », en ligne : OCDE <www.oecd.org/fr/carrieres/travail/>.

31 D'autres organisations internationales s'appuient également sur le travail de comités comme l'Organisation météorologique mondiale. Voir Yves R. Schemel, « Expertise and Political Competence: Consensus Making Within the World Trade and the World Meteorological Organizations » dans Bob Reinalda et Bertjan Verbeek, dir, *Decision-Making Within International Organisations*, 1^{re} éd, Londres, Routledge, 2004, 77.

32 Floriane Galeazzi, « Quelle place pour le régionalisme monétaire à l'OCDE? Étude sur la coopération monétaire au sein du WP3 (1970-1987) » (2012) 9:1 Cahiers Irice 139.

33 Aynsley Kellow et Peter Carroll, « Exploring the Impact of International Civil Servants: The Case of the OECD » (2013) 36:7 Intl J Public Administration 482 à la p 490.

34 Richard Woodward, « Organisation for Economic Cooperation and Development » (2004) 9:1 New Political Economy 113 [Woodward, « Organisation »].

Parmi les instruments juridiques adoptés par l'OCDE et en vigueur en 2022, moins de 5 % sont des accords internationaux et deux tiers sont des recommandations³⁵. Pourtant, des accords de droit international public ont bien été conclus comme la *Convention des Nations Unies contre la corruption*³⁶ ou les deux codes de libération adoptés dès décembre 1961. Ces mécanismes contraignants sont assez exceptionnels, car c'est davantage la soft law qui caractérise l'action de l'OCDE. On peut citer la définition de directives, comme celles en direction des entreprises multinationales³⁷, l'élaboration de principes d'action et de comportement, comme les principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales ou les recommandations concrètes, par exemple en matière de politique de l'emploi. Surtout, certaines de ces lignes directrices, ou recommandations, s'appliquent au-delà des Membres de l'OCDE. Par exemple, les principes directeurs pour une conduite responsable des entreprises ont été adoptés à ce jour par 48 pays.

Comme pour d'autres bureaucraties, les organisations internationales ont été marquées par des réformes inspirées du new public management³⁸. La thématique de la réforme s'est imposée au programme de l'OCDE durant les dernières années. Les raisons de la réforme sont multiples dans un contexte post-guerre froide et sont liées notamment aux élargissements et aux contraintes financières qui pèsent sur l'Organisation³⁹. Se met alors en place un programme de travail et budget (PTB) qui est défini tous les deux ans et qui se rapporte à l'usage des financements et des ressources humaines, mais aussi aux priorités pour les comités. Cette nouvelle façon de faire ne signifie pas qu'il n'y avait pas de contraintes organisationnelles sur le travail auparavant ; la dimension financière n'était simplement pas aussi centrale. Ces réformes ont notamment été entreprises sous le règne de Donald Johnson afin d'accroître l'efficacité et la redevabilité du Secrétariat⁴⁰. Il s'agit avant tout d'une réforme graduelle qui vise à changer les pratiques et non d'une réforme de la gouvernance de l'Organisation dans son ensemble. Une possibilité de vote à la majorité qualifiée a été introduite en 2004 dans des conditions limitées, mais sans que cela soit forcément mis en avant par l'Organisation.

B. L'OCDE et la société civile

La croissance des relations entre acteurs non gouvernementaux et organisations internationales et la mise en place d'outils de participation constituent une tendance dans l'évolution des relations avec les organisations internationales et la société civile mondiale⁴¹. L'OCDE est un bon exemple de compréhension des relations entre ces organisations et la société civile. Pour Martens et Jakobi, si l'OCDE est un acteur de la politique internationale bien connu dans le monde académique, politique et des médias, elle est peu visible et a peu d'interactions avec le public et plus généralement avec la société civile, à l'exception des représentants des intérêts économiques⁴². La seule exception est en effet la consultation des syndicats et des groupes d'intérêts économiques par l'intermédiaire de deux organes mis en place auprès du Conseil en 1962, le Comité consultatif économique et industriel et la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE. Cette fermeture de l'OCDE a été remise en cause lors de l'*Accord multilatéral sur l'investissement*⁴³ en 1998 avec des mobilisations de groupes issus de la société civile dont le point d'orgue en octobre 1998 a été l'occupation de la Chambre de commerce internationale à Paris. Cette mobilisation constitue l'une des premières mobilisations transnationales altermondialistes, annonçant ainsi l'échec de la Conférence ministérielle de l'OMC à Seattle en 1999.

35 OCDE, « Instruments juridiques de l'OCDE », en ligne : OCDE <legalinstruments.oecd.org/fr/stats>.

36 *Convention des Nations Unies contre la corruption*, 31 octobre 2003, 2349 RTNU 41 (entrée en vigueur : 14 décembre 2005).

37 Swann Bomnier, « Responsabilité environnementale des entreprises et régulation extraterritoriale : l'implantation de Michelin en Inde à l'épreuve des Principes directeurs de l'OCDE » (2016) 47:1 *Études int* 107.

38 Christoph Knill et Michael W. Bauer, *Management Reforms in International Organizations*, Baden-Baden, Nomos, 2007.

39 Voir Jocelyne Bourgon, « Reform and Modernization of the OECD », Centre for International Governance Innovation, Document de travail, 2009, en ligne : Centre for International Governance Innovation <www.files.ethz.ch/isn/101206/WP_42-web.pdf>. Voir aussi Kellow et Carroll, *supra* note 33, à la p 6.

40 Bourgon, *supra* note 39.

41 Olivier Nay, « Introduction. Le tournant social des organisations internationales : dynamiques d'enjeu et jeux de frontières » dans Delphine Lagrande, Marieke Louis et Olivier Nay, dir, *Le tournant social de l'international : les organisations internationales face aux sociétés civiles*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2021, 11.

42 Kerstin Martens et Anja P. Jakobi, *Mechanisms of OECD Governance: International Incentives for National Policy-Making?*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

43 Voir la troisième partie, « L'OCDE en action ». En résumé, il s'agit d'un accord qui vise davantage la libéralisation.

Parmi les effets les plus visibles pour l'OCDE, on peut noter le développement de liens informels, de consultations et de travail conjoint, comme pour la *Convention* contre la corruption dans le secteur du commerce international. Surtout, le Forum annuel de l'OCDE a été créé en 2000, un forum auquel participent les ministres, les représentants des organisations internationales, des intérêts économiques et de la société civile. Ce forum se déroule en même temps que la Réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres. Des événements virtuels sont par ailleurs organisés depuis 2020. Woodward a toutefois observé que pour les premières années du Forum, les délégations sont issues d'un nombre limité de pays membres, et plus encore lorsqu'on s'intéresse à ceux qui prennent la parole⁴⁴. Les dispositifs de consultation se multiplient à travers le Réseau parlementaire mondial qui est un espace de diffusion et de partage des pratiques avec les parlements, alors que les travaux font surtout l'objet d'échanges avec les administrations. Des thématiques particulières comme l'intelligence artificielle ou la fiscalité y sont abordées. Toutes ces formes d'ouverture visent à renforcer la légitimité, mais aussi à accroître la représentativité de l'Organisation. Cette ouverture demeure toutefois limitée et encadrée, et les effets restent encore à évaluer.

III. L'OCDE en action

Si l'OCDE est définie comme une organisation internationale à vocation économique⁴⁵, en raison à la fois de son histoire, de sa convention constitutive et de sa pratique, elle intervient dans bien d'autres domaines, ayant fait preuve d'une extension du champ de ses compétences, un peu à l'image de l'Union européenne. Surtout, on observe des enchevêtrements et des chevauchements institutionnels puisque l'OCDE intervient y compris dans des domaines où d'autres organisations internationales sont présentes comme la santé (Organisation mondiale de la Santé), l'éducation ou la science (UNESCO).

A. D'une organisation internationale à vocation économique...

Dans la poursuite des missions de l'OECE, l'OCDE contribue à mettre en place un nouvel ordre mondial, tant par rapport aux pays en développement qu'à l'occasion des crises économiques. Il s'agit de tirer les leçons des politiques économiques pour les pays les moins industrialisés ayant toutefois une économie de marché. Son action est marquée par la recherche de cohérence des politiques industrielles et commerciales transatlantiques.

Une des missions originelles de l'OCDE est la coordination de l'aide au développement par l'entremise du Comité d'aide au développement. C'est moins vrai depuis le début des années 2000, dès lors que le financement de l'aide au développement n'est plus l'apanage des seuls pays de l'OCDE (Chine notamment). La question des relations Nord-Sud peut également être appréhendée d'une autre manière dans le contexte de l'OCDE. À la suite de la crise pétrolière de 1973 et du rôle de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole, l'OCDE crée l'Agence internationale de l'énergie pour coordonner les stocks de pétrole et intervenir en cas de besoin sur les marchés. Cette création suscite la critique des pays du tiers monde qui voient dans l'OCDE une instance de défense des intérêts commerciaux de ses Membres et de dérégulation des marchés. L'OCDE s'illustre à cette occasion comme un club de pays riches.

Avec le FMI et l'OMC, l'OCDE fait partie des organisations à vocation économique, associées au libéralisme économique, au libre-échange et à la dérégulation. Très marquée pourtant par les politiques keynésiennes, elle a dû chercher une nouvelle voie au tournant des années 1980 avec le triomphe du libéralisme économique porté par les

⁴⁴ Woodward, « Organisation », *supra* note 34 à la p 120.

⁴⁵ C'est dans cette catégorie qu'elle est classée dans les manuels consacrés aux organisations internationales. Voir notamment Michael Davies et Richard Woodward, *International Organizations: A Companion*, Cheltenham, Edward Elgar Pub, 2014.

gouvernements Reagan et Thatcher. Chargée de coordonner les politiques économiques dans une veine keynésienne, l'OCDE hésite avec la crise des années 1970 quant à la voie à emprunter. La réception du rapport McCracken de 1977 fournit une illustration de cette indétermination⁴⁶. Au début des années 1980, l'OCDE est encore perçue comme une organisation internationale trop keynésienne⁴⁷. Le président des États-Unis, Ronald Reagan, soutient que l'OCDE est trop favorable à la régulation des États en matière d'économie. Des liens étroits se tissent entre le G7 et le FMI. Le Secrétaire général de l'OCDE, Emile van Lennep, et Jacques Delors, ministre français des Finances, ont tenu une réunion indépendante du G7 : le « Delors meeting de 1984 ». À cette occasion est entériné un changement de paradigme économique avec un accord sur la flexibilité du travail, des services et des capitaux et des marges de manœuvre accrues pour le secteur privé. Cet épisode marque le retour de l'OCDE, mais celle-ci est affaiblie. L'OCDE se convertit à l'ajustement structurel dans les années 1980 et poursuit cette orientation économique en lançant l'*Accord multilatéral sur l'investissement*⁴⁸. Cet accord prévoit l'extension des droits des investisseurs et la limitation des capacités de régulation des États-nations. Les négociations, amorcées en 1995 sous l'égide de l'OCDE, sont conduites sans que les parlements des pays membres de l'OCDE soient tenus au courant. Le recul des gouvernements contribue à affaiblir l'Organisation. Ce n'est que progressivement et bien plus tardivement que la lutte contre les inégalités sera inscrite au programme de l'OCDE, notamment avec la publication d'un rapport en 2015⁴⁹. Cette thématique a été renforcée à la suite de la pandémie de COVID-19.

B. ...à une diversification de son expertise

L'OCDE participe ainsi à la gouvernance économique mondiale : la coopération économique, le développement et, au-delà, la promotion de la « bonne gouvernance » (modernisation du secteur public, lutte contre la corruption, promotion de la taxation internationale, intervention sur les mouvements de capitaux et les investissements étrangers). Par ailleurs, les exemples ne manquent pas pour montrer son intervention dans d'autres domaines. Sans en dresser un inventaire exhaustif, quelques exemples permettent d'en illustrer la diversité, que ce soit en matière de réforme du secteur public⁵⁰, de santé⁵¹ ou encore d'éducation et d'environnement⁵².

On peut d'abord citer son intervention en matière de lutte contre la corruption, un domaine dans lequel l'OCDE a été particulièrement impliquée, parfois en lien avec le G20. La lutte contre la corruption a fait l'objet d'une convention et le suivi de la mise en œuvre d'une telle convention s'opère à travers les répertoires d'action de l'OCDE comme la revue par les pairs⁵³.

Bien que l'éducation ne soit pas mentionnée dans la convention constitutive de l'OCDE, celle-ci s'y est très tôt intéressée, notamment avec les développements liés à la théorie du capital humain. Une première conférence est organisée dès 1961, le Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement est créé en 1968 et le Comité de l'éducation voit le jour en 1970. Aussi, la première réunion des ministres de l'Éducation est organisée en 1978 et une direction de l'éducation est finalement mise en place en 2002.

Si l'OCDE est active dès ses débuts dans le domaine de l'éducation, c'est à partir du début des années 2000 qu'elle s'est imposée comme l'une des organisations internationales les plus actives en la matière. L'enquête

46 Vincent Gayon, « Le keynésianisme international se débat : sens de l'acceptable et tournant néolibéral à l'OCDE » (2017) 72:1 Annales. Histoire, Sciences Sociales 121 à la p 125.

47 Reinalda, *supra* note 4 aux pp 552 et s.

48 *Ibid* aux pp 583 et s.

49 OCDE, Tous concernés : Pourquoi moins d'inégalités profitent à tous, Paris, Éditions OCDE, 2015, en ligne : OCDE <www.oecd.org/fr/social/tous-concernes-pourquoi-moins-d-inegalite-profite-a-tous-9789264235519-fr.htm>.

50 Voir notamment Klaus Armingeon et Michelle Beleyer, *The OECD and European Welfare States, Globalization and Welfare series*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2004; Leslie A Pal, *Frontiers of Governance: The OECD and Global Public Management Reform, Public Sector Organizations*, Londres, Palgrave Macmillan, 2012.

51 Constantin Brissaud, « Des prophètes aux "data slaves". Une analyse des signataires des rapports de l'OCDE sur la santé (1990-2018) » (2021) 133:1 Politix 111.

52 David Dolowitz, Magdalena Hadjiisky et Romuald Normand, *Shaping Policy Agendas: The Micro-Politics of Economic International Organizations*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2020.

53 Hortense Jongen, *Peer Review and Compliance with International Anti-Corruption Norms: Insights from the OECD Working Group on Bribery*, RIS, Cambridge, Cambridge University Press, 2021.

PISA⁵⁴ n'est pas étrangère à la renommée de l'OCDE dans ce secteur. Lancée en 2000, cette évaluation triennale des acquis des jeunes de 15 ans en lecture, en mathématiques et en culture scientifique est devenue un instrument standardisé. L'enquête a été diffusée bien au-delà des États membres de l'OCDE puisque 85 pays participent à celle lancée en 2022, malgré une participation payante. Si cette évaluation a permis à l'OCDE de s'imposer par rapport à l'UNESCO, elle lui a aussi donné une plus grande visibilité auprès de l'opinion publique. La Direction de l'éducation et des compétences de l'OCDE a mis en œuvre d'autres exemples d'enquêtes comme TALIS qui s'intéresse à l'enseignement et à l'apprentissage à destination des enseignants et des chefs d'établissement. Le domaine de l'éducation illustre bien les répertoires d'action de l'OCDE, que ce soit en lien avec l'évaluation, la production de données et la production d'idées.

Enfin, l'Organisation s'est également engagée dans des coopérations avec d'autres organisations internationales comme l'Union européenne. Le Programme de soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion (programme SIGMA) destiné aux pays candidats à l'Union européenne fondé en 1992 ou plus récemment le programme STIP Compass en matière de collecte de données sur les politiques scientifiques en sont des illustrations⁵⁵.

IV. Les répertoires d'action de l'OCDE : la légitimité par l'expertise

Littonz-Monnet a bien montré que l'expertise représente une ressource essentielle pour les organisations internationales⁵⁶, d'autant que celle-ci peut mettre en avant leur caractère dépolitisé⁵⁷. Petiteville rappelle que cette expertise est multiforme et qu'elle prend souvent appui sur la production de statistiques⁵⁸. En ce sens, l'OCDE illustre bien ces traits plus généraux des organisations internationales.

A. La production d'une expertise multiforme

Martens et Jakobi définissent trois mécanismes de gouvernance observables à l'OCDE, qui ne sont pas exclusifs les uns des autres⁵⁹.

La production de données – Dimension sans doute la moins controversée de son action, la production de données apparaît comme la dimension la plus technique et la moins politique, d'autant plus qu'elle vient parfois en appui à l'action des agences des Nations Unies, comme l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, en proposant une perspective plus globale à des analyses sectorielles. Dans les faits, les pays peuvent se comparer mutuellement. Cette dimension couvre différents domaines et l'ensemble des pays. Elle fournit aussi un classement des pays, notamment quant à l'efficacité des politiques menées. Les données sont soit collectées par l'OCDE, soit avec l'aide des États, soit avec d'autres organisations. Elles exercent une pression sur les États afin qu'ils adoptent de nouvelles politiques. La production de données confère à l'OCDE un rôle central dans de nombreux domaines même si on sait peu de choses sur la manière dont ces données sont produites⁶⁰.

54 OCDE, « PISA: Programme for International Student Assessment », en ligne : OCDE <www.oecd.org/pisa/>.

55 Magdaléna Hadjiisky, « SIGMA : un programme international de renforcement des capacités administratives en terres européennes (1992-2012) » (2017) 161:1 R française administration publique 73.

56 Annabelle Littonz-Monnet, *The Politics of Expertise in International Organizations: How International Bureaucracies Produce and Mobilize Knowledge*, 1^{re} éd, Londres, Routledge, 2017.

57 Marieke Louis et Lucile Maertens, *Why International Organizations Hate Politics: Depoliticizing the World, Global Institutions*, Londres, Routledge, 2021.

58 Petiteville, *supra* note 10, à la p 59.

59 Martens et Jakobi, *supra* note 42, à la p 7.

60 L'article 3 de la *Convention relative à l'OCDE*, *supra* note 1, évoque « l'information mutuelle des membres ».

La production d'idées – À travers les publications officielles et les nombreux rapports produits, les propositions formulées à l'interne et « la prose semi-académique »⁶¹, il s'agit ici de présenter des visions et des valeurs, d'élaborer des scénarios, de définir des principes, des tendances et des problèmes futurs qui seront ensuite discutés au sein des États. Les sujets sont cadrés par l'OCDE, et ce, tant dans la manière dont les problèmes sont construits que dans la manière dont ils peuvent être résolus. Si ces idées sont produites au sein même de l'OCDE, celle-ci joue aussi un rôle de passeur en faisant appel à des experts extérieurs. À intervalles réguliers, si on prend le cas des politiques scientifiques, des rapports sont produits et constituent un référentiel.

L'évaluation – Mécanisme de diffusion des savoirs entre États membres sur les succès et les échecs des politiques nationales, la revue par les pairs fait l'objet d'un usage important par l'OCDE. Wallace parle à ce propos de « the OECD technique »⁶². La revue par les pairs constitue l'épine dorsale de l'Organisation. C'est l'un des plus anciens instruments de gouvernance de l'OCDE, issu de l'OECE. À l'occasion de ces exercices d'évaluation, il y a identification de bonnes pratiques, dont il est attendu des effets transformateurs. Les instruments de soft law tendent à se déployer et à se généraliser, notamment via la méthode ouverte de coordination (MOC) dans le cadre de l'Union européenne.

Il convient de distinguer les revues dans le domaine économique qui sont menées à intervalles réguliers et qui sont obligatoires de celles conduites dans les autres domaines où les règles sont moins contraignantes. La revue est organisée par l'OCDE (les modalités ont pu connaître des variations dans le temps). Le Secrétariat joue un rôle essentiel en organisant le processus, en fournissant la documentation et les analyses, en sélectionnant les experts, en planifiant les missions et les réunions et en gardant la mémoire du processus avec le suivi de la publication. Ce travail fait également l'objet d'un travail conjoint avec le comité concerné. Par ce mécanisme, l'OCDE a la possibilité d'influencer les politiques des États membres⁶³.

L'OCDE contribue à la production de standards internationaux dans de multiples secteurs sans qu'il existe toutefois de mécanismes contraignants. Elle apparaît ainsi comme une organisation de programmes qui facilite l'harmonisation des comportements⁶⁴. Ceci a constitué pendant longtemps une de ses spécificités par rapport à d'autres organisations internationales et a été une source de son influence.

B. L'usage des bonnes pratiques par l'OCDE : entre spécificité et banalisation

« La formulation d'orientations pratiques, à partir d'un examen comparatif, est au cœur du mandat originel de l'OCDE »⁶⁵. Un lien consubstantiel existe entre l'OCDE et les bonnes pratiques. L'usage assidu de la soft law fait de l'OCDE un exemple en la matière comme le soulignent S. Bérout et Th. Hadjuk⁶⁶. Ainsi, le Conseil de l'OCDE adopte des recommandations que l'Organisation détaille sous forme de bonnes pratiques, de principes directeurs ou de lignes directrices. Les recommandations sont ensuite décrites dans des guides, des brochures ou d'autres rapports annexes comme les auteurs le montrent dans le cas des codes internationaux destinés aux firmes multinationales. Ils montrent toute l'importance du caractère non contraignant dans leur adoption.

61 Martin Marcussen, « OECD Governance Through Soft Law » dans Ulrika Morth, dir, *Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar Pub, 2005, 103.

62 Helen Wallace et Christine Reh, « An Institutional Anatomy and Five Policy Modes » dans Helen Wallace, Mark A. Pollack et Alasdair R. Young, dir, *Policy-Making in the European Union*, 7e éd, Oxford, Oxford University Press, 2014, 72.

63 Norberto Bottani, « Devenir expert international » (2014) 37:1 Carrefours Éducation 111.

64 Volker Rittberger, Bernhard Zangl et Matthias Staisch, *International Organization: Polity, Politics and Policies*, traduit par Antoinette Groom et John Groom, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006.

65 Asmara Klein, Camille Laporte et Marie Saiget, *Les bonnes pratiques des organisations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015 à la p 35.

66 Samuel Bérout et Thomas Hadjuk, « OCDE et bonnes pratiques: Une histoire inséparable » dans Asmara Klein, Camille Laporte et Marie Saiget, dir, *Les bonnes pratiques des organisations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, pp 59-75.

En se basant sur la comparaison avec d'autres organisations internationales, il s'agit à la fois de préciser ce qui fait la spécificité de l'OCDE, mais aussi de réinscrire ces modalités dans un contexte plus général de l'action internationale.

Dans la comparaison des pratiques de surveillance multilatérale entre différentes institutions (OCDE, Union européenne, FMI), Schäfer montre des usages différenciés d'une organisation à une autre⁶⁷. S'il y a recherche de consensus et réécriture dans les publications de l'OCDE, il n'en va pas de même au FMI où les divergences de point de vue apparaissent telles quelles dans le rapport final; aucun accord n'est recherché quant au contenu. La principale différence entre la MOC au sein de l'Union européenne et les autres formes de surveillance multilatérale réside dans une implication plus forte des États du côté de l'Union européenne. Boussaguet et Jacquot qualifient la MOC de forme de « gouvernance par réputation »⁶⁸. Elle repose sur la surveillance par les pairs, la comparaison, la routinisation du processus pour identifier bons et mauvais élèves; la contrainte est informelle et repose sur le regard porté par les autres. Des effets transformateurs sont attendus de ces bonnes pratiques.

De même, Conzelmann compare les revues de politique commerciale de l'OMC et les et les revues de politique économique (*Economic review*) de l'OCDE⁶⁹. Il note que les réunions de revue sont davantage l'objet de discussions à l'OCDE qu'à l'OMC, en raison de la dimension diplomatique moindre. La possibilité d'adresser des critiques est plus grande à l'OCDE que dans le cadre de l'OMC. Cela renforce la capacité à formuler des recommandations. La revue ne donne pas lieu à des sanctions, mais s'inscrit dans une interaction entre l'OCDE et le gouvernement concerné par la revue. C'est un moyen de diffuser de l'information, notamment vers les administrations nationales. La portée n'est pas la même par rapport à l'OMC où la publication du rapport est un réel moment décisif. Les pairs exercent davantage de pression à l'OMC, notamment de la part des États les plus puissants.

De la comparaison entre différentes organisations internationales, il ressort que l'usage des bonnes pratiques s'inscrit dans les répertoires d'action de chacune des organisations. La dimension « club » de l'OCDE permet de parvenir plus rapidement au consensus et d'édicter plus vite des bonnes pratiques. L'examen de la performance d'un État par les autres États (le benchmarking) repose sur la confiance mutuelle et la confiance commune dans le processus. Il s'agit d'une sorte de dispositif dépolitisé et établi à l'amiable. Instrument de surveillance multilatérale, les bonnes pratiques constituent un outil de coopération dès lors qu'il n'existe pas de régulation et de sanctions.

67 Armin Schäfer, « A New Form of Governance? Comparing the Open Method of Co-ordination to Multilateral Surveillance by the IMF and the OECD » (2006) 13:1 J European Public Policy 70.

68 Laurie Boussaguet et Sophie Jacquot, « Les nouveaux modes de gouvernance » dans Renaud Dehousse, dir, Politiques européennes, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, 409 à la p 415.

69 Thomas Conzelmann, « Beyond the Carrot and the Stick: State Reporting Procedures in the WTO and the OECD » dans Jutta Joachim, Bob Reinalda et Bertjan Verbeek, dir, International Organizations and Implementation: Enforcers, Managers, Authorities?, Londres, Routledge, 2008, 35.



Organisation née dans un contexte de guerre froide et de décolonisation, l'OCDE a sans cesse redéfini son mandat pour poursuivre sa mission de coopération économique au sein de ses Membres. Tant les processus d'élargissement que de réforme témoignent de changements contenus. Si l'OCDE a une vocation économique, elle a étendu ses domaines d'intervention en contribuant aux débats en matière de commerce, d'environnement, de taxation ou d'éducation. Ses façons de faire basées sur l'expertise concourent à dépolitiser les sujets dont elle s'empare, et ses modalités d'action empreintes de recommandations s'accommodent des réformes portées au nom du new public management. Si l'OCDE diffuse ses idées vers les États membres et ceux qui prennent part à ses travaux, elle est aussi à l'origine de circulations vers d'autres organisations, notamment l'Union européenne, d'où la nécessité de réinscrire les organisations internationales dans une perspective plus relationnelle.