

**Séminaire
Vies Collectives**

*organisé grâce aux parrains
de l'École de Paris :*

Air France
Algoè²
Alstom
ANRT
ArcelorMittal
Areva²
Cabinet Regimbeau¹
Caisse des Dépôts et Consignations
CEA
Chaire "management de l'innovation"
de l'École polytechnique
Chambre de Commerce
et d'Industrie de Paris
CNRS
Conseil Supérieur de l'Ordre
des Experts Comptables
Danone
Deloitte
École des mines de Paris
EDF
Entreprise & Personnel
ESCP-EAP
Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme
France Télécom
FVA Management
Roger Godino
Groupe ESSEC
HRA Pharma
IDRH
IdVectoR¹
La Poste
Lafarge
Ministère de l'Industrie,
direction générale des Entreprises
PSA Peugeot Citroën
Reims Management School
Renault
Saint-Gobain
Schneider Electric Industrie
SNCF¹
Thales
Total
Ylios

¹ pour le séminaire
Ressources Technologiques et Innovation
² pour le séminaire Vie des Affaires

(liste au 1^{er} mars 2008)

QUELLE EST L'INFLUENCE DE L'OCDE ?

par

Chris BROOKS

Ancien directeur des relations extérieures et de la communication
(OCDE)

Mario PEZZINI

Directeur adjoint, direction de la gouvernance publique
et du développement territorial (OCDE)

Séance du 22 novembre 2007

Compte rendu rédigé par Élisabeth Bourguinat

En bref

L'OCDE a été créée dans le cadre du plan Marshall. D'abord bureau de coordination de la distribution de l'aide aux Européens, elle était dans les années 1960 un instrument d'influence des Américains, un équivalent de l'OTAN sur le plan économique. Après avoir failli sombrer lorsque les États ont renoncé aux politiques keynésiennes, elle a cherché sa voie et connu un échec retentissant avec sa proposition concernant l'AMI (Accord Multilatéral sur l'Investissement). Ses rapports, préparés par ses 200 comités et les 50 000 fonctionnaires qui travaillent pour elle, restent cependant toujours aussi appréciés. Désormais 30 % de son budget vient des contributions volontaires correspondant à des commandes spécifiques de certains de ses membres. Aujourd'hui, plus de 30 nouveaux pays sont candidats pour en faire partie. L'OCDE doit-elle donner la priorité à la coordination de la mondialisation et privilégier les grands pays émergents, ou conserver sa fonction pédagogique et accueillir aussi les petits pays ?

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse
des comptes rendus ; les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs.
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

EXPOSÉ de Chris BROOKS et de Mario PEZZINI

Chris BROOKS : Après avoir débuté ma carrière dans le secteur bancaire, je suis devenu chercheur et j'ai étudié la question de l'emploi, puis j'ai été nommé au sein de cabinets politiques où je suis resté jusqu'au 3 mai 1979, date charnière en Angleterre. Je suis alors entré à l'OCDE, où j'ai travaillé pendant une vingtaine d'années comme économiste, puis pendant une dizaine d'années comme directeur des affaires publiques et de la communication. Je suis actuellement consultant et enseignant à Sciences Po.

L'histoire de l'OCDE

L'Organisation européenne de coopération économique (OECE) a été créée en 1948 pour administrer l'aide des États-Unis et du Canada dans le cadre du plan Marshall. Une des composantes de ce plan, sans doute plus importante, au fond, que le budget alloué, était l'instauration de la compatibilité entre les monnaies européennes, et l'ouverture des marchés des biens et des services. Dans le contexte de la guerre froide, l'OECE représentait, sur le plan économique, l'équivalent de l'OTAN sur le plan militaire, c'est-à-dire une organisation chargée d'assurer une certaine symétrie dans le comportement de ses pays membres face au bloc communiste.

En 1961, l'OECE est devenue l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), et peu à peu d'autres pays l'ont rejointe : l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Japon, la Finlande... Cette phase d'expansion a été suivie d'une période de 23 ans de fermeture de l'institution, pour des motifs idéologiques mais aussi pour une autre raison rarement avouée publiquement : les pays de l'OCDE souhaitaient conserver leur bien-être économique plutôt que le partager.

Pendant toutes ces années, l'OCDE a constitué pour l'ensemble de ses membres une sorte d'observatoire mutuel – certains parlent d'« espionnage mutuel consenti » – qui leur a permis de mieux se comprendre et d'échanger leurs meilleures pratiques.

Après la chute du mur de Berlin, de nouveaux membres ont été accueillis : le Mexique, la Corée du Sud, la Pologne, la Hongrie, la Tchécoslovaquie... L'OCDE a également développé une coopération plus ou moins étroite avec 70 autres pays, parmi lesquels la Russie, la Chine, le Brésil, l'Afrique du Sud et l'Inde.

Les thèmes-clés de l'OCDE

À l'origine, le rôle de l'OCDE était de coordonner les politiques économiques, conformément à son inspiration keynésienne. Jusqu'à la fin du régime des taux de change fixes, au début des années 1970, cette coordination a très bien fonctionné, et c'est ce qui a assuré à l'OCDE une grande influence. Avec la fin des taux de change fixes, la question de la coordination a perdu de son importance et l'OCDE est entrée dans une phase d'hésitation sur ce que devait être désormais son rôle.

L'ajustement structurel

C'est alors qu'elle a inventé le concept d'*ajustement structurel* et commencé à promouvoir la libéralisation et la flexibilité. Compte tenu du recul de la production industrielle dans nos économies, il s'agissait de réduire les subventions publiques aux secteurs les moins performants et de stimuler l'investissement dans les nouveaux secteurs.

Le chômage endémique qu'a connu l'Europe à partir des années 1980 a conduit à mettre quelque peu en cause l'influence de l'institution et son credo libéral. L'OCDE a alors essayé d'élaborer des processus de régionalisation à travers le NAFTA (*North American Free Trade Agreement*) ou des démarches similaires en Asie du Sud-Est.

Les soft laws

Elle a enfin lancé la notion de *soft law* (législation douce) pour essayer de “mettre un pilote dans l’avion de la globalisation” : il s’agit de négocier des conventions qui puissent être ensuite ratifiées par les pays membres. Ces conventions portent sur la corruption, sur le comportement des entreprises multinationales, sur les produits toxiques, etc.

Cette politique de législation douce a connu quelques réussites, notamment dans le domaine de la lutte contre la corruption, et un immense échec. Lors de la négociation de l’AMI (Accord Multilatéral sur l’Investissement), le journal *Le Monde* a titré en première page : « *L’OCDE, une machine infernale pour détruire le monde* ». Je m’en souviens particulièrement bien, car je venais d’être nommé directeur de la communication...

Vers une nouvelle doctrine ?

Cette période d’hésitation a duré des années, mais la page est maintenant tournée. L’OCDE est entrée dans la construction d’une doctrine économique plus large.

Ses relations avec les pays non membres de l’OCDE ont changé de nature et les interactions sont beaucoup plus nombreuses. La Chine est de plus en plus associée au travail de l’institution. Le Premier ministre chinois a récemment suggéré au secrétaire général de l’OCDE : « *Vous nous parlez de coopération : pourquoi ne nous demandez-vous pas de devenir membre de votre institution ?* », ce qui constitue un tournant majeur.

L’OCDE a toutefois du mal à élaborer sa nouvelle idéologie ou doctrine pour l’avenir. Qu’on les approuve ou non, les théories du keynésisme, de la coordination des politiques économiques, ou de l’ajustement structurel constituaient des politiques bien identifiables. Le développement durable, formule que je ne comprends pas très bien, représente-t-il une politique économique ? Des slogans comme « *faire face à la mondialisation* » ou « *coordonner la globalisation* », en tiennent-elles lieu ? Trouver un fil conducteur qui permette de construire une nouvelle politique me paraît un enjeu crucial pour l’OCDE, mais aussi bien sûr pour ses pays membres.

Le fonctionnement de l’OCDE

Mario PEZZINI : Lorsqu’un nouveau chercheur est nommé à l’OCDE, il découvre un mode de fonctionnement très particulier.

Les centaures

Les chercheurs de l’OCDE peuvent être comparés à des centaures : moitié hommes et moitié chevaux. Ils sont recrutés dans le monde académique et doivent, comme tout chercheur, produire des analyses et des démonstrations, mais ils doivent également animer un réseau de *policy makers*, généralement des directeurs généraux de ministères. Ce travail en commun est destiné à éviter que les chercheurs ne se contentent d’évoluer dans le monde virtuel des idées, et que les *policy makers*, débordés par les urgences, se dispensent de réfléchir. Le défi extraordinaire de l’OCDE est de parvenir à combiner le temps de la réflexion et celui de l’action, alors qu’ils sont généralement incompatibles.

Des réunions ritualisées

Les réunions se tiennent toujours autour de tables rondes ou carrées : il n’y a pas de *primus inter pares*, tout le monde est sur un pied d’égalité.

L'ordre du jour des réunions des comités comporte certains rites immuables. On commence par approuver l'ordre du jour et désigner un bureau chargé de représenter le comité. La partie la plus importante de la réunion est la pause, généralement d'une demi-heure, durée probablement plus longue que dans d'autres institutions. L'objectif est de permettre un échange informel de points de vue afin de parvenir à un consensus. Les documents discutés lors de ces réunions doivent être disponibles un mois à l'avance dans les deux langues officielles de l'OCDE, le français et l'anglais. Ces documents sont confidentiels : ils circulent sur des réseaux informatiques protégés, dont l'accès est contrôlé par diverses procédures et conventions. Les travaux de construction et de maintenance du réseau, de traduction des textes, de surveillance du réseau, occupent une armée de fonctionnaires.

Les produits de l'institution

Les documents issus de ces réunions ont également une structure particulière : les conclusions apparaissent dès le début du texte, et chaque paragraphe commence par ce qu'on appelle une *topic sentence*, qui exprime l'idée principale du paragraphe, dont la démonstration vient ensuite.

Cette forme particulière est liée au fait que le travail de rédaction est systématiquement collectif : chaque texte est écrit à plusieurs mains, d'où la nécessité d'un style très standardisé et d'une structure en "briques" faciles à assembler. De plus, les *policy makers* doivent pouvoir comprendre immédiatement le texte et s'en servir dans leur communication, ce qui explique la place inhabituelle de la conclusion et le fait que la *roadmap* est répétée plusieurs fois.

Le produit final est à la fois substantiel, c'est-à-dire qu'il offre un texte et un contenu susceptibles d'être publiés, et procédural, au sens où il est le résultat de la construction d'un réseau et d'un dialogue politique qui démarre avec la rédaction du texte, mais qui est aussi un but en soi puisque l'objectif est de parvenir à un dialogue politique permanent entre les pays membres. Le genre de produit qui s'élabore à l'OCDE conditionne ainsi l'organisation, la façon de travailler et le statut de ceux qui le fabriquent.

La structure de l'OCDE

L'OCDE comprend trois grands organes : le conseil, le secrétariat et les comités.

Le conseil

Le conseil réunit des ambassadeurs représentant les 30 pays membres. Il est chargé de la supervision et de la direction stratégique.

Le secrétariat

Le secrétariat emploie plus de 2 000 fonctionnaires. Il comprend une douzaine de directions (Affaires économiques, Environnement, Coopération pour le développement, Gouvernance publique et développement territorial, Échanges et agriculture, Affaires financières et des entreprises, Centre de politique et d'administration fiscales, Éducation...).

La structure interne du secrétariat évoque une hiérarchie militaire : elle comprend le secrétaire général, les directeurs, les chefs de division, les administrateurs organisés par grade. Ce caractère militaire se traduit également par un processus de contrôle très étroit : il existe des directions dans lesquelles chaque document est relu officiellement cinq fois avant d'être transmis au comité. Les carrières de chacune des trois familles de professions (administrateurs, traducteurs, assistants) sont régies selon un processus rigide caractérisé par l'absence de mécanisme d'incitation et de flexibilité dans la gestion.

Les comités

Le conseil nomme des comités réunissant des fonctionnaires des différents ministères des pays membres, hors la Défense et la Culture. Il existe 200 comités, qui travaillent en lien étroit avec le secrétariat. Chaque comité se réunit deux fois par an, approuve ou modifie les travaux menés par le secrétariat et définit le programme de travail. Les comités disposent, dans chaque pays membre, de correspondants chargés de répondre aux questionnaires envoyés par le secrétariat. On trouve ainsi, dans différents ministères de chaque capitale, une série de fonctionnaires consacrant une part importante de leur temps à répondre aux demandes de l'OCDE et à s'impliquer d'une manière ou d'une autre dans les activités de l'Organisation.

Au total, plusieurs milliers de personnes travaillent pour l'OCDE, mais une petite partie d'entre elles seulement relèvent directement de l'institution. L'essentiel des ressources de l'OCDE provient donc de la contribution des pays membres et sa tâche consiste surtout à coordonner un travail en réseau – d'où la nature de “centaure“ de ses fonctionnaires : quelqu'un qui serait un excellent chercheur, mais incapable de travailler en collaboration, aurait du mal à trouver sa place au sein de l'OCDE.

Une crise de gouvernance

Chris BROOKS : Le dispositif des comités fonctionne bien, et fort heureusement, ne subit guère l'influence des organes de contrôle et notamment du conseil. En effet, la gouvernance de l'OCDE est relativement anachronique : le conseil est composé d'ambassadeurs désignés parmi les trente représentations diplomatiques. Pour comprendre ce dispositif, il faut se reporter à la période de l'après-guerre. Après avoir établi le système de convertibilité des monnaies et ouvert les marchés, les gouvernants des pays membres se sont préoccupés prioritairement de construire des routes, des hôpitaux, des écoles, et de créer des systèmes de formation professionnelle, de retraite et de protection sociale. Leur ordre du jour étant essentiellement intérieur, ils ont sous-traité la coopération économique internationale aux institutions telles que l'OCDE. La croissance aidant, les échanges se développaient et le navire allait dans la bonne direction : tout se passait bien.

Aujourd'hui, la situation a radicalement changé. Toutes les questions que traite un Premier ministre présentent une composante internationale, voire globale : même dans le domaine du bâtiment, on doit se préoccuper de savoir si les matériaux ne risquent pas de contribuer au réchauffement climatique. Les pays membres sont de plus en plus réticents à laisser une capacité de décision ou même de proposition sur les questions internationales à un organisme comme l'OCDE.

Par ailleurs, compte tenu des origines de l'OCDE, son budget provient, pour l'essentiel, des ministères des Affaires étrangères. Ceux-ci occupaient une place prépondérante pendant la période de l'après-guerre, mais leur influence est en déclin dans presque tous les pays. Ils ne jouent qu'un rôle très marginal dans la politique économique, et comptent souvent parmi les ministères les plus conservateurs, ce qui n'est pas un atout pour l'OCDE.

Pour toutes ces raisons, celle-ci traverse actuellement une crise de gouvernance, comme la plupart des autres organisations internationales. J'admire beaucoup l'optimisme que Stéphane Hessel a montré dans ce même séminaire¹, mais je ne le partage guère : je vois mal comment ces institutions parviendront à se réformer, sauf peut-être si elles accueillent de nouveaux acteurs majeurs comme l'Inde, la Chine ou le Brésil.

¹ Stéphane Hessel, *À quoi sert l'ONU ?*, séminaire Vies Collectives de l'École de Paris du management, VC260407.

Une crise d'image

Lorsque l'AMI a été négocié, il a fait l'objet de dizaines de milliers d'articles et de plus de deux mille heures d'émissions télévisées, dont la teneur était très majoritairement négative pour l'OCDE. Nous avons pris conscience qu'un deuxième échec de ce type signerait la fin de l'institution et, pour l'éviter, il nous a semblé indispensable de changer de mode d'influence. Il fallait passer d'un univers élitiste où l'on réfléchit entre soi, bien loin de l'opinion publique, à un dispositif beaucoup plus transparent, où l'on rend des comptes au monde extérieur, qui a légitimement le droit de poser des questions. Il s'agit d'une sorte de révolution culturelle, car nous avons tous une sorte de culture du secret et nous nous montrions même assez méprisants vis-à-vis du monde extérieur.

Nouer des contacts et trouver des partenaires n'a pas été facile. En 1997, j'ai mis en place, avec l'aide de l'ancien secrétaire général, un système consistant à essayer d'influencer une douzaine de grands médias dans le monde : *The Wall Street Journal*, *The Financial Times*, *The Economist*, *The New York Times*, *The Washington Post*, *Times Magazine*, *Business Week*, *NBC*, *BBC*, *CNN*, *Le Monde*... J'estimais que si nous parvenions à obtenir de ces médias quelques commentaires reflétant notre opinion, les autres les copieraient, car ils font vraiment référence. Lorsque Madeleine Allwright est venue signer la convention sur la corruption, je lui ai demandé de quelle façon elle avait entendu parler de cette convention : « *Grâce à un article dans Business Week* », m'a-t-elle répondu, ce qui au passage n'était pas très rassurant sur notre propre capacité de communication.

Nous avons essayé de traiter avec les journalistes sur un mode extrêmement objectif, en nous contentant de leur offrir un éclairage pour les aider à répondre à leurs questions. En cela, j'ai adopté une politique exactement contraire à celle de James Wolfenson, président de la Banque mondiale. Parfois, les journalistes qui ont pris notre défense ont commis des erreurs, mais nous ne pouvons pas leur en vouloir : c'est à nous d'améliorer notre pédagogie à leur égard.

Nous avons également décidé de nous adresser à la société civile, c'est-à-dire aux ONG mais aussi aux parlements nationaux, pour essayer d'élargir notre influence, notamment à travers notre maison d'édition. Nous avons décidé de digitaliser et de mettre en ligne l'ensemble de nos productions, certaines sous forme payante et d'autres à titre gratuit, afin de pouvoir toucher des millions de lecteurs, même dans des pays lointains.

En général, les fonctionnaires n'aiment pas la transparence ni cette idée qu'ils devraient rendre des comptes aux citoyens ou aux parlements, mais pour moi c'est un enjeu majeur : la légitimité de l'OCDE en dépend.

Les perspectives d'évolution

Mario PEZZINI : L'un des problèmes principaux posés par la structure de l'OCDE est que celle-ci a tendance à refléter comme un miroir la structure des gouvernements nationaux : à chaque ministère national correspond une direction de l'OCDE. Si, pour quelque raison que ce soit, on envisage de procéder à des coupes dans le budget d'une direction, il est possible de contacter informellement les ministres concernés dans les pays membres et de les alerter du fait que cette diminution pourrait bien donner des idées à d'autres et se répercuter sur les budgets de leurs ministères. Les ministres s'empressent de contacter leurs représentants à Paris, et ces derniers font comprendre au secrétariat qu'il n'est vraiment pas souhaitable de procéder à une coupe du budget de cette direction.

Au total, rien ne bouge, alors qu'on aurait pu espérer que l'OCDE contribue à moderniser les services publics et les gouvernements. Il existe cependant quelques sources possibles de changement.

Les contributions volontaires

La première est liée aux contributions volontaires des pays membres. Comme toutes les organisations internationales, l'OCDE prévoit une augmentation des salaires pour compenser l'inflation. Mais certains membres refusent de modifier le niveau nominal des contributions. Cette restriction budgétaire, qui procure aux pays membres un moyen de pression pour déterminer des priorités dans le programme de travail de l'OCDE, a provoqué des réactions de la part de pays qui ne sont pas systématiquement alignés sur les réductions budgétaires.

Ces pays versent à l'OCDE des contributions volontaires afin de financer des études sur les thèmes qu'ils jugent prioritaires. Ces contributions doivent être approuvées par le comité du budget, mais dans un contexte de réduction budgétaire, il est très difficile de les refuser.

Au total, les contributions volontaires versées par différents pays représentent aujourd'hui un quart du budget de l'OCDE en volume.

L'élargissement

Une deuxième source de changement est l'entrée dans l'OCDE de nouveaux pays. Indépendamment de l'importance stratégique des nouveaux acteurs sur la scène économique internationale, le secrétariat, confronté aux réductions budgétaires, est favorable à un élargissement qui serait synonyme de nouvelles ressources. Actuellement, 5 pays mènent des discussions en vue d'une adhésion : le Chili, l'Estonie, Israël, la Russie et la Slovaquie. Nous accordons également une grande attention aux pays jouant un rôle clé dans l'économie tels que le Brésil, la Chine, l'Indonésie, l'Afrique du Sud.

La concurrence des autres organismes internationaux

L'avantage compétitif de l'OCDE par rapport aux autres organismes internationaux est sa capacité à travailler en réseau. Les autres grandes institutions économiques fonctionnent comme des banques : elles ont besoin de leurs clients et adoptent pourtant à leur égard une attitude assez autoritaire. En conséquence, les informations qu'elles en obtiennent font en quelque sorte partie de la négociation : « *Je vous donne cette information si vous m'accordez tel financement.* »

Le nombre de clients de ces organismes est en train de décroître, soit du fait de la réduction de la dette, soit du fait du développement économique, pour certains de ces pays. Les institutions telles que la Banque mondiale ou la Banque américaine de développement sont donc obligées de s'ouvrir de plus en plus à de nouvelles fonctions et à de nouveaux acteurs, comme par exemple les villes ou les régions, et commencent ainsi à faire concurrence à l'OCDE, qui pendant toutes ces années, a été la seule institution à s'intéresser au développement régional. De son côté, l'OCDE entre de plus en plus dans une logique d'assistance technique vis-à-vis de pays tels que la Chine ou le Chili : « *Dites-nous ce dont vous avez besoin, et nous essaierons de vous l'apporter sur la base des instruments dont nous disposons.* »

S'ouvrir à d'autres partenaires

Depuis sa création, l'OCDE ne travaille qu'avec les gouvernements des pays membres et ce que nous appelons "la société civile" : celle-ci se réduit, pour cette institution, aux représentants des syndicats et du patronat. Il est évident qu'à l'heure actuelle et compte tenu des thèmes dont traite l'OCDE, ces acteurs sont loin de représenter toute la diversité de la société civile. Sa crédibilité et l'avantage compétitif du travail en réseau qu'elle revendique risquent d'être remis en cause si elle ne s'ouvre pas à de nouveaux partenaires : ONG, grandes villes, régions, etc.

DÉBAT

Le paradis perdu

Un intervenant : *Avant la chute du mur de Berlin, toute négociation entre les deux blocs de l'Est et de l'Ouest était une épreuve : chaque virgule d'un mémorandum était âprement discutée. J'ai été délégué au comité de l'urbanisme de l'OCDE à cette époque, et par comparaison, les réunions qui se tenaient dans cette institution étaient extrêmement plaisantes. C'était un club dont les membres se comprenaient et où la langue de bois était bannie. On y échappait également à la pesanteur bureaucratique des Affaires étrangères. Dans le comité dont je faisais partie, le délégué italien était le maire adjoint de Venise, célèbre professeur d'université, et la déléguée américaine une sous-ministre de l'Équipement qui est devenue par la suite présidente de Columbia University. Ils étaient experts dans leur domaine, et les thèmes abordés étaient étudiés à la fois avec sérieux et transparence. À cette époque, la ville de New York était au bord du dépôt de bilan : nous avons fait un voyage d'étude qui passait par les pires ghettos, des lieux qu'on n'aurait jamais montrés dans un cadre diplomatique traditionnel. En France, l'ordre du jour était à la décentralisation des questions urbaines, et le benchmarking organisé par le comité a considérablement aidé le ministre de l'Intérieur à préparer la nouvelle loi.*

Mario Pezzini : Je ne travaille que depuis douze ans à l'OCDE, et j'aimerais avoir connu cet "éden", qui a pris fin en raison d'on ne sait quel péché originel. À partir des années 1980, la curiosité est devenue un vilain défaut puisqu'on pensait savoir désormais quelle était la stratégie unique à appliquer.

Les relations avec l'Union européenne

Int. : *Quelles sont les relations entre l'Union européenne et l'OCDE ? Une partie de leurs préoccupations sont sans doute communes, mais il doit aussi exister une certaine rivalité.*

M. P. : Bien que l'Union européenne ne soit pas un pays membre, elle est invitée à tous les comités, à l'exception du comité sur l'Éducation, domaine pour lequel elle n'a aucune compétence. Elle est particulièrement active en ce qui concerne le développement régional.

Chris Brooks : La Communauté européenne est également membre du conseil permanent de l'OCDE. La coopération entre les différents départements des deux institutions fonctionne bien. L'Union européenne utilise beaucoup nos travaux en amont. On peut regretter que les représentants européens ne parlent pas toujours d'une même voix au sein d'un même comité, ce qui ne fait pas très sérieux aux yeux des Américains ou des Japonais. Une autre difficulté vient de ce que l'Union européenne souhaiterait que tous ses nouveaux membres deviennent également membres de l'OCDE, ce qui ne sera certainement pas possible : les grands pays membres souhaitent donner la priorité à la Chine, à l'Inde ou au Brésil.

Des résultats tangibles ?

Int. : *Quels sont, en définitive, les résultats concrets des efforts de l'OCDE ?*

C. B. : Au fil du temps, il s'est instauré une certaine symétrie entre les politiques menées par les différents pays membres, surtout les 24 premiers pays. Chacun peut gouverner à sa guise, mais il n'est pas de bon ton de trop s'éloigner des pratiques des autres membres du club. En ce qui concerne les *soft laws*, le bilan est mitigé. La convention sur la corruption dans les échanges internationaux a été ratifiée par 37 états, ce qui n'est pas négligeable. Cela dit, le conseil de l'OCDE a-t-il réellement la volonté, le courage et les moyens de lutter contre la corruption ? Je n'en suis pas certain. Si l'on veut accroître la capacité d'action de l'OCDE, il faut lui donner davantage d'indépendance budgétaire et accorder plus de marges d'action à son secrétariat.

L'OCDE publie également des *guide-lines* sur les sujets le plus divers (utilisation de la propriété intellectuelle dans les biotechnologies, tests réalisés sur les animaux, régulation des systèmes privés de retraite, fiscalité des stock-options...), dans lesquels nous comparons les meilleures pratiques des différents pays. Ces guides ne font pas la première page des journaux mais sont très appréciés.

L'échec de l'AMI

Int. : *Vous avez évoqué un problème de communication à propos de l'AMI, mais ne s'agissait-il pas, plus fondamentalement, d'un défaut dans la conception même de cet accord ?*

Chris Brooks : Le projet initial consistait à créer des règles mondiales uniques pour l'investissement, en partant de l'idée qu'un pays ne devrait pas pouvoir adopter une réglementation différente pour les investisseurs endogènes et exogènes. Ce principe me paraît très noble, et de nature à aider les pays en développement. Les pays de l'OCDE ne sont jamais allés au-delà du taux moyen de 0,3 % du PIB pour l'aide au développement. Accroître les incitations aux transferts de technologies pouvait contribuer à stimuler le développement et donc à réduire la pauvreté. Mais l'OCDE n'a pas été en mesure d'expliquer assez clairement quelles étaient ses intentions et, par ailleurs, elle n'a pas pris conscience qu'elle ne disposait pas de la légitimité nécessaire pour traiter d'une telle question. Comment une organisation réunissant 24 pays pouvait-elle avoir l'arrogance d'édicter une règle qui s'appliquerait au monde entier ? Enfin, sa principale erreur a probablement été de formaliser trop vite une proposition qui aurait beaucoup gagné à s'affiner dans le cadre des discussions informelles ...

On peut parler à la fois d'un échec de conception dans ce qui aurait dû être traité comme une *soft law*, et d'un échec de communication externe par l'incapacité de l'OCDE à expliquer de façon suffisamment claire ce qu'elle recherchait à travers l'AMI.

La publication des rapports

Int. : *Les rapports des différents comités sont-ils publics ? Dans l'affirmative, des associations pourraient s'en saisir et interpeller leurs élus, ce qui accroîtrait leur impact.*

M. P. : Chaque comité décide si ses rapports doivent être publiés ou non. Un pays peut s'opposer à la publication d'un rapport au motif qu'il ne fait pas état de tel fait historique qu'il lui importe de rappeler. Le secrétariat doit tout mettre en œuvre pour lever les difficultés, car le rapport ne pourra être publié que sur décision consensuelle des membres du comité.

C. B. : En général, tout finit par être publié, à la fois sous forme papier et sur le site internet. On peut cependant regretter que seule la version finale soit diffusée, et non les étapes intermédiaires : tout chercheur sait que l'important est de comprendre comment une idée a évolué.

Le rôle des ambassadeurs

Int. : *J'ai eu l'occasion d'assister à des négociations internationales : les stratégies des fonctionnaires qui parlaient au nom du ministère de l'Industrie et des ambassadeurs qui représentaient le Quai d'Orsay étaient radicalement opposées. Les premiers menaçaient à tout instant de quitter la table de négociation s'ils n'obtenaient pas gain de cause. L'intérêt des ambassadeurs était au contraire d'empêcher tout conflit, quitte à ce qu'il ne sorte rien de la négociation, afin de continuer à être invités aux différents cocktails et de pouvoir envoyer leurs rapports au Quai d'Orsay. La place prépondérante des ambassadeurs à l'OCDE est un peu préoccupante...*

C. B. : C'est un phénomène bien connu que la bureaucratisation des institutions internationales. À l'origine, les pays membres faisaient confiance à l'OCDE et lui sous-traitaient les dossiers, mais aujourd'hui la prudence et le contrôle atteignent un seuil qui frôle

la paralysie. Par ailleurs, on pourrait estimer suffisant que le conseil d'administration d'une institution comme l'OCDE se réunisse trois ou quatre fois par an pendant une journée, et se dispense d'une représentation diplomatique extrêmement coûteuse, avec chauffeurs et appartements sur l'avenue Foch. Je me souviens avoir entendu un ambassadeur canadien évoquer, lors de son discours d'adieu, le nombre impressionnant des déjeuners, cocktails et dîners auxquels il avait participé en cinq ans... Le coût de transaction d'un tel appareil crée une grande frustration chez les chercheurs, qui se passionnent pour leur métier, mais sont confrontés à une bureaucratie de plus en plus pesante. Beaucoup d'entre eux se découragent et retournent à l'université ou vont travailler dans le privé.

Int. : *À l'époque où je travaillais pour l'OCDE, quand les membres d'un comité avaient envie d'approfondir une thématique donnée, il leur était tout à fait possible de court-circuiter le conseil et les ambassadeurs.*

C. B. : Il est vrai que personne ne contrôle complètement les comités, ni le secrétariat général, ni le conseil. Les chercheurs et les *policy-makers* continuent d'exploiter le fabuleux potentiel du travail en réseau, qui permet d'échanger les bonnes idées de façon peu coûteuse et efficace. Le conseil est d'ailleurs très mécontent de l'augmentation des contributions volontaires : au moment où il réduisait le budget de 25 % pour essayer de mieux contrôler l'institution, les contributions volontaires se sont fortement accrues. Elles s'élèvent maintenant à 30 % du budget et restreignent d'autant son pouvoir.

Rester ou non un club ?

Int. : *Existe-t-il une file d'attente pour adhérer à l'OCDE, comme pour l'Union européenne ?*

C. B. : Plus de 30 pays ont demandé à entreprendre des discussions pour devenir membres, et cette liste s'allonge continuellement. Si l'on en croit la demande du marché, notre produit doit être bon !

Int. : *À l'origine, l'OCDE comptait 24 membres. C'était un club certes un peu égoïste, puisque constitué essentiellement des pays les plus riches, mais on pouvait y mener un travail très sérieux. Si l'OCDE s'élargit, conservera-t-elle ce statut de club ?*

C. B. : Il n'y a pas d'accord, actuellement, sur la liste des pays qui devraient rejoindre l'OCDE. La plupart des grands pays membres ne souhaitent plus accueillir de petits pays : beaucoup font plutôt pression en faveur de la Chine, de l'Inde, du Brésil, de l'Argentine ou de l'Afrique du Sud. Ainsi l'OCDE pourrait véritablement devenir un lieu de négociation sur la globalisation.

Ceci ne sera cependant possible que si les pays membres, y compris les plus importants, laissent une plus grande indépendance au secrétariat général et aux comités, qui doivent rester des espaces d'échange d'idées et de questionnement, et non devenir des lieux de contrôle de la pensée d'autrui. Le conseil ne devrait donc pas exercer une surveillance aussi étroite sur le contenu du programme de travail des comités défini par le secrétariat. J'ai passé quatre ans, aux côtés de l'ancien secrétaire général, à négocier avec les pays membres le lancement d'une étude sur les biotechnologies, question à l'évidence majeure pour les sciences, l'agriculture, ou la propriété intellectuelle. Mais c'était un sujet tabou en raison de certaines considérations politiques. Quand nous avons finalement abouti, il était trop tard.

Int. : *Pour un grand pays, quel est l'intérêt d'adhérer à l'OCDE ?*

C. B. : Pour l'Inde ou pour la Chine, c'est une question de crédibilité, mais c'est aussi, même si nous avons été un peu sévères dans notre exposé, un système formidablement efficace et très peu coûteux pour obtenir des expertises. La Corée, par exemple, se sert de l'OCDE pour former ses fonctionnaires internationaux. Les Japonais envoient systématiquement pendant trois ans à l'OCDE la personne destinée à diriger les Affaires étrangères, car ils estiment que c'est la meilleure façon pour elle de bien comprendre les enjeux internationaux.

L'intérêt est encore plus évident pour des pays plus modestes, qui n'ont pas beaucoup de moyens d'expertise ni de formation. J'ai été amené à présenter les travaux de l'OCDE devant le Congrès américain et j'ai été stupéfait de la réaction des représentants de cette immense puissance : « *A quoi nous sert l'OCDE ?* » La contribution des États-Unis est de 50 millions de dollars par an, ce qui représente 24 % du budget de l'OCDE, mais reste très modeste à l'échelle de ce pays. Comment ne pas comprendre qu'il est de la responsabilité des pays riches de se préoccuper du transfert de connaissances vers les pays en développement ? Si on refuse désormais de faire entrer les petits pays à l'OCDE, on renoncera à la fonction pédagogique que cette institution a remplie jusqu'ici.

Présentation des orateurs :

Chris Brooks : travaille dans le champ de la coopération économique internationale depuis plus de vingt-cinq ans ; spécialiste de l'interaction entre la politique, les médias et les affaires internationales, il apporte des conseils sur les interfaces entre politique, gouvernement et société ; il a été conseiller stratégique de différents responsables de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de grandes entreprises privées ; ancien directeur des affaires publiques et de la communication à l'OCDE, il a une large expérience de la mise sur pied de recherches sur l'international et les politiques publiques de développement ; il a créé et dirigé un certain nombre d'organisations à but non lucratif œuvrant dans le domaine de la formation et de l'emploi des jeunes.

Mario Pezzini : est entré à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 1995 comme administrateur principal chargé des activités sur les quartiers urbains en difficulté ; chef du Programme de développement rural de l'OCDE de 1996 à 1999 ; depuis 1999, il était chef de la Division compétitivité et gouvernance régionales, et a été nommé le 1^{er} février 2007 directeur-adjoint au sein la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE ; avant de rejoindre l'OCDE, il a été professeur d'économie industrielle à l'École nationale supérieure des mines de Paris, et dans des universités américaines et italiennes ; il a commencé sa carrière comme économiste à Nomisma en Italie et manager au sein du gouvernement régional d'Émilie-Romagne.

Diffusion mars 2008