

L'OCDE, SITE DE GOUVERNANCE GLOBALE ?

Nicola BONUCCI*

Directeur des affaires juridiques de l'OCDE

et

Jean-Marc THOUVENIN

Professeur à l'Université Paris Ouest Nanterre la Défense, Directeur du CEDIN

Un regard sur les cinquante années qui viennent de s'écouler montre que l'OCDE a connu une évolution tout à fait considérable du rôle qu'elle joue sur la scène internationale¹.

A la suite de l'OECE qui avait pour fonction d'administrer l'aide nord-américaine consentie aux Européens dans le cadre du plan Marshall, l'OCDE a d'abord été surtout utilisée dans les années 1960 comme un outil de consolidation des économies de ses membres, même si la Convention sur la constitution de l'OCDE prévoyait d'emblée que parmi ses objectifs figurait celui de « *contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que non membres, en voie de développement économique* »². L'OCDE était alors vue comme un forum intergouvernemental où se rencontraient et apprenaient à se connaître les responsables des politiques économiques de ses membres, rencontres qui avaient vocation à permettre « *l'apprentissage ... d'une "culture" internationale* »³ d'essence libérale. Par ailleurs, son approche la conduisait à

* Les opinions de N. Bonucci ne sont que personnelles et ne sauraient nécessairement représenter les opinions et vues des pays membres de l'OCDE ou de l'Organisation.

¹ Voir entre autres J. CLIFTON et D. DIAZ-FUENTES, « From 'Club of the Rich' to 'Globalisation à la carte' ? Evaluating Reform at the OECD », *Global Policy*, 2011, 2:3, pp. 300-311. Pour une présentation plus générale de l'évolution récente de l'OCDE voir D. BOCQUET, *Pour une mondialisation raisonnée - Les révolutions discrètes de l'OCDE*, La Documentation Française, 2012.

² Sur le rôle de l'OCDE en matière d'aide au développement durant les années 1960, voir P. CAROLL, A. KELLOW, *The OECD, A Study of Organisational Adaptation*, Edward Elgar Publishing Limited, 2011, pp. 59-62. H. Chavranski écrit de son côté que « [l']affirmation de solidarité ne s'est cependant guère traduite par des actions concrètes au cours des trente premières années d'activité de l'organisation qui s'est en effet préoccupée principalement des problèmes, difficultés et évolutions de ses seuls Etats membres jusqu'à la fin des années 1980, ne traitant des pays extérieurs que dans la mesure où leur situation avait un impact sur l'économie des pays membres eux-mêmes ; c'est sans doute le domaine où les résultats enregistrés par l'OCDE sont restés les plus modestes par rapport aux objectifs affichés à l'origine », H. CHAVRANSKI, *L'OCDE au cœur des grands débats économiques*, La Documentation française, 1997, p. 18.

³ H. CHAVRANSKI, *op. cit.*, p. 27.

SFDI - OCDE - JOURNÉE DE PARIS

s'intéresser prioritairement, ce qui était naturel pour une organisation internationale, à la mise en place, ou au moins à la négociation, de normes d'encadrement des relations internationales⁴. Certaines parmi ses premières réalisations majeures en sont l'expression, comme les Codes de l'OCDE de libéralisation des mouvements de capitaux et des opérations visibles courantes de 1961, ou le modèle de convention fiscale internationale sur la taxation des revenus du capital et du travail de 1963.

Sans entrer dans des détails, notamment historiques, que le format de ce rapport ne permet pas d'aborder, on peut observer, cinquante années après, que même si ses objectifs fondamentaux n'ont pas changé⁵, l'OCDE a évolué sur les aspects qui viennent d'être évoqués. D'abord, elle s'est non seulement élargie, passant de vingt à trente-quatre membres, mais elle a aussi su orienter ses travaux de manière à y intéresser bien plus d'Etats et d'intervenants que ses seuls Etats membres. C'est ainsi par exemple que, comme elle le souligne dans sa documentation, « [l]a plupart des pays de l'ancien bloc soviétique ont soit adhéré à l'OCDE, soit adopté ses normes et principes visant à atteindre ses buts communs »⁶. Plus généralement, ce sont aujourd'hui toutes les économies de marché qui intéressent l'OCDE. Autre évolution, même si elle reste impliquée dans la coordination des politiques économiques, elle place désormais « *more stress on good national Policy than on coordinated international action* »⁷, ceci notamment dans l'optique d'aider les Etats à l'ajustement de leurs économies aux besoins de l'économie de marché⁸. Dans cette perspective, l'OCDE s'est par exemple dotée d'une Direction de la gouvernance publique et du développement territorial (GOV) dont la mission est d'aider les pays à adapter l'organisation de la conduite du secteur public à l'évolution de la société, ou encore une Direction de l'éducation. Ceci a conduit à s'intéresser de très près aux politiques publiques.

L'évolution de l'OCDE et la place que ses travaux occupent dans le paysage mondial après cinquante ans d'existence sont visibles, mais ne sont évidemment pas le seul phénomène qui conduise à repenser la manière dont on conçoit

⁴ Evoquant le rôle de l'OCDE dans les années 1960, P. CAROLL et A. KELLOW soulignent que « the OECD's work, while often focused upon research for policy-oriented purposes, was also about the negotiation of international agreements in the form of its decisions or, more frequently, in the shape of agreed positions endorsed by its members that took form in other international organisations, not in the OECD » (P. CAROLL, A. KELLOW, *The OECD, A Study of Organisational Adaptation*, Edward Elgar Publishing Limited, 2011, p. 63).

⁵ *Ibid.*, p. 257.

⁶ OCDE, *Des politiques meilleures pour une vie meilleure*, 2011, p. 10.

⁷ R. WOLFE, « From Reconstructing Europe to Constructing Globalization », in R. MAHON and S. MCBRIDE, *The OECD and Transnational Governance*, UBC Press, 2008, pp.25-42, p. 28. M. OUGAARD relève que c'est dans les années 1980 que « it was realized that economic internationalization presented a new kind of challenge because of the blurring of the dividing line between domestic and international policies » ; M. OUGAARD, « The OECD's Global Role : Agenda Setting and Policy Diffusion », in K. MARTENS, A.P. JAKOBI, *Mechanisms of OECD Governance*, Oxford, 2010, pp. 26-48, p. 36.

⁸ OCDE, *Des politiques meilleures pour une vie meilleure*, 2011, p. 10.

⁹ P. CAROLL, A. KELLOW, *The OECD, A Study of Organisational Adaptation*, Edward Elgar Publishing Limited, 2011, p. 16.

LE POUVOIR NORMATIF DE L'OCDE

l'organisation politique mondiale au XXI^{ème} siècle, laquelle n'est plus tout à fait, c'est le moins que l'on puisse dire, telle qu'elle fut posée au sortir de la seconde guerre mondiale. Bien d'autres réalités structurent désormais le paysage qui devient d'ailleurs assez complexe à appréhender. Citons pour exemple la multiplication extraordinaire des intégrations régionales au rang desquelles figure bien évidemment l'Union européenne ; l'accession au rang de puissances économiques de premier plan d'Etats que l'on qualifie pourtant encore souvent « d'émergents » ; la rapidité de la circulation de l'information, dans quelque domaine que ce soit, et la facilité avec laquelle chacun peut désormais y accéder ; la multiplication des forums de gouvernance, qui consolide mais peut aussi conduire à obscurcir l'architecture de gouvernance globale et sa lisibilité. La crise profonde que traverse actuellement le système monétaire et financier international ajoute à la confusion.

Dans ce paysage mouvant, la question suggérée par le thème du présent rapport est celle de la place que l'OCDE occupe. A vrai dire, on ne saurait penser l'OCDE dans la gouvernance globale en disant qu'elle est « plus » ou « moins » centrale. Ceci aurait d'autant moins de sens que le principe même de la « gouvernance » est de reposer non pas sur la centralisation et la hiérarchie mais sur une nébuleuse de mécanismes de régulation⁹, dont on juge la pertinence surtout à l'aune de leurs résultats. La question n'est donc pas vraiment de déterminer la place ou « le rang » occupé par l'OCDE, mais plutôt de savoir si l'OCDE est, comme elle le prétend, une place, un lieu, ou site, si l'on préfère, où la gouvernance globale s'envisage, s'élabore, et se met en œuvre.

C'est précisément ainsi que l'OCDE aime à se décrire : comme un « hub » de gouvernance globale, une « *plaque tournante pour la mondialisation* » comme le souligne le Guide de l'OCDE de la délégation suisse près l'OCDE¹⁰, ou encore une « *plate-forme mondiale de dialogue et de débat sur les questions de politique économique* », selon le rapport du Secrétaire général de l'OCDE aux Ministres de 2011¹¹, c'est-à-dire comme un lieu où les connaissances, les idées et les projets se rencontrent afin de rendre intelligible le phénomène de globalisation et d'élaborer les méthodes et normes nécessaires à l'encadrer dans la perspective qui est réputée structurer son action, celle de générer des « *politiques meilleures pour des vies meilleures* »¹².

Il n'est pas certain que cette ambition corresponde tout à fait à l'image que s'en fait l'administration française. Sur le site internet « France Diplomatie », un article daté de 2010 présente « *L'OCDE dans la gouvernance mondiale* » en soulignant qu'elle souhaite « *devenir le "secrétariat de la mondialisation" au service du rapprochement entre les économies développées et les économies*

⁹ R. MAHON et S. MCBRIDE, *op. cit.*, p. 6.

¹⁰ p. 4 ; disponible à <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00527/04228/index.html?lang=fr>

¹¹ p. 32.

¹² Pour la position globale des pays membres de l'OCDE, voir le document *Vision d'avenir pour l'OCDE à l'occasion de son 50^{ème} anniversaire* ; <http://www.oecd.org/dataoecd/36/46/48065013.pdf>

SFDI - OCDE - JOURNÉE DE PARIS

émergentes »¹³. Au-delà de son caractère anecdotique, ce décalage, au moins apparent, entre la perception que l'OCDE et certains de ses membres ont d'elle révèle tout l'intérêt de la question que l'on se propose de traiter, qui ici est de savoir dans quelle mesure la vision que l'OCDE a d'elle-même correspond à une réalité concrète.

A priori, il faut reconnaître que la vision d'une OCDE « hub de gouvernance globale » se confirme, au moins partiellement. Les réalisations dont elle peut se targuer, et dont il a largement été question au cours de cette journée, montrent son aptitude à générer des normes, standards, codes, *guidelines* et autres *best practices* qui sont tout à la fois utiles et utilisées dans le monde globalisé. Mais cette image semble aussi être à certains égards autant une aspiration qu'une réalité solidement établie. Elle est potentiellement contrariée pour l'essentiel par deux obstacles que sont d'une part la représentativité géopolitique limitée de l'OCDE et d'autre part la « concurrence » exercée par d'autres forums de gouvernance mondiale.

C'est autour de cette tension qui existe entre, d'un côté, la qualité revendiquée par le « *think tank* » quinquagénaire qu'est l'OCDE, et, de l'autre, la question de la légitimité « politique » de l'action qu'elle promet et de la place qui lui est assignée par la Communauté internationale, que la réflexion peut être conduite. Dans cette perspective on présentera d'abord en quoi l'OCDE est attractive comme site de production de « normes » globales (la notion de norme étant ici entendue au sens substantiel du terme) (I), ensuite dans quelle mesure cette attractivité se heurte à des limites, dont il conviendra de mesurer la solidité (II).

I. L'ATTRACTIVITÉ DE L'OCDE COMME SITE DE PRODUCTION DE NORMES GLOBALES

L'OCDE présente des atouts en tant que lieu de production de normes globales pour une série de raisons à la fois liées à sa structure organique (§ 1) et à ses méthodes de travail (§ 2), à sa fonction (§ 3), et à l'aptitude de ses travaux à répondre à des attentes (§4) – laquelle aptitude est évidemment la conséquence des considérations précédentes.

§ 1. Organisation

Sur le plan de son organisation, si l'OCDE présente une structure *a priori* classique son fonctionnement l'est moins. Si, en effet, le Conseil est l'équivalent ce que l'on appellerait, dans d'autres organisations, l'Assemblée générale, puisque chaque membre y dispose d'un siège et d'une voix¹⁴, et que la décision s'y prend en principe par consensus, cette règle ne paralyse toutefois pas son

¹³ http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/affaires-economiques-internationales_901/gouvernance-economique_20302/ocde-dans-gouvernance-mondiale_20306/index.html

¹⁴ Aux termes du Protocole n°1 du 14 décembre 1960, la Commission européenne peut participer aux travaux du Conseil mais n'y dispose pas de voix.