

## Le crédit vacillant de l'expert

L'OCDE face au chômage dans les années 1990 et 2000

**Vincent GAYON**

*Vincent GAYON est doctorant à l'Université Paris Dauphine. Il y prépare actuellement en tant qu'ATER une thèse de sociologie politique traitant de l'évolution de l'expertise de l'OCDE sur le chômage, sous la direction de Brigitte Gaiiti. Il est rattaché à l'Institut de Recherche Interdisciplinaire de Sciences Sociales, UMR CNRS 7170. Depuis ses mémoires de recherche, il poursuit une sociologie des discours savants et des politiques transnationales. Il a récemment publié « Un atelier d'écriture internationale : l'OCDE au travail » dans Sociologie du travail, 51 (3), 2009, p. 324-342, lauréat du Prix « Jeune Auteur ».*

*« De plus, lorsqu'il apparaît que ces effets désirés ne se produisent pas, qu'ils refusent en quelque sorte de se manifester, le fait qu'ils étaient escomptés à l'origine tend non seulement à tomber dans l'oubli, mais à être refoulé dans les limbes de l'inconscient. Il ne s'agit pas simplement d'un moyen, pour les agents responsables des décisions prises, de garder la tête haute ; c'est, pour ceux qui leur succèdent à la tête d'un nouvel ordre social, le moyen essentiel de se convaincre de sa légitimité. Est-il un régime qui puisse survivre longtemps à la double constatation qu'il doit son existence à la ferme conviction qu'il résoudra certains problèmes, et qu'il n'en fait rien, rigoureusement rien ? »*

*Albert Hirschman*

*« Il paraît que la crise rend les riches plus riches et les pauvres plus pauvres. Je ne vois pas en quoi c'est une crise. Depuis que je suis petit, c'est comme ça. »*

*Michel Colucci*

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est devenue un véritable promoteur de politiques publiques dans les domaines les plus variés (environnement, management public, migrations, etc.). Le « noyau dur » de son expertise demeure toutefois les politiques économiques. On s'intéressera ici à la manière dont l'institution a traversé dans les années 1990 la montée du chômage dans la majorité de ses 25 pays membres. Dans quelle mesure le problème du chômage, sa gravité et sa durée, met-il à l'épreuve ce type d'organisation internationale structurellement placée en situation d'« expertise » économique ? Comment s'est jouée sa crédibilité d'« expert » face à un problème qui dure et s'accroît, et quand votre clientèle s'est alignée sur vos préconisations sans résultat notable, ou en obtient de meilleurs lorsqu'elle s'en éloigne ? Ces questions typiques du « *problem solving* » méritent d'être sociologisées et historicisées en suivant la « carrière » de l'OCDE dans la gestion d'une telle crise routinière <sup>1</sup>.

On se propose dans cette perspective d'analyser certains des processus de production et de légitimation complexes de cette expertise internationale, en particulier les rapports qu'elle entretient à l'égard des « faits » ou des « résultats » économiques tels qu'ils sont construits dans les champs politiques et bureaucratiques des Etats membres, ou à l'égard de protestations internationales relayées dans les champs journalistiques. L'enrôlement des délégations nationales et des médias, qui constitue d'ordinaire l'une des forces de cette organisation internationale, semble en effet se transformer en contrainte dans la seconde moitié des années 1990 et pousser l'organisation à se repositionner, voire à se réinventer, sur la question sociale et sur de nouveaux terrains. On assiste alors à une inflexion de l'expertise de l'OCDE, impliquant une transformation de ses priorités voire de certains de ses diagnostics et qui trouve sa source dans sa sensibilité ponctuellement exacerbée à la politique. Ni tout puissant, ni totalement asservi, ni parfaitement homogène, l'expert international se voit ainsi (com)pris – c'est là notre hypothèse – dans un maillage d'acceptabilité politique plus ou moins serré qui vient définir ses marges de jeu et d'initiative institutionnels pour dire et prescrire l'ordre économique <sup>2</sup>.

1. L'expertise n'est pas tant une propriété intrinsèque de certains acteurs qu'une situation et un processus dans lesquels ceux-ci se trouvent pris, et dont ils se saisissent, lorsque « savoir scientifique » et « demande politique », « analystes » et « praticiens », etc. se configurent : Chevalier J., « L'entrée en expertise », *Politix*, 36, 1996, p. 33-50 ; Robert C., « Expertise et action publique », in Borraz O., Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Science Po, 2008, p. 309-335. Le rapport contraignant à l'action publique et donc à l'Etat (savoirs d'Etat, science camérale), qui ouvre parfois à l'institutionnalisation de disciplines scientifiques, est pointé dans le concept d'« intelligence » à la différence de celui d'« expertise » : Rosental P.-A., *L'intelligence démographique. Sciences et politiques des populations en France (1930-1960)*, Paris, Odile Jacob, 2003 ; Buton F., « De l'expertise scientifique à l'intelligence épidémiologique : l'activité de veille sanitaire », *Genèses*, 65 (4), 2006, p. 71-91.

2. Dans une perspective proche de l'école des *bureaucratic politics* et portant sur des institutions « missionnaires » ou « *idea-infused* » : Drezner D. W., « Ideas, Bureaucratic Politics, and the Crafting of Foreign Policy », *American Journal of Political Science*, 44 (4), octobre 2000, p. 733-749. Sur « l'effet de théorie » en matière économique, parmi une littérature abondante :

La compréhension du parcours de l'OCDE passe par une analyse *continue* et *élargie* de la production de son « expertise de crise » et de ses soutiens. Il faut à la fois prendre au sérieux et mettre en question les temporalités opérationnelles telles que (se) les donnent l'institution ces années-là sur les questions d'emploi et de chômage. L'OCDE sépare d'un côté la « *conception programmatique* » des recommandations sur l'emploi, dite *Jobs study* ou *Etude sur l'emploi* (1992-1994), et de l'autre, leur « *mise en œuvre* », dite *Jobs strategy* ou *Stratégie pour l'emploi* (1995-2006). Si comme rapport international la *Jobs study* s'inscrit bien dans une dynamique d'écriture *endogène*, elle offre d'ores et déjà à l'organisation l'occasion de tisser des liens avec l'*extérieur* : avec ses mandants dans l'écriture même du rapport, mais aussi avec différents organes de presse qui la font exister publiquement d'un seul bloc. La période suivante de « *mise en œuvre des recommandations* » incline quant à elle à penser l'action de l'OCDE comme étant dirigée de l'*interne* (OCDE – donneur d'ordre) vers l'*externe* (les gouvernements – maîtres d'œuvre). Or, elle est marquée par de nouvelles modalités de discussions *en interne* face aux délégations qui vont peser sur le « *programme d'implémentation* ». Enfin une temporalité enchâssant la précédente se dégage sur un tout autre terrain que le chômage : la stigmatisation politique du rôle de l'OCDE dans la libéralisation des mouvements d'investissements internationaux concourt en effet puissamment à décrédibiliser dans sa globalité l'expert et ses productions et l'enjoint à se préoccuper à nouveaux frais de la « question sociale »<sup>3</sup>.

### Une expertise de crise : la *Jobs study* (1992-1994)

L'*Etude sur l'emploi* rompt à un double niveau avec la routine des publications ocdéennes. En tant que rapport « *horizontal* » commandé par le Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres, il mobilise dans sa rédaction certains départements et comités clés de l'Organisation deux années durant (1992-1994). Dans son utilisation et avant même sa publication, cette étude constitue un instrument de visibilité exceptionnelle pour l'Organisation dans

---

Campbell J. L., « Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy », *Theory and Society*, 27 (3), juin 1998, p. 377-409 ; Lordon F., « Croyances économiques et pouvoir symbolique », *L'Année de la régulation*, 3, 1999, p. 169-207 ; Kus B., « Neoliberalism, Institutional Change and the Welfare State : The Case of Britain and France », *International Journal of Comparative Sociology*, 47 (6), 2006, p. 488-525 ; MacKenzie D., Muniesa F., Siu L., *Do Economists Make Markets ? On the Performativity of Economics*, Princeton, Princeton University Press, 2007. Mais l'analyse doit aussi intégrer les effets de la réussite sociale (ou de l'échec) des idées sur la théorie. C'est ici dans les transactions avec l'univers politique et bureaucratique que « la » science économique trouve à s'homogénéiser et à « s'universaliser ». Sur des terrains comparables : Fourcade M., « The Construction of a Global Profession : The Transnationalization of Economics », *American Journal of Sociology*, 112 (1), juillet 2006, p. 145-194 ; Serré M., « De l'économie médicale à l'économie de la santé. Genèse d'une discipline scientifique et transformations de l'action publique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 143 (1), 2002, p. 68-79.

3. Les développements se fondent sur les archives déclassifiées des services de l'OCDE mobilisés sur ces questions (cotées pour l'essentiel « EUS »), une revue de presse internationale, ainsi que des entretiens semi-directifs avec des membres de l'OCDE et de délégations. Les extraits en anglais ont été traduits par nous.

les médias et les sommets internationaux : il s'agit de faire vivre l'expertise, autant que l'expert, *hors les murs* du Château de la Muette.

*Un décalogue « universel » de remèdes*

Avec l'*Etude sur l'emploi*, dont la préparation commence au début des années 1990 et qui sera publiée en 1994 et 1995 en plusieurs tomes, c'est bien le caractère systématique ou maximaliste d'un programme « réformateur » sur l'emploi et le chômage qui est consacré publiquement, et de façon assez inédite, dans un décalogue de « recommandations » susceptible d'être administré à tous les pays membres. Tout indique que ce tournant spectaculaire des manières de faire n'implique guère un tournant des manières de voir : le décalogue ne traite que fort peu de la politique macroéconomique (deux recommandations sur dix, se concentrant résolument sur une croissance non inflationniste) et se consacre pleinement à la restructuration du marché du travail défendue comme une « lutte contre les rigidités structurelles », dont les grandes lignes avaient été définies dès les années 1980<sup>4</sup>. La rédaction de la *Jobs study* cristallise en interne la domination du Département Economique (ECO) de l'OCDE sur le propre terrain du Département Emploi (DEELSA) : ECO reste le principal pourvoyeur de données et d'analyses dans la phase de gestation du rapport et l'interlocuteur privilégié des Ministères des finances par le biais de son Comité de politique économique (CPE). Cette asymétrie structurelle vient cadrer l'espace de discussion sur une ligne macroéconomique « néo-libérale »<sup>5</sup>. L'une des conditions de possibilité de la montée en généralité « universelle » réside dans le travail en comités qui met classiquement en présence des permanents de l'OCDE et des délégués des États membres dans un travail de réécriture des brouillons du rapport. Ces transactions se concentrent sur certains passages jugés indéliçables pour les gouvernements, mais ne mettent en question aucun des cadres macroéconomiques de l'*Étude* qui sont pour l'essentiel, largement partagés par les délégués des Ministères de l'économie. Ce partage confidentiel des responsabilités permet d'établir les soutiens nationaux à l'expertise ocdéenne, tout en accordant à cette dernière la possibilité de s'universaliser et de s'affermir<sup>6</sup>.

4. Cette volonté de rendre « le travail payant », ou si l'on préfère « rémunérateur » ou « attractif » (« *make work pay* ») passe ainsi par la révision des « systèmes d'indemnisation du chômage et des prestations connexes » et par l'action à mener « sur les politiques actives du marché du travail [pour] les rendre plus efficaces ». La baisse du chômage suppose aussi « la réforme des dispositions de protection du travail qui inhibe l'expansion de l'emploi dans le secteur privé », « l'accroissement de la flexibilité du temps de travail (aussi bien à court terme que sur la durée de la vie active) dans le cadre de contrats conclus de gré à gré entre travailleurs et employeurs » et « l'entretien d'un climat favorable à l'esprit d'entreprise » (OCDE, *Etude sur l'emploi*, Paris, OCDE, 1994).

5. Ce label fait évidemment enjeu et demeure banni des discussions et des rapports à l'OCDE.

6. Pour l'analyse du processus d'écriture non linéaire et conflictuel de ce rapport « horizontal » : Gayon V., « Un atelier d'écriture internationale : l'OCDE au travail. Éléments de sociologie de la forme rapport », *Sociologie du travail*, 51 (3), 2009, p. 324-342.

Alors même que le processus d'écriture terminal se poursuit entre experts, s'enclenche une première phase de « commercialisation »<sup>7</sup> de la *Jobs study*. Le service de l'OCDE spécialement affecté aux « relations publiques » cherche à intéresser certains journalistes à six mois de la présentation finale du rapport aux ministres. Les stratégies de communication développées rendent explicites certains objectifs institutionnels. Un délégué canadien les expose sans ambages : « montrer à nos publics que l'OCDE a durement travaillé sur une question cruciale pour nous tous, sera la plus importante partie de notre message, peut-être même sera LE message, aussi important que les conclusions de l'Etude elles-mêmes. » Ces propos seront mis en exergue de la « stratégie d'information publique » préconisée par le responsable de la division presse<sup>8</sup>. La *Jobs study* devient avant tout l'instrument de visibilité ou d'affichage de l'institution, supplantant presque en finalité le contenu de l'expertise produite. La question de l'intéressement d'audiences variées (« nos publics »), de la temporalité de publicisation et du choix des acteurs autorisés à « communiquer » s'avère alors cruciale. La difficulté à surmonter est bien de faire parler de l'Etude sans interférer avec le processus de coproduction interne en cours d'achèvement. C'est au Secrétaire général (SG) placé en position d'arbitre et d'interlocuteur quasi-unique des journaux sélectionnés (*Financial Times*, *Le Figaro*, *Handesblatt*) de résoudre cette injonction contradictoire. Si l'organisation par son service communication tente ainsi de contrôler sa parole publique, de réduire le « bruit » institutionnel en n'accordant qu'avec parcimonie les titres-à-parler et les terrains de discussion – en ce sens, elle essaie au moins en visée d'« émettre la réception » de l'Etude<sup>9</sup> et de se produire comme « auteur » homogène –, il reste que les interactions avec les journalistes font surgir des débordements : aux antipodes du décalogue ocedéen, le *Financial Times* titre ainsi que « l'OCDE veut taxer le capital pour relancer l'emploi »<sup>10</sup>. L'article va être aussitôt repris (souvent sans référence) dans *Les Echos*, *La Tribune Desfossés*, *The Guardian* ou *Dagens Nyheter*<sup>11</sup>. Les contresens ou les

7. « Commercialisation : Usuel. Ensemble des activités et des opérations qui interviennent depuis et y compris la conception d'un produit ou d'un service jusqu'à sa destruction par le consommateur. » (Leduc, via Lauzel-Muss, 1970, cité dans le *Trésor de la langue française*).

8. Rentschler J., « Jobs study : A Public Information Strategy », 11 janvier 1994.

9. Le Grignou B., Neveu É., « Émettre la réception. Préméditation et réceptions de la politique télévisée », *Réseaux*, 11 (2), 1993, p. 65-97.

10. Goodhart D., Balls E., « OECD employment study recommends higher capital tax », *The Financial Times*, 24 janvier 1994.

11. Royo M., « Pour financer la baisse des charges sociales. L'OCDE propose de taxer les revenus du capital, la consommation ou l'énergie », *Les Echos*, 26 janvier 1994 ; *La Tribune Desfossés* titre « Emploi : pouvoir cherche solution désespérément » en évoquant la réunion d'un comité interministériel sur l'emploi par E. Balladur (alors Premier ministre), et précise en lancement d'article : « Les pistes suivies par le gouvernement sont ténues : remboursement de la TVA accéléré, emplois dans les services et développement de l'apprentissage [...]. Un projet de rapport de l'OCDE préconise de taxer le capital pour alléger le coût du travail », ou dans un article connexe : « OCDE : il faut taxer le capital pour alléger le coût du travail [titre de l'article]. Dans une étude à paraître en juin prochain, l'OCDE prône un alourdissement de la

ruses déployées par les journalistes pour déjouer le formatage océdéen au moment de produire leurs articles sont néanmoins perçus en interne comme secondaires au regard des profits reconnus de visibilité : un article à la « une » du *Financial Times* ou une interview du SG pour *BBC World* ne se refusent pas <sup>12</sup>. Il semble donc, dans ces circonstances, que le circuit de transactions symboliques avec les journalistes semble inévitablement produire une plus-value ou constituer un jeu à somme positive pour l'organisation. À tout prendre, mieux vaut pour la division presse une couverture forte et parfois trompeuse ou apocryphe que pas de couverture du tout. Les techniques employées de captation de l'attention médiatique participent ainsi de la production de la valeur de l'objet rapport et de l'expert qui le porte <sup>13</sup>.

### *Un ticket d'entrée aux G7 Emploi*

Les présentations anticipées de la *Jobs study* dans divers colloques internationaux permettent aussi d'entretenir et de mobiliser un capital informationnel intergouvernemental pour l'institution. C'est par exemple l'intention de l'administration Clinton (fraîchement installée) d'organiser un sommet du G7 sur l'Emploi qui est confirmée, au titre de la confiance, par la chef d'équipe de Robert Reich (alors secrétaire d'État au Travail). Cette dernière met aussi en avant la portée du conflit relatif opposant le Département d'État au travail au Cercle des conseillers économiques du Président. Dans cette initiative présidentielle et ces arbitrages intra-gouvernementaux, l'OCDE fournirait selon elle une ressource utile grâce à la *Jobs study* <sup>14</sup>. Portée au niveau du G7, l'*Étude* de l'OCDE y connaîtrait une légitimité et une visibilité institutionnelles maximales. L'organisation est alors suspendue à l'annonce de Bill Clinton pour exercer son « rôle d'éclairer » <sup>15</sup> et marquer des points face au Fonds monétaire international (FMI), à la Banque mondiale (BM) ou à l'Organisation internationale du travail (OIT). Dans un laps de temps assez court, ce sont deux sommets du G7 qui vont en fait être consacrés à l'emploi : à peine élu en 1993, le Président démocrate reprend une idée du ministre japonais du Travail et annonce l'invitation conjointe à Détroit pour mars 1994 des ministres du Travail et des ministres de l'Économie des pays du G7 <sup>16</sup> ; initiative aussitôt reprise par Jacques Chirac avec le G7 Emploi à Lille au printemps 1996, en associant de façon inédite l'OIT sur la question des « droits sociaux

---

*fiscalité sur le capital afin de diminuer le coût non salarial du travail. Et stimuler l'embauche.* » (D. B., *La Tribune Desfossés*, 25 janvier 1994) ; Bummer A., « Dublin device », *The Guardian*, 25 janvier 1994.

12. « Même avec le titre à la une mensonger, le point de vue de la Division Presse est que cet article ne pouvait pas mieux convenir à notre programme et à notre message imposés [...] » (Rentschler J., « Jobs study : Financial Times article », 24 janvier 1994)
13. Problématique transposable à d'autres biens symboliques : Michaud É., « Capitalisation du temps et réalité du charisme », in P. Encrevé, R.-M. Lagrave (dir.), *Travailler avec Bourdieu*, Paris, Flammarion, 2003, p. 281-288.
14. Brooks C. W. à Alexander T. J., « Employment summit », 28 juillet 1993.
15. Rentschler J., « Sommet G7 sur l'emploi », 6 juillet 1993.
16. Au même moment se tient à l'ONU un « Sommet mondial pour le développement social ».



*fondamentaux* ». Dans les deux cas, il s'agit dès leur prise de fonction pour les exécutifs états-uniens et français de se saisir bruyamment de la question du chômage et de la placer en tête des agendas politiques nationaux et internationaux. La déclaration du secrétaire d'État au Trésor, Lloyd Bentsen, pour la clôture du sommet de Détroit consolide la ligne d'action économique préconisée dans la *Jobs study* en inscrivant la lutte contre le chômage façon « néo-démocrates » dans le sillage des administrations républicaines précédentes, en particulier en stigmatisant les politiques budgétaires et monétaires telles qu'elles avaient pu être discutées dans l'enceinte du G5 et du G7 depuis 1975<sup>17</sup>. Dans sa phase la plus « universelle », l'expertise de l'OCDE puise donc sa force sociale dans les soutiens institutionnels et gouvernementaux innervant son écriture, et dans la capacité de l'Organisation à présenter des travaux sans aspérité dans des sommets mondiaux et sur différentes scènes médiatiques.

### Une expertise tenace : la *Jobs strategy* (1995-1998)

Le Conseil de l'OCDE au niveau des ministres approuve en juin 1994 la prolongation du mandat de l'organisation pour assurer l'« implémentation » des recommandations. Devant donner des conseils plus ciblés selon le cahier des charges maximaliste établi dans la *Jobs study*, l'OCDE – et, plus précisément, le Département économique et son Comité de politique économique qui supervisent cette fois en solitaire la *Jobs strategy* – se heurte progressivement à certaines priorités en matière de lutte contre le chômage qui émergent des jeux politiques nationaux. Pour une organisation qui vient de s'engager toute entière sur un « programme réformateur » relativement précis et instrumenté, se joue donc, par un décalage avec certaines lignes d'action nationales, un risque d'affaiblissement des soutiens à son expertise.

#### *L'OCDE prise à contre-pied : le programme ocdéen à l'épreuve des « faits » économiques nationaux*

Si, aux Etats-Unis, B. Clinton semble inscrire son action dans « le programme d'activation du marché du travail » de l'OCDE en promettant dès sa campagne électorale de 1992 de mettre fin à l'assistance sociale traditionnelle (« *Welfare as we know it* ») par le désengagement de l'Etat fédéral dans l'aide sociale et la réhabilitation du programme nixonien du « *Workfare* »<sup>18</sup>, au Royaume-Uni, le Premier ministre travailliste nouvellement élu, adoptant une ligne analogue (« *Welfare to work* »), se détache, quant à lui, sur un point

17. « Déclaration du secrétaire d'Etat au Trésor pour le compte de la Conférence du G7 Emploi de Détroit », Michigan, 15 mars 1994. Dans sa déclaration d'ouverture, Bill Clinton avait quant à lui mis l'accent sur la nécessité des économies à s'adapter au changement et pointé le progrès technologique comme élément central dans l'explication du chômage.

18. Boychuk G., « À la remorque de l'OCDE ? Sécurité du revenu et valorisation du travail au Canada et aux Etats-Unis », *Lien social et Politiques*, 45, 2001, p. 41-53.

exemplaire des préconisations océdéennes en introduisant un salaire minimum. Le traditionnel « bon élève » européen voit néanmoins ses performances sur le front de la lutte contre le chômage s'améliorer (entre 1994 et 1999, et selon les chiffres de l'OCDE : - 3,5 %<sup>19</sup>). Un haut fonctionnaire du ministère du Travail français, amené à dialoguer dans l'enceinte océdéenne, peut ainsi se souvenir combien « *cette décision du gouvernement travailliste qui est une des premières qu'il ait prises, met complètement en porte-à-faux l'OCDE car elle avait basé toute son argumentation sur le fait que les pays anglo-saxons n'avaient pas de législation sur le salaire minimum. [...] Je pense que la création d'un SMIC en Angleterre a dû déstabiliser les tenants de la politique économique hyper libérale, donc ils ont essayé de chercher d'autres thèmes* »<sup>20</sup>. Le responsable de la représentation des syndicats à l'OCDE précise, lui aussi, que l'expérience britannique offre de nouvelles ressources argumentatives pour défendre l'existence du salaire minimum : « *L'emploi de ces groupes de travailleurs continuait de monter très très fort. En fait ces travailleurs n'avaient pas été payés à leur productivité, c'était un "economic rent" qui allait vers les employeurs surtout dans les secteurs où les travailleurs étaient exploités : beaucoup d'immigrés, beaucoup de femmes, beaucoup de groupes qui n'avaient pas de protection. [Cette réforme sur le salaire minimum] c'était un succès. Alors ça a un peu retourné les questions sur les salaires minimums, de quelle manière ils sont déterminés* »<sup>21</sup>. Dans la même période, c'est encore le gouvernement néo-zélandais qui abroge les *Employment Contract Acts* de 1991 qui déréglementaient le marché du travail, et diminue son chômage (- 1,4 %). Enfin en France, les lois Robien et Aubry enclenchent dès 1996 une politique de l'emploi utilisant le « levier » de la réduction du temps de travail (réprouvé dans la *Jobs study*), et accusent d'un bilan positif sur la productivité et le niveau de chômage (- 1 % sur la période ; et cette fois selon la DARES, entre 300 000 et 600 000 emplois créés fin 2000). Un négociateur français, envoyé à l'OCDE par la DARES pour défendre le point de vue gouvernemental au moment de l'examen annuel de la France et amender les *Perspectives de l'emploi* de l'OCDE (publication annuelle du DEELSA), se souvient à quel point ces « *bons résultats* » permettaient de réaffirmer le bien fondé de cette politique économique face aux préconisations océdéennes :

« C'était plus facile de se rendre à l'OCDE dans les années 1998-1999, parce que là on créait beaucoup d'emplois, même si c'était avec la durée du travail [...]. C'était plus difficile pour l'OCDE de dire que notre modèle ne tenait pas la route. Dans les années 1994-1995, c'était plus difficile parce qu'on ne créait pas beaucoup d'em-

19 . OCDE, *Perspectives de l'emploi*, Paris, OCDE, 2000. Les autres chiffres cités sont tirés de cette étude.

20 . Entretien avec Claude Seibel, directeur-fondateur de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), en fonction dans la période considérée, mars 2007.

21 . Entretien avec John Evans, directeur du Comité consultatif syndical de l'OCDE (TUAC), octobre 2007.



plais, quand vous êtes le plus mauvais de la classe sur l'emploi, forcément vous avez du mal à expliquer que vous êtes bon. Donc il fallait bien qu'on dise, on est d'accord avec le diagnostic, mais pas sur les causes. C'était pas facile <sup>22</sup> ».

Les « effets » des politiques économiques, qui s'avèrent construits dans des conventions partagées par les gouvernements et l'OCDE, peuvent à l'évidence singulièrement modifier le *point d'équilibre argumentatif* des discussions, quand elles sont portées par des pays « références » dans l'enceinte. L'emprise des recommandations de l'OCDE connaît ainsi des variations du fait de contestations armées de « faits » économiques adverses. Il ne faut donc guère postuler, comme le font l'institution elle-même et certains travaux de relations internationales en évoquant ses capacités générales de « *persuasion morale* », la constance et l'homogénéité de la force de « l'expert » ou de la « communauté épistémique » <sup>23</sup>. L'expert – ici le cabinet du SG et les directions – doit aussi savoir composer avec les arbitrages politiques nationaux qui sont pris dans une certaine mesure, et ponctuellement, en faveur des ministères sociaux face aux ministères financiers (Bercy se révèle par exemple peu enclin à défendre ardemment la politique de réduction du temps de travail). Dans le même temps, l'expert sait pouvoir et devoir trouver des appuis plus durables chez ces derniers qui occupent dans les champs bureaucratiques nationaux une position structurellement dominante et qui animent l'une des places fortes de l'OCDE : le Comité de politique économique (CPE). Enfin dans le suivi de la *Jobs strategy*, ces tensions nationales entre « économique » et « social » se translatent dans les Comités d'examen par pays où sont présents des délégués des ministères des Finances et du Travail qui cherchent à évaluer la bonne mise en œuvre du programme réformateur. L'inertie institutionnelle et cognitive de l'OCDE se donne aisément à comprendre dans ces tensions structurales : certains contre-pieds gouvernementaux saillants et certains « *bons résultats* » économiques n'emportent pas automatiquement le renouvellement ou l'invalidation du programme océdéen d'ensemble qui reste globalement défendu par les ministères des Finances dans les comités de travail. Au mieux des études seront lancées à l'OCDE pour apprécier les effets de la réduction du temps de travail ou de l'introduction d'un salaire minimum.

### *Dispositif accepté, méthodologie discutable, classements inacceptables*

S'il s'opère un déplacement relatif du *point de crédibilité* des débats sur le salaire minimum, le cadre général des discussions sur le chômage reste inchangé et fort peu contesté. La ligne d'action macroéconomique (désinflation compétitive, réduction des déficits publics, libéralisation des marchés

22. Entretien avec un responsable de la DARES, novembre 2007.

23. Pour des conclusions analogues sur l'OIT : Kott S., « Une « communauté épistémique » du social ? Experts de l'OIT et internationalisation des politiques sociales dans l'entre-deux-guerres », *Genèses*, 71 (2), 2008, p. 26-46.

financiers) est classiquement reconduite par le Comité de politique économique, c'est-à-dire par ECO et les ministères des Finances. Ce cadrage s'avère même durci et instrumenté par les palmarès réalisés par ECO dans la *Jobs strategy*. Tel qu'il est ici construit sur l'emploi, le *benchmarking* décline et déplace en effet volontairement la question du « *plein emploi* » sur d'autres terrains, tels que la « *croissance* », « *l'activation des politiques de l'emploi* », la « *flexibilité du temps de travail et des coûts salariaux* ». À ce titre, la « *lutte contre le chômage* » ne représente plus qu'un des éléments d'une stratégie qui vise à « *rendre le travail payant* », à améliorer « *l'employabilité* » de la population (mesurée notamment au taux d'emploi), à réaliser un marché du travail « *flexible* » et « *autorégulé* » et une politique de l'emploi « *non inflationniste* »<sup>24</sup>. Il faut donc certes « *lutter contre le chômage* » mais dans un style donné ou dans un chemin balisé par ces recommandations (*document n°1*). C'est en ce sens qu'on peut parler d'une « *politique des indicateurs* »<sup>25</sup> : ces derniers constituant une prise sur le réel de la théorisation économique, c'est-à-dire un guide pour l'action, et simultanément un mode d'objectivation de l'activité économique dégageant certaines relations causales. À l'instar de la *Stratégie européenne pour l'emploi* (SEE – développée à partir de 1997), dont certains objectifs varient mais qui partage la même approche de l'évaluation par le *benchmarking*<sup>26</sup>, la mesure s'oriente ici vers « *l'employabilité* » et non vers la « *vulnérabilité* » au chômage. La qualité des emplois comptabilisés compte peu : les « *bonnes* » politiques de l'emploi en améliorant le taux d'emploi peuvent dans le même temps heurter la qualité des emplois (temps partiel, interim, etc.) et augmenter la « *précarité* »<sup>27</sup>, voire même accroître le chômage dans sa définition stricte du BIT. Elles sont par ailleurs découplées des questions macroéconomiques. L'OCDE peut donc demander *toujours plus*, y compris à des pays qui réussissent bien en matière de niveau de chômage. Criblés de recommandations océdéennes, ces derniers peuvent de leur côté faire valoir leurs « *bons résultats* » en matière de chômage auprès de leurs clientèles nationales et faire ainsi face à la « *crise* » telle qu'elle est construite dans les champs politiques et bureaucratiques nationaux<sup>28</sup>.

24 . La clé de voûte de ce dispositif anti-keynésien, considérant que la stabilité des prix et le contrôle budgétaire sont plus fondamentaux que le « *plein emploi* », est le NAIRU, abréviation de *Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment* (on doit, semble-t-il, le concept à Layard R., Nickell S.J., « *The causes of British Unemployment* », *National Institute Economic Review*, 111, mars 1985) : il existerait un taux de « *chômage naturel* » – expression de E. Phelps et de M. Friedman – ou « *d'équilibre* » en deçà duquel des tensions inflationnistes (notamment des demandes salariales) peuvent apparaître.

25 . Salais R., « *La politique des indicateurs. Du taux de chômage au taux d'emploi dans la Stratégie européenne pour l'emploi* », in Zimmerman B. (dir.), *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action*, Paris, Ed. de la MSH, 2004.

26 . Casey B. H., « *The OECD Jobs strategy and the European Employment Strategy : Two Views of the Labour Market and the Welfare State* », *European Journal of Industrial Relations*, 10 (3), 2004, p. 329-352.

27 . Barbier J.-Cl., « *La précarité, une catégorie française à l'épreuve de la comparaison internationale* », *Revue française de sociologie*, 46 (2), avril-juin 2005, p. 351-371.

Le programme d'action ci-après s'articule autour d'un certain nombre de recommandations que les gouvernements devraient mettre en oeuvre de façon coordonnée afin d'instaurer un ensemble équilibré de mesures qui, en interaction, renforceront la capacité d'innovation et d'adaptation et amélioreront les conditions de la création d'emplois :

- JS1** Élaborer une politique macro-économique qui favorise la croissance et qui, conjuguée à des politiques structurelles bien conçues, la rende durable.
- JS2** Améliorer le cadre dans lequel s'inscrivent la création et la diffusion du savoir-faire technologique.
- JS3** Accroître la flexibilité du temps de travail (aussi bien à court terme que sur toute la durée de la vie) conformément aux vœux des travailleurs et des employeurs.
- JS4** Créer un climat favorable à l'entreprise en éliminant les obstacles et les entraves à la création et au développement des entreprises.
- JS5** Accroître la flexibilité des coûts salariaux et de main-d'oeuvre en supprimant les contraintes qui empêchent les salaires de refléter les conditions locales et le niveau de qualification de chacun, en particulier des jeunes travailleurs.
- JS6** Revoir les dispositions relatives à la sécurité de l'emploi qui freinent son expansion dans le secteur privé.
- JS7** Mettre davantage l'accent sur les politiques actives du marché du travail et les rendre plus efficaces.
- JS8** Améliorer les qualifications et les compétences de la main-d'oeuvre en modifiant profondément les systèmes d'enseignement et de formation.
- JS9** Revoir les systèmes d'indemnisation du chômage et de prestations connexes – et leurs interactions avec le système fiscal – afin que la collectivité atteigne ses objectifs fondamentaux en matière d'équité d'une manière beaucoup moins dommageable pour le bon fonctionnement des marchés du travail.

28. La Suède a été par exemple critiquée par l'OCDE car elle créait trop d'emplois : OCDE, *Etudes économiques de la Suède*, Paris, OCDE, 2002. On trouve une structure argumentative analogue dans les Banques centrales, y compris dans les pays scandinaves, comme récemment au Danemark où le gouverneur, Nils Bernstein, peut affirmer que : « *Si le chômage n'augmente pas dans les années à venir, nous risquons d'être durement touchés par des pertes de compétitivité.* » (« Le gouverneur de la Banque centrale du Danemark réclame plus de chômeurs », AFP, 12 juin 2008) De même, dans la SEE : Raveaud G., « L'évaluation des politiques d'emploi nationales par la Commission européenne : qui gagne perd ? », in Chatel E., Kirat T., Salais R. (dir.), *L'action politique et ses dispositifs : institutions, économie et politique*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 225-244.
29. Secrétariat de l'OCDE, « Partie II : Notes des pays », *Etude emploi/chômage*, 21 décembre 1994, p. 6-7 [SG-EUS(94)15-FR]. Ce tableau n'apparaîtra pas dans les rapports publics sur *La mise en oeuvre de la Stratégie de l'OCDE sur l'emploi*. Il conviendrait d'examiner d'autres types de présentation graphique comme les « nuages de points » propres à l'économétrie et les histogrammes des politiques mises en oeuvre.

Phase II de l'Etude sur l'emploi -- récapitulation statistique<sup>1</sup>

	JS3	PMC <sup>2</sup>	JS5	JS6	JS7	JS8	JS9	Total
Etats-Unis						X	X	2
Japon		X			X	X		3
Allemagne	X	X	X	X	X	X		6
France	X	X	X	X	X	X	X	7
Italie	X	X	X	X	X	X	X	7
Royaume-Uni					X	X	X	3
Canada					X	X	X	3
Australie		X	X		X	X	X	5
Autriche	X	X	X			X	X	5
Belgique	X		X	X	X	X	X	6
Danemark			X				X	2
Finlande	X	X	X				X	4
Grèce		X		X		X		3
Islande		X	X					2
Irlande		X			X	X	X	4
Luxembourg			X					1
Mexique		X		X		X		3
Pays-Bas		X	X	X	X	X	X	6
Nouvelle-Zélande		X	X			X		3
Norvège			X	X			X	3
Portugal				X		X		2
Espagne		X	X	X		X	X	5
Suède		X	X	X			X	4
Suisse		X					X	2
Turquie		X		X		X	X	4
Totaux	6	17	15	12	10	18	17	

1. Un "X" indique au moins une recommandation sous cette rubrique.
2. Concurrence sur les marchés de produits.

La construction tabulaire opérée par le *benchmarking* est rarement critiquée pour elle-même, c'est plutôt la méthodologie employée dans la formalisation des tableaux synthétiques et plus encore, les résultats obtenus, qui s'attirent à eux dès les premiers essais, les réserves voire le rejet des délégations mal notées, au premier rang desquelles la France :

« La France tient, en conclusion, à appeler l'attention du Secrétariat sur le tableau synthétique qui figure au début du document qui lui a été transmis.

Bien que la question de son existence relève d'un débat multilatéral, elle tient à exprimer à ce stade ses plus grandes réserves. Trois observations peuvent notamment être formulées :

- il suffit qu'un pays contienne une seule recommandation dans une rubrique donnée pour être comptabilisé dans cette rubrique ;

- l'importance de chacune des recommandations n'est pas prise en compte ;

- le tableau récapitulatif ne reflète pas fidèlement les informations contenues dans les tableaux de base du rapport sur l'emploi. Des indications favorables dans les tableaux de base ne sont pas retenues dans le tableau de synthèse.

Plus préoccupant : des pays classés dans les tableaux de base dans des positions moins favorables que la France ne font pas l'objet de recommandations au niveau du tableau de synthèse. La délégation française se tient à la disposition du Secrétariat pour documenter ces distorsions.

Au total, les autorités françaises considèrent que ce tableau synthétique n'est pas acceptable <sup>30</sup>. »

Comme le restitue un des principaux protagonistes de la délégation française en poste à la DARES :

« l'objectif qu'on avait souvent – c'était pas glorieux – c'était d'essayer de montrer que tout ça était très fragile, c'est-à-dire qu'il aurait pas fallu grand chose pour qu'on se retrouve dans...[le haut du classement], donc on voulait limiter les dégâts, c'était ça l'objectif. [...] Parce que des fois vous en avez 6 sur 10 qui sont très proches dans un nuage, et puis le suivant est très loin, donc sur les indicateurs de la législation [protectrice] de l'emploi, c'était vraiment... Vous voyez qu'on aurait posé des questions légèrement différentes, on aurait pas eu le même... [résultat.] [...] Parce que vraiment dans tous les domaines, faire des indicateurs quantitatifs qui classent, c'était exagéré <sup>31</sup> ».

Les objections sur l'instrument en critiquent donc parfois les fondements politiques déniés « *mais ça n'empêchait pas que c'était une espèce de rouleau compresseur* <sup>32</sup> » offrant à l'OCDE un mode de coopération compétitive nouveau (la « co-opétition ») <sup>33</sup>. Les infidélités nationales dispersées à la bonne « mise en œuvre » de la *Jobs strategy* ne conduisent néanmoins les délégations ni à en contester, ni à en renverser l'instrumentation et les principes généraux : l'expertise tient durablement dans cette sophistication et dans les soutiens des délégations économiques.

30. « Commentaires des Délégations sur les Notes par Pays du 21 décembre 1994 », février 1995. [SG/EUS(95)1-BIL]

31. Entretien avec un responsable de la DARES, novembre 2007.

32. C. Seibel, *ibid.*

33. Sur la genèse du *benchmarking* dans les univers managériaux et sa mise à l'épreuve dans l'administration de l'Union européenne : Bruno I., « *Déchiffrer* » *l'Europe compétitive. Etude du benchmarking comme technique de coordination intergouvernementale dans le cadre de la stratégie de Lisbonne*, thèse IEP Paris, 2006.

## Le ravalement contraint de la « façade » océdienne (1998-2006)

Il faut considérer maintenant que se joue, en dehors du cadre strict de la régulation du marché du travail et en dehors de l'institution elle-même, une série de phénomènes inattendus qui reconfigure bruyamment son image publique et sa position dans l'espace de l'expertise internationale, et la pousse à redéfinir son discours sur l'emploi. Ce travail de repositionnement s'impose notamment sous le coup de la stigmatisation du projet d'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) <sup>34</sup>. La politisation massive de son expertise contraint l'OCDE à des concessions et à des innovations en matière « sociale ». Des initiatives, appuyées ou lancées par le nouveau SG, cherchent ainsi à revivifier une organisation internationale que d'aucuns jugent alors « en sursis » <sup>35</sup>.

### *Un AMI devenu encombrant : la politisation de l'expert*

La contestation de l'AMI a souvent été analysée comme l'un des actes inauguraux du mouvement altermondialiste, mais on s'est pour l'heure peu intéressé à ce qu'elle a pu représenter pour l'OCDE qui en organisait la négociation depuis 1995. Cette conjoncture constitue pourtant une phase d'exposition publique inédite par son ampleur et profondément néfaste pour l'institution. En forme de symbole, l'OCDE subit l'une des rares – sinon la première – manifestations publiques de son histoire, avec le rassemblement de la Coordination contre l'AMI en avril 1998 devant les grilles du château de la Muette (*document n°2*) <sup>36</sup>. Dans les amorces des sujets la concernant et en dehors même des colonnes de la presse coutumière de cette labellisation, les journalistes invoquent alors – pour les endosser ou non – les images de « think tank néolibéral », de « club d'experts des pays riches n'ayant aucune représentativité démocratique », de « temple du libéralisme ». Au regard de la scientificité ou de la neutralité revendiquée de son discours, la politisation sans précédent de l'Organisation et de ses travaux équivaut à sa délégitimation comme « expert ».

---

34 . Il faudrait, pour être complet sur les déterminants du repositionnement, analyser comment certains gouvernements européens (spécialement en France avec J. Barrot, ministre du Travail) se reportent dès 1995 en matière de politiques de l'emploi sur l'Union européenne (ce qui favorisera le développement de la Stratégie européenne pour l'emploi) jugée sur l'instant plus malléable ou moins dogmatique que l'OCDE ; ce qui pousse en retour (et dans la même direction) cette dernière à évoluer.

35 . Ferrier J.-P., *L'année diplomatique 2000*, Paris, Gualino, 2000.

36 . Sur cette mobilisation : Kobrin S. J., « The MAI and the Clash of Globalizations », *Foreign Policy*, 112, automne 1998, p. 97-109 ; Walter A., « Unravelling the Faustian Bargain : Non-State Actors and the Multilateral Agreement on Investment », in Josselin D., Wallace W., eds., *Non-State Actors in World Politics*, Basingstoke, Palgrave, 2001 ; Bertrand A., Kalafatides L., *OMC, le pouvoir invisible*, Paris, Fayard, 2002 ; Kurtz J., « NGOs, the Internet and international economic policy making: The failure of the OECD Multilateral Agreement on Investment », *Melbourne Journal of International Law*, 3 (2), 2002, p. 213-246.





La négociation de l'AMI se conclut aux yeux de certains commentateurs et de militants par un « échec cuisant » pour l'OCDE : au début de l'année 1998, elle doit suspendre les négociations sous l'impulsion du retrait français, puis se verra retirer le projet de son agenda<sup>37</sup>. Sans qu'il soit possible ici d'évoquer les conditions de cette mobilisation, il convient néanmoins de relever une certaine continuité organisationnelle entre les groupes promoteurs et détracteurs de l'AMI et ceux précédemment mobilisés dans le cadre de l'Accord de libre-échange de l'Amérique du Nord (ALENA – NAFTA) négocié avec succès quelques années plus tôt. La conjoncture anti-AMI participe également pour les groupes militants d'un processus de recadrage et d'intégration des

37. Sur la négociation et le contenu de cet accord : Observatoire de la mondialisation, *Lumière sur l'AMI*, Paris, L'Esprit frappeur, 1998, dont la synthèse a été assurée par François Chesnais, membre de l'OCDE de 1965 à 1993 ; Dhar B., Chaturvedi S., « Multilateral Agreement on Investment: An Analysis », *Economic and Political Weekly*, 33 (15), 11 avril 1998, p. 837-849 ; Lalumière C., Landau J.-P., *Rapport intérimaire au gouvernement sur l'Accord Multilatéral sur l'investissement*, Paris, septembre 1998 ; Lalumière C., Landau J.-P. (rapporteurs : E. Glimet, O. Bajaluna), *Rapport sur les négociations commerciales multilatérales*, Paris, juillet 1999 ; Observatoire de l'Europe industrielle, *Europe Inc. Comment les multinationales construisent l'Europe et l'économie mondiale*, Marseille, Agone, 2005 (1999) ; Henderson D., *The MAI Affair : A Story and Its Lessons*, London, Royal Institute of International Affairs, 1999, l'auteur a été directeur du département économique et statistiques de l'OCDE pendant la période de négociation de l'AMI ; Hillyard M., « Multilateral Agreement on Investment », *Research paper*, 98/31, House of Commons Library, 4 mars 1998 ; Tabb W.K., *Economic Governance in the Age of Globalization*, New York, Columbia University Press, 2004, p. 398-406 ; Salzman J., Terracino J. L., « Labor rights, Globalisation and Institutions : The Role and Influence of the OECD », in Leary V.A., Warner D., éd., *Social issues, Globalisation and International Institutions*, Koninklijke Brill NV, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, p. 354-383.

causes au niveau européen (ou international), spécialement en France pour *Agir ensemble contre le chômage* (AC !) qui avait participé à la mobilisation durant le G7 de Lyon en 1996 et aux marches européennes contre le chômage en 1997. Avec comme *point d'ancrage* l'OCDE et l'AMI, l'imputation de responsabilité en matière de chômage ou de précarité peut alors s'opérer à un niveau transnational<sup>38</sup>.

*Nouvelles juridictions, nouveaux indicateurs, nouveaux discours*

Le nouveau SG de l'OCDE (le canadien Donald Johnston) tentera tout au long de son mandat de retourner le stigmate affectant son organisation et d'amortir la « contestation » : « *la mondialisation n'est pas idéologique, c'est un processus irrésistible. Les échanges commerciaux et le libre échange ont toujours engendré des avantages énormes. Les contestataires ont dans l'ensemble exercé une pression bénéfique et apportent une expertise louable* »<sup>39</sup>. Au même moment, l'association écologiste *les Amis de la terre* lui décerne symboliquement le « *trophée de l'hypocrisie* » en visant le récent positionnement de l'organisation sur les thématiques du « *développement durable* »<sup>40</sup> (identifié à une stratégie de « *verdissement* »), où elle ouvre de manière ostentatoire certains de ses comités de travail sur l'environnement à de « *nouveaux acteurs* » regroupés sous le vocable « *Organisations de la société civile* »<sup>41</sup>. Au printemps 1999, *Le Monde* s'interrogeait en première page « *A quoi sert l'OCDE ?* »<sup>42</sup> et comparait l'organisation à des *think tanks* privés tels que la *Brookings institution* ou l'*Institute for international economics*. Quelques mois plus tôt, *Le Figaro* titrait « *Le progrès social est prioritaire* » en rapportant les propos de D. Johnston qui actualisait la nouvelle « façade » de l'OCDE :

« C'est une erreur de séparer comité social et comité économique. C'est ce modèle que nous avons reproduit à l'OCDE. [...] La composante principale de la croissance économique, c'est une société

38 . Tarrow S., « La contestation transnationale », *Cultures & Conflits*, 38-39, 2000, p. 187-223 ; Mouchard D., « Le creuset de la mobilisation anti-AMI de 1998 », in Agrikoliansky E., Sommier I., Fillieule O. (dir.), *L'Altermondialisme en France. La longue histoire d'une nouvelle cause*, Paris, Flammarion, 2005, p. 317-335.

39 . Interview de D. Johnston, « "L'OCDE est un des pistons de la mondialisation" », *Libération*, 7 août 2002.

40 . OCDE, *Le développement durable. Stratégies de l'OCDE pour le XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, OCDE, 1997. Le rythme des parutions s'intensifie dans les années 2000 sur ce thème, par exemple : OCDE, *Towards Sustainable Development Indicators to Measure Progress*, Paris, OCDE, 2000 ; OCDE, *Développement durable. Les grandes questions*, Paris, OCDE, 2001 ; OCDE, *Développement durable : quelles politiques ?*, Paris, OCDE, 2001 ; OCDE, *Indicators to Measure Decoupling of Environmental Pressure from Economic Growth*, Paris, OCDE, 2002 ; OCDE, *Overview of Sustainable Development Indicators Used by National and International Agencies*, Paris, OCDE, 2002.

41 . Sur cette question : Woodward R., « Towards Complex Multilateralism ? Civil Society and the OECD », in Mahon R., McBride S., *The OECD and Transnational Governance*, Vancouver, UBC Press, 2008, p. 77-95.

42 . Stern B., « L'OCDE un club qui tourne en rond », *Le Monde*, 31 mai 1999.

fondée sur le savoir. A partir de ce constat, il est impossible de séparer les questions sociales, la formation, la santé, bref la qualité du capital humain qui est au centre de la croissance, des intérêts économiques. Je comprends très bien que l'OCDE ait pu donner l'image d'une organisation déséquilibrée dans son approche des problèmes mais ce n'est plus vrai aujourd'hui <sup>43</sup> ».

Le rapport présenté dans la presse à cette occasion par le SG, aux accents dignes du Forum social mondial de Porto Alegre, s'intitulait *Pour un monde solidaire – Le nouvel agenda social* <sup>44</sup>. Dans une période où l'OCDE promeut abondamment la thématique de la « *Société de la connaissance* » et installe ses groupes de travail sur la lutte anticorruption dans un champ en restructuration <sup>45</sup>, on assiste bien également à une forme de « retour au social ». Dans les *Etudes par pays*, le regard ocdéen s'accroît sur « *l'exclusion sociale* », la « *croissance de la pauvreté* », la « *qualité des emplois créés* » et la dépendance des « *chômeurs de longue durée* » <sup>46</sup>. Ceci constitue pour le Département emploi et affaires sociales l'occasion de nouvelles commandes et d'une exposition accrue de ses travaux. S'opèrent enfin l'arrivée du « *capital social* » et le retour remarqué des « *indicateurs sociaux* » et des « *indicateurs de bien-être* » au Département statistique : un rapport de synthèse de 2001 reprend les travaux de Lars Osberg débutés dans les années 1980 et débouchant en 1998 avec Andrew Sharpe à leur « *indice de bien-être économique* » <sup>47</sup>. Or, la vision du bien-être construit dans cet indicateur peut être associée « *à la pensée social-démocrate de l'État-providence réducteur d'inégalités et de risques économiques et sociaux, et investissant dans l'avenir sur ces deux plans (un keynésianisme social)* » <sup>48</sup>. En ré-instrumentant de cette manière la « question sociale », c'est aussi pour l'organisation l'occasion de sortir de l'ornière politique, d'intégrer à sa manière la réussite des pays « non dérégulateurs » et la critique sur les « coûts sociaux » du néo-libéralisme <sup>49</sup>. Ces réalignements peuvent alors séduire les gouvernements « néo-démocrates » ou « socio-libéraux » (période

43. Interview de D. Johnston, « Le progrès social est prioritaire », *Le Figaro économie*, 2 mars 1999.

44. OCDE, *Pour un monde solidaire – Le nouvel agenda social*, Paris, OCDE, 1999.

45. Coeurdray M., « Le double-jeu de l'import-export symbolique : la construction internationale d'un nouveau discours sur la corruption », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 151-152, mars 2004, p. 81-90.

46. Voir par exemple, OCDE, *Combattre l'exclusion. L'aide sociale en Belgique, en Norvège, aux Pays-Bas et en République tchèque*, Paris, OCDE, 1999.

47. OCDE, *Du bien-être des nations : le rôle du capital humain et social*, Paris, OCDE, 2001.

48. Gadrey J., Jany-Catrice F., *Les nouveaux indicateurs de richesses*, Paris, La Découverte, 2005, p. 82.

49. C'est l'OIT qui saisira le plus ce thème, en mettant en avant la notion de « travail décent » notamment par le biais de la Commission mondiale de la dimension sociale de la mondialisation (créée en 2002) qui rend son rapport en 2004 (*La dimension sociale de la mondialisation*, Genève, OIT, 2004). Le BIT développera ensuite les *Outils pour l'intégration de l'emploi et du travail décent* (Genève, OIT, 2007) qui sont les homologues, en tant qu'instruments « sociaux » d'action publique, des normes non contraignantes rassemblées dans les *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales* établis dès 1986 et régulièrement amendés depuis.

de « l'Europe rose »), prônant une « troisième voie » entre projets social-démocrate et néo-libéral (sur le modèle blairiste ou clintonien)<sup>50</sup>, et s'analyser pour l'Organisation comme une recombinaison forcée de ses stratégies d'alliance.

À la fin des années 1990 et dans les années 2000, l'OCDE affiche donc une nouvelle doctrine sociale qui s'éloigne des attendus les plus radicaux de la *Jobs strategy* concernant par exemple le salaire minimum (exerçant désormais des effets positifs s'il est fixé à un « *niveau raisonnable* ») et la législation du travail (aucune liaison économétrique entre « *législation protectrice de l'emploi* » et résultats en matière d'emploi et de chômage n'a pu être solidement établie)<sup>51</sup>. Se développent aussi, dans un contexte où la Banque mondiale (voire le FMI) réintègre la thématique « *institutionnelle* » pour établir les « *conditionnalités* » de ses prêts et faire face à la critique<sup>52</sup>, les thèmes des « *modèles cohérents* » de système d'emploi. L'OCDE affirme désormais qu'il n'y a pas une mais diverses voies possibles – ce qui est une façon d'intégrer *a minima* le principe d'incommensurabilité des Etats souverains<sup>53</sup> : le modèle anglo-saxon et le modèle scandinave ont par exemple des performances aussi favorables en matière d'emplois et de chômage, l'un au prix de plus grandes inégalités, l'autre au prix de dépenses publiques plus lourdes. Le thème de la « *flexisécurité* » apparaît alors comme suffisamment plastique pour mieux intégrer la « *dimension sociale* » et ne pas rompre avec la position de principe sur la lutte contre les « *rigidités structurelles* ». Démontrant, à l'image de la Banque mondiale, sa « capacité à absorber et à intégrer dans sa doctrine un grand nombre des critiques qui lui sont faites, [l'OCDE] abandonne ainsi dans les années 1990 les aspects les plus orthodoxes et economicistes de sa doctrine au profit d'un néo-

50. Sur le « néo-travallisme » : Tournadre-Plancq J., *Au-delà de la gauche et de la droite, une troisième voie britannique ?*, Paris, Dalloz, 2006.

51. *La Réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi* (Paris, OCDE, 2006) en fait état. Les premiers doutes sont exprimés dès 1998 dans les *Perspectives de l'emploi*. Des chercheurs établissent sans sortir ou presque du *benchmarking* océdéen et en plaçant le « plein emploi » (mesuré aux taux de chômage et d'emploi) en tête des priorités, qu'il n'existe aucune relation sérieuse entre la conformité à la *Stratégie pour l'emploi* et une performance améliorée du marché du travail. Cf. McBride S. et Williams R. A., « Globalization, the restructuring of labour markets and policy convergence : the OECD "Jobs strategy" », *Global Social Policy*, 1 (3), 2001, p. 281-309. Pour une critique des données et modèles économétriques de l'OCDE : Howell D. R., Baker D., Glyn A., Schmitt J., « Are Protective Labor Market Institutions at the Root of Unemployment? A Critical Review of the Evidence », *Capitalism and Society*, 2 (1), 2007, p. 1-73 et plus largement : Howell D.R., ed., *Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy*, New York, Oxford University Press, 2005. Sur les indicateurs de protection de l'emploi : Kirat T., « Les indicateurs de protection de l'emploi : la mesure du droit du travail en question ? », *Economie et Institutions*, 9, 2006, p. 84-127 et Dalmasso R., Kirat T., « Comparer, mesurer, classer : l'art périlleux de la lexicométrie du licenciement », *Travail et Emploi*, 109, octobre-décembre 2009.

52. Sur la redéfinition du « consensus de Washington » : Dezalay Y., Garth B.G., *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique latine, entre notables du droit et « Chicago Boys* », Paris, Seuil, 2002, p. 255-302 ; Deacon B., « Les organisations internationales, l'Union européenne et la politique sociale globalisée », *Lien social et Politiques*, 45, 2001, p. 73-87 ; Pauly L. W., « Pour un partenariat monétaire », *Critique internationale*, 15, avril 2002, p. 173-187.

libéralisme intégrant davantage les impératifs sociaux. Cherchant à concilier les aspects financiers, institutionnels et sociaux, elle définit progressivement une doctrine de la « bonne gouvernance » qui fait sa place à un État régulateur et partenaire, soucieux de l'efficacité et de l'efficience de son action <sup>54</sup> ». Marquant là une forme de rééquilibrage des rapports entre Département économie et Département emploi (après la domination exercée par le premier dans l'écriture de la *Jobs study* et dans la mise en œuvre de la *Jobs strategy*), cette inflexion du discours et de l'analyse ne s'attaque toutefois guère aux aspects macroéconomiques, tels que les politiques monétaires, budgétaires et les mouvements de capitaux et financiers internationaux. Le nouveau programme macroéconomique de l'OCDE, intitulé *Going for Growth* (traduit par *Objectif croissance*) et développé par ECO prolonge au contraire en 2006 l'orientation des décennies 1980-1990 : désinflation compétitive et flexibilisation du marché du travail restent le socle indiscutable <sup>55</sup>.

## Conclusion

La complexité de l'OCDE ou, plus précisément, ses ressources polymorphes (capitaux savant, informationnel et social) et multisectorielles (macroéconomie, emploi, éducation et affaires sociales, environnement, lutte anticorruption, etc.) lui assurent de fait des solutions de réajustements, d'innovations relatives et d'exposition publique consensuelle. Lestée par les soutiens étatiques, les ressources intellectuelles et la rhétorique technocratique, l'OCDE, même frappée par la critique, ne saurait se voir renversée sans un boycott des principaux gouvernements. Tel un culbuto, si l'on nous autorise la métaphore, l'organisation se redresse toujours et revient à la verticale – *i.e.* sa « *ligne directrice* » telle qu'elle est négociée au Conseil de l'OCDE au niveau des ministres et surtout au Comité de politique économique, et endossée par le cabinet du SG et ECO – en oscillant, c'est-à-dire en empruntant des voies inédites ou sinueuses au niveau de ces positionnements stratégiques. Ces balancements transfigurent l'institution et laissent parfois publiquement surgir des contradictions entre services. Attentifs aux appuis gouvernementaux et à l'image publique de leur institution, assis sur un socle de pratiques et de croyances politico-économiques durcies et neutralisées par la formalisation académique orthodoxe – qu'ils contribuent à affermir à l'international –, les responsables océdéens mettent en avant de nouveaux thèmes, se tiennent en alerte et revendiquent de nouvelles juridictions (certifiées par les Etats membres).

53. Sur la construction de la « commensurabilité » : Espeland W. N., Stevens M., « Commensuration as a social process », *Annual Review of Sociology*, 24, 1998, p. 313-343.

54. Pierru F., Serré M., « Les organisations internationales et la production d'un sens commun réformateur de la politique de protection maladie », *Lien social et Politiques*, 45, 2001, p. 105-128 (p. 107).

55. OCDE, *Réformes économiques : Objectif croissance*, Paris, OCDE, 2006. Et plus récemment encore, les Conclusions de la réunion du Conseil au niveau des Ministres des 24-25 juin 2009 :

S'intéresser à ce type d'organisation internationale à l'aune d'une « crise » chronique revient donc à spécifier l'économie politique élargie, fluctuante et structurée de ses soutiens et de ses critiques. Cet angle d'analyse permet de comprendre comment l'OCDE est traversée de logiques politiques, savantes et sociales, et combien son intervention experte (« *diagnostic* » ou « *mise en œuvre* ») est dépendante *dès sa production* des rapports de forces confidentiels entre services et entre délégations<sup>56</sup>. Si « le rapport aux possibles est un rapport aux pouvoirs »<sup>57</sup>, le mode de production spécifique de cette expertise économique internationale – que l'on peut analyser comme une *écriture collusive* – prédispose donc l'institution à déchiffrer et à faire advenir le probable, sans trop craindre de voir attaqués *a posteriori* et trop massivement par les gouvernements ses lignes d'action et pronostics défailnants. Le produit *rapporté* ou mis en rapport de ces transactions est un savoir hybride, « science molle » à prétention universaliste et « politique dépolitisée, neutralisée, promue à l'état de technique »<sup>58</sup> propre à ce type d'institution à qui les gouvernements confèrent voire concèdent le rôle d'« expert » ou, si l'on veut, qu'ils *accréditent* (pour ensuite ou non se créditer de ses productions).

La visée positive de connaissance se mêle ainsi de façon plus ou moins séquencée, sophistiquée et compartimentée, à un dessein instrumental et se révèle placée sous l'emprise de contraintes politiques nationales ou internationales fluctuantes qui en font vaciller le crédit et obligent l'expert à « innover »<sup>59</sup> ; pour exister dans l'espace des centres d'expertise intergouvernementaux et conjointement, pour (se) donner les gages d'une préoccupation intergouvernementale actualisée sur le problème. À leur niveau, les indicateurs (taux d'emploi, NAIRU, législation protectrice de l'emploi, etc.), les concepts (chômage structurel, activation des politiques publiques, coin fiscal, etc.) et le mode de coordination (*benchmarking*, *peer review*, comités de travail) développés à l'OCDE cristallisent et réordonnent ces agencements de forces entre experts et entre délégués. L'étalonnage compétitif assure à l'OCDE une prolongation *ad infinitum* de son mandat de « crise », quitte à en adoucir ponctuellement les exigences (thème de la « *soutenabilité sociale* ») quand il se heurte aux priorités politiques ou aux quantifications économiques rivales construites dans les espaces politiques et bureaucratiques nationaux.

---

« Nous reconnaissons que la mise en œuvre rapide des réformes structurelles qui accroissent la flexibilité et la productivité de nos économies, sur les marchés du travail et des produits, par exemple, seront essentielles pour remédier à la détérioration de nos budgets publics et au recul du niveau de vie provoqués par la crise. » (p. 3) [C/MIN(2009)5/FINAL].

56. Pour des observations congruentes sur l'OTAN : Buchet de Neuilly Y., « La crise ? Quelle crise ? Dynamiques européennes de gestion des crises », in Le Pape M., Siméant J., Vidale C. (dir.), *Crises extrêmes. Face aux massacres, aux guerres civiles et aux génocides*, Paris, La Découverte, 2006, p. 270-286.

57. Bourdieu P., *Le sens pratique*, Paris, Minuit, 1980, p. 108.

58. Bourdieu P., Boltanski L., « La science royale et le fatalisme du probable », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2-3, 1976, p. 48.

59. Ce qui, en ces terrains, n'est pas totalement anodin : Neumann I. B., « "A Speech That the Entire Ministry May Stand For" or Why Diplomats Never Produce Anything New », *International Political Sociology*, 1, 2007, p. 183-200.



En visant la réalisation d'un marché du travail néoclassique, sans cesse redéfinie dans ses objectifs concrets par la compétition entre pays membres et qui ne doit rien attendre d'une politique macroéconomique interventionniste et redistributive (en particulier keynésienne), le *benchmarking* ainsi fabriqué vient construire l'espace du politique sur l'économique. L'expertise produite vise alors autant à couronner l'expert (maître d'œuvre de la coordination) et son mode d'action, qu'à connaître et agir sur la « crise », c'est-à-dire à en borner de façon réitérée les voies de sortie « réalistes » ou « raisonnables » ainsi que les acteurs pertinents. En définitive, ce travail d'énonciation politique a bien aussi pour effet propre de reconduire dans la durée, et par-delà la « crise », un imaginaire politico-économique ou mieux, de « capturer l'imagination politique »<sup>60</sup> en (s')appropriant et redéfinissant la « coopération économique internationale » sur le chômage et l'emploi.

---

60. Stone D., *Capturing the Political Imagination. Think Tanks and the Policy Process*, Londres, Franck Cass, 1996.