

Thèse pour l'obtention du doctorat en science politique présentée et soutenue publiquement le 30 novembre 2010 à l'Université Paris Dauphine, EDOSSOC - IRISSO.

L'OCDE au travail.
Contribution à une sociologie historique de la « coopération économique internationale » sur le chômage et l'emploi (1970-2010)

Par Vincent GAYON

Direction de thèse : Brigitte GAÏTI

Membres du jury :

Michel DOBRY, Professeur des Universités, Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Brigitte GAÏTI, Professeure des Universités, Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Frédéric LEBARON, Professeur des Universités, Université de Picardie Jules Verne

Bruno THERET, Directeur de recherches CNRS, Université Paris Dauphine

Bénédicte ZIMMERMANN, Directrice de recherches CNRS, EHESS

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est une institution à la fois trop bien et trop mal connue dans la littérature de sciences sociales. Si ses statistiques, ses palmarès et ses recommandations de politiques publiques sont parfois utilisés ou critiqués dans le monde de la recherche, peu de travaux universitaires ont tenté d'en explorer la complexité interne. Il s'agit dans cette thèse de sociologie politique de combler cette lacune en analysant la production de l'expertise ocdéenne sur le chômage et l'emploi depuis le début des années 1970 jusqu'à nos jours sur la base essentielle des archives de l'organisation, des rapports publiés et d'entretiens rétrospectifs. Loin de l'image monolithique d'un *think tank*, se dessine alors une institution traversée de rapports de force politiques et savants, et perméable aux évolutions politiques de ses principaux pays membres. A travers l'expertise développée sur le chômage et l'emploi, c'est plus largement l'évolution des modèles de politique économique qui se trouve interrogée dans un cadre international : l'affirmation d'un « consensus monétariste » supplantant le « consensus keynésien » d'après-guerre au tournant des années 1970-1980. Cette transformation des politiques économiques redéfinit tout à la fois le rôle de l'État dans l'économie, la nature politique du chômage et des solutions à lui apporter, ainsi que les modalités de la coopération économique internationale elle-même. L'OCDE a partie liée avec ses transformations qu'elle cherche à anticiper, à faire advenir ou à rationaliser.

Trois positions méthodologiques et épistémologiques sont défendues tout au long de la thèse : la première entend normaliser cet objet d'étude fléché « international » en considérant qu'il n'est soumis *a priori* à aucune « extraterritorialité » sur le plan des outils d'analyse sociologiques utilisés pour l'étudier ; la deuxième tient à aborder une telle institution, non dans une perspective strictement « monographique », mais bien dans une perspective relationnelle, c'est-à-dire en considérant ses prises de position dans un champ de relations organisationnelles qui en déterminent la teneur ; la troisième entend constituer l'écriture des « rapports » comme un analyseur pertinent du jeu institutionnel de ce type d'organisation structurellement placée en situation d'expertise.

La thèse couvre une quarantaine d'années depuis les années 1970 jusqu'à aujourd'hui et suit les prises de position de l'OCDE sur la question de l'emploi et du chômage. Cette question est analysée à la manière de la sociohistoire des catégories d'action publique et des problèmes publics. La question du chômage à l'OCDE peut servir d'analyseur de l'évolution de l'organisation, de l'évolution des savoirs économiques et sociaux sur le chômage mais aussi – et c'est là la dimension intégrative la plus générale – de l'évolution de la « coopération économique internationale ». La thèse se décompose en deux parties, comportant chacune trois chapitres et suivant un ordre chronologique. A partir de l'OCDE et du chômage, la trame la plus générale d'analyse est de décrire un changement substantiel dans la manière de produire, de manière plus ou moins autonome, de la « coopération économique internationale » sur le chômage et l'emploi. Deux configurations idéaltypiques se dégagent de l'analyse : une première configuration « keynésienne », une seconde « néolibérale ou monétariste ». Ces deux configurations, qui n'ont rien d'original, ne se juxtaposent pas, elles s'interpénètrent ou s'enchaînent en partie. Tout le propos de la thèse est de montrer d'une part, quels sont les déplacements, parfois incrémentaux, d'autres fois plus massifs, qui impriment une tendance à l'ensemble du mode de coopération à l'OCDE, et d'autre part, comment l'expert ocdéen s'ajuste, rationalise et promeut cette évolution.

Dans la configuration « keynésienne », qui occupe la première partie de la thèse, une place essentielle était laissée aux États dans l'ajustement négocié de leurs économies. Un des groupes de travail de l'organisation de l'OCDE était alors réputé pour servir de lieu pour ce type de négociation routinière. Ces négociations agissaient en bien des cas comme une coordination des politiques économiques visant le « plein emploi » comme objectif prioritaire. Elles passaient par des discussions sur les taux de change et les taux d'intérêt pertinents entre les économies, par des politiques de relance concertée en matière fiscale, budgétaire et monétaire. Ces différents instruments d'action macroéconomiques des États, qui monopolisaient l'essentiel des discussions sur le chômage et l'emploi, vont se voir progressivement disqualifiés au profit d'une autorégulation par les marchés. Un rapport cristallise la prise de position ocdéenne en engageant l'ensemble de l'Organisation : le rapport dit McCracken qui commence à être préparé dès 1975. L'analyse de l'écriture de ce rapport permet de voir s'incarner à l'échelon intergouvernemental les tensions et les conflits pesant sur les débats et les interprétations keynésiennes de la situation économique après le premier choc pétrolier de 1973-1974. (**chapitre 1**) Le rapport McCracken va faire l'objet d'une réception critique importante dans le champ de la science économique étasunienne et dans le champ syndical. Plutôt que de donner une énième lecture du rapport McCracken, l'étude de cette réception permet d'apprécier différents enjeux de démarcation : entre « experts » et « universitaires », entre « monétaristes » et « keynésiens », entre « économistes » et « *social scientist* ». Ce sont aussi certains réseaux d'interprétation de la « crise » qui s'objectivent alors. (**chapitre 2**) Le dernier chapitre de cette première partie questionne l'évolution parallèle de l'expertise du Département emploi et celle du Département économique dans cette période. Sur ces deux dimensions, les finalités et les marges d'action de l'État social keynésien se voient contestées et redéfinies à la baisse (**chapitre 3**).

La seconde partie étudie la consolidation d'une coopération économique « par le marché ». Focalisés sur la « désinflation compétitive » et le « chômage structurel », les instruments macroéconomiques keynésiens sont démonétisés à l'OCDE et la coopération économique passe alors par l'organisation de la mise en concurrence des performances des États selon un cahier des charges néolibéral. Si les préconisations néolibérales de politiques de l'emploi se développent tout au long des années 1980 à l'OCDE, il faut attendre le début des années 1990 pour assister à leur véritable systématisation : la *Jobs study* ou l'Étude *sur l'emploi* publiée en 1994 en est l'emblème. L'analyse de son écriture collective offre l'opportunité de saisir les tensions entre Département économique et Département à l'OCDE, tout comme les appuis gouvernementaux à cette expertise (**chapitre 4**). La mise en compétition des États membres par l'étalonnage de leur performance (*benchmarking*) se développe dans le sillage de la *Jobs study* et vise la « mise en œuvre » par les

États des préconisations générales de l'expert. La mise en compétition des systèmes nationaux d'emploi et de protection sociale doit être comprise en parallèle à la question de la libéralisation des mouvements de capitaux internationaux, débattue ces mêmes années à l'OCDE dans le cadre de la négociation de l'*Accord multilatéral sur l'investissement* (AMI). Il est en effet question dans les deux cas de rogner les marges de manœuvre macroéconomiques keynésiennes des États en favorisant la mobilité internationale du capital. Peut alors être soulevée de manière critique et sur la base d'archives, la question de « l'influence patronale » à l'OCDE (**chapitre 5**) Enfin, le dernier chapitre choisit de porter le regard sur les échanges entre l'OCDE et l'Union européenne (UE) en matière de politiques de l'emploi et plus précisément de promotion de « l'activation des politiques de l'emploi » dans les années 1990. Il s'agit là d'apprécier comment se nouent les relations d'expert à expert, au moment même où l'UE installe la *Stratégie européenne pour l'emploi*. (**chapitre 6**). Afin d'entrer dans les débats océdéens sur le chômage et l'emploi, il nous a semblé nécessaire de mettre en perspective en prologue les diverses interprétations de ces phénomènes dans la littérature de sciences sociales (sciences et histoire économiques, sociologie, science politique et relations internationales), telles qu'elles se sont développées depuis les années 1960 jusqu'à nos jours et, plus particulièrement, dans la conjoncture des années 1970 (**prologue**).