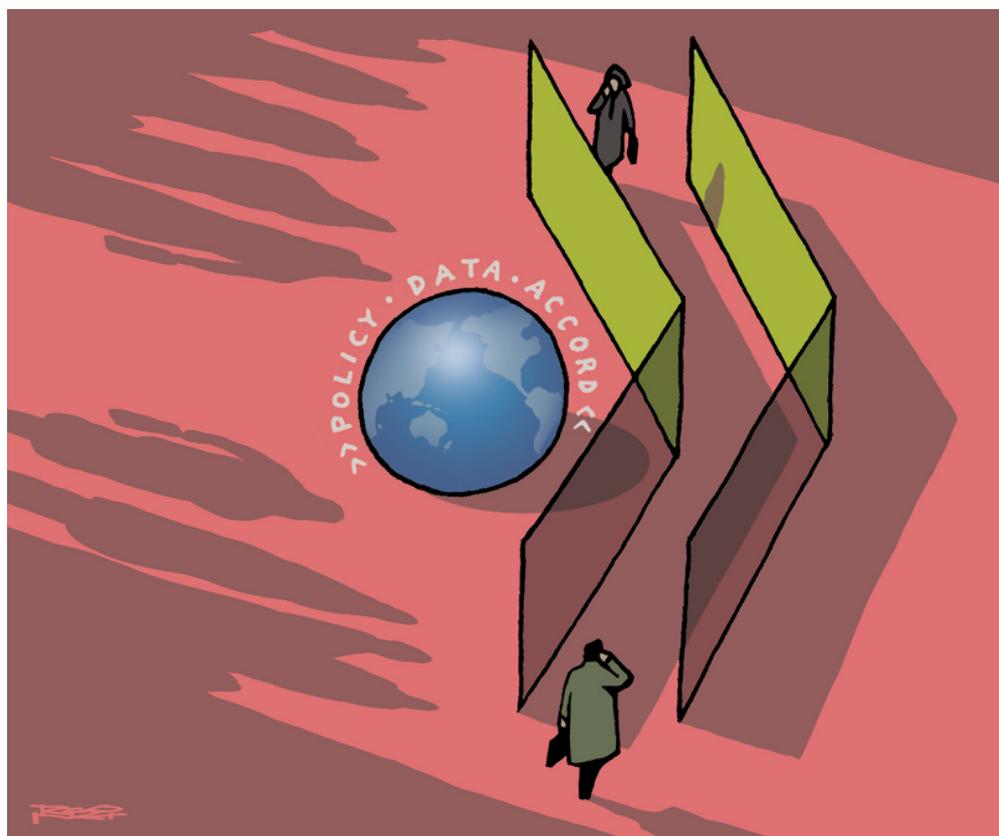


Arguments, persuasion et pouvoir : les diplomates dans les organisations internationales

Écrit par : Aleksander Surdej, Ambassadeur de la Pologne auprès de l'OCDE

Dernière mise à jour : 18 juin 2018



© David Rooney

Saviez-vous que chacun des 35 pays de l'OCDE est représenté par une mission diplomatique à part entière ? La taille de cette mission dépend de celle du pays, mais chacune est conduite par un représentant permanent qui a rang d'ambassadeur, comme l'auteur de ces lignes. Les ambassadeurs forment le Conseil de l'OCDE, qui supervise le programme de travail fixé à l'Organisation par ses membres. Mais leur rôle ne se limite pas à de la simple représentation.

Les experts de l'OCDE—ces discrets fonctionnaires internationaux qui produisent des données, analyses, orientations, lignes directrices et recommandations sur les divers domaines de l'action publique – exercent une réelle influence sur la formulation, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques, qu'il s'agisse de l'économie mondiale, de l'emploi ou de la fiscalité, de l'éducation, de l'environnement ou de la gouvernance publique. Leurs travaux ont un impact sur les États, les entreprises et les autres acteurs nationaux, régionaux et transnationaux.

On ne s'étonnera donc pas que les pays membres souhaitent être associés aussi étroitement que possible à l'élaboration de ces politiques. Et c'est là qu'interviennent les ambassadeurs. Contrairement aux acteurs de l'industrie ou du monde syndical, ceux-ci ont le privilège d'exercer leur influence de l'intérieur. Mais ils sont pour cela en concurrence, par exemple, pour maximiser les retombées d'une réforme proposée et en minimiser les coûts, mais doivent en même temps coopérer afin de préserver l'indépendance et la qualité de l'Organisation, condition préalable à la résolution des problèmes communs.

C'est un délicat exercice d'équilibriste : les nouvelles règles et stratégies élaborées par l'OCDE ont des effets différents selon les pays et les régions, mais notre interdépendance internationale croissante appelle inévitablement davantage de règles communes et de politiques publiques internationales (voir Scott Barrett, 2007, dans les références). On devra donc parfois veiller à ce que la politique d'un pays, par exemple de nouvelles restrictions commerciales, ne nuise pas aux intérêts d'un autre. Ou encore lutter ensemble contre l'évasion fiscale transnationale. Et il y a d'autres initiatives qui peuvent bénéficier à de nombreux États, mais qu'aucun pays n'est vraiment en mesure d'engager seul.

La coopération internationale dépend de la capacité des pays membres à « cogérer » cette dynamique au quotidien, grâce aux efforts quotidiens de leurs diplomates. Loin des intrigues à la James Bond, les diplomates d'aujourd'hui sont en fait des analystes des politiques publiques internationales, qui évaluent et vérifient l'information, expriment des opinions étayées par des faits, et s'efforcent de gagner des soutiens en faveur de réformes, en même temps qu'ils combattent les initiatives qu'ils estiment coûteuses et inefficaces. Selon un rapport de 2016 sur la coopération internationale en matière de réglementation, les organisations comme l'OCDE aident les pays à harmoniser les normes techniques pour éviter la confusion et les coûts de transaction découlant d'une initiative nationale individuelle.

Le diplomate d'aujourd'hui ne peut réussir sa mission qu'en s'appuyant sur des données suffisamment solides pour être prises au sérieux par les experts et les autres pays membres. C'est uniquement ainsi que ses efforts contribueront à améliorer les politiques publiques internationales. Sa tâche engage le diplomate dans un processus qui exige détermination, patience et force de persuasion.

Le diplomate auprès d'une organisation internationale fait partie d'un processus public ouvert et de plus en plus transparent de persuasion, dans lequel les protagonistes doivent être convaincus par des arguments concrets. La capacité de tisser un réseau de soutien est essentielle pour faire avancer les choses, en particulier sur des sujets sensibles comme la fiscalité ou la transparence bancaire, par exemple.

Bien que ses travaux consistent à influencer l'élaboration des politiques et à élaborer les cadres généraux qui forment l'assise de l'économie mondiale – règles sur les mouvements de capitaux, lignes directrices sur les entreprises multinationales ou l'intégrité du secteur public et bien d'autres –, l'OCDE ne produit pas d'avantages financiers ou commerciaux directs pour qui que ce soit. La nécessité du consensus et de la transparence exclut que des lobbyistes cherchent à obtenir des avantages pour quelques-uns aux dépens du plus grand nombre, ou négocient en sous-main des arrangements opaques. Les diplomates auprès de l'Organisation se trouvent donc rarement, voire jamais, exposés à la corruption.



© OECD/Michael Dean

L'auteur en discussion avec le Secrétaire général de l'OCDE Angel Gurría

L'efficacité du diplomate dépend aujourd'hui de sa capacité, en tant qu'analyste des politiques, à participer à toutes les étapes du cycle de formulation des politiques. Il ne s'agit donc pas seulement de recueillir, développer et présenter des données et des arguments concrets, mais d'utiliser l'espace offert par les organisations internationales de façon créative et dynamique, en identifiant les

nouvelles possibilités, en intégrant des idées et produits nouveaux, en mobilisant des ressources et en nouant des partenariats. Comme tout entrepreneur, le diplomate est confronté à un environnement empreint d'incertitude. Mais s'il sait y faire, il peut apporter une réelle contribution aux politiques internationales et donner l'exemple à l'ensemble de la communauté internationale.

Pour être acceptée au niveau international, une proposition doit s'appuyer sur une connaissance fine du contexte structurel dans lequel elle s'inscrit. Il faut aussi avoir une idée précise de qui pourraient en être les gagnants et les perdants. La recherche d'un consensus suppose d'emblée des compromis. Elle évite également de perdre du temps en vaines propositions dont chacun sait qu'elles ne mèneront nulle part. Les diplomates deviennent des facilitateurs de solution et d'accord, et non des relais de conflits ou les défenseurs inflexibles de priorités politiques nationales.

Mais les diplomates doivent aussi être des communicants essentiels pour leurs compatriotes, s'efforçant de traduire le jargon de l'élaboration des politiques en un langage compréhensible pour les citoyens. Il est très important qu'ils appréhendent bien l'ensemble des circonstances, en partie pour être sur la même longueur d'onde que leur gouvernement en ce qui concerne une réforme ou un programme donné, et aussi pour expliquer de façon convaincante l'importance de la coopération multilatérale pour le succès du programme en question. Cette communication aide à gagner et entretenir la confiance du public, alors même que les « élites » et les « experts » sont accusés d'être déconnectés de la réalité. Les diplomates peuvent faire connaître les retombées bénéfiques tangibles des travaux de l'OCDE pour le plus grand nombre. Cela suppose de diffuser, à l'intention de tous nos pays, des messages cohérents sur le rôle et l'utilité de l'Organisation, et la qualité de sa gestion. À une époque où s'impose la transparence, le diplomate auprès d'une organisation internationale doit à la fois assumer le rôle de porte-parole de son pays et défendre le principe du multilatéralisme incarné dans l'OCDE.

Références

Le titre de cette intervention évoque délibérément celui de l'ouvrage désormais classique du professeur Giandomenico Majone, *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, Yale UP, 1989 <https://yalebooks.yale.edu/book/9780300052596/evidence-argument-and-persuasion-policy-process>

Barrett, Scott (2007), *Why Cooperate?: The Incentive to Supply Global Public Goods*, Oxford UP, Oxford <https://global.oup.com/academic/product/why-cooperate-9780199211890?cc=fr&lang=en&>

OECD (2016), *International Regulatory Co-operation: The Role of International Organisations in Fostering Better Rules of Globalisation* <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244047-en>

Stone, Diane (2013), Knowledge Actors and Transnational Governance: The Private-Public Policy Nexus in the Global Agora, Palgrave MacMillan, London
<https://www.palgrave.com/la/book/9781137022905>