

ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

UNE STRATEGIE POUR L'ELARGISSEMENT ET L'OUVERTURE

**Rapport du Président du Groupe de travail des Chefs de délégation
sur la stratégie d'élargissement et l'ouverture,
l'Ambassadeur Seiichiro Noboru**



ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

PREFACE

Paris, 13 mai 2004

Madame, Monsieur le Ministre,

L'OCDE, dans le cadre de ses travaux analytiques et des interactions entre ses pays Membres et avec des pays non-membres, a toujours fixé des normes élevées à la coopération économique multilatérale. L'OCDE se place au premier rang dans de nombreux domaines de fond. Mais le monde dans lequel nous vivons aujourd'hui est très différent de celui que les architectes de cette Organisation avaient envisagé. L'OCDE doit évoluer afin de rester à la pointe du dialogue sur les mesures à prendre et de l'analyse des politiques, de l'élaboration d'instruments juridiques non contraignants et de la surveillance de leur mise en œuvre à l'aide de l'examen par les pairs. Dans le passé, ce travail a été effectué pour les membres mais à présent l'Organisation doit fonctionner dans un contexte global et assister les membres et les non-membres à faire face aux défis de la mondialisation.

Depuis la fin des années 90, le Secrétariat a opéré de nombreuses réformes pour améliorer l'efficacité de sa structure et de son fonctionnement. En 2001, j'ai lancé un nouveau cycle de réformes de fond appelant l'approbation des Membres. J'ai invité les ambassadeurs à aborder des questions comme la structure des comités et les règles de prise de décision, l'adoption de méthodes plus efficaces pour dégager les priorités des Membres, le rôle de l'Organisation dans l'architecture mondiale et la question fondamentale de l'adhésion de futurs membres et, dans ce même contexte, les relations de l'Organisation avec les non-membres. En 2003, à l'issue de travaux approfondis, les ministres ont tracé les grandes lignes des tâches à entreprendre l'année suivante pour permettre à l'Organisation de dégager des conclusions de ces travaux lors de la prochaine réunion ministérielle. La feuille de route comportait un mandat relatif à l'élaboration d'une stratégie pour l'élargissement de l'OCDE et ses relations avec les économies non-membres. Cette stratégie est exposée dans le présent rapport.

Dans les années 70, l'OCDE regroupait toutes les grandes économies de marché représentant une large part de la production et des échanges mondiaux. Cette part se rétrécit et selon les projections à long terme, la tendance devrait s'accélérer sous l'effet du développement de l'économie mondiale et de l'augmentation du nombre de pays partageant les avantages de la mondialisation. Pour pouvoir rester un acteur influent dans l'architecture mondiale, qu'il s'agisse de l'analyse des politiques, du dialogue sur les mesures à prendre ou encore de l'élaboration de règles, l'OCDE doit adapter de manière novatrice et sélective sa composition future à la nouvelle donne mondiale.

Ce rapport fournit un cadre stratégique pour associer de nouveaux membres à notre effort commun. Une Organisation élargie, plus ouverte et plus diversifiée gagnera en pertinence tandis que son poids et sa capacité d'influer sur le programme d'action international se renforceront. Parvenir à cette vision commune n'a pas été chose aisée. Elle est le fruit des efforts déployés par l'ensemble des ambassadeurs de l'OCDE, sous la direction compétente et dynamique de l'ambassadeur du Japon, M. Noboru. Ses conseils, ses efforts inlassables pour dégager un consensus et son souci constant de prendre en compte les exigences auxquelles doit répondre la composition de l'OCDE en vue de son bon fonctionnement dans l'avenir nous permettent de disposer, à temps pour la réunion du Conseil au niveau des ministres de 2004, d'une solide stratégie pour l'élargissement et les relations avec les non-membres.

Il nous faut maintenant nous appuyer sur cette stratégie pour faire de l'OCDE l'organisation que les membres souhaitent avoir dans l'avenir. J'invite tous les Membres à se pencher attentivement sur cette stratégie et à prendre les mesures qui s'imposent à l'OCDE et dans les capitales pour mettre en œuvre les différentes composantes de ce rapport. Il s'agit d'une étape importante dans l'histoire de l'OCDE, mais ce n'est que la première phase de nos travaux. C'est un honneur pour moi de vous la présenter aujourd'hui.

Donald J. Johnston
Secrétaire général

TABLE DES MATIÈRES

PREFACE.....	3
CHAPITRE 1. NOTRE MANDAT ET LES ENJEUX.....	7
A. <i>Le mandat</i>	7
B. <i>Travaux connexes dans d'autres enceintes de l'Organisation</i>	7
C. <i>L'élargissement de l'OCDE : historique et récents enjeux</i>	8
D. <i>Les objectifs stratégiques et hypothèses de travail de notre entreprise</i>	10
CHAPITRE 2. L'OCDE DANS LE NOUVEAU CONTEXTE MONDIAL : LA LOGIQUE DE L'ÉLARGISSEMENT.....	11
<i>Introduction</i>	11
A. <i>L'OCDE dans l'architecture mondiale</i>	11
B. <i>Caractéristiques spécifiques de l'OCDE</i>	12
C. <i>Les exigences auxquelles la composition de l'OCDE doit répondre pour renforcer les processus fonctionnels de l'Organisation</i>	14
CHAPITRE 3. UN NOUVEAU PROCESSUS D'ADHÉSION POUR RENFORCER LA COMPÉTENCE DE L'OCDE ET SON INFLUENCE AU NIVEAU GLOBAL.....	17
A. <i>L'adhésion à l'OCDE</i>	17
B. <i>Vue d'ensemble des critères essentiels</i>	18
C. <i>Description des critères essentiels et des éléments d'appréciation correspondants</i>	18
(a) <i>La communauté de vues</i>	18
(b) <i>Le critère de l'acteur important</i>	20
(c) <i>Le critère de l'avantage mutuel</i>	20
(d) <i>Considérations globales</i>	21
D. <i>Un nouveau processus d'adhésion</i>	21
E. <i>Les nouveaux membres : combien et quand ?</i>	22
CHAPITRE 4. ASSURER LE BON FONCTIONNEMENT D'UNE ORGANISATION ÉLARGIE.....	23
<i>Introduction</i>	23
A. <i>Organisation des travaux des comités</i>	23
a) <i>Les méthodes de travail</i>	23
b) <i>L'organisation des réunions</i>	25
c) <i>Renforcer l'efficacité des réunions des comités</i>	25
B. <i>Processus décisionnel</i>	27
C. <i>Incidences financières</i>	28
(a) <i>Exposé des différents coûts de l'élargissement</i>	29
(b) <i>Résultats des délibérations</i>	30
D. <i>La résolution des problèmes et la réalité de l'élargissement : Quelle est la priorité ?</i>	33
CHAPITRE 5. RENFORCEMENT ET RÉORGANISATION DES RELATIONS AVEC LES NON-MEMBRES.....	34

A.	<i>Les relations de l'OCDE avec les non-membres dans le nouveau contexte international</i>	34
B.	<i>Vecteurs de l'adhésion à l'OCDE : comment faciliter la préparation des candidats</i>	35
C.	<i>Relations avec les non-membres qui n'ont pas vocation à adhérer</i>	38
(a)	Positionnement des non-membres	38
(b)	Les vecteurs de l'ouverture	39
(c)	Dialogue à haut niveau avec des non-membres bien ciblés	43
(d)	Partenariats avec d'autres organisations internationales	43
(e)	Évaluation	43
CHAPITRE 6. RESUME : OU EN SOMMES-NOUS ET QUE DEVONS-NOUS FAIRE POUR RENFORCER LE PROCESSUS D'ADHESION ET L'OUVERTURE SUR L'EXTERIEUR ?		44
ANNEXE 1 : LE CONCEPT D'ACQUIS DE L'OCDE : NOTE DE LA DIRECTION JURIDIQUE		53
ANNEXE 2. LE NOUVEAU PROCESSUS D'ADHÉSION		55
ANNEXE 3 : ÉLARGISSEMENT DE L'OCDE : CONSÉQUENCES SUR L'ORGANISATION DES RÉUNIONS		56
ANNEXE 4 : CARTE DE LA STRATÉGIE POUR L'ÉLARGISSEMENT ET L'OUVERTURE		64
ANNEXE 5. PARTICIPATION A L'OCDE		65

CHAPITRE 1. NOTRE MANDAT ET LES ENJEUX

A. *Le mandat*

1. Lors de la retraite de novembre 2002 des Chefs de délégation, il est clairement apparu au cours de la discussion sur le processus de réforme à l'OCDE que si l'Organisation entendait jouer un rôle croissant dans la définition de l'architecture économique internationale et entendait jouir d'une plus grande visibilité auprès des capitales, l'élargissement de sa composition était inévitable et une stratégie à cet effet indispensable. Suite à cette réunion, lors de la réunion du 12 décembre des Chefs de délégation, il a été créé un Groupe de travail sur la stratégie d'élargissement et l'ouverture (HOD/IG4).
2. Les Chefs de délégation ont confié au Groupe de travail le mandat suivant :
 - Examiner les questions relatives à la nature et au fonctionnement de l'Organisation découlant d'un possible élargissement et les implications du processus d'adhésion ;
 - Examiner comment des relations plus étroites et des méthodes de travail ou des processus nouveaux pourraient être institués et développés avec les non-membres ; et
 - Préparer un projet de recommandations dans les délais voulus pour permettre une approbation lors de la réunion 2004 du Conseil au niveau des Ministres.

Le Conseil a, par ailleurs, décidé que la stratégie d'élargissement de l'OCDE et ses relations avec les non-membres sont parmi les questions sur lesquelles la réflexion devrait avoir suffisamment progressé pour permettre la présentation d'un rapport du Conseil et, en tant que de besoin, de recommandations aux Ministres, lors de leur réunion annuelle de 2004.¹

B. *Travaux connexes dans d'autres enceintes de l'Organisation*

3. Les Ambassadeurs, lors de leur retraite de novembre 2002, ont également estimé qu'un examen approfondi du rôle actuel et futur de l'OCDE dans l'architecture globale s'imposait. Dans cette logique, l'Ambassadeur Julin, de Finlande, a mené une réflexion d'ensemble dont il a présenté les résultats aux Chefs de délégation en mars 2003. Ce rapport, qui recense les problèmes en suspens, donne de précieuses indications à ce Groupe de travail sur ce que doivent être les principes fondamentaux de ses travaux. Une analyse des caractéristiques spécifiques et du rôle fondamental de l'OCDE est essentielle pour envisager une stratégie d'élargissement.
4. Comme indiqué dans son mandat, le Groupe de travail 4 des Chefs de délégation a maintenu une étroite coopération avec le Comité chargé de la coopération avec les non-membres (CCN) sur les questions de relations avec les non-membres. Dans cette perspective, et après des discussions au sein du Groupe de travail et des consultations avec l'Ambassadeur Olivieri, d'Italie, Président du CCN, ce Groupe de travail s'est attaché à concevoir un nouveau processus d'adhésion et un mécanisme susceptible de faciliter l'adhésion de

certaines pays candidats. En ce qui concerne la question plus générale de l'ouverture dans un contexte d'après élargissement, notamment la question de la participation de non-membres comme participants à part entière et comme observateurs dans les Comités, les délibérations au CCN ont été très utiles. Le Groupe de travail a été informé de l'issue des délibérations et il en a tenu compte pour élaborer une stratégie d'ensemble.

5. Concernant les effets possibles de l'élargissement, le Groupe de travail a fait un bilan des discussions en réunions de Chefs de délégation sur la réforme du processus décisionnel. S'agissant de l'impact budgétaire de l'élargissement, le Groupe de travail a pris en compte les discussions au Comité exécutif et la décision du Conseil relative au barème des contributions dans un contexte de préadhésion pour analyser les effets possibles de l'élargissement sur le budget global.

C. L'élargissement de l'OCDE : historique et récents enjeux

6. Avant de définir une stratégie collective d'élargissement et d'ouverture motivée par les exigences du renforcement de l'Organisation dans le nouveau contexte global, il importe avant tout de bien comprendre le contexte politique qui, au cours des 40 dernières années, a conduit à de nombreuses demandes d'adhésion. Au commencement, en 1961, l'OCDE comptait 20 pays membres. Puis 4 nouveaux membres l'ont rejointe au fil des ans (en 1964, 1969, 1971 et 1973). En 1973, après l'adhésion de la Nouvelle-Zélande, on pouvait avoir le sentiment que l'OCDE rassemblait toutes les démocraties et tous les acteurs importants de l'économie mondiale de marché de l'époque. Le mandat de l'Organisation s'incarnait dans la Convention et son identité s'enracinait dans les caractéristiques de ses Membres, qui en faisaient un groupe nettement défini. C'est ainsi que pendant une vingtaine d'années, à compter du milieu des années 70, la composition de l'Organisation est restée stable. Or, au cours des dix dernières années, avec la fin de la guerre froide et la montée des économies émergentes, un nouvel intérêt pour l'adhésion à l'OCDE s'est manifesté rapidement, ce qui s'est traduit par six nouvelles adhésions entre 1994 et 2000. Actuellement, 16 pays ont manifesté leur intérêt, sous une forme ou sous une autre, pour une adhésion à l'OCDE.
7. Tous les pays qui ont adhéré après 1990, et la majorité de ceux qui souhaitent adhérer, sont des économies en transition ou émergentes. Dans une perspective historique, il apparaît que le désir d'adhésion à l'OCDE reflète la volonté, de la part des pays candidats, de se poser comme membre d'une communauté de nations attachées aux valeurs de la démocratie et aux institutions et politiques de marché. L'OCDE doit décider comment elle doit traiter de telles aspirations politiques. En fait, cela fait plusieurs années qu'elle tergiverse, différant parfois sa réponse aux pays qui ont exprimé leur intérêt pour une adhésion.
8. Il est clairement apparu au cours des discussions au sein de ce Groupe de travail qu'un nombre appréciable de pays Membres, pour des raisons de proximité géographique ou d'appartenance à une même communauté, appréhendent l'élargissement de l'OCDE en termes de réponse à ces aspirations politiques. Cette vision des choses conduit certains à estimer que la stratégie d'élargissement ne doit pas imposer de nouveaux obstacles aux pays actuellement candidats à l'adhésion. En particulier, de leur point de vue, il ne serait pas approprié de fixer des normes d'adhésion auxquelles certains des Membres actuels eux-mêmes ne pourraient satisfaire. A cet égard, il a été souligné que dix nouveaux membres adhéreront à l'Union européenne en 2004. Six d'entre eux n'étant pas membres de l'OCDE, certaines délégations estiment que cette situation créera un déséquilibre que, politiquement, on ne peut ignorer. Il a également été noté que l'OCDE a établi au fil des années une relation de coopération étroite avec la Russie et a reconnu que l'adhésion de la Russie à

l'Organisation était un « objectif ultime des deux parties » ; par ailleurs, la Russie est devenue officiellement membre du G8 en 2003.

9. Parallèlement, les années 90 ont été une période de remise en cause de l'identité et de la légitimité de l'OCDE. On a pu s'inquiéter d'un certain désintérêt des capitales pour l'Organisation, sur laquelle elles étaient moins enclines à s'appuyer pour opérer les changements institutionnels et d'orientation qui permettraient le progrès sur le plan économique, social et environnemental. Quelques membres au sein du Groupe de travail ont fait valoir que la spécificité de la composition de l'OCDE est cela même qui permet à l'Organisation d'accroître sa compétence et son influence au niveau mondial, et que, par conséquent, l'OCDE doit avoir une attitude plus volontariste que cela n'a été le cas dans le passé dans le choix des nouveaux membres.
10. Certains ont exprimé la crainte, étant donné les pays qui ont sollicité l'adhésion, que si les nouvelles adhésions étaient traitées sur la base des demandes, les membres se trouveraient concentrés dans une certaine région, ce qui amoindrirait le caractère dynamique de l'OCDE et sa légitimité en tant qu'organisation mondiale. Il a été souligné qu'une telle évolution pourrait entraîner une perte d'intérêt pour les travaux de l'OCDE dans les capitales de certains pays Membres. C'est, là aussi, un enjeu politique qu'on ne peut ignorer.
11. Étant donné le contexte, rappelé plus haut, de l'élargissement de l'OCDE à l'avenir, la plupart d'entre nous sont d'avis que la question des nouvelles adhésions est, en fin de compte et fondamentalement, une décision politique qui appartient au Conseil. De fait, il y a toujours une tentation de considérer que l'élargissement relève strictement d'un choix politique (« oui ou non » et il n'y a pas lieu de justifier sa position) et de douter de l'intérêt d'une réflexion stratégique. Si la question de la composition de l'OCDE continue de présenter une forte tonalité politique, tous s'accordent à penser, pour que l'Organisation prospère dans l'avenir, qu'il est essentiel pour eux de s'entendre sur une stratégie collective avant que l'élargissement n'intervienne véritablement, afin que le processus d'adhésion préserve l'intégrité de l'Organisation et renforce sa compétence, son influence au niveau mondial et sa capacité de contribuer au développement des pays Membres aussi bien que non-membres.
12. Dans le passé, l'OCDE a eu tendance à traiter les nouvelles adhésions de façon ad hoc, en répondant à la demande. Cette approche pouvait se justifier au vu du contexte de l'époque, et l'OCDE elle-même pouvait s'en satisfaire. Cependant, nous savons tous que les réalités face auxquelles l'Organisation se trouve aujourd'hui sont différentes. Il faut que l'OCDE adopte un plan d'action stratégique fondé sur le mandat et les fonctions confiés à l'Organisation, si elle veut être à la hauteur des enjeux auxquels elle est confrontée et renforcer sa compétence et son influence dans l'architecture mondiale aussi bien que dans nos capitales (voir chapitre 2). En outre, l'OCDE se heurte à des difficultés organisationnelles réelles concernant le travail des comités, le processus décisionnel et le financement. Si nous ne parvenons pas à apporter de solution à ces problèmes, il est probable que l'élargissement ne fera qu'exacerber les actuelles difficultés de l'OCDE, ce qui conduira à une situation de rupture qui scellera le destin de l'Organisation.
13. Nous ne pouvons pas laisser l'OCDE dériver sans vision d'avenir fondée sur des principes et une stratégie, en nous contentant de traiter des listes d'attente et de laisser jouer des intérêts étriqués au nom du réalisme politique. Je crois pouvoir dire que de nombreux pays Membres et le Secrétariat comprennent que l'OCDE est à la croisée des chemins et que notre décision concernant l'élargissement et l'ouverture revêt une importance vitale pour l'avenir de

l'Organisation. Nous savons que nous devons saisir l'occasion et dépasser les intérêts politiques des uns et des autres. Cette prise de conscience a pris forme au cours des débats des Ambassadeurs, lors de leur retraite de 2002, et elle a peu à peu acquis de la substance au travers des travaux de ce groupe. S'agissant de stratégie – j'y reviendrai plus loin – il a été extrêmement difficile de parvenir à un consensus sur un ensemble de thèmes reflétant un large éventail d'intérêts. Cependant, si nous ne poursuivons pas notre réflexion, ou si nous éludons les difficultés, on pourra assurément nous reprocher de nous décharger de nos responsabilités sur la prochaine génération de parties prenantes. En tant que président du Groupe de travail, je reconnais l'existence de différents intérêts légitimes, et je reconnais aussi que c'est mon devoir que de les prendre en compte dans toute la mesure du possible. Cependant, je considère que mon obligation première est de proposer une stratégie qui permette de renforcer l'Organisation au travers de l'élargissement et de l'ouverture avant que le processus politique inévitable ne s'enclenche.

D. Les objectifs stratégiques et hypothèses de travail de notre entreprise

14. Sur la base de ce qui précède, le Groupe de travail 4 des Chefs de délégation s'est efforcé de poursuivre les objectifs stratégiques énoncés ci-après :
- Réaliser un élargissement qui renforcera la compétence et l'influence de l'Organisation au plan mondial et, par là même, accroîtra sa capacité de mener à bien le mandat énoncé dans la Convention de l'OCDE ;
 - Minimiser et maîtriser les effets négatifs possibles d'une composition élargie ;
 - Concevoir une stratégie qui permette d'intégrer les futurs membres potentiels dans les travaux de l'Organisation en vue de faciliter leur adhésion ; et
 - Renforcer et restructurer les relations de l'OCDE avec les autres non-membres en tenant compte de leur volonté et de leur capacité de contribuer à la compétence de l'OCDE et à son influence au niveau global et de l'ambition de l'Organisation, qui est d'être un éclairer dans le mouvement de mondialisation.

i. Résolution du Conseil sur la réforme de l'OCDE [C(2003)91/FINAL] .

CHAPITRE 2. L'OCDE DANS LE NOUVEAU CONTEXTE MONDIAL : LA LOGIQUE DE L'ÉLARGISSEMENT

Introduction

1. En vue de définir une stratégie concernant la composition de l'Organisation à l'avenir et un nouveau processus d'adhésion, le Groupe de travail a adopté une démarche déductive et séquentielle articulée autour des étapes ci-après : d'abord, identifier le rôle et les responsabilités de l'Organisation, ainsi que les processus fonctionnels qui les sous-tendent ; ensuite, voir à quel type d'exigences la composition de l'OCDE doit répondre pour lui permettre de remplir son rôle dans le nouveau contexte mondial ; enfin, déterminer quels critères et quels indicateurs peuvent permettre de cerner au mieux ces exigences et, ainsi, guider le choix des pays admissibles au processus d'adhésion.
 2. Selon cette approche déductive, il est donc indispensable d'avoir, d'abord, une vision claire du rôle et du profil de l'OCDE dans l'architecture globale des organisations internationales telle qu'elle se présente aujourd'hui, ainsi qu'une vision claire des arguments qui militent pour un élargissement fondé sur une stratégie, avant de s'engager dans l'élaboration d'un nouveau processus d'adhésion. Je présenterai mon argumentation en trois temps : a) l'OCDE dans l'architecture globale ; b) les caractéristiques de l'OCDE ; et c) à quelles exigences la composition de l'OCDE doit-elle répondre pour permettre le bon déroulement des processus fonctionnels de l'Organisation.
- A. *L'OCDE dans l'architecture mondiale*
3. A l'époque de la guerre froide et de la division claire du monde entre camps opposés, l'OCDE était le point d'ancrage de la politique économique des sociétés démocratiques. En tant qu'alliance économique transatlantique, au moins au début, l'OCDE consolidait les bases des économies Membres de façon à garantir les conditions politiques et sociales qui sont le socle de la démocratie. Elle a aussi renforcé la solidarité interne entre les membres. Les relations multilatérales des membres de l'OCDE avec les membres des autres camps (le bloc communiste et le tiers monde, autrement dit les non-membres) se déroulaient essentiellement dans le cadre d'enceintes universelles comme les Nations Unies, souvent avec l'appui du Secrétariat de l'OCDE pour les questions économiques (Conseil économique et social des Nations Unies, CNUCED, etc.). La fin de la guerre froide et l'émergence d'acteurs de premier plan en dehors de la zone de l'OCDE ont fait apparaître de nouveaux défis pour l'OCDE.
 4. Il n'y a plus de force contraire organisée contre laquelle s'unir sous la bannière de l'OCDE, ce qui rend la raison d'être de l'Organisation politiquement moins évidente. D'où la nécessité accrue de prouver son utilité. L'un des grands objectifs organisationnels de l'OCDE est d'améliorer sa légitimité et sa pertinence dans l'architecture globale et de renforcer son impact sur les politiques menées dans les pays Membres.
 5. Avec le mouvement rapide de mondialisation, et son corollaire, l'interdépendance des économies nationales, les institutions issues de Bretton Woods et l'OMC nouvellement créée ont rapidement gagné en importance comme mécanismes de gestion de l'économie mondiale. Il y a certains

chevauchements dans les missions de ces institutions et de l'OCDE, et toutes font partie de l'architecture globale des organisations internationales à vocation économique. C'est aussi un fait que, pour des raisons politiques et financières, elles se font concurrence les unes aux autres pour accroître leur rôle et, ainsi, élargir leur soutien auprès des pays membres. Parmi ces organisations, le FMI, la Banque mondiale et l'OMC sont des organisations à composition universelle qui ont aussi des fonctions opérationnelles comme le financement (sous condition) des États membres ou la résolution des différends (avec des résultats qui s'imposent juridiquement) entre États membres. Ces fonctions leur confèrent de puissants instruments d'action pour réaliser les principes et les normes qu'elles incarnent. Ces fonctions leur assurent aussi une présence renforcée dans les capitales de leurs pays membres.

6. Les sommets du G8 donnent aux chefs de gouvernement des principales économies des occasions régulières de se rencontrer pour débattre de diverses questions de dimension mondiale. Les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales du G7 se réunissent eux aussi régulièrement pour s'attaquer aux problèmes macro-économiques qui se posent à l'échelle internationale, envisagés sous l'angle de la gestion financière. En outre, un groupe baptisé G20¹, qui comprend des pays Membres de l'OCDE et des économies non membres, a récemment été créé, dans l'optique de mettre sur pied un réseau visant à remédier à des problèmes d'intérêt mutuel entre « pays importants sur le plan systémique ». L'OCDE est invitée à chercher les moyens de coopérer efficacement avec ce type de réseau et à redéfinir en conséquence son rôle et sa mission dans l'architecture internationale.
7. En outre, il convient d'être attentif au rôle accru que jouent, dans l'architecture mondiale, les structures régionales. L'Union européenne est déjà parvenue à un stade avancé d'intégration, les États membres ayant concédé certains droits souverains importants. Et d'autres structures régionales - mécanismes ou réseaux - comme l'APEC, le MERCOSUR, l'ASEAN et le NEPAD sont en train d'émerger, qui ne se limitent pas à un programme économique étroit mais couvrent une vaste thématique qui englobe la gouvernance. Et, peut-être en raison de leur caractère régional, ces structures sont généralement plus proches des préoccupations des responsables politiques des pays membres et tiennent régulièrement des réunions au niveau des chefs d'État et de gouvernement. Enfin, ont été passés ou se renforcent actuellement de nombreux accords commerciaux au niveau régional et bilatéral. Ces arrangements sont, de plus en plus, l'un des moteurs des réformes structurelles dans les pays concernés. Dans ces conditions, l'OCDE, qui n'a pas les instruments d'action et le pouvoir incitatif qu'ont d'autres organisations et conventions, doit impérativement optimiser sa pertinence en mettant à profit son avantage comparatif.

B. Caractéristiques spécifiques de l'OCDE

8. Il est communément admis que l'Organisation n'est pas une organisation internationale classique car elle présente certaines caractéristiques qui lui sont propres :

1. Le G20 a été créé après la Déclaration de Cologne du G7 en date du 18 juin 1999, dans laquelle les pays exprimaient leur « engagement d'oeuvrer de concert en vue de l'établissement d'un mécanisme informel de dialogue entre les pays importants sur le plan systémique, dans le cadre du système institutionnel qui a résulté de Bretton Woods », et inauguré le 25 septembre 1999. Sous sa forme actuelle, cette instance regroupe les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales de 19 pays (Afrique du Sud, Allemagne, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, Corée, États-unis, France, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Mexique, Royaume-Uni, Russie, Turquie) et des représentants de l'Union européenne, du FMI et de la Banque mondiale.

- Le mandat de l'OCDE, défini par la Convention, est de réaliser la plus forte expansion possible de l'économie et de l'emploi dans les pays Membres et de contribuer à une saine expansion économique dans les non-membres en voie de développement, et à l'expansion du commerce mondial ;
- La mise en œuvre du mandat de l'OCDE s'articule autour de deux processus fonctionnels sans équivalent, qui se renforcent mutuellement (processus d'apprentissage/de persuasion entre pairs et processus d'élaboration de règles), s'appuient sur de solides analyses, et se rapportent à des questions sectorielles ou pluridisciplinaires, à caractère horizontal, et qui se sont révélés d'une efficacité inégalée pour soutenir les performances économiques, sociales et environnementales des pays Membres ;
- La compétence et l'influence de l'OCDE au niveau global trouvent appui non seulement dans ses processus fonctionnels mais, plus encore, dans les caractéristiques spécifiques de sa composition qui influent puissamment sur l'efficacité de ses processus.

Si les objectifs de l'Organisation la placent d'emblée dans l'architecture mondiale des organisations internationales à vocation socio-économique, les deux autres caractéristiques sont tout à fait particulières et la mettent à part des autres organisations. Dans cette section, nous nous appuyons sur ces prémisses pour mieux comprendre la façon dont l'OCDE travaille et apporte une contribution sans équivalent à l'amélioration des performances économiques, sociales et environnementales des pays Membres.

9. La structure en comités de l'OCDE est une source exceptionnelle de compétences dans le domaine des politiques publiques et d'influence au niveau global. Il s'agit d'une structure souple, non hiérarchique, qui s'appuie sur un mandat défini en termes généraux, qui permet une auto-adaptation en fonction des circonstances. Les Comités de l'OCDE sont des structures transgouvernementales axées sur la pratique de l'action publique qui réunissent des responsables nationaux venus d'horizons divers aux responsabilités analogues. Ces Comités ont défini des normes de réciprocité (collégialité) et de confiance entre Membres et ont mis au point des processus fonctionnels tout à fait spécifiques d'apprentissage et de persuasion entre pairs qui peuvent, le cas échéant, conduire à l'élaboration de règles. Alors que le personnel des autres organisations internationales est tenu à distance, il y a pleine intégration entre les Comités de l'OCDE et le Secrétariat. C'est pourquoi les coûts de transaction de la coopération multilatérale entre Etats souverains sont beaucoup plus faibles dans les Comités de l'OCDE qu'ailleurs. Les Comités de l'OCDE représentent un capital collectif transgouvernemental extrêmement précieux en matière d'élaboration des politiques publiques et d'influence au niveau global (y compris pour la fixation du programme d'activités des autres organisations intergouvernementales) dans leurs domaines de compétence respectifs. Ce capital s'est constitué au fil des ans et génère en permanence des retombées bénéfiques en contribuant à l'amélioration des résultats économiques, sociaux et environnementaux dans les pays de l'OCDE et aussi, de plus en plus, dans les économies non membres.
10. L'apprentissage entre pairs dans les Comités de l'OCDE est un processus cognitif qui permet d'élaborer un vocabulaire commun ; d'établir un cadre d'analyse étayé par des données ; et de partager des réflexions, des éléments d'information, des expériences et des descriptions approfondies de ce qui marche et de ce qui ne marche pas. Les descriptifs détaillés des pratiques gouvernementales qui en résultent sont l'expression du savoir-faire accumulé par les Comités. Ce faisant, les Membres acquièrent la capacité d'exploiter ce savoir-faire pour orienter l'action dans leur propre pays et s'en prévalent pour influencer sur les politiques menées par d'autres Membres.

11. Les Comités de l'OCDE sont des sources importantes de décisions juridiquement contraignantes et de recommandations non contraignantes. Ces instruments propagent et institutionnalisent des normes qui, dans un second temps, influent sur les performances. L'un des avantages comparatifs clés de l'Organisation est que l'élaboration des règles au sein des Comités de l'OCDE s'ancre souvent dans le processus d'apprentissage entre pairs. S'il existe une forte convergence de vues entre les Membres, le descriptif détaillé des pratiques gouvernementales se traduit dans une décision ou dans une recommandation. Cela réduit notablement les coûts de transaction de l'élaboration de règles multilatérales entre Etats souverains. Les instruments anciens comme les Codes de libération limitent la capacité des gouvernements de prendre des mesures restrictives aux frontières et favorisent donc les échanges, les investissements et la mobilité des travailleurs au niveau international. Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales sont toutefois un exemple, plus récent, d'instrument qui vise des mesures en deçà des frontières. Il est clairement apparu, ces dernières années, qu'on avait besoin de davantage de décisions juridiquement contraignantes et de recommandations non contraignantes pour régir les politiques nationales qui affectent les flux au niveau international. Les instruments visant la corruption et les pratiques fiscales dommageables témoignent de cette évolution. Ces conventions, de plus en plus, sont de vaste portée, ce qui tend à montrer que le caractère pluridisciplinaire de l'Organisation confère un avantage comparatif supplémentaire à l'OCDE s'agissant de l'élaboration de règles multilatérales.
12. Les Comités de l'OCDE sont aussi des initiateurs de changement au niveau global. Les règles, les normes et les principes établis par les Membres de l'OCDE ont souvent un effet de démonstration sur les non-membres. Ces instruments ont aussi un retentissement sur le programme d'activités des autres organisations internationales et contribuent à façonner l'ordre économique international.

C. Les exigences auxquelles la composition de l'OCDE doit répondre pour renforcer les processus fonctionnels de l'Organisation

13. Chacun des processus fonctionnels de l'OCDE décrits plus haut appelle un certain type de composition dans le nouveau contexte mondial. En partant de ces exigences on peut parvenir à une vision collective des caractéristiques que doit présenter la composition de l'Organisation à l'avenir pour servir au mieux le mandat et les besoins de l'OCDE et, par conséquent, les intérêts de chacun de ses Membres.

a) Renforcer la compétence de l'OCDE : choix des membres en fonction des exigences du processus d'apprentissage/de persuasion entre pairs

14. L'apprentissage entre pairs par le partage des expériences nationales et l'influence exercée sur les politiques menées dans d'autres pays, dans un monde interdépendant, sont des aspects déterminants pour la performance des pays de l'OCDE. Ajouter de nouvelles expériences des politiques gouvernementales au processus d'apprentissage entre pairs à l'OCDE n'accroîtra la compétence de l'Organisation que si, compte tenu de leurs réalisations attestées, les nouveaux membres ont le savoir-faire institutionnel et en politiques gouvernementales nécessaire pour contribuer de façon significative, par des voies de réflexion nouvelles et des éléments pertinents, à la solution des problèmes complexes auxquels s'intéressent les Comités de l'OCDE. La communauté de vues (adhésion à des valeurs largement partagées) est importante à cet égard, car seuls les pays où les principes démocratiques sont bien ancrés dans les convictions et les valeurs de la population et trouvent leur expression, formellement, dans la législation et la réglementation sont en mesure d'apporter réellement de la valeur au processus d'apprentissage entre pairs à l'OCDE. Il ne fait guère de doute que les solutions à certains des problèmes

complexes auxquels sont confrontés les pays de l'OCDE sont indissociables des valeurs auxquelles adhèrent nos sociétés. Comment une société définit-elle l'équité (la justice) et quelle valeur reconnaît-elle à la vie humaine et à l'environnement? Ce sont là des éléments déterminants pour la conception des politiques gouvernementales dans de multiples domaines tels que la fiscalité, l'éducation, la santé, le travail, les transports, l'environnement, etc.

15. Clairement, l'adhésion d'un pays capable de contribuer notablement au processus d'apprentissage entre pairs, dans le cadre de la structure en Comités de l'OCDE, constituerait un avantage pour l'Organisation, quelle que soit la taille de ce pays ou son influence dans la détermination de l'ordre économique international. Cependant, si l'on est rigoureux dans l'évaluation des valeurs communes et des performances économiques à long terme, on voit que les pays en mesure de contribuer significativement au processus d'apprentissage entre pairs sont en nombre limité. Il importe, dans le même temps, de souligner que l'Organisation a besoin de la participation des acteurs importants dans son processus d'apprentissage/de persuasion entre pairs, non pas tant parce que les membres peuvent apprendre quelque chose des politiques "judicieuses" mises en œuvre par ces pays que parce que la croissance économique et la situation environnementale des Membres actuels dépendent, dans une certaine mesure, de leur capacité de peser sur les politiques intérieures d'autres acteurs importants.

b) Renforcer l'influence globale de l'OCDE : choix des membres en fonction des exigences du processus d'élaboration de règles

16. Les décisions et recommandations de l'OCDE sont l'expression du savoir-faire accumulé par les Comités pour aider les Membres à améliorer leurs performances économiques, sociales et environnementales. Parallèlement, les pays de l'OCDE sont les principaux initiateurs de changement dans l'ordre économique international, et ils mettent à profit le savoir-faire de l'OCDE pour influencer sur l'établissement du programme d'activités des organisations internationales à composition quasi universelle comme l'OMC, la Banque mondiale et le FMI. L'Organisation elle-même contribue à façonner l'ordre économique international en associant des non-membres aux Comités et instruments de l'OCDE, et par ses programmes d'ouverture. Les partenariats de l'OCDE avec d'autres organisations internationales vont aussi dans ce sens. Pour toutes ces raisons, même si l'Organisation n'est guère en mesure, formellement, de façonner l'ordre économique international, elle exerce une influence. Toutefois, avec l'émergence d'acteurs importants extérieurs à la zone de l'OCDE, la capacité de l'Organisation de fixer les programmes d'activités d'autres organisations internationales n'est plus ce qu'elle était autrefois. L'OCDE n'a plus la composition qu'il faudrait, aujourd'hui, pour peser sur l'évolution de l'ordre économique international comme elle a pu le faire dans le passé.
17. L'adhésion d'acteurs importants renforcerait la crédibilité universelle et la légitimité des décisions et recommandations de l'OCDE. Cela faciliterait le recours aux instruments de l'OCDE au moment de fixer le programme d'activités des autres organisations internationales car les nouveaux membres non seulement adhèreraient à ces instruments mais seraient aussi enclins à mobiliser les soutiens en leur faveur. En revanche, l'adhésion d'acteurs importants pourrait diluer "la communauté de vues" (adhésion à des valeurs largement partagées) et pourrait freiner le processus d'élaboration de règles à l'Organisation. Cependant, la "communauté de vues" étant la résultante d'un processus dynamique d'apprentissage entre pairs, on peut penser que les valeurs convergeraient au fil des années.
18. En un mot, l'élargissement est un enjeu vital pour l'Organisation si elle veut renforcer sa compétence et son influence au niveau global. Ainsi qu'on l'a vu dans ce chapitre, l'OCDE est sans équivalent parmi les organisations internationales en ce sens que sa composition détermine

directement la qualité de ses produits, ainsi que sa capacité de les mettre en application au-delà des limites de son périmètre. Premièrement, la capacité de l'Organisation s'en trouvera renforcée si elle accueille des pays partageant les mêmes valeurs capables de contribuer notablement au processus d'apprentissage entre pairs dans le cadre de la structure par Comités de l'OCDE. Deuxièmement, la capacité de l'Organisation de peser sur la définition de l'ordre économique international s'en trouvera renforcée si elle accueille les acteurs importants. Cela signifie que, face à la question de l'élargissement, l'OCDE doit faire preuve de créativité et d'une sélectivité rigoureuse. Voilà, me semble-t-il, un point de vue qui est partagé par tous. Pour parvenir à une vision commune de ce que signifie une stratégie novatrice et sélective, le Groupe de travail a engagé de longues discussions qui ont abouti à la proposition concernant un nouveau processus d'adhésion qui est décrit ci-après, au chapitre 3.

CHAPITRE 3. UN NOUVEAU PROCESSUS D'ADHÉSION POUR RENFORCER LA COMPÉTENCE DE L'OCDE ET SON INFLUENCE AU NIVEAU GLOBAL

A. *L'adhésion à l'OCDE*

1. L'article 16 de la Convention relative à l'OCDE stipule que « Le Conseil peut décider d'inviter tout gouvernement prêt à assumer les obligations de membre, à adhérer à la présente Convention ». L'adhésion d'un pays à l'OCDE n'est donc pas automatique mais suppose une décision délibérée du Conseil. Comme on l'a vu dans le précédent chapitre, il y a une forte justification à dire que le renforcement de l'Organisation exige un processus d'adhésion novateur et sélectif, et que le Conseil doit continuer d'appliquer des normes rigoureuses au moment d'examiner les candidatures, en tenant compte des exigences auxquelles la composition de l'OCDE doit répondre à la fois dans l'optique du processus d'apprentissage/de persuasion entre pairs et du processus d'élaboration de règles. Par conséquent, l'objet de ce chapitre est d'analyser les instruments dont le Conseil doit disposer pour fonder sa décision et, sur cette base, de proposer un nouveau processus d'adhésion qui aidera à renforcer la compétence de l'OCDE et son influence au niveau global.
2. Définir comment l'Organisation doit se montrer « sélective » est au cœur de la problématique, et c'est l'aspect le plus politique de la stratégie d'élargissement. Comme on l'a dit plus haut, l'adhésion d'un pays à l'OCDE est une décision politique du Conseil, sous-tendue par un examen technique des clauses et conditions par les Comités concernés et par le Secrétariat. Le Conseil doit pouvoir se référer à des principes stratégiques pour avoir une base, objective et transparente, à l'aune de laquelle apprécier la volonté politique du pays candidat et fonder la décision politique d'inviter un pays à engager des discussions en vue d'une adhésion ; quel est le type de pays qui devrait composer l'OCDE ; quelles sont les qualités que l'Organisation est en droit d'attendre de chaque nouveau membre ; et quelles sont les retombées bénéfiques que l'Organisation peut attendre de l'élargissement, pour pouvoir renforcer sa compétence et son influence au niveau mondial et donc rehausser son avantage comparatif. C'est la question des critères et des éléments d'appréciation.
3. Les critères et éléments d'appréciation sont de précieux indicateurs pour orienter les décisions du Conseil tout au long du processus d'adhésion² y compris au stade des discussions préalables, en vertu de l'article 16, avec les candidats potentiels. Cependant, il est à souligner que la phase la plus critique du processus décisionnel se situe lorsque le Conseil s'entend sur les candidats admissibles à l'adhésion, étant donné que la procédure d'évaluation relevant de l'article 16 est essentiellement axée sur l'appréciation technique des Comités et du Secrétariat, ce qui laisse moins de place, ultérieurement, aux considérations politiques.

² Le processus d'adhésion et le rôle du Conseil à cet égard : Premièrement, le Conseil décide d'inviter un pays à engager des discussions en vue d'une adhésion à l'Organisation. Dans le même temps, le Conseil détermine la procédure à suivre et désigne les Comités compétents pour examiner les politiques et réglementations du pays pour s'assurer qu'il est à même et désireux d'assumer les responsabilités de Membre de l'Organisation. Deuxièmement, le Conseil autorise le Secrétaire général à engager avec le pays

4. Une fois que le Conseil aura statué sur les critères et éléments d'appréciation à appliquer aux nouveaux membres, il sera nettement en mesure de traiter les futurs dossiers d'adhésion, appréciant les mérites du pays candidat et déterminant dans quelle mesure il satisfait aux critères. Cette approche aidera le Conseil à décider s'il convient d'inviter officiellement le pays à engager le processus de préadhésion. Même si les Membres, chacun de leur côté, ont peut-être implicitement adopté cette démarche dans le passé, le Conseil n'a pas, jusqu'à présent, clairement conceptualisé les critères et éléments d'appréciation à appliquer pour définir l'intérêt qu'il y a, pour l'Organisation, à accepter tel ou tel pays comme nouveau membre.
5. Au terme de plusieurs sessions, le Groupe de travail a admis la nécessité de définir un certain nombre de concepts à appliquer aux nouveaux membres. Il a été difficile de définir chacun de ces critères et les éléments d'appréciation correspondants, mais la discussion a été fructueuse. Les travaux du Groupe de travail ont finalement abouti aux définitions ci-après, qui seront appliquées de manière appropriée et souple.

B. Vue d'ensemble des critères essentiels

6. Pour envisager l'adhésion d'un pays donné, il faut d'abord déterminer l'admissibilité du pays candidat par référence à deux critères de base, à savoir le critère de « la communauté de vues » et le critère de « l'acteur important ». Je dirais qu'il s'agit de définir le « positionnement » du pays candidat. Les critères de « la communauté de vues » et de « l'acteur important » ne se prêtent pas aisément à une mesure quantitative, et ils ne permettent guère un « classement » définitif des pays candidats. Les concepts de « communauté de vues » et d'« acteur important » ne sont pas nécessairement contraires et ne s'excluent pas mutuellement. Il ne faut pas croire que ce soit ou l'un ou l'autre. Il faut plutôt considérer que ce sont deux éléments qui permettent de caractériser le profil d'un pays comme contributeur potentiel à la qualité des travaux de l'Organisation et à l'influence qu'elle exerce au niveau mondial, ce qui donne une indication sur le point de savoir si le pays est un candidat acceptable.
7. Le positionnement des pays en fonction de la « communauté de vues » et de l'« importance » (en tant qu'acteurs) ne conduit pas automatiquement à l'établissement d'une liste de candidats possibles à l'adhésion. Avant de prendre une décision, il est tout aussi important d'entreprendre simultanément une « évaluation » de l'éventuelle adhésion du pays à la lumière du mandat de l'Organisation et de son intérêt. L'« avantage mutuel » sera considéré comme un critère grâce auquel le Conseil prendra une décision plus définitive concernant le choix du pays comme candidat, en plus des critères de « communauté de vues » et de « l'acteur important ». Les « considérations globales » que d'aucuns assimilent à la diversité géographique sont un autre critère qui intervient dans les délibérations du Conseil au sujet de l'adhésion, compte tenu de la dimension mondiale de l'Organisation.

C. Description des critères essentiels et des éléments d'appréciation correspondants

(a) La communauté de vues

8. Le concept de « communauté de vues » doit nous permettre d'identifier les pays qui pour l'essentiel partagent nos valeurs (qui nous sont le plus proches). Ce critère définit un candidat

demandeur un examen des clauses et conditions d'une possible invitation à adhérer à la Convention relative à l'OCDE. Enfin, troisièmement, lorsque les Comités et le Secrétariat ont achevé cet examen, ils présentent leur recommandation au Conseil pour décision finale, recommandation d'inviter ou de ne pas inviter le pays candidat à adhérer à la Convention relative à l'OCDE.

potentiel comme un pays à même de contribuer notablement à l'accroissement de la compétence de l'OCDE grâce à la diffusion d'un savoir-faire de qualité fondé sur des valeurs communes. Il ne faut pas y voir une question d'affinités culturelles. La notion de « communauté de vues » devrait recevoir une définition aussi objective que possible. On trouvera ci-dessous une liste d'éléments d'appréciation possibles résultant de nos discussions. Si les critères les plus fondamentaux (économie de marché et principes démocratiques) recueillent apparemment l'assentiment du Groupe de travail, les autres éléments d'appréciation énumérés ci-dessous, dont on estime qu'ils découlent des valeurs fondamentales identifiées précédemment, ont recueilli un assentiment partiel. Ma conclusion doit être qu'il n'y a pas eu unanimité pour s'entendre sur une définition uniforme et qui s'impose de la notion de « communauté de vues ». Cependant, tous les éléments d'appréciation possibles indiqués ci-après méritent d'être mentionnés car on peut penser qu'au moment d'examiner des candidatures spécifiques, à l'avenir, les membres du Conseil auront besoin de pouvoir s'y référer. On peut espérer que le Conseil approfondira la conceptualisation de ce critère en s'appuyant sur des cas spécifiques pour cristalliser la notion de « communauté de vues », par référence à des éléments d'appréciation tangibles et objectivement définis.

Eléments d'appréciation fondamentaux :

- ◆ économie de marché
- ◆ principes démocratiques

Autres éléments d'appréciation (sans hiérarchisation)

- ◆ performance économique de base (niveau du revenu par habitant comme indicateur de la capacité de contribuer au processus d'apprentissage entre pairs)
- ◆ bonne gouvernance et primauté du droit
- ◆ droits de l'homme
- ◆ participation active dans d'autres organisations, internationales et régionales, pertinentes
- ◆ initiatives en matière d'aide au développement
- ◆ respect de l'« acquis de l'OCDE »³

9. Comme critère d'adhésion, à l'avenir, à l'Organisation, la « communauté de vues » est un élément clé pour préserver la spécificité de l'OCDE parmi toutes les organisations internationales. Une forte « communauté de vues » de la part des nouveaux membres est indispensable car elle joue un rôle déterminant dans l'effectivité du processus d'apprentissage entre pairs, en ce sens qu'un membre doit posséder, en matière de politiques gouvernementales, la qualité requise pour que ce processus soit efficace. C'est la « communauté de vues » qui permettra de préserver la spécificité de l'OCDE.

3. Cette expression, « l'acquis de l'OCDE », est apparue pour la première fois au cours des discussions de ce Groupe de travail. Bien qu'il n'y ait pas de définition précise, acceptée par tous, de cette notion, il est couramment admis qu'elle est apparue par analogie avec l'expression « l'acquis communautaire » et qu'elle vise, à tout le moins, les instruments fondamentaux de l'Organisation. Une note analytique sur ce sujet a été présentée au Groupe de travail par la Direction des affaires juridiques (voir Annexe 1).

(b) Le critère de l'acteur important

10. L'adhésion de nouveaux membres à l'Organisation devrait renforcer l'OCDE en lui offrant de nouvelles possibilités d'apprendre à leur contact ou de peser sur leurs politiques, et en renforçant sa capacité de contribuer à définir l'ordre économique international. Le critère de « l'acteur important », tel qu'il est proposé, doit donc permettre d'identifier un pays qui a la capacité de contribuer véritablement au processus d'apprentissage/de persuasion entre pairs dans tous les Comités essentiels de l'OCDE ou dont les politiques sont importantes pour les Membres parce qu'elles pèsent d'un poids significatif, par le jeu de l'interdépendance économique, sur les performances économiques, sociales et environnementales des pays de l'OCDE, ainsi que sur la configuration de l'ordre économique international. L'expression n'implique pas nécessairement que le pays représente une part importante du PIB, des échanges, de la population, etc., au niveau mondial, et ne signifie pas non plus qu'il fasse expressément partie des Six grands.⁴ Le critère de « l'acteur important » caractérise aussi les membres potentiels qui seront appelés à participer à la gestion de l'OCDE en occupant un siège au Conseil et non pas simplement aux travaux de comités spécifiques.
11. Le critère de « l'acteur important » découle de l'idée selon laquelle un membre ne devrait pas simplement profiter des travaux de l'OCDE, mais devrait être en mesure d'apporter une contribution notable à la compétence et à l'influence globales de l'Organisation. Il découle d'une volonté stratégique de renforcer la pertinence de l'OCDE à l'avenir et implique l'idée d'accroître la capacité de l'Organisation de remplir son mandat au travers de l'élargissement et de l'ouverture. Mais le seul critère de « l'acteur important » ne suffit pas, et il ne l'emporte pas sur d'autres critères, en particulier celui de « la communauté de vues ».

(c) Le critère de l'avantage mutuel

12. Outre déterminer le positionnement du pays candidat par référence aux deux critères exposés plus haut, le Conseil évaluera également le candidat du point de vue plus général de l'avantage qu'il y aurait à l'accepter comme nouveau membre. En vertu du critère de « l'avantage mutuel », l'adhésion de tout nouveau membre à l'OCDE doit être avantageuse à la fois pour les Membres déjà présents à l'OCDE et pour le nouveau membre. On peut penser que si les pays candidats demandent à adhérer à l'Organisation, c'est parce qu'ils ont le sentiment que cela servira leurs intérêts, mais le critère de « l'avantage mutuel » implique que l'adhésion doit aussi être intéressante pour l'OCDE. Étant entendu que l'adhésion d'un pays doit renforcer la capacité de l'Organisation et améliorer l'efficacité de ses processus fonctionnels, le critère de « l'avantage mutuel » est un critère général qui doit permettre de décider si la communauté de vues avec le pays candidat est suffisante et si ce pays est un acteur suffisamment important pour devenir membre de l'OCDE.
13. Le critère de « l'avantage mutuel » étant un instrument qui repose, fondamentalement, sur un jugement subjectif, il importe de le définir de façon aussi concrète que possible afin d'éviter tout raisonnement tautologique ou arbitraire.
14. Cette définition devant avoir un lien clair avec le rôle et les fonctions de l'Organisation, « l'avantage mutuel » pourrait être conceptualisé comme étant présent lorsqu'un pays a la capacité et la volonté de contribuer effectivement aux activités de substance de l'OCDE (au sein des Comités), ainsi qu'à la gouvernance de l'Organisation (dans le cadre du Conseil), et aussi

4. Afrique du Sud, Brésil, Chine, Inde, Indonésie et Russie.

lorsque sa participation est de nature à profiter à l'Organisation, de la façon suivante, par exemple :

- a. Le pays a la volonté et la capacité de contribuer au processus d'apprentissage/de persuasion entre pairs et a montré, notamment par ses performances dans les activités d'ouverture des organes de l'OCDE, qu'il en était effectivement capable.
 - b. La participation du pays à l'effort d'élaboration des règles, et sa détermination à cet égard, contribueront à la qualité et à l'influence globale du résultat.
 - c. Les politiques et réalisations du pays, dans les domaines pertinents, auront un impact sur le bon développement économique des Membres de l'OCDE.
 - d. L'adhésion du pays contribuera à renforcer le caractère d'organisation mondiale de l'OCDE.
 - e. Le pays est à même et désireux de contribuer à la bonne gestion de l'Organisation.
15. En résumé, le critère de « l'avantage mutuel » est un critère indispensable pour évaluer une candidature du point de vue, de façon générale, de la vocation et des fonctions de l'Organisation, donnant au Conseil la marge de manœuvre requise pour procéder à l'évaluation et statuer sur les nouvelles adhésions dans une optique stratégique.

(d) Considérations globales

16. Sans être universelle, l'OCDE est une organisation de dimension mondiale. Elle aspire à élaborer des politiques qui aient un intérêt au niveau mondial (cela correspond à son rôle d'éclaireur dans la mondialisation). Cet aspect de l'identité de l'OCDE devrait se refléter dans sa composition à l'avenir. Les « considérations globales » sont donc un autre critère important à faire intervenir pour apprécier les candidatures. La portée du critère ne se limite pas nécessairement à la diversité géographique. L'idée est aussi que l'Organisation tirerait avantage d'une multiplicité d'approches face aux problèmes, dans le cadre général d'une « communauté de vues ». Certains jugent plus adapté d'en faire un élément d'appréciation pour évaluer « l'avantage mutuel » que de le présenter comme un critère à part entière.
17. Si les critères de « la communauté de vues » et de « l'acteur important » doivent servir avant tout à définir le caractère recevable d'une candidature, le critère des « considérations globales » vise l'équilibre d'ensemble de la composition de l'Organisation. Par ailleurs, si les deux premiers critères, ainsi que celui de « l'avantage mutuel », doivent servir à « opérer une sélection », le critère des « considérations globales » doit permettre une réflexion sur la composition d'ensemble de l'Organisation. Concrètement, il est estimé que ce ne devrait pas être un moyen de « filtrer », par élimination, les candidats mais plutôt un moyen de compléter, avec un regard favorable, le critère de « l'avantage mutuel ».

D. Un nouveau processus d'adhésion

18. Sur la base des critères et éléments d'appréciation énoncés plus haut, un nouveau processus d'adhésion est proposé. Au lieu de procéder comme habituellement, de façon ad hoc, en fonction de la demande, l'Organisation engagerait une action de son propre chef pour déterminer sa composition à l'avenir, tout en tenant compte des intentions exprimées par les pays désireux d'adhérer.

19. Cette pratique nouvelle de l'examen des candidatures à l'adhésion se décompose en deux étapes simultanées : le « positionnement » et l'« évaluation ». Dans l'optique du « positionnement », le Conseil examine les caractéristiques d'un pays candidat au regard de deux critères, le critère de « la communauté de vues » et le critère de « l'acteur important ». Parallèlement, il évalue « l'avantage mutuel » et les « considérations globales » se rattachant à l'adhésion. De cette façon, le Conseil doit explorer différentes options pour recenser les pays candidats potentiels en vue d'engager des discussions avec eux pour encourager leur adhésion. Un programme pour la phase de préadhésion est mis au point pour chaque candidat afin de faciliter et de préparer sa possible adhésion (voir chapitre 5). Une illustration sous forme de graphique du nouveau processus d'adhésion est présentée à l'Annexe 2.

E. Les nouveaux membres : combien et quand ?

20. De nombreuses délégations estiment qu'il doit y avoir une limite au nombre des membres de l'OCDE à l'avenir, afin de préserver la qualité et l'efficacité du travail de l'Organisation. Il est aussi intéressant de noter la remarque du Secrétariat selon laquelle il faut envisager une limite se situant entre 40 et 45 pays si l'on veut que l'OCDE puisse conserver ses actuelles méthodes de travail (voir chapitre 4). Le Groupe de travail a donc estimé qu'un chiffre se situant en gros entre 40 et 45 était une hypothèse de travail raisonnable. Concrètement, comme les pays candidats devront satisfaire aux exigences auxquelles les Membres doivent répondre, l'adhésion sera nécessairement limitée, mais il serait difficile de dire si cette limite doit être de 10 ou de 15 pays. Du moment que nous n'adoptons pas une attitude passive, nous contentant de traiter la liste des demandes d'adhésion en attente, il ne paraît pas vraiment utile de fixer a priori un chiffre précis qui constituerait un plafond ou un objectif. Dans l'optique d'une stratégie d'élargissement active, axée sur des objectifs, il est plus important d'être ouvert tout en étant sélectif et de se demander quels sont les pays qu'il serait bon d'accueillir plutôt que de savoir combien on devrait en accueillir.
21. Les discussions du Groupe de travail ont pris comme base l'évolution prévisible du contexte international au cours des quelque dix prochaines années, situant la stratégie d'élargissement et d'ouverture de l'OCDE par rapport à cet horizon. Comme il ne serait pas réaliste de fixer un cadre pour les adhésions au-delà de ce délai, un réexamen de ce travail ou l'élaboration d'une nouvelle stratégie s'imposera à ce moment-là. Cela étant posé, il y a eu convergence de vues au sein du Groupe de travail pour estimer que l'élargissement devait être envisagé dans une perspective à court et à moyen-long terme, sans préjuger de l'adhésion à proprement parler. Il serait difficile, à la fois sur un plan technique et sur un plan politique, de lister les pays pour un élargissement à court ou moyen-long terme en fixant les critères requis. En revanche, on peut envisager de possibles adhésions à court terme (dans un délai, par exemple, de deux à cinq ans) sur la base du nouveau processus d'adhésion et, parallèlement, dans une perspective à moyen-long terme (cinq à dix ans), on pourrait repérer de possibles adhésions futures et planifier en conséquence des programmes d'ouverture préparatoires adéquats. En ce cas, il faudra être extrêmement prudent et s'assurer que les pays identifiés comprennent bien qu'il leur appartiendra de décider du rythme du processus préparatoire et que le lancement d'un processus préparatoire ne signifie aucunement engagement, ni de l'un ni de l'autre, en vue d'une adhésion. Concrètement, de nouveaux mécanismes de coopération avec les pays concernés seront institués, dans le cadre de la stratégie renforcée et restructurée de l'Organisation en matière d'ouverture (voir chapitre 5).

CHAPITRE 4. ASSURER LE BON FONCTIONNEMENT D'UNE ORGANISATION ÉLARGIE

Introduction

1. Si la décision relative à l'adhésion d'un pays donné part du postulat que l'élargissement est stratégiquement bénéfique pour l'OCDE, cet élargissement est néanmoins susceptible d'accentuer plusieurs problèmes existants et d'en faire apparaître de nouveaux. L'élargissement ne doit pas mettre en péril le bon fonctionnement de l'Organisation ; ce doit être au contraire l'occasion de renforcer encore l'Organisation en développant sa compétence et en consolidant son influence au niveau mondial dans l'accomplissement de son mandat. Identifier les problèmes susceptibles de résulter de l'élargissement et y porter remède fait partie intégrante de la mise au point d'une stratégie globale d'élargissement.
2. Les délibérations du Groupe de travail ont confirmé la nécessité d'un débat orienté sur la recherche de solutions aux trois problèmes soulevés par le Secrétaire général. Ces problèmes concernent l'organisation des travaux des comités, le processus décisionnel et le budget. Pour ce qui est du premier point, les échanges de vues ont porté sur les commentaires formulés par les Présidents des Comités, invités à faire part de leur opinion et de leur expérience, et sur des documents établis par le Secrétariat sur ces questions. Quant au processus décisionnel, qui est une question organisationnelle au caractère fondamental, elle a été débattue par les Chefs de délégation. Le présent rapport reprend les conclusions de ce débat.
3. Enfin, en ce qui concerne les incidences financières, le Comité exécutif s'est penché sur la question du barème des contributions et le Groupe de travail a examiné les répercussions possibles de l'élargissement sur le budget global.

A. Organisation des travaux des comités

4. A la différence d'autres grandes organisations internationales à vocation économique comme le FMI, la Banque mondiale ou l'OMC, dont la principale raison d'être est opérationnelle, la pertinence de l'OCDE s'apprécie essentiellement à l'aune de son programme de travail et de la qualité de ses contributions à la performance économique, sociale et environnementale des pays Membres. La qualité des résultats produits par l'OCDE dépend elle-même de l'efficacité avec laquelle travaillent les comités et de la nature des apports des pays Membres et du Secrétariat. Le Groupe de travail a envisagé la question sous deux angles : les méthodes de travail et l'organisation des réunions.

a) Les méthodes de travail

5. Les organes de l'OCDE recourent à diverses méthodes de travail pour produire leurs résultats, méthodes qui peuvent se répartir en quatre grandes catégories, définies ci-après. Ces méthodes de travail se conjuguent à leur tour pour former les deux processus fonctionnels de l'Organisation (voir chapitre 2) : l'apprentissage mutuel au contact des pairs / la pression exercée par les pairs (a, b, et c ci-dessous) et l'élaboration de règles (a, b, et d). L'élargissement influera sur chacune de ces méthodes de travail de diverses manières et dans diverses proportions. Le Secrétariat a présenté à cet égard au Groupe de travail les observations qui suivent:

- a. Production de statistiques comparatives et analyse des politiques : ce sont les travaux qui constituent la pierre angulaire sur laquelle s'appuient toutes les autres méthodes. Dans le cadre d'un processus d'élargissement, la production de statistiques entraînera des coûts « d'intégration » (non récurrents) considérables ; or, une réduction de la portée des travaux statistiques de l'Organisation compromettrait gravement sa capacité d'analyse. De la même manière, l'adhésion de nouveaux membres pourrait entraîner la mise en place de nouveaux domaines de travail touchant à des questions de fond qui présentent un intérêt particulier pour eux. Les nouveaux membres, quelle que puisse être leur « adhésion aux valeurs communes » que défend l'OCDE, pourraient, en fonction de leurs objectifs nationaux, rechercher de nouveaux domaines de travail devant faire l'objet d'une analyse des politiques, ce qui compliquerait de plus en plus l'exercice de hiérarchisation des priorités compte tenu des contraintes budgétaires actuelles.
- b. Dialogue thématique sur les politiques à suivre : il s'agit d'un processus thématique intergouvernemental grâce auquel les décideurs suivent les évolutions de l'économie et de l'action des pouvoirs publics et leurs conséquences, et apprennent au contact les uns des autres en confrontant leurs expériences dans un domaine de travail donné. Cet apprentissage mutuel s'enrichit avec l'apport de nouvelles expériences des politiques gouvernementales dès lors que les nouveaux membres sont à même de donner des points de vue différents et peuvent faire part d'une expérience de qualité au niveau national susceptible d'être mise à profit par les autres membres. Se pose néanmoins le problème de la couverture des ressources supplémentaires que rend nécessaires cette plus grande diversité.
- c. Examen par les pairs des pays : il s'agit d'un processus intergouvernemental grâce auquel les décideurs d'un pays donné informent leurs homologues des politiques qu'ils appliquent ; la « pression exercée par les pairs » est le moyen par lequel les décideurs des autres pays mettent en évidence les domaines où une réforme s'impose. Ces travaux sont par nature fort consommateurs de ressources et l'élargissement supposerait soit une diminution du nombre d'examen par pays, soit une augmentation du budget, soit un abaissement de la qualité et une limitation de la portée des rapports.
- d. Elaboration de règles multilatérales : c'est une approche fondée sur la coopération intergouvernementale conduisant à l'élaboration de décisions juridiquement contraignantes ou de recommandations non contraignantes qui constituent un recueil des normes et principes associés à des « pratiques exemplaires », auxquels les Membres acceptent de souscrire. L'influence mondiale des règles multilatérales élaborées par l'OCDE se trouverait renforcée si des « acteurs importants » rejoignent les rangs de l'Organisation. L'entrée de nouveaux membres pourrait toutefois rendre tout accord plus difficile et plus long (donc plus coûteux) en raison du plus grand nombre de parties, même si la possible dilution de « la communauté de vues » n'implique pas nécessairement une moindre capacité de l'Organisation à élaborer des règles. Même si tel était le cas, la solution retenue dans le passé n'a pas été de mettre en place une politique officielle permettant aux pays Membres de « s'abstenir de participer » à certains instruments, ce qui leur aurait donné des obligations différentes, car cela aurait risqué de fragiliser la règle du consensus sur laquelle repose l'Organisation. Il convient de noter que la règle du consensus telle qu'elle est pratiquée à l'OCDE autorise un pays Membre à s'abstenir lors du vote concernant un acte de l'OCDE, ce qui lui offre une possibilité de s'en affranchir dans une certaine mesure.

b) L'organisation des réunions

6. S'agissant de l'impact de l'augmentation du nombre des membres sur la qualité des résultats des comités, le Secrétaire général a estimé que les comités, avec les trente membres actuels, ont déjà atteint ou ne tarderont pas à atteindre leurs limites. C'est pourquoi il a proposé trois solutions concernant l'organisation des réunions : 1) répartir les membres en plusieurs « groupes de pays représentés », le comité étant constitué de représentants de chacun de ces groupes, 2) scinder les comités en sous-groupes pour les débats de fond, en réservant les séances plénières pour l'examen et le rapprochement des résultats, et 3) scinder les comités en sous-groupes ou en comités « satellites » et évoluer vers une décentralisation mettant à profit les locaux de l'OCDE dans les différentes régions du monde. Au sein de ce Groupe de travail, la constitution de « groupes de pays représentés » ou de groupes régionaux n'a pas rallié jusqu'ici beaucoup de suffrages. D'autres idées relatives à l'organisation des réunions ont fait l'objet d'échanges de vues constructifs, qui sont résumés au paragraphe 12.
7. Outre cette flexibilité au niveau de la structure des réunions, le Groupe de travail a estimé qu'un renforcement du rôle des Bureaux et de la Présidence des comités pourrait devenir indispensable. Des lignes directrices indicatives concernant les documents et les modalités des réunions permettraient aussi des gains d'efficacité. Si les Présidents des comités et le Secrétariat ont fait valoir que rien ne pouvait remplacer des échanges de vues directs et informels et le contact de personne à personne dans le cadre de réseaux, les technologies de l'information peuvent aussi améliorer l'efficacité en permettant des discussions liminaires par voie électronique, en rendant accessibles les documents et, dans certains cas, le contenu des réunions proprement dites à un plus large public grâce au support électronique, ou encore en faisant participer aux réunions des intervenants géographiquement éloignés grâce à la vidéoconférence.

c) Renforcer l'efficacité des réunions des comités

8. Pour tenter d'évaluer l'impact de l'élargissement sur la qualité des travaux des comités, le Groupe de travail, après avoir entendu un certain nombre de présidents de comités, est arrivé à la conclusion que l'élargissement pouvait peser sur la qualité des résultats de deux façons :
 - L'effet d'une plus grande pluralité de vues entre les membres du fait de l'élargissement.
 - Un effet purement mathématique imputable à l'augmentation du nombre de membres participant à une réunion.
9. **Une plus grande pluralité de vues.** Étant donné la diversité des objectifs et des méthodes de travail des comités, l'impact que pourrait avoir cette plus grande pluralité de vues entre les membres sera variable d'un comité à l'autre. À entendre les présidents de comités, il apparaît que la préférence va, au sein des comités, à la convergence de vues ou à « l'adhésion à des valeurs communes ». D'un autre côté, l'expérience acquise grâce à la participation d'observateurs aux travaux des comités montre que l'impact d'une moindre communauté de vues aboutit à des évaluations différentes d'un comité à l'autre, et que ne s'en dégage pas une appréciation uniforme de l'impact effectif. En outre, l'incidence possible de l'adhésion d'un nouveau membre en particulier peut varier selon les caractéristiques de chaque comité.
10. En ce qui concerne le domaine dans lequel interviennent les règles qui sont élaborées, il n'y a pas nécessairement une forte corrélation entre « la communauté de vues » et l'efficacité opérationnelle dans la mesure où la perception de l'intérêt national peut jouer un rôle plus important. D'un autre côté, comme l'indique un document de synthèse établi par le Secrétariat,

l'efficacité de la méthode de travail utilisée dans le cadre des examens par les pairs repose essentiellement sur l'adhésion à des « valeurs communes », un « engagement suffisant », la « confiance mutuelle » et la « crédibilité ».¹

11. Si l'adhésion d'un pays est bénéfique à l'Organisation dans l'accomplissement de sa mission, mais que ce pays ne peut se prévaloir de partager les mêmes vues (ou « d'adhérer à des valeurs communes »), il peut être intéressant d'envisager pour ce pays la mise en place d'un programme de coopération afin d'œuvrer à une plus grande « communauté de vues » et de faciliter ainsi la préparation de son adhésion (voir chapitre 5).

12. **Augmentation du nombre de membres.** L'incidence de l'arrivée de nouveaux membres sur l'efficacité des réunions des comités dépend non seulement des caractéristiques du pays Membre en question, mais aussi de la spécificité du comité lui-même. Il semble impossible à ce stade d'aller au-delà d'une analyse déductive dans l'évaluation de l'impact sur les activités au sein des comités. Une évaluation empirique ne sera possible qu'après l'élargissement. D'un autre côté, il est certainement possible d'envisager des mesures permettant de gérer l'impact de l'expansion numérique des membres sur les travaux des comités. A en juger par les déclarations des présidents de comités, les opinions diffèrent sur ce point selon la nature des objectifs et les méthodes de travail des comités. C'est pourquoi il serait inopportun de la part du Conseil d'imposer des directives uniformes à l'ensemble des comités. En outre, un certain nombre de comités cherchent déjà des moyens de réorganiser leurs réunions avec le nombre actuel de participants, y compris les observateurs non membres. Dans ce contexte, les dispositions suivantes sont présentées pour examen par le Conseil :

- i) Il n'est ni nécessaire ni opportun pour le Conseil de prendre des dispositions particulières afin de modifier l'organisation des travaux des comités avant un éventuel élargissement.
- ii) Au lieu de cela, le Conseil devrait, à titre expérimental, établir et proposer aux comités une liste de solutions optionnelles, pouvant se recouper, s'appuyant sur l'expérience acquise par les comités et sur de nouvelles idées, dont :
 - ◆ La constitution de sous-groupes ou d'équipes spéciales composées d'un nombre limité de membres qui assureraient une grande partie du travail avant de rendre compte des résultats aux comités
 - ◆ La scission en groupes chargés de débattre de différentes questions et qui rendent compte ensuite au Comité réuni en session plénière
 - ◆ Un recours accru aux Bureaux et à la Présidence des comités, à des documents normalisés et aux pratiques exemplaires dans la préparation et la conduite des réunions
 - ◆ Un recours accru aux technologies de l'information afin d'accroître l'efficacité des réunions
 - ◆ La possibilité de renoncer à participer à certains instruments ou activités de l'OCDE (par exemple : abstention selon les dispositions de l'article 6, alinéa 2 de la Convention)

(voir l'annexe 3 pour un aperçu des options)

- iii) Le Conseil devrait encourager les comités à choisir un ou plusieurs éléments de la liste d'options, ou à trouver eux-mêmes des méthodes novatrices à expérimenter, et à évaluer leurs réalisations dans le cadre d'examens actuellement à l'étude.
 - iv) Le Secrétariat devrait confronter l'expérience des comités en ce qui concerne les structures des réunions, le rôle des Bureaux et de la Présidence des comités, la normalisation des documents et la préparation et la conduite des réunions, et mettre en place une sorte de chambre de compensation où mettre en commun les pratiques optimales.
13. Dans le droit fil de ce qui précède, il serait bon de prendre en compte les considérations suivantes :
- Lors de l'examen des options, il convient d'adopter une approche expérimentale, orientée sur l'action, par exemple par le biais d'études et d'expérimentations au sein des comités – un « apprentissage par l'expérience » – plutôt que de s'en remettre à des analyses déductives dans le cadre de réunions au niveau des Chefs de délégation.
 - Afin de réduire autant que possible les contraintes pesant sur les activités des comités dans un domaine particulier, et d'accroître au contraire la quantité et la qualité des résultats, le choix de chaque comité concernant la solution la plus efficace et la plus pratique doit être respecté, compte tenu de ses méthodes de travail et des objectifs qu'il s'est fixés.
 - Pour ce qui est des nouvelles formules proposées pour l'organisation des réunions, à en juger par les débats qui ont eu lieu jusqu'ici, la tendance qui semble se dessiner donne plutôt la préférence à des structures de comités à plusieurs niveaux. Cette tendance peut aller à l'encontre des efforts de rationalisation de la structure des comités et, en particulier, du moratoire sur la création de nouveaux organes. Globalement, dans la perspective de la gouvernance d'une Organisation élargie, la décentralisation, une faculté d'adaptation au changement laissant libre cours à l'initiative et une plus grande autonomie des comités sembleraient plus souhaitables, parallèlement à un renforcement du rôle du Conseil pour ce qui est des orientations stratégiques et de la gestion. On pourrait toutefois craindre dans ces conditions un effritement de l'influence du Conseil. Le Conseil devra donc se pencher sur cette question à la lumière de l'expérience des faits, et procéder à de premiers échanges de vues sur ce point.
14. L'élargissement aura également des répercussions sur les travaux du Conseil lui-même. En tant qu'organe suprême de décision, responsable des décisions stratégiques et de la gestion de l'OCDE, le Conseil diffère des autres comités. En cas de maintien des modalités de travail actuelles, la discussion de chaque point de l'ordre du jour nécessitera plus de temps avec un plus grand nombre de membres. Sur les questions de fond, en partant du principe que la règle du consensus serait maintenue, il faudra plus de temps et d'énergie pour parvenir à une décision. Si la méthode de travail actuelle du Conseil n'est déjà pas la plus rationnelle pour l'organe de direction d'une organisation de la taille de l'OCDE, ces inconvénients ne peuvent plus être négligés dans le contexte d'un élargissement.

B. Processus décisionnel

15. Les limites et les problèmes inhérents à la pratique en vigueur à l'OCDE, qui fonde la prise de décision sur la règle du consensus, ont été souvent évoqués. La question ne trouve donc pas son origine dans le débat sur l'élargissement de l'OCDE. Si le nombre de pays membres doit s'accroître, ce qui aura pour conséquence de faire intervenir davantage de pays dans la prise de

décision, et des pays partageant une moindre communauté de vues, les problèmes ne pourront qu'en être exacerbés. En conséquence, il est admis qu'il convient de traiter stratégiquement la question lors du débat sur l'élargissement.

16. Reconnaissant que la pratique en vigueur, qui fonde la prise de décision sur la règle du consensus, a déjà atteint ses limites dans certains domaines, les Chefs de délégation ont étudié, avec l'Ambassadeur du Danemark, M. Brückner, comme facilitateur, la possibilité d'instituer un système de vote à la majorité pour des cas particuliers.

17. Après un an d'intenses discussions et d'efforts déployés sans relâche par le facilitateur, le Conseil a décidé, le 22 avril 2004, d'instaurer une nouvelle méthode de prise de décision pour une période d'essai de deux ans, à compter du 1^{er} juillet 2004. Cette méthode sera la suivante :

Les présidences du Conseil et des comités concernés feront tout leur possible pour parvenir à un consensus mais, s'il n'est pas possible d'y parvenir en temps utile, la décision sera prise à une majorité d'au moins 60 pour cent des pays Membres, sauf objection de trois Membres ou plus représentant au moins 25 pour cent du barème des contributions de la Partie I, et ce sur les questions et pour les organes suivants :

- a. maintien ou abolition de comités et d'autres organes subsidiaires ;
- b. Programme de travail et budget de l'Organisation, dans les limites d'une enveloppe décidée selon la règle du consensus, et toute décision connexe d'affectation de ressources jusqu'au niveau des domaines de résultats.

18. Bien que le champ d'application et la période d'essai de cette nouvelle méthode de prise de décision soient limités, celle-ci rendra indubitablement plus efficient le travail de l'OCDE et devrait contribuer au bon fonctionnement d'une Organisation élargie.

C. Incidences financières

19. Il ne serait pas réaliste de considérer que le nombre de membres de l'OCDE puisse s'accroître sans s'accompagner d'une augmentation des coûts. La question est alors de savoir quelle serait l'ampleur de cette augmentation et comment elle serait financée.

20. Dans les années 1990, lorsque le nombre de membres de l'OCDE a augmenté de 25 pour cent dans un laps de temps relativement court, les répercussions budgétaires étaient traitées au cas par cas. Il n'existait pas de stratégie à long terme pour répondre à ce problème. Indubitablement, la décision prise par le Conseil était la seule possible compte tenu des circonstances de l'époque. Toutefois, les membres du Groupe de travail ne s'accordent pas tout à penser que cette méthode est la plus appropriée pour assurer un sain développement de l'Organisation dans l'avenir. Or une majorité de membres du Groupe de travail ainsi que le Secrétariat s'interrogent sur la capacité du système en place (dont le niveau de l'enveloppe budgétaire et le barème des contributions) à répondre aux exigences financières d'une OCDE élargie. Compte tenu des contraintes budgétaires actuelles – que l'élargissement pourrait aggraver – l'impact budgétaire d'un accroissement du nombre de membres, surtout si cet accroissement est relativement important dans les prochaines années, doit faire l'objet d'un examen adéquat de manière à permettre un élargissement sans provoquer de difficultés financières ni compromettre l'aptitude de l'Organisation à faire face à ses responsabilités.

21. Faisant suite aux délibérations du Comité exécutif en 2003 sur les principes et règles de détermination du barème des contributions des membres, et à la décision du Conseil en date du 15 janvier 2004 qui en a résulté, le Groupe de travail a examiné trois postes du budget : (i) augmentation des coûts récurrents du fait de l'arrivée de nouveaux membres ; (ii) coûts non récurrents liés à l'adhésion de nouveaux membres, et (iii) imputation possible aux nouveaux membres de frais d'accès au patrimoine de l'Organisation. Pour examiner les points (i) et (ii), nous avons pris comme base de départ la reconnaissance des effets quantitatifs de l'élargissement sur les contraintes budgétaires de l'Organisation, puis envisagé d'éventuelles mesures compensatoires. Il a également été convenu que la réforme du barème des contributions dans le cadre de l'élargissement serait examinée par le Comité exécutif.
22. Les délibérations sur ces questions au sein du Comité exécutif et du Groupe de travail nous ont permis de cerner les caractéristiques et l'ampleur du problème, et de dégager certains principes essentiels quant à la méthode de financement de l'élargissement. Toutefois, il n'a pas été possible de confirmer à ce stade que les actuels pays Membres étaient prêts à convenir de mesures budgétaires spécifiques. D'autres travaux seront nécessaires pour parvenir à un accord à cet égard qui dépendra, premièrement, de l'ampleur et du rythme de l'élargissement et, deuxièmement, de la capacité de certains pays candidats de contribuer au budget. Il convient également de souligner qu'il subsiste entre les pays Membres des différences significatives sur des aspects clés, ce qui exigera probablement de leur part la volonté politique de faire preuve de souplesse en matière budgétaire. Nonobstant ce qui précède, le Groupe de travail a recensé les principales questions en jeu et établi un cadre ou niveau de référence pour les discussions futures au Conseil comme au sein de ses organes subsidiaires.
- (a) **Exposé des différents coûts de l'élargissement**
23. Coûts récurrents. Ces coûts renvoient à la participation régulière d'un nouveau membre aux travaux de l'Organisation, notamment l'actualisation des bases de données, la participation aux travaux des Comités, aux examens par les pairs ainsi qu'aux charges fixes de fonctionnement. Pour le moment, ces coûts sont habituellement couverts par les contributions statutaires des Membres, complétées par des contributions volontaires. Mais comme il ne paraît pas très réaliste de penser que toute modification du barème des contributions réalisable sur le plan politique suffirait à elle seule à combler l'écart budgétaire entre coûts renouvelables et recettes de l'Organisation élargie, le Groupe de travail s'est efforcé d'envisager dans la mesure du possible d'autres mesures éventuelles.
24. Coûts non récurrents. Les coûts non récurrents de l'adhésion sont les dépenses directement liées à la décision du Conseil prise au titre de l'article 16 de la Convention et incluent l'aide à la création par le nouveau membre d'une base de données statistiques conforme aux normes de l'OCDE, les contacts et les missions exploratoires ainsi que l'évaluation de la capacité et la volonté du nouveau membre potentiel de se conformer aux obligations que lui impose sa qualité de membre. En outre, le Groupe de travail propose un processus préalable à l'application de l'article 16 pour certains non-membres (programme pour les partenaires ayant vocation à adhérer, comme précisé au chapitre 5). Les détails de ce programme sont certes encore à préciser mais le processus pourrait avoir un impact considérable sur l'utilisation du budget affecté aux activités d'ouverture en direction des non-membres. Au cours du dernier épisode en date d'élargissement, ces coûts ont été absorbés dans la Partie I du budget, ou bien un programme spécifique a été mis en place pour gérer le financement (PPT, par exemple). En une période où l'Organisation connaît des contraintes budgétaires sans précédent, la question se pose de savoir s'il est ou non possible de pérenniser la pratique habituelle.

25. Imputation du capital matériel et intellectuel accumulé. Aux termes de sa décision du 15 janvier 2004, le Conseil demande que des travaux soient effectués pour déterminer les modalités d'imputation aux nouveaux membres des frais liés à « l'accumulation de capital matériel et intellectuel » par l'OCDE. D'aucuns ont fait valoir que les nouveaux membres bénéficieront du capital intellectuel et matériel accumulé grâce aux investissements des Membres actuels sur de nombreuses années et que, par conséquent, des frais d'accès à ce patrimoine devraient leur être imputés. Pour être plus précis, on peut considérer que le capital matériel est constitué de l'infrastructure de l'Organisation, en particulier l'investissement dans le Projet de réaménagement du site qui est en cours. Le capital intellectuel pourrait être interprété comme le savoir-faire institutionnel et politique acquis par les agents de l'OCDE. On pourra observer que l'acceptation par un nouveau membre des obligations au titre des pensions incombant à l'Organisation compense son accès au patrimoine intellectuel actuel de l'OCDE.

(b) Résultats des délibérations

26. Coûts récurrents. S'agissant de l'évaluation des coûts récurrents, le Groupe de travail a examiné les incidences en termes de coûts en se fondant sur la notion de coût marginal. La méthode a été également examinée par le Comité exécutif, en 2003, lors d'une réflexion sur la modification du barème des contributions de manière à mieux adapter la structure financière de l'OCDE à un élargissement éventuel. Tout au long des discussions dans ces deux enceintes, il est apparu qu'il n'y avait pas unanimité sur l'évaluation quantitative des coûts marginaux, ni sur leur impact sur le budget. Il y a plusieurs raisons à cela, notamment les suivantes : (a) certains n'admettaient pas de retenir la notion de coût marginal pour asseoir une analyse dépenses-recettes ; (b) d'autres remettaient en question les hypothèses nécessaires pour effectuer des estimations de coûts marginaux ; (c) d'autres encore se sont dits dans l'impossibilité d'accepter un nouveau relèvement du barème pour des raisons politiques et pratiques, quel que puisse être le résultat éventuel de l'évaluation, et (d) d'un autre côté, certains ont soutenu que la méthode des coûts marginaux est la seule crédible pour conserver un système financier durable et qu'il faudrait par principe inviter chaque nouveau membre à prendre en charge son propre coût marginal.

27. Bien que le débat sur l'évaluation de l'impact des coûts récurrents et les mesures pouvant être prises n'ait pas été concluant, plusieurs points importants ont été dégagés.

28. Si certains doutes ont été exprimés quant à savoir s'il convient de s'en remettre à la méthode des coûts marginaux pour évaluer l'impact sur le budget, aucune autre méthode possible n'a été proposée. Si aucun accord n'a été trouvé sur l'impact quantitatif des coûts récurrents, il semble qu'il existe un écart, peut-être considérable, entre les coûts récurrents pouvant résulter de l'adhésion de nouveaux membres et les recettes récurrentes éventuelles à attendre des contributions budgétaires des nouveaux membres. C'est pourquoi il est indispensable que le Conseil se mette d'accord sur une « hypothèse raisonnable » concernant l'ampleur de l'impact financier qui repose soit une évaluation des coûts marginaux soit sur une autre méthode d'analyse crédible.

29. S'agissant du rapport élémentaire entre le coût et les recettes résultant de l'accueil de nouveaux membres, le sentiment dominant est que les nouveaux membres devraient, d'une manière générale, apporter des contributions suffisantes pour couvrir leurs coûts. Mais quant à savoir s'il y a lieu de modifier le barème de contributions, un certain nombre de délégués au Groupe de travail se montrent peu enclins à accepter une augmentation de leur propre barème mais, en même temps, l'idée d'un barème différencié pour les membres actuels et les nouveaux membres ne recueille guère l'adhésion. Par ailleurs, le point de vue prédominant est que si les Membres

actuels ne peuvent admettre un relèvement de leur contribution statutaire, ils ne sont pas non plus disposés à accepter une diminution des services dont ils bénéficient du fait de l'élargissement.

30. Étant donné que le champ de l'accord sur d'autres mesures spécifiques visant à accroître les recettes n'est pas prévisible à ce stade, l'Organisation devra peut-être envisager de redéployer des ressources disponibles pour couvrir les coûts liés à l'élargissement. Trois mesures spécifiques ont été envisagées par le Groupe de travail, encore qu'il n'existe aucune convergence de vues sur leur mise en œuvre :
- i. le transfert d'une partie du budget d'ouverture vers le reste des programmes serait possible encore que cette méthode serait limitée à un petit nombre de non-membres pour lesquels un volume important des ressources affectées aux activités d'ouverture est dépensé dans le cadre des programmes-pays en cours. Certains ont exprimé des réserves au sujet de cette possibilité, faisant valoir que le niveau des ressources allouées à l'ouverture devait être maintenu ;
 - ii. alors que le poids financier des examens par pays s'accroît, rendant le budget moins souple, on pourrait envisager d'étendre le principe de récupération des coûts à ces examens ou de transférer une partie de ces coûts à la partie II du budget. Si certains ont fait valoir que la plupart de ces activités sont des thèmes d'étude essentiels pour l'OCDE et que, partant, elles devraient demeurer dans la partie I du budget, il a été noté que dans certains domaines, les Membres prennent déjà en charge tout ou partie des coûts des examens de leur propre pays ou régionaux. Dans ce cas, on peut imaginer une formule différente de partage des coûts, reflétant le coût réel de produits spécifiques. Bien que cette mesure implique un remaniement profond de la structure du PTB et de ses postulats, j'estime que cette option ne doit pas être écartée a priori si l'OCDE souhaite augmenter le nombre de ses membres tout en répondant aux nouvelles attentes des décideurs d'une manière financièrement soutenable ;
 - iii. considérant la réticence générale exprimée à l'idée d'accepter de nouvelles contributions ou de modifier substantiellement la structure du budget, une solution classique consiste à absorber les coûts supplémentaires dans le budget. Cette opération nécessite une réaffectation de ressources ou une évaluation des coûts-avantages de tous les produits. Si les délibérations sur ce dernier point sont censées dépendre des efforts déployés par le Secrétariat dans le cadre du processus budgétaire actuel, fondé sur les résultats, le premier exige des Membres qu'ils s'emploient à rationaliser leurs demandes. En tout cas, j'ai pu observer que les délégués partageaient le même sentiment, à savoir que cette solution ne sera pas la seule, ni ne sera suffisante pour combler l'écart entre les dépenses et les recettes.
31. Pour ce qui est de l'effet des nouvelles adhésions sur l'enveloppe budgétaire, le Groupe de travail est convenu que le montant de cette enveloppe pourrait être augmenté pour tenir compte de la contribution statutaire de chaque nouveau membre, à condition que soit trouvée une solution acceptable par tous les Membres actuels, s'agissant des conséquences sur leurs contributions statutaires. En outre, quelques délégués ont fait valoir que le Conseil pourrait mettre à profit l'impact de l'élargissement pour rationaliser davantage le budget et la structure de l'Organisation.
32. Coûts non récurrents. Hormis une ou deux marques de circonspection, l'unanimité s'est pratiquement faite autour de l'idée selon laquelle la totalité ou, du moins, une part importante, des coûts d'adhésion devraient être imputés aux nouveaux membres. Quant aux modalités de paiement, la majorité des délégués ont exprimé leur préférence pour l'imputation d'un droit d'entrée, ou se sont montrés disposés à l'appliquer. La question en suspens consiste à savoir quelle forme d'imputation peut se justifier compte tenu de « l'avantage mutuel » escompté d'une nouvelle adhésion. En outre, certains membres du Groupe de travail se sont dits préoccupés face

à la charge financière éventuellement prohibitive qu'il sera demandé aux futurs candidats d'assumer. En tout état de cause, le début du processus d'adhésion devrait être précédé de la mise en place d'un cadre spécifique de comptabilité analytique et d'une estimation du montant des coûts d'adhésion à acquitter une fois pour toutes.

33. Certains se sont prononcés en faveur d'une réaffectation des programmes d'ouverture par pays et par région qui pourrait constituer un mode de financement du coût d'adhésion alors que d'autres ont exprimé des réserves, comme indiqué au paragraphe 30 (i) ci-dessus.
34. Pour gérer de manière effective les ressources finançant les coûts non récurrents de l'adhésion, et pour établir une distinction très nette entre les coûts en question et la partie I du budget qui sert à financer les coûts habituels d'activité et de gestion, un mécanisme budgétaire distinct a été proposé pour examen plus approfondi. D'une manière générale, il a été jugé approprié d'accepter des contributions volontaires pour compléter le financement des coûts d'adhésion.
35. Imputation du capital matériel et intellectuel accumulé. De l'avis général des membres du Groupe de travail, il conviendrait de demander aux pays venant d'adhérer de contribuer financièrement au Projet de réaménagement du site de l'OCDE. Quant à savoir quelle part de ces dépenses devrait leur être imputée, les opinions divergent. On pourrait notamment adopter la formule suivante :
 - dans le cas des pays qui accèdent au statut de membre, il serait demandé de contribuer au budget du Projet de réaménagement en fonction du barème des contributions à raison, par exemple, de la moitié des années de contribution des membres actuels (soit quatre ans, autrement dit la moitié des huit ans) ;
 - s'agissant de l'utilisation des contributions des nouveaux membres, celles-ci financeraient les dépenses en question pendant la durée de vie du projet, et les contributions qui seraient versées après l'achèvement du projet pourraient être utilisées pour abonder le Fonds de réserve de l'OCDE.
36. Les membres du Groupe de travail s'accordent à penser que le fait, pour un nouveau membre, d'accepter les obligations au titre des pensions incombant à l'OCDE proportionnellement à sa contribution statutaire au budget annuel des pensions, Fonds de pension compris, compense le coût de son accès au patrimoine intellectuel actuel de l'Organisation.
37. S'agissant du Projet de réaménagement du site, il a été souligné que le Groupe de travail devrait également s'attaquer à la question de l'espace nécessaire pour une OCDE élargie. Pour pouvoir résoudre les problèmes techniques que pose le siège actuel, l'OCDE a prévu de rénover ses locaux et de construire également de nouvelles installations de conférence, travaux qui devraient être achevés en 2009. A l'heure actuelle, les plans du site se fondent sur l'hypothèse d'un nombre de membres égal à 40. Les appels d'offres pour les plans principaux ont déjà eu lieu, et le projet entre maintenant dans la phase de conception, toute modification du plan initial à ce stade étant irréaliste, notamment en termes de coûts. Les plans actuels prennent toutefois en compte l'incertitude qui entoure le futur nombre de membres de l'Organisation et d'observateurs, puisque l'OCDE prévoit dans les salles de conférences des cloisons amovibles qui permettront d'adapter la taille des salles et la fréquence des réunions. On peut néanmoins se demander si la formule actuelle des tables rondes constitue le moyen le plus efficace d'organiser les réunions des comités si le nombre de membres augmente considérablement, et les solutions définitives doivent être recherchées dans cette direction dans le cadre d'une approche expérimentale.

D. La résolution des problèmes et la réalité de l'élargissement : Quelle est la priorité ?

38. L'élaboration d'une stratégie d'élargissement pose la question de savoir s'il faut trouver les solutions aux problèmes soulevés par l'élargissement avant l'adhésion de nouveaux membres, ou si ces problèmes peuvent être traités au cours du processus d'élargissement lui-même. Comme cela a été dit, il faut adapter et améliorer les méthodes de travail des comités dans le cadre d'une approche empirique et dynamique s'inscrivant dans le processus même de l'élargissement, et plus tôt ce problème sera réglé, mieux ce sera. De l'avis unanime des délégués, il faut impérativement améliorer les procédures de prise de décision et réfléchir aux implications financières avant l'élargissement. Il faut souligner que les inconvénients qu'il peut y avoir à se lancer dans l'élargissement sans avoir traité ces deux questions fondamentales peuvent l'emporter sur les avantages qui en découleraient.

ⁱ « L'examen par le pairs : un instrument de l'OCDE pour la coopération et le changement », OCDE, Paris, 2003.

CHAPITRE 5. RENFORCEMENT ET RÉORGANISATION DES RELATIONS AVEC LES NON-MEMBRES

A. *Les relations de l'OCDE avec les non-membres dans le nouveau contexte international*

1. La Convention de l'OCDE stipule que l'un des objectifs institutionnels de l'Organisation est de « contribuer à une saine expansion économique dans les pays [...] non membres, en voie de développement économique ». ⁱ Elle précise plus particulièrement que les Membres conviennent, tant individuellement que conjointement, « de contribuer au développement économique des pays Membres et non membres en voie de développement économique par des moyens appropriés et, en particulier, par l'apport à ces pays de capitaux, en tenant en outre compte de l'importance que présentent pour leur économie la fourniture d'assistance technique et l'élargissement des débouchés offerts à leurs produits d'exportation ». ⁱⁱ
2. Le mandat de l'Organisation énoncé dans ces articles n'est pas seulement valable aujourd'hui, il doit aussi prendre une nouvelle importance dans le contexte international actuel. Comme le faisait valoir M. Kondo, ancien Secrétaire général adjoint, « A l'ère de l'interdépendance, c'est un aspect très important car la prospérité des pays de l'OCDE eux-mêmes est tributaire non seulement de leur propre expansion mais aussi du développement économique mondial ». Il est donc essentiel de parvenir à « une croissance saine et durable et de réduire la pauvreté en partageant à l'échelle mondiale les principes et les valeurs que prône l'Organisation ».
3. Plus important encore, les enjeux auxquels se trouve confrontée l'OCDE dans le nouveau contexte mondial – et dont la description figure au chapitre 2 du présent rapport – exigent un renforcement de l'identité de l'Organisation dans l'architecture des organisations internationales à vocation économique, mais aussi du rôle que les non-membres devraient jouer dans ses processus fonctionnels.
4. L'Organisation, avec son nombre limité de Membres et ses processus fonctionnels sans équivalent ailleurs (apprentissage/influence mutuels et élaboration de règles), aspire à jouer un rôle mondial qui ne se limite pas à ses Membres. En conséquence, l'OCDE attache une importance considérable à l'ouverture en direction des non-membres. Le but est de renforcer les compétences de l'Organisation et son influence au niveau mondial en faisant en sorte que son savoir-faire institutionnel et en matière de politiques publiques soit un atout mondialement reconnu dont peuvent bénéficier les non-membres et auquel ils peuvent contribuer. C'est la seule façon dont l'OCDE peut s'acquitter de son mandat en direction des non-membres, tel que défini par la Convention, et valider son ambition d'être un guide sur la voie de la mondialisation. Il est de l'intérêt des Membres de continuer de soutenir cet objectif institutionnel par une stratégie d'ouverture bien définie à laquelle tous les Membres souscrivent. En même temps, en définissant bien le champ d'application de l'ouverture, on évitera les doubles emplois et la concurrence inutiles avec d'autres organisations internationales, partenaires indispensables de l'OCDE dans l'accomplissement de son mandat.
5. Pour renforcer la compétence et l'influence de l'Organisation au niveau mondial, y compris en contribuant au développement des non-membres comme le prévoit la Convention, l'ouverture est

menée sous la forme d'une relation à double sens entre pays Membres et non membres venant soutenir les travaux de l'OCDE parmi ses Membres. Elle a deux fonctions :

- partager les produits de l'OCDE en matière de politiques et de pratiques avec les non-membres afin de diffuser et de promouvoir les valeurs de l'Organisation – fonction de *diffusion* ;
- rendre les politiques et pratiques de l'OCDE plus pertinentes et acceptables mondialement grâce à la participation de non-membres aussi bien dans l'élaboration que dans la mise en œuvre pratique de ces politiques – fonction de *participation*.

6. Le présent chapitre portera tout d'abord sur les relations avec les non-membres dans l'optique du processus d'adhésion. On trouvera ensuite des suggestions inspirées d'un rapport de l'Ambassadeur Olivieri, Président du Comité chargé de la coopération avec les non-membres quant aux relations globales avec les non-membres qui n'ont pas vocation à adhérer.

B. Vecteurs de l'adhésion à l'OCDE : comment faciliter la préparation des candidats

7. On peut imaginer une situation dans laquelle l'OCDE estimerait que l'appartenance de certains pays en qualité de Membres l'aiderait à s'acquitter de son mandat, et où ces mêmes pays pourraient souhaiter y adhérer mais ne disposeraient pas de la capacité nécessaire pour ce faire. Si l'OCDE et un pays reconnaissent qu'un avantage mutuel serait susceptible de résulter de l'adhésion du pays en question, il s'agirait de savoir comment l'Organisation pourrait prendre les contacts appropriés avec lui et planifier, mettre en œuvre et évaluer un programme de coopération axé sur des objectifs dans le cadre de sa politique d'ouverture (participation à des comités, programmes spécifiques par pays, etc.), en vue d'une possible adhésion à un stade ultérieur.

8. A l'heure actuelle, les programmes d'ouverture propres à un pays ou à une région sont mis en œuvre dans le cadre de la partie I du budget. De surcroît, des contributions volontaires sont versées pour aider à financer un programme lorsque les pays intéressés l'estiment bénéfique pour l'Organisation, le pays ou la région en question. En règle générale, la participation aux activités d'un comité en qualité d'observateur est induite par la demande – et s'appuie sur l'acte de candidature présenté par le pays – mais il arrive aussi, comme dans le cas de certaines négociations fondées sur des règles, que ce soit l'OCDE qui demande à certains non-membres d'y participer. Dans un cas comme dans l'autre, la participation se limite au comité considéré, suivant l'intérêt manifesté pour ses activités ou les demandes d'activités qui lui sont adressées. A l'inverse, l'élargissement commencera par le recensement de certains pays susceptibles de se porter candidats à l'adhésion à l'OCDE. Dans un deuxième temps, il sera procédé à une évaluation des domaines d'action publique qu'il conviendrait de renforcer dans chacun de ces pays, et l'on réfléchira aux modalités possibles de coopération de l'Organisation à cet égard. Le Conseil ne considérerait pas chaque comité séparément, mais lancerait la procédure et déciderait d'accorder d'une manière globale le statut d'observateur aux éventuels futurs membres et un programme de coopération pour chaque pays serait alors préparé.

9. A l'OCDE, l'établissement de programmes préparatoires par pays à l'intention de candidats à l'adhésion n'a rien d'exceptionnel. Dans les années 90, pendant le processus d'adhésion de six de ses Membres, l'Organisation a préparé le travail en collaboration avec certains comités. Sur ce total de six, des programmes particuliers ont été élaborés pour le Mexique et la Corée lorsque leur intention d'adhérer et le calendrier d'adhésion ont pris un caractère formel. S'agissant des pays « Partenaires pour la transition », des programmes ont été prévus avant que ces pays ne soient invités à entamer des négociations d'adhésion. En ce qui concerne la Russie, après que

l'Organisation eut affirmé que l'adhésion de ce pays constituait « un objectif ultime des deux parties », un Comité de liaison a été créé pour mener un examen approfondi de la relation de coopération impliquant une participation à haut niveau du gouvernement de la Fédération.

10. L'OCDE n'est donc pas dépourvue d'expérience en matière d'ajustement des programmes d'ouverture en vue de l'adhésion possible d'un pays. Par ailleurs, le processus volontariste d'offre d'adhésion à tel ou tel pays que l'Organisation considère comme membre possible pourra exiger un réexamen de la stratégie d'ouverture adoptée jusqu'à présent.
11. Pour atteindre les objectifs précités, des modalités particulières sont proposées ; elles visent toutes à faciliter la préparation de ces pays à l'adhésion. Pour chacun d'eux, l'Organisation établirait une liste afin de l'aider à acquérir les qualifications nécessaires en sa qualité de futur membre, dont le degré de respect des Actes de l'Organisation (ce qu'il est convenu d'appeler « l'acquis OCDE », voir Annexe 1) et autres mesures pertinentes. De surcroît, l'OCDE serait censée suivre et évaluer les progrès de chaque pays et appuyer ces progrès en décidant de lui accorder le statut d'observateur auprès des comités qui l'intéressent, et d'établir en concertation avec lui un programme d'ouverture « sur mesure », traduisant au mieux les besoins du pays considéré. Grâce à ce processus, on espère qu'avec le concours des Comités compétents, l'Organisation aidera ses futurs membres possibles à promouvoir des réformes témoignant d'un degré suffisant « d'identité de vues ».
12. Ce programme pourrait s'intituler « Programmes pour les Partenaires ayant vocation à adhérer »⁵ et se déroulerait selon la procédure suivante :
 - a. Lorsque le Conseil parvient à un accord sur les pays éligibles conformément au nouveau Processus d'adhésion décrit au chapitre 3, l'OCDE débat et, en fin de compte, décide avec chacun de ces pays (« Partenaires au Programme ») de la marche à suivre pour renforcer l'identité de vues dans différents domaines d'action des pouvoirs publics, ce qui facilite la préparation du pays en vue de son adhésion.
 - b. A cette fin et conformément à l'accord passé entre le pays et le Conseil, l'Organisation préparerait un ensemble d'activités d'ouverture spécifiques adaptées à chaque pays (participation à un certain nombre de comités et programmes par pays) de manière à promouvoir les réformes nécessaires.
 - c. Pour que l'Organisation fournisse des orientations appropriées aux Partenaires au Programme et organise efficacement les outils d'ouverture requis, un examen périodique devrait être encouragé. Dans un souci d'efficacité et d'efficacités, cet examen devrait, pour chacun des pays, revêtir la forme de consultations avec le Secrétariat, lequel présenterait ensuite un rapport d'étape au CCN et au Conseil. Le CCN et le Conseil évalueraient les progrès accomplis et, le cas échéant, tiendraient compte des résultats obtenus dans le budget du biennium suivant afin d'adapter les outils de coopération et de mieux les centrer sur les mesures ayant le plus besoin d'un soutien. Pour rattacher efficacement les résultats des examens à la planification de la coopération pour le budget du prochain biennium, le principe d'un examen tous les deux ans serait approprié encore qu'une fréquence différente ne doive pas être exclue si les deux parties en sont d'accord.

5. Il va sans dire que cet intitulé ne préjuge en rien des futures adhésions (cf. paragraphe 13 c).

13. L'application de ce « Programme pour les partenaires ayant vocation à adhérer » aura les incidences suivantes sur les relations de l'Organisation avec les non-membres :
- a. Le programme est appliqué à un nombre limité de pays non membres dans le but arrêté d'un commun accord de mobiliser efficacement les ressources destinées à l'ouverture et de suivre les progrès réalisés, facilitant ainsi la préparation au démarrage du processus d'adhésion comme prévu à l'article 16 de la Convention de l'OCDE. Aucune modification de la Convention de l'OCDE visant à créer un nouveau statut juridique pour les pays non membres concernés n'est envisagée ; la sélection de ces pays ne leur confère donc pas de droits ou d'obligations juridiques spécifiques.
 - b. En revanche, en sélectionnant un nombre limité de Partenaires au Programme et en prenant l'initiative de proposer d'appliquer le « Programme », l'Organisation adresserait un message politique fort à ces pays. Cette proposition aurait pour effet de les différencier des autres non-membres, démontrerait le souhait de l'OCDE de les accueillir en tant que nouveaux membres une fois qu'ils répondront aux exigences requises et exprimerait clairement la volonté de l'Organisation de coopérer à cet effet. On prévoit que l'application de ce « Programme » encouragerait les réformes nécessaires dans certains de ces pays. Le Conseil devrait mettre à profit ce message politique en appliquant le « Programme » aux Partenaires.
 - c. Il convient toutefois de noter qu'un Partenaire au Programme n'a pas la garantie de s'engager dans un processus irréversible conduisant à une adhésion future. Si le Partenaire au Programme est censé opérer des réformes, le Conseil doit conserver ses prérogatives ainsi que la volonté politique de suspendre le programme si le résultat des évaluations n'est pas satisfaisant à l'issue d'un certain délai.
 - d. Il convient par ailleurs de noter que le Programme constituera en soi, dès le départ, une forme de coopération renforcée fondée sur les intérêts mutuels des pays concernés et de l'OCDE. Les Partenaires au Programme pourront considérer qu'il est intéressant pour eux de s'y associer. Ils seront toutefois clairement informés que l'irréversibilité du processus permettant d'accéder au statut de membre ne peut aucunement leur être garantie.
14. La mise en œuvre du « Programme » impliquerait que les modifications ci-après soient apportées à la structure et aux fonctions de l'Organisation. Le Conseil et le Secrétariat devraient prendre les mesures nécessaires pour s'adapter efficacement à ces changements :
- a. Il est prévu que le Conseil prenne l'initiative et assure la conduite de l'élargissement de l'OCDE, de sorte que sa charge de travail s'en trouvera notablement accrue. Afin de gérer cette charge supplémentaire, le Conseil devra réfléchir à l'organisation de ses travaux.
 - b. Pour que le Conseil dirige efficacement les discussions avec les Partenaires au Programme, un certain degré de coopération avec les comités de substance et le Secrétariat est indispensable.
 - c. Le CCNM, en coopération avec les Comités et Directions concernés, devra se charger d'établir la feuille de route et la liste des activités et des étapes du processus d'octroi du statut d'observateur qui forment le Programme de chaque Partenaire, de procéder à des examens périodiques et d'aider le CCN et le Conseil à tenir dûment compte des résultats de ces examens dans le cadre du redéploiement des ressources. Tout cela suppose une modification non négligeable de la mission et de la structure du CCNM.

- d. Selon l'issue officielle des discussions en cours sur l'élargissement de l'OCDE, l'élaboration de ces « Programmes » pourra nécessiter un transfert de ressources vers les budgets d'ouverture et autres de la partie I, y compris une réduction temporaire mais non négligeable du budget alloué aux activités d'ouverture traditionnelles.
 - e. Le processus préparatoire à l'adhésion des Partenaires se traduira par un accroissement du nombre de participants aux travaux des Comités. Autrement dit, les adaptations concernant l'organisation des travaux au sein des Comités, qui ont été examinées dans le chapitre précédent, revêtiront un intérêt plus immédiat et devront être opérées avant que ne commencent les négociations relatives à l'adhésion.
15. En principe, tous les pays qui adhéreront à l'Organisation devront se conformer au Programme à moins que le Conseil n'en décide autrement. Toutefois, ils pourraient le mener à bien à des rythmes différents selon leur capacité et leur volonté de réforme.
16. Le Conseil pourrait considérer que certains non-membres, même perçus comme nouveaux membres potentiels, auraient à parcourir un si long chemin qu'il leur serait difficile de trouver avec l'OCDE un terrain d'entente sur un « programme » dans le très proche avenir. Dans ce cas, l'OCDE pourrait encourager et soutenir activement une plus large participation de ces pays à diverses activités d'ouverture. En l'occurrence, il conviendrait de parvenir à un accord de gré à gré, entre l'Organisation et le pays considéré, sur la portée du cadre général de coopération, à savoir la prise de décision par accord mutuel quant à l'intensification du programme-pays. (voir paragraphes 19 et 21 du présent chapitre).

C. Relations avec les non-membres qui n'ont pas vocation à adhérer

17. Beaucoup de non-membres participent déjà à des processus fonctionnels de l'OCDE et en assument les coûts dans un large éventail de domaines fondamentaux. Ils le font en qualité d'observateurs ou de participants à part entière au sein d'un grand nombre d'organes. Les non-membres participent également aux travaux de l'Organisation dans le cadre de programmes plus restreints de coopération, comme les Forums mondiaux et les programmes par pays ou par région. Avec l'appui du Centre pour la coopération avec les non-membres, le Comité chargé de la coopération avec les non-membres (CCNM) poursuit la coordination de la participation de ces pays avec les organes de l'OCDE et à ses programmes de coopération (les volets de ce montage cohérent et stratégique assurant la participation des Membres actuels et des non-membres sont illustrés à l'annexe 5). Toutefois, il est probable que l'élargissement de l'OCDE entraîne des changements fondamentaux dans les relations de l'Organisation avec les non-membres. Certains des non-membres actuels deviendront membres, changeant ainsi les caractéristiques des pays engagés dans des activités d'ouverture. L'élargissement rend encore plus nécessaire une stratégie globale de coopération avec des non-membres n'ayant pas vocation à adhérer.

(a) Positionnement des non-membres

18. L'Organisation ne peut faire participer tous les non-membres, ni tous les non-membres qui seront ciblés, avec la même intensité, notamment à cause de contraintes de ressources. Lors de la définition d'une stratégie ciblée sur l'ouverture, les programmes pour les non-membres seront définis de façon à maximiser l'efficacité des deux fonctions de l'ouverture signalées au paragraphe 5 ci-dessus, y compris en assurant un degré approprié de diversité de vues et de pays participants (diversité géographique, différences de taille, etc.). La capacité des non-membres et leur volonté de soutenir les politiques et pratiques de l'OCDE et de participer à leur élaboration et à leur application se retrouvent dans deux caractéristiques :

- L'influence potentielle du pays non membre ;
 - L'impact potentiel de l'OCDE sur le pays non membre.
19. Ces caractéristiques peuvent être utilisées pour positionner les pays selon le type de coopération qui leur conviendra le mieux et sera mutuellement bénéfique. Le fait de classer ainsi les pays impliquerait certains types de programmes d'ouverture convenus avec eux. Par exemple, pour les pays possédant à un fort degré chacune des deux caractéristiques citées ci-dessus, l'ouverture pourrait prendre la forme d'un dialogue spécifique sur les politiques à suivre. Pour les pays qui sont très influents, mais qui se montrent faiblement réactifs aux approches de l'OCDE, la priorité en matière d'ouverture serait de développer leur réactivité. La réactivité des pays non membres au programme d'ouverture peut être renforcée en établissant avec eux une coordination étroite pour sélectionner des objectifs acceptés de part et d'autre, les résultats attendus et l'évaluation de ces résultats dans des domaines de substance présentant un avantage mutuel. A partir des deux caractéristiques citées ci-dessus, l'Annexe 4 donne une vue d'ensemble des différents types de pays non membres.
20. Si un pays non membre donné qui ne présente aucune des deux caractéristiques peut rehausser la pertinence d'une question particulière et influencer sur l'élaboration des politiques au niveau mondial, il devrait être associé sur une base limitée à cette question. Cela inclut l'adhésion des non-membres aux instruments de l'OCDE.

(b) Les vecteurs de l'ouverture

i) Programmes de coopération par pays

21. Il conviendra à l'avenir de mettre en place des programmes de coopération par pays pour des non-membres influents particulièrement intéressants pour l'Organisation qui ne participent pas à un « Programme pour les partenaires ayant vocation à adhérer » (voir le troisième cercle du graphique de l'Annexe 4). Ces programmes sur mesure, adaptés aux besoins des pays, seront axés sur des domaines de substance auxquels les non-membres (Partenaires pour la coopération) accordent une grande importance. Pour que ces étroits partenariats sur les politiques à suivre procurent le maximum d'avantages, il faut un haut niveau d'engagement de la part de ces pays non membres. L'objectif de ces programmes de coopération par pays avec des partenaires présentant un intérêt particulier pour l'Organisation est d'induire une capacité et une volonté de bénéficier de l'expérience de l'OCDE en matière de meilleures pratiques et politiques. Ils exigeraient donc un haut niveau d'engagement de la part de ces partenaires, ce qui souligne l'importance d'une coordination étroite avec les non-membres sur les objectifs, les résultats attendus et les mécanismes d'évaluation du programme, c'est-à-dire de s'assurer que les programmes de coopération par pays sont imposés par la demande ainsi que par l'offre». Une limite serait fixée au nombre de Programmes de coopération de cette nature que l'Organisation pourrait gérer à un moment donné, ce qui dépend en partie du nombre de « Programmes pour les partenaires ayant vocation à adhérer ».

ii) Participation à part entière aux Comités

22. Pour appartenir à la composante formelle, institutionnelle de l'Organisation, les non-membres doivent souscrire des engagements en tant que participants à part entière à ces comités. Tandis que tous les organes subsidiaires ne relevant pas directement du Conseil sont ouverts à la participation de non-membres en qualité d'observateurs, un petit nombre d'entre eux ne sont pas ouverts à une participation à part entière, comme stipulé par le Conseil [C(96)64/REV2/FINAL]. La liste de ces organes a besoin d'être révisée et, si nécessaire, adaptée pour tenir compte de la

stratégie d'élargissement. Lorsque des non-membres rejoignent un comité en tant que participant à part entière, ils ont les mêmes responsabilités et les mêmes droits que les Membres dans ledit comité, y compris sur le plan des obligations financières, mais sans représentation au Conseil où sont prises les décisions institutionnelles.

23. Quelques non-membres participent à l'élaboration et/ou à la mise en œuvre de politiques/pratiques de l'OCDE par le biais de leur participation pleine et entière à des comités de l'OCDE ou à leurs organes subsidiaires, y compris au Comité directeur du Centre de développement. C'est particulièrement vrai pour les organes/instances qui assurent le suivi et la promotion de la mise en œuvre des instruments de l'OCDE (par exemple le Groupe de travail sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales) ou qui négocient des instruments nouveaux ou révisés (par exemple la Réunion à haut niveau sur l'acier).
24. Le Centre de développement compte de nombreux non-membres qui sont des participants à part entière. Afin de tirer le meilleur parti possible des capacités de l'Organisation, il importe de plus en plus que les résultats du Centre de développement soient coordonnés dans le cadre du programme d'ouverture global de l'OCDE. Afin de garantir une cohérence totale avec l'ouverture dans tous les secteurs de l'Organisation, il est souhaitable que le Comité directeur du Centre de développement auquel Membres et non-membres participent avec les mêmes droits et obligations contribue au processus de définition des résultats de l'ouverture dans le nouveau cadre récemment adopté du Programme de travail et budget. Le CCN, le CAD et le Comité directeur du Centre de développement peuvent se réunir conjointement à l'occasion, afin de discuter de la composante développement des activités d'ouverture.

iii) Statut d'observateur aux Comités

25. Il n'y a pas de statut « d'observateur général » à l'OCDE. Les non-membres peuvent devenir observateurs seulement dans des organes particuliers, ce qui montre clairement l'intention de l'Organisation qui a toujours été d'associer les non-membres aux travaux dans un domaine de substance particulier plutôt que de leur attribuer un statut générique. Les observateurs n'ont pas les mêmes droits et obligations que des membres ou des non-membres participants à part entière, mais leur participation aux travaux des Comités offre l'occasion d'échanger des expériences avec des pairs sur la politique nationale et de les influencer et, dans certains comités, de se familiariser avec les instruments de l'OCDE, voire, dans certains cas, d'influer sur leur contenu au moment de leur élaboration. Actuellement, 15 non-membres sont liés aux travaux d'au moins deux organes de l'OCDE. Parmi eux, 10 seulement participent à un nombre important d'organes, ce qui indique que l'Organisation a un intérêt mutuel plus que superficiel dans le fait qu'ils sont impliqués dans ses travaux de substance.
26. Le statut d'observateur dans les comités correspond à un haut niveau d'engagement, tant de la part des comités que des non-membres. Ce vecteur devrait être utilisé par les comités avec parcimonie, en particulier si l'Organisation s'élargit de manière significative. Le statut d'observateur devra faire l'objet d'un ciblage plus stratégique que dans le passé et être recommandé seulement lorsqu'il existe des raisons impérieuses de maintenir une coopération durable avec le pays concerné couvrant la totalité de l'extension du mandat du Comité. Lorsque ce n'est pas le cas, les Comités feront la démarche d'inviter les non-membres à participer sur une base ad hoc si leur ordre du jour le requiert, ou à interagir avec eux par le biais d'autres vecteurs d'ouverture.
27. On attendra des Comités qu'ils anticipent davantage, développent, sur la base d'objectifs clairement définis, leur propre stratégie en ce qui concerne leurs observateurs, et aient un certain

degré d'autonomie lorsqu'ils décident quels sont leurs besoins. La décision finale pour le statut d'observateur continuera toutefois d'appartenir au Conseil et le suivi d'ensemble continuera de faire partie des responsabilités du CCN.

28. L'évaluation des observateurs devra être rigoureuse et assurée à intervalles réguliers (par exemple chaque année) et de manière informelle par les présidents de comités rendant compte au CCN. Les renouvellements ne seront pas automatiques, mais fondés sur une évaluation des avantages que présente la participation du pays observateur. Les critères utilisés pour le renouvellement comprennent :

- Le niveau de participation des observateurs
- La façon dont les observateurs remplissent leurs obligations financières
- L'avantage mutuel permanent, et
- Les conséquences sur le bon fonctionnement du Comité.

Les renouvellements seront entérinés officiellement et régulièrement par le Conseil, tous les deux ans, par exemple.

29. Les redevances au titre du statut d'observateur peuvent être rapprochées des avantages attendus – la demande de ce statut est réputée élevée parmi les non-membres. Actuellement, la redevance maximum qu'il sera possible d'imposer à un observateur est la contribution minimum d'un membre, mais en pratique il reste à déterminer de combien elle devrait être inférieure au maximum autorisé. Les redevances peuvent ne pas être uniformes entre les divers Comités et se fonder sur des critères tels que la fréquence des réunions du Comité. La structure des redevances au titre du statut d'observateur devrait envoyer le signal que ce statut ne constitue pas un « droit », mais un « privilège » – et est assujéti à un suivi régulier et à un renouvellement. Un barème révisé des redevances au titre du statut d'observateur sera examiné au CCN et soumis au Conseil pour approbation.

30. A la lumière de ce qui précède, le CCN est invité à réviser la résolution du Conseil concernant la participation des économies non membres aux travaux des organes subsidiaires de l'Organisation [C(96)64/REV2/FINAL] et la résolution du Conseil concernant les redevances pour les pays ayant le statut d'observateur régulier et les participants à part entière non membres aux travaux des organes subsidiaires de l'OCDE [C(96)223/FINAL].

iv) Dialogues thématiques sur des enjeux mondiaux

31. A l'avenir, les Forums mondiaux constitueront le principal vecteur de la coopération avec les non-membres par lequel se concrétisera l'ambition de l'Organisation d'être un guide sur la voie de la mondialisation. La participation devrait toutefois rester sélective (cf. Annexe 4). Sont appelés à participer fréquemment aux Forums mondiaux :

- Les partenaires au programme ayant vocation à adhérer ;
- Les non-membres influents présentant un intérêt particulier pour l'Organisation ; et
- D'autres pays importants qui sont désireux et capables de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des produits de l'OCDE en matière de politiques et pratiques, sans être nécessairement des acteurs influents.

32. Les Forums mondiaux constituent une série d'initiatives et de réseaux de dialogue spécialisés qui se caractérisent pas une participation mondiale (mais pas universelle) et une flexibilité qui permet de s'adapter à l'évolution des situations. Ils traitent de questions générales qui résistent à une solution dans les pays ou régions du monde pris isolément. Un dialogue mutuellement bénéfique sur ces questions entre les pays Membres et certaines économies non membres du monde entier est essentiel pour favoriser un consensus reposant sur des bases analytiques solides et pour parvenir à des progrès dans la recherche de solutions, sous réserve que les Membres participent aussi activement à ces travaux.
33. Les Forums mondiaux ont été créés autour d'un certain nombre de grands thèmes, notamment de nombreux grands domaines de substance de l'OCDE, mettant en place des réseaux actifs de décideurs tant dans les pays Membres que dans les économies non membres.⁶ Le dialogue sur les politiques à suivre pour chaque thème se déroule dans le cadre de réunions informelles de hauts responsables de l'action gouvernementale qui s'appuient sur des analyses comparatives et des données comparables.
34. Les Forums mondiaux renforcent la pertinence des produits de l'OCDE en matière de politiques et pratiques, tant par
- leur diffusion aux non-membres que par
 - la participation des non-membres à leur conception et à leur mise en œuvre.
- Les pays inclus dans les quatre cercles intérieurs du graphique 1 de l'Annexe 4 formeraient le noyau des participants aux Forums mondiaux.
35. La participation aux Forums mondiaux pourrait être plus systématisée pour encourager les non-membres à s'y « investir ». Un « statut de membre » de forum mondial est envisagé par le Forum mondial sur la concurrence pour assurer une participation régulière et ciblée. Les composantes régionales des Forums mondiaux pourraient être financées par des contributions volontaires, y compris de non-membres.
36. Depuis la création du pôle développement, d'autres unités spécialisées dans le développement, et à travers elles toute la communauté des responsables de la politique de développement des pays de l'OCDE, se sont associées de plus en plus étroitement aux activités de dialogue du programme du CCNM. Les Forums mondiaux, en rassemblant des fonctionnaires et experts en développement avec des collègues d'autres domaines, tels que les échanges, l'agriculture et l'investissement, ont prouvé leur efficacité dans la prise en compte systématique du développement dans l'ensemble de l'OCDE. Dans le cadre de la stratégie d'ouverture au cours de la phase d'adhésion de nouveaux membres et après celle-ci, il sera extrêmement important de s'appuyer sur le savoir-faire institutionnel et politique des autres unités du pôle développement, et surtout sur la capacité de recherche du Centre de développement. Il est possible de développer la coordination entre toutes les unités du Pôle développement pour apporter une contribution sous forme d'analyse aux discussions dans les Forums mondiaux. Il est notamment dans l'intérêt de l'Organisation d'exploiter les capacités d'analyse du Centre de développement dans les travaux effectués sous l'égide des Forums mondiaux. Le financement des Forums mondiaux devra

6. Cinq des thèmes des Forums mondiaux recouvrent plusieurs secteurs et tirent parti de l'expertise transversale de l'OCDE : (1) Développement durable ; (2) Economie du savoir, y compris la biotechnologie et l'économie numérique ; (3) Gouvernance ; (4) Echanges ; et (5) Investissement international. Trois Forums mondiaux sont plus sectoriels : Agriculture, Concurrence et Fiscalité.

continuer à être assuré principalement par des ressources de la Partie 1 du budget, complétées par des contributions volontaires.

v) Dialogue ciblé sur les politiques à suivre avec des groupes de pays

37. Un dialogue ciblé sur les politiques à suivre peut s'appliquer aussi à un petit nombre de groupes de pays ancrés dans une dynamique régionale qui fonctionne bien. L'expérience montre que les dialogues avec des groupes de pays fonctionnent le mieux dans ces cas-là. Parmi les exemples actuels de dialogues régionaux ciblés, citons le NEPAD et le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est

(c) Dialogue à haut niveau avec des non-membres bien ciblés

38. Il a été suggéré d'instaurer un nouveau dialogue global à haut niveau entre les Membres et des non-membres bien ciblés, qui porterait sur les grandes questions qui se posent dans une économie mondiale de plus en plus interdépendante. Cette proposition avait pour objectif d'aider à trouver, analyser et rechercher des solutions aux problèmes que les Membres et certains non-membres ont en commun, puis de s'orienter vers les résultats des activités d'ouverture de l'Organisation et de les hiérarchiser. Cette idée sera examinée par le CCN en vue de son éventuelle intégration dans la stratégie globale d'ouverture.

(d) Partenariats avec d'autres organisations internationales

39. Des gains d'efficacité peuvent être obtenus grâce à des partenariats étroits avec d'autres organisations internationales. Cela est vrai pour l'ensemble des travaux de l'OCDE mais est particulièrement pertinent pour les activités d'ouverture. D'autres organisations, en raison de leur composition plus universelle ou transversale, ont développé une expertise importante sur des questions qui sont des priorités pour certains non-membres de l'OCDE et ont mis en place des programmes complets par pays et de plus en plus par région. Pour éviter le chevauchement et être sûr que les opinions des non-membres (y compris celles de pays moins développés intéressés par la réforme) sont bien prises en compte dans les travaux d'ouverture de l'OCDE, une coordination stratégique avec d'autres organisations est essentielle. Parmi celles-ci, citons des organisations partenaires comme la Banque mondiale, le FMI, l'OMC, des banques et organisations régionales de développement et des organes spécialisés de l'ONU, tels que le PNUD, la CNUCED, l'UNESCO, l'OMS et l'OIT.

(e) Évaluation

40. Conformément aux deux fonctions de l'ouverture décrites au paragraphe 5 ci-dessus, il sera nécessaire d'identifier les meilleures pratiques de l'OCDE en matière d'action gouvernementale et d'ancrer les résultats de l'ouverture dans ce qui est clairement un avantage comparatif de l'Organisation. Des objectifs mesurables devraient être énoncés pour chaque vecteur d'ouverture, et les progrès dans la réalisation de ces objectifs devraient être évalués sur une période de trois ans. Au bout d'environ une décennie, la stratégie globale en matière d'ouverture devrait être révisée et, le cas échéant, adaptée aux changements de circonstances et à l'évolution de l'économie mondiale.

i Convention de l'OCDE, article 1 (b).

ii Ibid. Article 2(e).

CHAPITRE 6. RESUME : OU EN SOMMES-NOUS ET QUE DEVONS-NOUS FAIRE POUR RENFORCER LE PROCESSUS D'ADHESION ET L'OUVERTURE SUR L'EXTERIEUR ?

"Donnez-moi un point d'appui, je soulèverai le monde", disait Archimède

Notre mandat et les enjeux

1. Depuis la fin de la guerre froide et la montée des économies émergentes, l'Organisation a connu une profonde mutation qui a abouti à l'adhésion de nouveaux membres entre 1994 et 2000, et à une large ouverture aux non-membres. Le mandat du Groupe de travail reflète la vision commune de ses Membres qui considèrent que d'autres adaptations au nouveau contexte mondial sont indispensables si l'on veut accroître la compétence de l'Organisation et son influence mondiale, et partant, sa pertinence pour les décideurs dans nos capitales. Ces adaptations appellent un renforcement des modalités d'adhésion et des programmes d'ouverture. Le vif intérêt manifesté par de nombreux pays en ce qui concerne l'adhésion à l'Organisation s'est aussi accentué ces dernières années. Si l'élargissement de l'OCDE est en fin de compte et fondamentalement une décision politique relevant du Conseil, le Groupe de travail s'est accordé à reconnaître que la définition d'objectifs stratégiques était essentielle pour faire en sorte que l'élargissement préserve l'intégrité de l'Organisation et renforce sa compétence, son influence au niveau mondial et sa capacité de contribuer au développement tant des Membres que des non-membres.
2. Dans ce contexte, le Groupe de travail s'est penché sur les objectifs stratégiques suivants : a) faire en sorte que l'élargissement renforce l'OCDE en améliorant sa capacité de s'acquitter de son mandat tel qu'il est défini par la Convention et optimise son influence au niveau mondial ; b) minimiser et maîtriser les effets négatifs possibles d'un élargissement de l'Organisation ; c) concevoir une stratégie qui permette d'associer les futurs membres potentiels aux travaux de l'Organisation en vue de faciliter leur adhésion ; et d) renforcer et restructurer les relations de l'OCDE avec les autres non-membres en tenant compte de leur capacité et de leur volonté de contribuer à la compétence et à l'influence de l'Organisation au niveau mondial, et de soutenir son ambition qui est d'être un guide sur la voie de la mondialisation.
3. En vue d'élaborer une stratégie concernant la composition future de l'Organisation et un nouveau processus d'adhésion, le Groupe de travail a adopté une démarche déductive et séquentielle s'articulant autour des étapes ci-après : d'abord, définir le rôle et les responsabilités de l'Organisation ; ensuite, voir à quel type d'exigences la composition de l'OCDE doit répondre pour lui permettre de remplir son rôle dans le nouveau contexte mondial ; enfin, déterminer quels critères et quels indicateurs peuvent permettre de cerner au mieux ces exigences et orienter ainsi le choix des pays pouvant prétendre à l'adhésion.

L'OCDE dans le nouveau contexte mondial : la logique de l'élargissement

4. La progression rapide de la mondialisation et l'interdépendance des économies nationales qui en résulte, les mandats nouveaux ou renforcés d'autres organisations économiques internationales ainsi que le rôle grandissant des organisations, réseaux et accords mondiaux et régionaux accroissent les pressions concurrentielles exercées sur l'Organisation qui attend de nos capitales qu'elles lui confient de nouvelles missions et lui octroient les ressources requises à cet effet. Dans

ces conditions, l'OCDE doit impérativement rehausser l'importance qu'elle présente en mettant à profit son avantage comparatif.

5. L'OCDE a pour mission de réaliser la plus forte expansion possible de l'économie et de l'emploi dans les pays Membres, et de contribuer à un sain développement économique des non-membres et à l'expansion du commerce mondial. Ces objectifs institutionnels placent d'emblée l'Organisation dans l'architecture mondiale des organisations internationales à caractère économique. Les comités de l'OCDE génèrent des retombées bénéfiques en contribuant à l'amélioration des résultats économiques, sociaux et environnementaux. Ce flux d'avantages a son origine dans les caractéristiques spécifiques de la composition de l'Organisation et la nature pérenne de son mandat, l'existence de normes rares de réciprocité (collégialité) et de confiance entre les Membres, et l'application de processus fonctionnels tout à fait spécifiques d'apprentissage et de persuasion entre pairs qui peuvent conduire, le cas échéant, à l'élaboration de règles.
6. Le processus d'apprentissage/de persuasion entre pairs est une caractéristique propre à l'OCDE qui lui confère l'un de ses principaux avantages comparatifs. La mise en commun de nouvelles expériences dans le cadre de ce processus accroîtrait la compétence de l'Organisation si les nouveaux membres, au vu de leurs réalisations, ont le savoir-faire nécessaire pour contribuer de façon significative à la résolution des problèmes auxquels s'intéressent les comités de l'OCDE. En ce qui concerne les acteurs importants, leur participation au processus offre la possibilité d'influer sur leurs politiques nationales qui ont en fin de compte un impact sur la croissance économique et la situation environnementale des autres membres.
7. Un deuxième avantage comparatif majeur de l'OCDE tient au fait que les coûts de transaction de l'élaboration de règles y sont sensiblement plus faibles que dans d'autres organisations internationales étant donné qu'ils sont ancrés dans le processus d'apprentissage entre pairs, lequel favorise la communauté de vues. De plus, la nécessité grandissante d'élaborer des règles qui régissent les politiques nationales ayant des incidences sur les échanges transfrontières, l'investissement et les flux migratoires confère à l'Organisation un autre avantage comparatif solide reposant sur sa pluridisciplinarité.
8. L'élargissement est un enjeu vital pour l'Organisation si elle veut renforcer sa compétence et son influence au niveau mondial. L'OCDE est sans équivalent dans l'architecture mondiale des organisations internationales en ce sens que sa composition détermine directement la qualité de ses produits ainsi que sa capacité de les mettre en œuvre dans des pays autres que ses membres. Premièrement, la compétence de l'Organisation se trouvera renforcée si elle accueille des pays partageant des points de vue similaires et capables de contribuer notablement au processus d'apprentissage entre pairs dans le cadre de la structure par comités. Deuxièmement, la capacité de l'Organisation d'influer sur la configuration de l'ordre économique international sera également accrue si elle accueille des acteurs importants. En d'autres termes, l'OCDE doit adopter en matière d'élargissement une stratégie novatrice et sélective.

Un nouveau processus d'adhésion pour renforcer la compétence de l'OCDE et son influence au niveau mondial

9. Le renforcement de l'OCDE exige que le processus d'adhésion soit sélectif et prévoit des normes rigoureuses tenant compte des exigences auxquelles la composition de l'OCDE doit répondre dans l'optique tant du processus d'apprentissage/de persuasion entre pairs que du processus d'élaboration de règles. Des critères bien définis et des éléments d'appréciation correspondants

sont nécessaires pour que la décision politique d'inviter un pays à adhérer à la Convention repose sur une base objective et transparente.

10. Les Membres sont convenus de l'utilité d'appliquer des critères comme "la communauté de vues" et "l'acteur important" pour évaluer les pays candidats ou encore comme "l'avantage mutuel" et "les considérations globales" qui constituent des éléments d'appréciation générale tout aussi importants. Les critères de "la communauté de vues" et de "l'acteur important" ne sont pas contraires et ne s'excluent pas mutuellement ; ce sont deux éléments qui permettent de caractériser le profil d'un pays. En les utilisant concurremment avec les critères de "l'avantage mutuel" et des "considérations globales", le Conseil sera en mesure de se prononcer de manière plus ferme, appropriée et souple, sur l'éligibilité de membres futurs potentiels (voir Annexe 2).
11. Le concept de "communauté de vues" renvoie à un candidat potentiel qui est à même d'apporter des contributions substantielles en mettant en commun son expérience des politiques gouvernementales qui est fondée sur des valeurs largement partagées. L'"économie de marché" et les "principes démocratiques" sont considérés comme étant les éléments d'appréciation les plus importants en la matière.
12. Le concept d'"acteur important" caractérise les pays qui sont capables de contribuer véritablement au processus d'apprentissage entre pairs dans tous les comités de l'OCDE ou dont les politiques sont importantes pour les membres parce qu'elles pèsent d'un poids significatif sur l'économie des pays de l'OCDE du fait de l'interdépendance économique ainsi que sur la configuration de l'ordre économique international. Ce critère découle de l'idée selon laquelle un membre ne devrait pas simplement profiter des travaux de l'OCDE, mais aussi être en mesure d'apporter une contribution notable à la compétence et à l'influence de l'Organisation au niveau global.
13. Etant entendu que l'adhésion d'un pays doit renforcer le rôle de l'Organisation et améliorer l'efficacité de ses processus fonctionnels, le critère de "l'avantage mutuel" est un critère général avec ses propres éléments d'appréciation qui doit permettre de déterminer si la communauté de vues avec le pays candidat est suffisante et si ce pays est un acteur suffisamment important pour devenir membre de l'OCDE. "L'avantage mutuel" peut être reconnu lorsqu'on peut considérer qu'un pays candidat est désireux et capable d'améliorer de manière significative l'efficacité des travaux de substance de l'OCDE (au sein des comités) ainsi que la gouvernance (au sein du Conseil).
14. Les "considérations globales" servent à opérer une sélection en vue d'assurer à l'OCDE sa dimension globale. Ce critère ne se limite pas à la diversité géographique. L'Organisation est censée tirer avantage d'une multiplicité d'approches face aux problèmes, dans le cadre général d'une communauté de vues. Si les critères de "la communauté de vues" et de "l'acteur important" sont centrés sur un pays particulier, le critère des "considérations globales" renvoie à la composition d'ensemble de l'Organisation.
15. Sur la base des critères énoncés ci-dessus, le Conseil voudra peut-être se prononcer en prenant en considération simultanément deux aspects : le "positionnement" d'une part, qui repose sur la "communauté de vues" et "l'acteur important", et l'"évaluation" d'autre part, qui repose sur l'"avantage mutuel" et les "considérations globales". De cette façon, le Conseil est invité à adopter une stratégie novatrice et sélective concernant l'éligibilité des futurs membres potentiels.

Assurer le bon fonctionnement d'une Organisation élargie

16. L'élargissement risque d'accentuer plusieurs problèmes existants et d'en faire apparaître de nouveaux. Il ne doit pas mettre en péril le bon fonctionnement de l'Organisation ; ce doit être au contraire l'occasion de renforcer encore l'Organisation en développant sa compétence et son influence au niveau mondial dans l'accomplissement de sa mission. Identifier les problèmes susceptibles de résulter de l'élargissement et leur trouver des solutions font partie intégrante de l'élaboration d'une stratégie globale d'élargissement.

Organisation des travaux

17. La pertinence de l'OCDE s'apprécie essentiellement à l'aune de son programme de travail et de la qualité de ses contributions à la performance économique, sociale et environnementale des pays membres. La qualité des produits de l'OCDE dépend elle-même de l'efficacité avec laquelle travaillent le Conseil et les comités et de la nature des apports des pays Membres et du Secrétariat. Le Groupe de travail a envisagé l'organisation des travaux des comités sous deux angles : les méthodes de travail et l'organisation de réunions.
18. Les organes de l'OCDE recourent à diverses méthodes de travail pour produire leurs résultats : production de statistiques comparatives et analyse des politiques ; dialogue thématique sur les politiques à suivre ; examen par les pairs des pays ; enfin, élaboration de règles multilatérales. En évaluant l'impact de l'élargissement sur la qualité des travaux des comités, le Groupe de travail est parvenu à la conclusion que l'élargissement pouvait influencer sur la qualité des résultats de deux manières : i) l'effet d'une plus grande pluralité de vues entre les Membres du fait de l'élargissement ; et ii) un effet purement mathématique imputable à l'augmentation du nombre de Membres participant à une réunion.
19. Etant donné que les objectifs et les méthodes de travail des comités diffèrent, l'impact que pourrait avoir la plus grande diversité des membres variera selon les comités. D'après les Présidents de comités, il apparaît que la préférence va, au sein des comités, à la convergence de vues ou à l'adhésion à des valeurs communes. D'un autre côté, l'expérience acquise par les comités grâce à la participation d'observateurs montre que l'impact d'une moindre communauté de vues aboutit à des évaluations différentes d'un comité à l'autre et qu'il ne s'en dégage pas une appréciation uniforme de l'impact effectif. En outre, l'incidence possible de l'adhésion d'un nouveau membre en particulier peut varier selon les caractéristiques de chaque comité.
20. Dans le domaine de l'élaboration des règles, il n'existe pas nécessairement de forte corrélation entre la communauté de vues et l'efficacité opérationnelle, dans la mesure où la perception de l'intérêt national peut jouer un rôle plus important. Par ailleurs, l'efficacité de la méthode de travail appliquée dans le cadre des examens par les pairs repose sur l'adhésion à des "valeurs communes", un "engagement suffisant", la "confiance mutuelle" et la "crédibilité".
21. L'incidence de l'arrivée de nouveaux membres sur l'efficacité des réunions des comités dépend non seulement des caractéristiques du pays membre en question mais aussi de la spécificité du comité lui-même. C'est pourquoi il ne serait ni nécessaire ni opportun de la part du Conseil d'imposer des directives uniformes à l'ensemble des comités. Au lieu de cela, le Conseil devrait établir et proposer aux comités une liste de solutions possibles, pouvant se recouper, et encourager les comités à choisir un ou plusieurs éléments de la liste d'options ou à trouver eux-mêmes des méthodes novatrices à expérimenter. Parmi ces options pourraient figurer :

- ◆ La constitution de sous-groupes ou d'équipes spéciales composées d'un nombre limité de membres assurant une grande partie du travail avant de rendre compte des résultats aux comités
- ◆ La scission en groupes chargés de débattre de différentes questions et rendant compte ensuite aux comités réunis en session plénière
- ◆ Un recours accru aux Bureaux et à la Présidence des comités, à des documents normalisés et aux pratiques exemplaires dans la préparation et la conduite des réunions.
- ◆ Un recours accru aux technologies de l'information afin d'accroître l'efficacité des réunions.
- ◆ La possibilité de renoncer à participer à certains instruments ou activités de l'OCDE (par exemple l'abstention telle que décrite à l'Article 6.2 de la Convention)

Prise de décision

22. Les limites et les problèmes inhérents à la pratique de la prise de décision par consensus ont été fréquemment signalés ces dernières années et cette situation se trouvera encore aggravée avec l'adhésion de nouveaux membres. Cette question doit donc être abordée sous un angle stratégique lors des débats sur l'élargissement. C'est donc compte tenu de ce contexte que les Chefs de délégation ont étudié, avec l'Ambassadeur du Danemark, M. Brückner, comme facilitateur, la possibilité d'instaurer un système de vote à la majorité pour des cas particuliers.

23. Après un an d'intenses discussions et d'efforts déployés sans relâche par le facilitateur, le Conseil a décidé d'instaurer une nouvelle méthode de prise de décision pour une période d'essai de deux ans. Cette méthode sera la suivante :

Les présidences du Conseil et des comités concernés feront tout leur possible pour parvenir à un consensus mais, s'il n'est pas possible d'y parvenir en temps utile, la décision sera prise à une majorité d'au moins 60 pour cent des pays Membres, sauf objection de trois Membres ou plus représentant au moins 25 pour cent du barème des contributions de la Partie I, et ce sur les questions et pour les organes suivants :

- a. Maintien ou abolition de comités et d'autres organes subsidiaires ;
- b. Programme de travail et budget de l'Organisation dans les limites d'une enveloppe décidée selon la règle du consensus, et toute décision connexe d'affectation de ressources jusqu'au niveau des domaines de résultats.

24. Bien que le champ d'application et la période d'essai de cette nouvelle méthode de prise de décision soient limités, celle-ci rendra indubitablement plus efficient le travail de l'OCDE et devrait contribuer au bon fonctionnement d'une Organisation élargie.

Incidences financières

25. L'élargissement de l'OCDE entraînera des coûts supplémentaires pour l'Organisation. Eu égard aux contraintes financières actuelles, il est indispensable d'aborder la question des incidences financières de l'élargissement. Les caractéristiques et l'ampleur de ces incidences sont bien comprises et un certain nombre de principes de base susceptibles d'orienter le financement de l'élargissement se sont dégagés des discussions menées au Comité exécutif et au sein de ce

Groupe de travail. Pour diverses raisons, il n'a pas été possible de convenir à ce stade de mesures budgétaires spécifiques qui permettraient de répondre aux besoins de financement liés à l'élargissement. Une solution à cette question dépendra premièrement, de l'ampleur et du rythme de l'élargissement ; deuxièmement, de la capacité de certains pays candidats remplissant les conditions requises de contribuer au budget ; et troisièmement, de la volonté politique des Membres de faire preuve de souplesse en matière budgétaire. Nonobstant ce qui précède, le Groupe de travail a recensé les principales questions en jeu et établi un cadre ou niveau de référence pour les discussions futures au Conseil et au sein de ses organes subsidiaires directs.

26. Les coûts récurrents renvoient à la participation régulière d'un nouveau membre aux travaux de l'Organisation. Si aucun accord n'est intervenu sur l'utilisation des coûts marginaux pour évaluer les coûts récurrents et sur le montant en jeu, aucune autre méthode d'évaluation n'a été proposée. Toutefois, il semble qu'il existe un écart, peut-être considérable, entre les coûts récurrents pouvant résulter de l'adhésion de nouveaux membres et les recettes récurrentes éventuelles à attendre des contributions budgétaires des nouveaux membres. C'est pourquoi il est indispensable que le Conseil se mette d'accord sur une "hypothèse raisonnable" concernant l'ampleur de l'impact financier qui repose soit une évaluation des coûts marginaux soit sur une autre méthode d'analyse crédible.
27. S'agissant des moyens de faire face à l'impact financier, le sentiment dominant est que les nouveaux membres devraient, d'une manière générale, apporter des contributions suffisantes pour couvrir les coûts récurrents résultant de leur adhésion mais, en ce qui concerne les modalités, l'adoption d'un barème de contributions différencié pour les membres actuels et les nouveaux membres ne recueille guère l'adhésion. Toutefois, le Groupe de travail est convenu que le montant de l'enveloppe budgétaire pourrait être augmenté pour tenir compte de la contribution statutaire de chaque nouveau membre, à condition que soit trouvée une solution acceptable par tous les Membres actuels, s'agissant des conséquences sur leurs contributions statutaires. Etant donné que le champ de l'accord sur d'autres mesures spécifiques visant à accroître les recettes n'est pas prévisible à ce stade, l'Organisation devra peut-être envisager de débloquer des ressources pour couvrir les coûts récurrents liés à l'élargissement en redéployant les ressources disponibles. Trois mesures spécifiques ont été envisagées encore qu'il n'existe aucune convergence de vues sur leur mise en œuvre : (i) le transfert des crédits de la partie du budget d'ouverture actuellement affectés à des programmes-pays vers le reste du budget ; (ii) l'application du principe de récupération des coûts aux examens par pays ou le transfert d'une partie de ces coûts à la partie II du budget ; et (iii) l'absorption des coûts supplémentaires imputés au budget moyennant la diminution des produits existants et la réaffectation de ressources au financement de l'élargissement.
28. Les coûts non récurrents de l'adhésion sont les dépenses directement liées à la décision du Conseil prise au titre de l'article 16 de la Convention et incluent l'aide à la création par le nouveau membre d'une base de données statistiques conforme aux normes de l'OCDE ainsi que les contacts et les missions exploratoires nécessaires pour évaluer la capacité et la volonté du nouveau membre potentiel de se conformer aux obligations que lui impose sa qualité de membre. Les participants sont quasiment unanimes à considérer que la totalité ou du moins une partie appréciable des coûts non récurrents liés à l'adhésion doivent être pris en charge par les nouveaux membres. S'agissant des modalités de paiement, la majorité s'est déclarée favorable ou prête à faire payer une « redevance d'entrée » reposant sur un cadre de comptabilité analytique spécifique et sur une estimation du paiement unique à acquitter lors de l'adhésion.
29. Le Groupe de travail partage le point de vue selon lequel l'acceptation par un nouveau membre des obligations au titre des pensions incombant à l'Organisation compense son accès aux avoirs

matériels et intellectuels actuels de l'OCDE. Le Groupe de travail convient d'une manière générale de l'opportunité d'inviter les nouveaux membres à apporter une contribution financière au Projet de réaménagement du site de l'OCDE.

Résolution des problèmes et élargissement

30. L'élaboration d'une stratégie d'élargissement pose la question de savoir s'il faut trouver des solutions aux problèmes soulevés par l'élargissement avant l'adhésion de nouveaux membres. Si l'adaptation et l'amélioration des méthodes de travail des comités doivent être poursuivies dans le cadre d'une approche empirique et dynamique s'inscrivant dans le processus même de l'élargissement, les inconvénients qu'il peut y avoir à se lancer dans l'élargissement sans avoir traité les questions relatives à l'amélioration des procédures de prise de décision et aux incidences financières peuvent l'emporter sur les avantages qui en découleraient.

Renforcement et réorganisation des relations avec les non-membres

31. Les enjeux auxquels se trouve confrontée l'OCDE dans le nouveau contexte mondial exigent un renforcement de l'identité de l'Organisation, de ses compétences et de son influence au niveau mondial dans l'architecture des organisations internationales à vocation économique, notamment à travers le rôle bien défini que les possibles futurs membres et d'autres non-membres devraient jouer dans les activités de l'OCDE. A cette fin, l'Organisation engagera une nouvelle phase dans ses relations avec les non-membres, afin de faire en sorte que son savoir-faire institutionnel et en matière de politiques publiques soit un atout mondialement reconnu dont peuvent bénéficier les non-membres (diffusion) et auquel ils peuvent contribuer (participation). C'est la seule façon pour l'OCDE de s'acquitter de son mandat en direction des non-membres et de valider son ambition d'être un guide sur la voie de la mondialisation.
32. Dans le premier cas, on peut imaginer une situation dans laquelle l'OCDE estime que l'appartenance de certains pays en qualité de membres l'aiderait à s'acquitter de son mandat, et où ces mêmes pays pourraient souhaiter y adhérer mais ne disposeraient pas de la capacité nécessaire pour ce faire. Si l'OCDE et un pays reconnaissent qu'un avantage mutuel est susceptible de résulter de l'adhésion du pays en question, il s'agira de savoir comment l'Organisation planifiera, mettra en œuvre et évaluera un programme de coopération axé sur des objectifs dans le cadre de sa politique d'ouverture. Ce programme s'intitulera "Programme pour les partenaires ayant vocation à adhérer", et le Conseil désignera les pays candidats qui constituent les "Partenaires du Programme". Il n'est envisagé aucune modification de la Convention de l'OCDE visant à créer un nouveau statut pour les pays non membres concernés ; la sélection de ces pays ne leur confère donc pas de droits ou d'obligations juridiques particuliers. Ce programme a pour objet de faciliter la préparation au lancement du processus d'adhésion à l'OCDE conformément à l'article 16 de la Convention mais ne garantit pas l'adhésion. En principe, tous les pays qui sont considérés par le Conseil comme remplissant les conditions requises pour adhérer à l'Organisation devront mettre en œuvre ce programme à moins que le Conseil n'en décide autrement.
33. Le Programme pour les partenaires ayant vocation à adhérer sera mis en œuvre selon la procédure suivante :
 - Lorsque le Conseil sera parvenu à un accord sur les pays éligibles conformément au nouveau processus d'adhésion décrit dans les paragraphes 9 à 15 ci-dessus, l'Organisation conviendra avec chacun des pays partenaires du Programme d'un plan de route pour renforcer la « communauté de vues » dans divers domaines d'action.

- A cet effet, l'Organisation préparera un ensemble d'activités d'ouverture spécifiques convenant à chaque pays (participation à un certain nombre de Comités et de programme par pays) de manière à faire avancer la réforme nécessaire.
 - L'examen des programmes aura lieu en règle générale tous les deux ans sous la supervision du CCN et du Conseil. Les résultats des examens seront pris en compte dans le budget du biennium suivant.
34. L'élargissement de l'OCDE entraînera, selon toute vraisemblance, des changements fondamentaux dans les relations de l'Organisation avec les non-membres. Certains non-membres actuels accéderont au statut de membres, ce qui modifiera les caractéristiques des pays participant à l'ouverture de l'OCDE. L'élargissement renforce la nécessité de mettre en place une vaste stratégie de coopération avec les non-membres qui ne sont pas sur la voie de l'adhésion. La capacité et la volonté des pays de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des produits de l'OCDE en matière de politiques à suivre et de bonnes pratiques relèvent de deux caractéristiques : (i) l'influence potentielle du pays ; et (ii) l'impact potentiel de l'OCDE sur le pays considéré. Ces caractéristiques serviront à déterminer le positionnement des pays (voir Annexe 4) et les types de relations d'ouverture qui seront les mieux adaptées et mutuellement avantageuses.
35. En particulier, les programmes de coopération par pays conviendront à l'avenir pour des non-membres influents particulièrement intéressants pour l'Organisation. L'objectif de ces programmes en direction de ces non-membres est d'induire une capacité et une volonté de bénéficier de l'expérience de l'OCDE en matière de pratiques optimales. Cela souligne l'importance d'une coordination étroite avec les non-membres sur les objectifs, les résultats attendus et les mécanismes d'évaluation du programme.
36. Le statut d'observateur devra faire l'objet d'un ciblage plus stratégique que dans le passé et être recommandé seulement lorsqu'il existe des raisons impérieuses de maintenir une coopération durable avec le pays concerné couvrant la totalité du champ du mandat du Comité. Les Comités devront anticiper davantage, développer, sur la base d'objectifs clairement définis, leur propre stratégie en ce qui concerne leurs observateurs et avoir un certain degré d'autonomie lorsqu'ils décident quels sont leurs besoins, tout en maintenant le rôle du Conseil et du CCN pour la décision finale concernant le statut d'observateur et le suivi d'ensemble. L'évaluation des observateurs devra être rigoureuse et assurée à intervalles réguliers et de manière informelle par les présidents de comités rendant compte au CCN. Les renouvellements ne seront pas automatiques, mais fondés sur une évaluation des avantages que présente la participation du pays observateur. Les redevances au titre du statut d'observateur peuvent être rapprochées des avantages attendus, ne pas être uniformes entre les divers Comités et être assujetties à un suivi régulier et à un renouvellement. A la lumière de ce qui précède, le CCN devra réviser la résolution du Conseil concernant la participation des économies non membres aux travaux des organes subsidiaires de l'Organisation et la résolution du Conseil concernant les redevances des pays qui sont des observateurs réguliers et des participants non-membres à part entière aux travaux des organes subsidiaires de l'OCDE.
37. Un nouveau dialogue à haut niveau, de portée plus générale, entre les Membres et des non-membres bien ciblé sur certaines des questions plus larges qui se posent dans une économie mondiale de plus en plus interdépendante a été suggéré. Cette proposition vise à aider à identifier et analyser les problèmes communs aux Membres et à certains non-membres et à leur chercher des solutions, et partant, à concentrer les travaux d'ouverture de l'Organisation à établir des

priorités entre ceux-ci. Le CCN étudiera cette idée en vue de voir comment elle pourrait être intégrée dans la stratégie générale d'ouverture.

ANNEXE 1 : LE CONCEPT D'ACQUIS DE L'OCDE : NOTE DE LA DIRECTION JURIDIQUE

1. Plusieurs délégations ont estimé que le concept d'acquis de l'OCDE demandait à être précisé. Cette note succincte apporte un certain nombre d'informations à ce sujet.

2. Dans le passé, les demandes ont été examinées sur une base ad hoc et selon une procédure adaptée à chaque cas.

3. Cependant, il y a des aspects qui ont toujours été pris en compte dans les précédents processus d'adhésion et qui continueront très vraisemblablement d'être pris en compte dans les futures procédures d'adhésion.

Que pourrait signifier l'acquis de l'OCDE ?

4. Dans le passé, il a toujours été demandé aux pays candidats de se positionner vis-à-vis d'un certain nombre d'instruments juridiques adoptés dans le cadre de l'OCDE avant qu'ils n'adhèrent à l'Organisation. C'est, peut-on estimer, ce qui constitue l'acquis de l'OCDE au sens strict⁷.

5. Cela étant, le processus d'adhésion a aussi impliqué l'examen des politiques menées dans un certain nombre de domaines dans lesquels il n'y a pas ou peu d'instruments de l'OCDE. C'est ainsi que le Comité EDR est chargé par le Conseil d'examiner la situation et les politiques économiques des pays candidats, alors même qu'il n'y a pas d'actes de l'OCDE qui visent les politiques macroéconomiques. Un certain degré de convergence (d'aucuns parleraient de communauté de vues) par rapport aux politiques menées par les pays déjà Membres de l'OCDE dans un certain nombre de domaines clés pourrait donc aussi être considéré comme faisant partie de l'acquis au sens large. Par ailleurs, l'OCDE a mis au point des méthodes de travail spécifiques (par exemple, les examens par les pairs) dont on pourrait considérer, aussi, qu'ils font partie de l'acquis de l'OCDE.

6. Dans l'optique du présent document, il semble préférable de se concentrer sur l'acquis de l'OCDE dans l'acception étroite du terme.

Qu'est-ce qui pourrait constituer l'acquis de l'OCDE ?

7. **Premièrement**, l'acquis recouvre, en plus de l'acceptation des obligations énoncées dans la Convention relative à l'OCDE, l'application de toutes les règles internes de l'Organisation.

7. Dans le contexte de l'Union européenne, l'acquis signifie fondamentalement l'Union européenne telle qu'elle se présente – autrement dit, les droits et obligations qui lient l'ensemble des Etats Membres au titre de l'UE. L'acquis englobe tous les traités et législations, déclarations et résolutions, adoptés dans le cadre de l'Union, ainsi que les conventions internationales sur les affaires européennes et la jurisprudence de la Cour de justice. Il englobe aussi les actes convenus dans le cadre de la justice et des affaires intérieures et les actes relevant de la politique étrangère et de sécurité commune. Accepter l'acquis signifie donc accepter l'Union européenne telle qu'elle se présente. Les pays candidats doivent accepter l'acquis communautaire avant d'adhérer à l'Union, et ils doivent transposer l'acquis dans leur législation nationale (éléments tirés du site web de l'UE). Même s'il n'y a pas de définition admise de ce qui constitue l'acquis de l'OCDE, on peut adopter le même type de raisonnement avec les adaptations requises.

Sont visés :

- le Règlement financier de l'Organisation, avec les règles d'application ;
- les Statut, Règlement et Instructions applicables aux agents de l'Organisation ;
- le Règlement de procédure de l'Organisation ; et
- toute autre décision interne adoptée par le Conseil.

Pour être complet, il faudrait ajouter l'acceptation de toute la jurisprudence du Tribunal administratif de l'OCDE.

8. Tous les éléments mentionnés plus haut constituent les bases de l'acquis et, en ce sens, ne sont pas négociables et doivent être acceptés sans réserves.

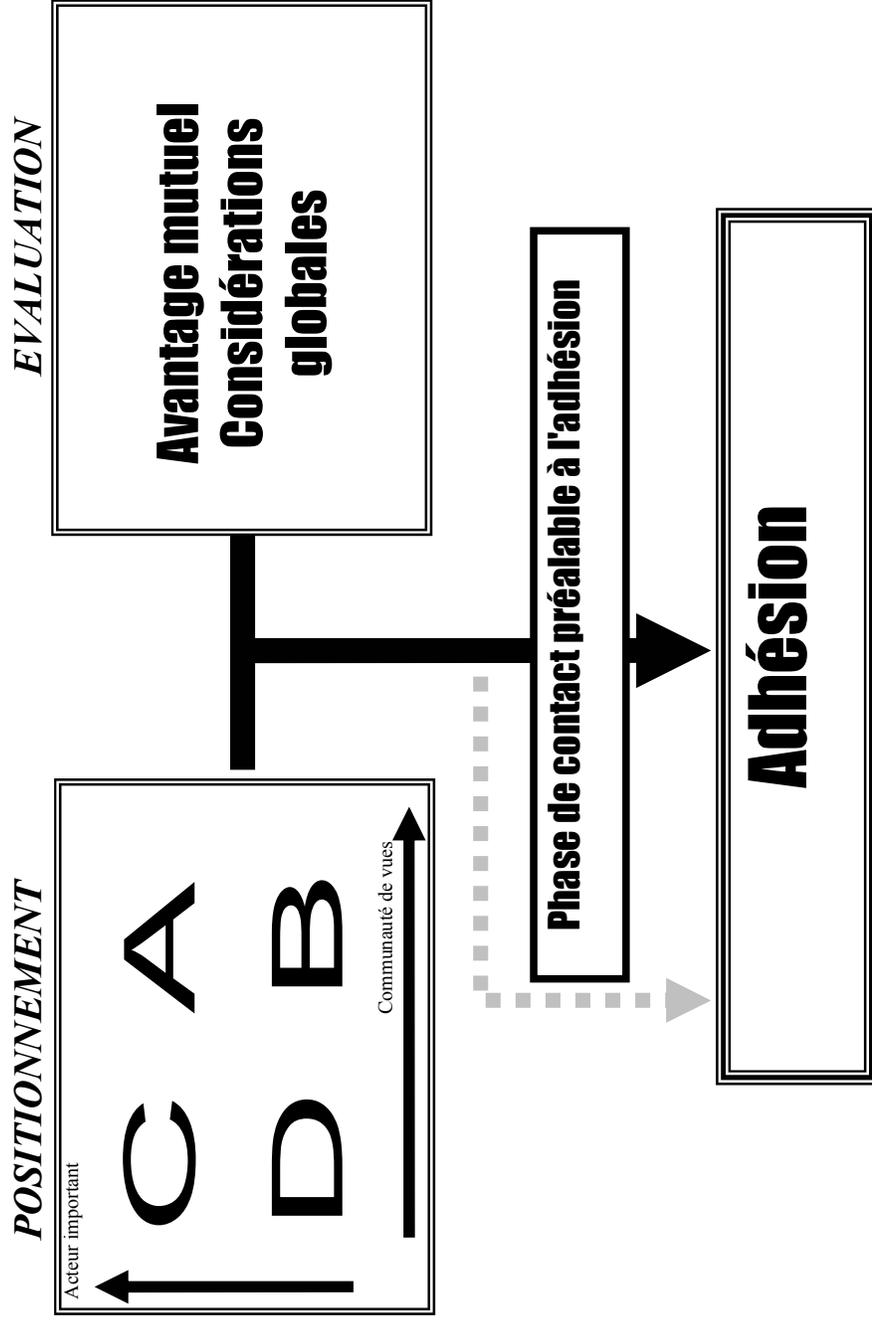
9. **Deuxièmement**, l'acquis englobe tous les instruments de substance de l'OCDE.

10. L'acquis va au-delà de l'examen de la position du pays candidat vis-à-vis des Décisions et Recommandations de l'OCDE car il est aussi demandé au pays candidat de se positionner vis-à-vis des Déclarations adoptées dans le cadre de l'OCDE. De fait, certaines comme la *Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales* reflètent d'importants engagements politiques et instituent des disciplines fortes.

11. L'examen des instruments de l'OCDE, pour voir dans quelle mesure le pays candidat est prêt à les accepter, a toujours été perçu comme un élément essentiel du processus d'adhésion. Cependant, dans ce contexte, le candidat ne se trouve pas confronté à une alternative du "tout ou rien" et il peut formuler des réserves ou des observations à l'égard de tous ces instruments dès lors que ces réserves sont acceptées par le Conseil de l'OCDE.

12. Enfin, **troisièmement**, bien qu'on ne puisse pas considérer que cela fasse strictement partie de l'acquis de l'OCDE, la position des pays candidats vis-à-vis d'autres grandes conventions internationales peut aussi faire l'objet d'un examen -- et, de fait, tel a été le cas -- durant le processus d'adhésion. Ainsi, le Comité des politiques d'environnement a toujours estimé que c'était sa responsabilité que d'examiner attentivement la position du pays candidat à l'égard des conventions environnementales multilatérales, en particulier celles qui impliquent des obligations spécifiques pour les pays de l'OCDE (par exemple, la Convention de Bâle, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et le Protocole de Kyoto). De même, on peut penser que l'appartenance à l'OMC serait une exigence majeure de l'examen par le Comité des échanges.

ANNEXE 2. LE NOUVEAU PROCESSUS D'ADHÉSION



ANNEXE 3 : ÉLARGISSEMENT DE L'OCDE : CONSÉQUENCES SUR L'ORGANISATION DES RÉUNIONS

Tour d'horizon informel des solutions possibles établi par le Secrétariat

Introduction

1. L'un des enjeux majeurs de l'élargissement de l'OCDE – qui constitue aussi un déterminant essentiel de la réussite de cette opération – est de préserver, voire d'améliorer, la qualité de la production de ses comités avec un plus grand nombre de Membres. Que de dix à quinze voix et intérêts nationaux viennent s'ajouter au concert existant et l'efficacité de l'organisation des réunions sera affectée.
2. L'impact de l'arrivée d'un nouveau membre sur les activités d'un comité ne dépend pas seulement des caractéristiques de ce membre, mais aussi de la spécificité du comité en question. Certains organes de l'OCDE se réunissent deux fois par an, d'autres plus fréquemment (jusqu'à cinq ou six fois par an). Certains ont pour principale activité des examens par les pairs. D'autres se voient confier des mandats dont un volet important consiste à élaborer des règles (négociation d'instruments juridiques ou suivi de l'utilisation d'instruments existants), tandis que d'autres encore ont pour vocation première de nouer un dialogue sur les politiques à mener dans différents domaines.
3. En conséquence, il n'est pas forcément nécessaire, ni opportun, que le Conseil formule des vues précises sur les modifications à apporter à l'organisation des réunions des comités. Par contre, le Conseil souhaitera peut-être proposer aux comités une « liste d'options » possibles. Les comités devraient être encouragés à choisir de configurations de réunion novatrices en recourant le cas échéant à de nouvelles procédures et aux technologies de l'information de façon à rendre leurs réunions plus efficaces. Une autre solution consisterait à laisser à ces comités le soin d'innover, en mettant au point leur propre méthode qu'ils appliqueraient à titre expérimental.
4. La présente note recense trois aspects liés à la bonne organisation des réunions au sein d'une OCDE élargie. Tout d'abord, la première section contient un descriptif de configurations de réunion possibles.
5. Deuxièmement, il s'avérera peut-être nécessaire d'appliquer plus rigoureusement et d'harmoniser les procédures de réunion après un examen des normes et des pratiques exemplaires en la matière. Au cours de la dernière décennie, les processus d'organisation des réunions n'ont pratiquement pas changé au sein de certains comités en dépit de l'arrivée à l'OCDE de six nouveaux Membres et de la forte progression du nombre d'observateurs. Il se peut que certains de ces processus nécessitent une normalisation, et que les pratiques exemplaires soient réexaminées et diffusées en vue d'améliorer la qualité des réunions. A cet égard, différentes suggestions concernant la normalisation des processus et l'utilisation des pratiques exemplaires sont évoquées dans la deuxième section de la présente note.
6. Troisièmement, les progrès de la technologie ont profondément modifié les modes d'organisation des réunions et de diffusion des documents. La troisième section a précisément pour objet

d'étudier les moyens de mettre à profit cette évolution technologique pour renforcer l'efficacité des réunions.

7. Dans les conclusions sont suggérées des mesures destinées à garantir, voire à rehausser, la qualité des résultats produits par l'OCDE dans un cadre élargi⁸.
8. Le propos de la présente annexe est d'étudier les insuffisances inhérentes aux méthodes de travail induites par l'accroissement du nombre de Membres et les modifications qu'il conviendrait d'y apporter. Elle ne traite pas de la question de l'éventuelle intégration de membres ne partageant pas tout à fait les mêmes valeurs. Cet aspect des choses serait bien entendu examiné au cours du processus de préadhésion/adhésion ; il importe toutefois de noter que globalement, la communauté de vues serait quelque peu diluée dans le cadre d'une OCDE élargie.

I. Configurations de réunion possibles

9. Dans cette section sont présentées des configurations de réunion possibles pouvant être adoptées pour renforcer l'efficacité et la qualité de réunions accueillant un plus grand nombre de membres. Beaucoup sont d'ailleurs déjà utilisées dans certains comités ou leurs organes subsidiaires.
10. Un moyen d'alléger la pression pesant sur les séances plénières des comités consiste à créer des **sous-groupes ou des équipes spéciales**, composés d'un nombre limité de délégués chargés de préparer une bonne partie du travail avant les séances plénières. Les conclusions des débats de ces sous-groupes pourraient être présentées en comité plénier après que le groupe restreint sera parvenu à un consensus, ou quand toutes les grandes questions auront été examinées. Cette configuration en sous-groupes est sans doute particulièrement utile pour mener des discussions sur des aspects détaillés ou techniques, mais ne conviendrait probablement pas pour l'examen de questions extrêmement sensibles auquel les Membres voudraient tous participer. Par exemple, le Comité des affaires fiscales compte toujours entre 10 et 15 petites équipes spéciales qui préparent des rapports à l'intention de ses organes subsidiaires.
11. Le processus par lequel des membres participeraient à des sous-groupes devrait faire l'objet d'un accord. *L'auto-sélection* pourrait déboucher sur la participation concertée la plus dynamique, sachant que les membres ne choisiraient de prendre part à un sous-groupe que si le thème de discussion retenu les intéresse tout particulièrement. La *sélection dirigée*, autrement dit le fait de réserver, au sein d'un sous-groupe, des places à de grands/petits pays, à des pays de régions différentes, etc. serait probablement la meilleure solution pour permettre l'expression d'intérêts et de points de vues divergents. Il appartiendrait à la Présidence ou au Bureau de l'organe de tutelle ayant créé le petit groupe d'opérer cette sélection. La sélection dirigée constitue probablement la modalité la plus adaptée lors du lancement d'un nouveau thème d'activité.
12. La Conférence européenne des ministres des transports (CEMT), qui en moins de 12 ans a associé 24 nouveaux pays à ses activités, a déjà expérimenté la formule de l'auto-sélection au sein d'équipes spéciales. Désormais, elle compte 43 membres, 7 membres associés et un observateur. Certaines questions ne concernant pas la totalité de ses membres, la Conférence crée des équipes spéciales suivant le principe de l'auto-sélection pour les examiner avec les délégués des pays intéressés. De fait, la CEMT s'est employée à trouver un juste équilibre entre i) les

8. Bon nombre des idées contenues dans cette note ont été exprimées par des membres du Secrétariat lors d'une session de discussion informelle, tenue le 18 novembre 2003, sur de nouvelles solutions pouvant remplacer le mode actuel d'organisation du travail et des réunions.

points de son programme de travail qui intéressent les nouveaux-venus s'efforçant de « s'aligner » sur ses normes issues des pratiques optimales recensées, et ii) les points liés à des aspects plus « pointus » intéressant ses membres de plus longue date.

13. Le souci d'amener de nouveaux membres potentiels « à niveau » s'est également traduit par des modifications de structure de certaines instances de la Commission européenne. Chez Eurostat, un certain nombre de séances plénières de trois jours ont été remplacées par des réunions d'une seule journée réservée aux seuls Membres, une journée réunissant les Membres et les pays candidats, et une journée à l'intention exclusive des pays candidats. Ce système a été mis en place pour permettre de traiter les questions différentes auxquelles sont confrontés les pays Membres et les pays candidats.
14. L'institution de sous-groupes ou d'équipes spéciales pourrait présenter l'inconvénient d'une éventuelle répétition des débats en séance plénière. L'efficacité du fonctionnement de ces instances dépend de la qualité du rapport fait en séance plénière, du dynamisme du Bureau du comité et de sa capacité à organiser le travail de manière à éviter les problèmes de cette nature, et aussi de l'existence ou de l'absence de consensus.
15. Pour traiter simultanément une multiplicité de questions, il serait possible de compléter les séances plénières par la création de **groupes de discussion** à l'occasion desquels les participants aux réunions se diviseraient en deux groupes ou plus pour examiner différents points, puis faire rapport à l'instance de niveau supérieur. Il existe déjà des groupes de discussion et il serait peut-être opportun de recourir plus largement à cette formule après l'élargissement de l'Organisation. A cet égard, le Comité des politiques de l'environnement (EPOC), qui a eu recours à ce dispositif, a obtenu des résultats probants. Pour l'organisation de ses réunions, il a estimé qu'il était important de diffuser l'ordre du jour bien à l'avance de sorte que les délégations désireuses de participer à plusieurs sessions concomitantes aient la possibilité de désigner non pas un mais plusieurs représentants.
16. Comme dans le cas des sous-groupes, la présentation par les groupes de discussion de rapports de qualité en séance plénière est indispensable pour que cette formule soit viable. Cette méthode fonctionne bien quand l'ordre du jour porte sur des points qui ne sont pas interdépendants. Un problème peut néanmoins se poser : en cas de recours très large à cette formule, il conviendrait de prévoir des salles de réunion en conséquence. Par ailleurs, la multiplication des groupes de discussion est coûteuse, non seulement sur le plan des locaux mais aussi sur celui de l'interprétation de conférence.
17. Selon les méthodes de travail des comités, d'autres configurations de réunion pourraient fonctionner efficacement. Dans le cas des comités qui effectuent des examens par les pairs, en particulier, il pourrait être envisagé de diviser le comité existant en deux **groupes parallèles**. Les examens par les pairs sont peut-être la méthode opératoire que l'élargissement bouleversera le plus : avec l'arrivée de quinze nouveaux membres, par exemple, le volume de travail et le nombre de réunions augmenteraient de quelque 50 %. (Autrement dit, le coût marginal de l'arrivée d'un nouveau membre est proche du coût moyen). On estime, par exemple, que le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (EDRC) atteint sa limite : un nombre significatif de nouveaux membres ne peuvent être intégrés dans le cadre de la structure et du calendrier actuels. Il pourrait se révéler nécessaire de créer deux comités parallèles afin de préserver la qualité et la fréquence des examens par pays. Pour éviter qu'au fil du temps, deux normes et deux pratiques différentes ne voient le jour, il serait possible d'organiser une participation « tournante » aux comités parallèles. Un accord devrait au préalable

être trouvé quant à la procédure de participation aux deux comités parallèles ou à la participation tournante.

18. Dans le passé, une politique officielle permettant de « *s'abstenir* » de participer à certains **instruments** en vertu de laquelle les Membres auraient eu des obligations différentes vis-à-vis des instruments de l'OCDE n'avait pas été la solution retenue parce qu'elle fragilisait la règle du consensus sur laquelle repose l'OCDE. De surcroît, cette règle du consensus telle qu'elle est appliquée au sein de l'Organisation – permettant à un pays Membre de s'abstenir de voter un acte de l'OCDE – prévoit déjà une forme d'abstention.
19. On pourrait également envisager la possibilité, pour les membres futurs (et actuels) de l'Organisation, de s'abstenir de participer à certains **comités**, autrement dit d'accroître la part des programmes relevant de la Partie II. Toutefois, dans cette éventualité, les Membres devraient s'accorder sur un pourcentage significatif de « comités essentiels » auxquels les pays ne pourraient s'abstenir de participer afin de préserver la cohérence de l'ensemble de l'Organisation.
20. De surcroît, une sorte de « sélection naturelle » pourrait s'opérer, ce qui serait bénéfique pour le bon fonctionnement des réunions. Il y a « sélection naturelle » quand certaines délégations ne participent pas de manière très active à tous les comités, peut-être parce que certains domaines de travail ne les intéressent guère. Cette formule, qui n'est rien d'autre qu'une version informelle de l'abstention de participation, pourrait contribuer à préserver l'efficacité à tous égards sans compromettre la cohésion de l'organisation. La section II ci-après expose les méthodes permettant d'encourager cette « sélection naturelle ».
21. Dans certaines organisations internationales comptant un plus grand nombre de membres que l'OCDE, les comités sont organisés en ce qu'il est convenu d'appeler des « **groupes de pays représentés** », ce qui permet au représentant d'un groupe de pays d'exprimer le point de vue commun du groupe. Il est difficile d'envisager cette formule compte tenu des méthodes de travail en vigueur à l'OCDE, qui s'appuient souvent sur la mise en commun des enseignements tirés de l'action de pouvoirs publics nationaux.
22. Enfin, certains comités pourraient continuer « *d'opérer suivant leur mode d'organisation actuel* ». A titre d'exemple, le Comité d'aide au développement (CAD) compte actuellement 22 membres. Après l'élargissement de l'Organisation, il pourrait en accueillir quelques autres. Dès lors qu'il disposerait de ressources suffisantes, ses méthodes de travail actuelles lui permettraient probablement d'ajouter de nouveaux examens de l'aide à ses activités.
23. En l'occurrence, il est intéressant de citer l'exemple du Conseil de l'Europe. Cette instance, qui comptait 23 membres en 1989, s'est élargie considérablement puisqu'elle en compte aujourd'hui 45, auxquels s'ajoutent 10 observateurs à titre régulier. Cet élargissement est intervenu sans que le nombre de comités ou sous-comités n'ait été augmenté. En fait, le nombre des principaux comités tenus de faire rapport à l'Assemblée parlementaire a été ramené de 13 à 10 depuis 1989, les motifs de cette diminution n'étant aucunement liés à l'élargissement. Par ailleurs, il n'a été procédé à aucun remaniement de l'organisation des réunions du fait de l'élargissement, malgré l'augmentation significative du nombre de membres. Toutefois, le nombre d'agents a grosso modo doublé au cours de la période considérée, ce qui porte les effectifs actuels à quelque 2000 employés. Cette évolution tient d'une part au recrutement de nouveaux agents du fait de l'augmentation du nombre de membres, mais aussi à l'accroissement des domaines d'activité couverts par le Conseil.

24. Nombre de comités du Conseil de l'Europe sont créés à titre ponctuel, pour mener à bien une tâche ou un programme de travail bien précis, mais cette création est assortie d'une « clause d'extinction ». La création et la dissolution de comités étant plus fréquentes au Conseil de l'Europe qu'à l'OCDE, les configurations se modifient rapidement en fonction de l'évolution des besoins.
25. Parmi les autres configurations possibles évoquées, un certain nombre implique la création de nouveaux sous-groupes. Cette démarche n'est pas forcément cohérente avec les stratégies examinées par ailleurs (HOD/IG2), pour limiter la multiplication des organes subsidiaires. Il n'en reste pas moins que la formule des sous-groupes et équipes spéciales allège la pression exercée sur les comités en séance plénière, et qu'il pourrait être nécessaire d'y recourir compte tenu de l'élargissement. Pour s'assurer de la véritable utilité d'un nouvel organe subsidiaire, il serait peut-être opportun de formuler à son sujet un énoncé de mission permettant de mesurer explicitement l'avancement des travaux en procédant à des évaluations régulières, et de prévoir des clauses d'extinction pour tout nouvel organe subsidiaire ainsi créé.

II. Contribution de la normalisation et des pratiques exemplaires à l'efficacité des réunions

Bureaux et présidences des comités

26. Le Bureau de comité constitue un exemple de l'organisation à plusieurs niveaux des réunions, telle qu'elle se pratique actuellement à l'OCDE. Les Bureaux sont composés du (de la) Président(e) du comité, d'un ou plusieurs Vice-présidents et, souvent, de trois à six autres délégués qui, avec le Secrétariat, guident les travaux du comité. On a recours aux Bureaux pour organiser les réunions, préparer les ordres de jour et, parfois, prendre des décisions stratégiques ou fournir des orientations au Secrétariat sur des questions qui ne peuvent attendre la session ordinaire suivante du comité.
27. Après l'augmentation du nombre de membres, il s'avérera peut-être indispensable d'étoffer les Bureaux. Les membres d'un Bureau pourront être encouragés à effectuer la liaison avec des pays voisins des leurs, voire à se faire leur porte-parole, pour représenter de manière informelle les vues de toute une région au sein de ce Bureau. Les Bureaux pourront ainsi être utilisés pour engager des discussions de fond, rechercher précocement un consensus, ou cerner les problèmes éventuels de nature à empêcher qu'un consensus soit trouvé. Des réunions conjointes de plusieurs Bureaux ont été organisées en vue d'examiner des questions présentant un intérêt commun. L'élargissement des Bureaux, autrement dit l'invitation d'importants pays Membres n'y étant pas représentés à débattre de questions importantes pour eux avec des membres du Bureau, constitue une autre formule qui a été utilisée avec succès. L'utilisation créative des Bureaux pourrait donc aider les comités à gagner en flexibilité sans qu'il soit nécessaire de créer de nouvelles structures.
28. Si le rôle des Bureaux prend plus d'importance, certains problèmes sont susceptibles de se faire jour au sein de certains comités. La procédure de rotation des membres constituant un Bureau en est un exemple. A mesure que l'OCDE s'élargira, la question du panachage géographique pourrait prendre de plus en plus d'acuité. Il en va de même du panachage entre Membres de longue date et nouveaux-venus représentés au sein des Bureaux. Or, les nouvelles technologies pourraient faciliter la participation de certains membres des Bureaux. La téléconférence et la vidéoconférence se prêtent tout particulièrement à l'organisation de réunions fréquentes selon des modalités flexibles et pourraient, à terme, contribuer à renforcer les Bureaux des comités (voir section III ci-après).

29. Une autre question se posera si les Bureaux gagnent en importance, à savoir que les Présidents de comité auront des responsabilités majeures en matière d'organisation des réunions. Or, la fréquence de rotation des présidences est assez élevée et les présidents ne sont pas nécessairement très au fait de la « culture d'entreprise » de l'OCDE. La brochure intitulée « Pour des réunions plus efficaces à l'OCDE » pourrait être actualisée, et donnerait aux présidents de comité une idée précise de leur rôle, du rôle du Bureau et de la meilleure façon d'utiliser le processus⁹. Cette méthode permettrait de leur faire mieux connaître la « culture » OCDE et de diffuser les pratiques exemplaires. Cette brochure pourrait venir compléter une version révisée du *Manuel à l'intention des Présidents des Organes subsidiaires de l'Organisation*, et être remise aux nouveaux Présidents de comité et membres de Bureau après leur élection. On pourrait recenser les meilleures pratiques dans les domaines suivants :

- relations entre le Président et le Bureau, le Comité et le Secrétariat ;
- utilisation des énoncés de mission des comités et méthodes d'évaluation de l'avancement des travaux par rapport aux objectifs ;
- meilleures pratiques concernant l'élaboration des ordres du jour : détermination des délais minimum à respecter pour la diffusion des documents, utilisation des TI pour la préparation des réunions, établissement d'une distinction entre les points des ordres du jour appelant une décision et ceux qui ne sont présentés qu'à titre d'information, indications quant au nombre et à la longueur des documents, etc. ;
- meilleures pratiques en matière de dossiers préparatoires, intégration de documents de référence, questions prêtant à controverse, etc.

Normalisation de la documentation et des pratiques pour le déroulement des réunions

30. La normalisation des documents pourrait se traduire par des gains d'efficacité pour des lecteurs qui ont à prendre connaissance d'un volume croissant de documents. Des orientations indicatives portant sur un format normalisé permettraient d'harmoniser la présentation des documents dans toute l'Organisation. Ces orientations pourraient préciser, par exemple, comment présenter les principales conclusions et recommandations, le suivi envisagé, la nature des décisions ou des lignes directrices que le Secrétariat attend des délégations, etc., ainsi que la longueur des documents et le délai imparti aux délégations pour examiner les documents avant une réunion. Des orientations indicatives de cette nature existent déjà dans certains comités et directions mais le principe pourrait probablement en être étendu. On pourrait élaborer des orientations normalisées qui constitueraient des « pratiques exemplaires » ou qui ne fixeraient que des limites (maximum/minimum).

31. Il pourrait aussi être envisagé d'établir des orientations indicatives applicables aux procédures de déroulement des réunions. Si le nombre de membres augmente, il pourrait devenir indispensable de réguler le temps de parole accordé à chaque intervenant ou de mettre en place un système de signalisation de l'ordre des prises de parole. Les déclarations un peu longues pourraient être distribuées sous forme écrite en séance, ou affichées sur le site du Groupe de discussion électronique (GDE). Ces orientations concernant les pratiques en réunion viseraient à encourager le dialogue et l'expression spontanée sur des thèmes clairement spécifiés. Les orientations

9. Publiée au milieu des années 90 la brochure « *Pour des réunions plus efficaces à l'OCDE* » a été un premier effort visant à soumettre aux Présidents des comités et des organes subsidiaires des propositions de meilleures pratiques en matière d'organisation des réunions.

normalisées pourraient également inclure les meilleures pratiques en matière d'évaluation des réunions, pour autant qu'il n'en existe pas déjà.

32. Les délégations pourraient être tenues de faire preuve de plus de rigueur dans la préparation des réunions, ce qui contribuerait à favoriser le processus de sélection naturelle. A cet égard, l'expérience de la Table ronde sur la concurrence est intéressante. Le Président de la Table ronde prépare un « canevas » pour les débats, établi à partir des communications écrites diffusées avant la séance. Le plus souvent, il choisit certains éléments saillants de chaque communication pour structurer et alimenter la discussion. Cette méthode permet d'éviter les exposés mal ciblés et redondants. Ce « canevas » est diffusé peu de temps avant la réunion pour éviter les discours trop formels. Le Président gère la durée des interventions liminaires en tant que de besoin, au moyen du système de signalisation de l'ordre des prises de parole. Pour figurer sur la liste des « intervenants principaux », les délégations doivent soumettre à l'avance un document exposant leurs arguments. L'examen préalable est suivi d'un débat général auquel toutes les délégations peuvent participer.
33. Cette procédure contraint les délégations à bien se préparer pour être à la hauteur de l'événement. Elle permet aussi d'assurer un niveau de participation approprié de la part des délégués. En un sens, elle opère une forme de « sélection naturelle ». L'expérience montre que les délégations ont le sentiment que cette méthode renforce leur visibilité, et elles s'empressent alors de contribuer par le biais de la procédure écrite. Les délégations ayant des positions tranchées sur une question préparent leur argumentation à l'avance. Celles dont la position n'est pas très ferme au contraire peuvent s'abstenir de prendre part au débat.

III. Contribution des technologies de l'information à l'efficacité des réunions

34. Au cours de la dernière décennie, les progrès des technologies de l'information ont modifié le mode de fonctionnement des comités. Les enseignements tirés semblent indiquer que l'utilisation des nouvelles technologies renforce l'efficacité des réunions qui se tiennent effectivement sans pour autant s'y substituer. Il est peu probable que les réunions virtuelles remplacent les réunions réelles. Tant les délégations que le Secrétariat sont d'avis que rien ne remplace les discussions franches, non enregistrées, ou le travail en réseau effectué en personne. Les TI n'en ont pas moins un rôle important à jouer pour assurer le bon fonctionnement des comités au sein d'une Organisation élargie. L'utilisation effective des TI peut engendrer des gains d'efficacité en réunion en permettant de mener les discussions préliminaires par voie électronique, de mettre les documents et, dans certains cas, le contenu des réunions à la disposition d'un public plus vaste par le biais de groupes de discussion électronique, de pages Web et de télédiffusion sur Internet, et de faire intervenir des participants géographiquement éloignés grâce à la vidéoconférence.
35. Après l'élargissement, il sera vital de s'appuyer sur la procédure écrite chaque fois que possible. Le groupe de discussion électronique (GDE) est l'un des supports d'une procédure écrite électronique structurée. Un GDE est un forum électronique d'échange d'informations sous forme de documents ou de dialogue écrit. La plupart des comités ont déjà recours aux GDE. Au sein d'une OCDE élargie, les ordres du jour seront forcément plus concis, et il sera de plus en plus nécessaire de traiter les observations et négociations préliminaires par le biais de la procédure électronique écrite. Lorsqu'ils sont utilisés en complément des réunions, les GDE ménagent plus de temps pour traiter les données initiales et les premières observations, ce qui favorise des discussions de fond plus constructives au cours des séances proprement dites. Les GDE peuvent être utilisés avec efficacité pour mettre en commun des données, recevoir des commentaires sur des questions techniques, et organiser un premier tour de table, ce qui permet de recenser les points prêtant à controverse ou ceux qu'il vaudra mieux traiter dans de petits groupes spécialisés

pour venir à bout des difficultés. Dans certains cas, des listes de distribution comportant les adresses électroniques des membres d'un comité sont utilisées à la place des GDE. Ces listes de distribution ne permettent pas de structurer aussi bien les discussions, mais elles offrent davantage de souplesse sur le plan de l'accès.

36. La vidéoconférence est un autre moyen susceptible d'être utilisé pour accroître la participation aux réunions et leur efficacité, en particulier si l'Organisation accueille des membres plus éloignés géographiquement. Cette méthode pourrait être utilisée plus largement à la fois pour les réunions de comité et pour les réunions des Bureaux des comités .

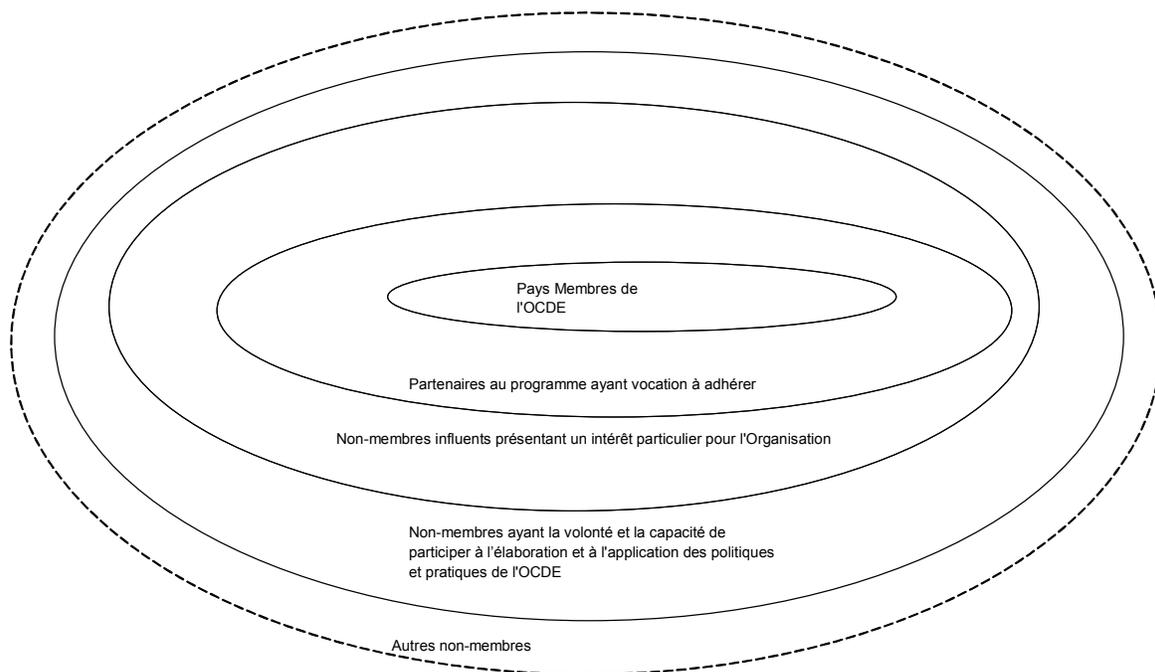
Conclusions

37. Afin de réduire autant que possible les contraintes pesant sur les activités des comités et d'accroître au contraire la quantité et la qualité de sa production, il conviendrait de permettre à chaque comité de choisir la solution la plus efficace et la plus pratique en ce qui concerne la configuration et de procédures d'organisation de ses réunions (y compris le rôle des Bureaux) ainsi que l'utilisation des technologies de l'information, conformément à ses méthodes de travail et aux résultats attendus.

38. A l'appui de cette stratégie expérimentale décentralisée, deux mesures pourraient être prises d'emblée :

- i) *pour accumuler des informations sur l'efficacité de chacune des configurations de réunion possibles, un appel à candidature pourrait être lancé auprès des comités pour qu'ils mettent à l'épreuve les configurations figurant dans « la liste d'options » ci-dessus, ou qu'ils innovent en adoptant de nouvelles procédures et technologies de l'information. Les candidats pourraient rendre compte au Conseil après une période d'essai qui durerait de un à deux ans, par exemple ;*
- (ii) *un centre d'échange d'informations permettrait de diffuser à tous les comités les informations relatives aux enseignements tirés de la mise en œuvre de différentes configurations de réunion, dont celles qui figurent dans « la liste d'options ».*

ANNEXE 4 : CARTE DE LA STRATÉGIE POUR L'ÉLARGISSEMENT ET L'OUVERTURE



N.B. La liste de chaque catégorie de non-membres sera établie lorsque le Conseil aura pris une décision au sujet de la liste des non-membres ayant vocation à adhérer.

ANNEXE 5. PARTICIPATION A L'OCDE

