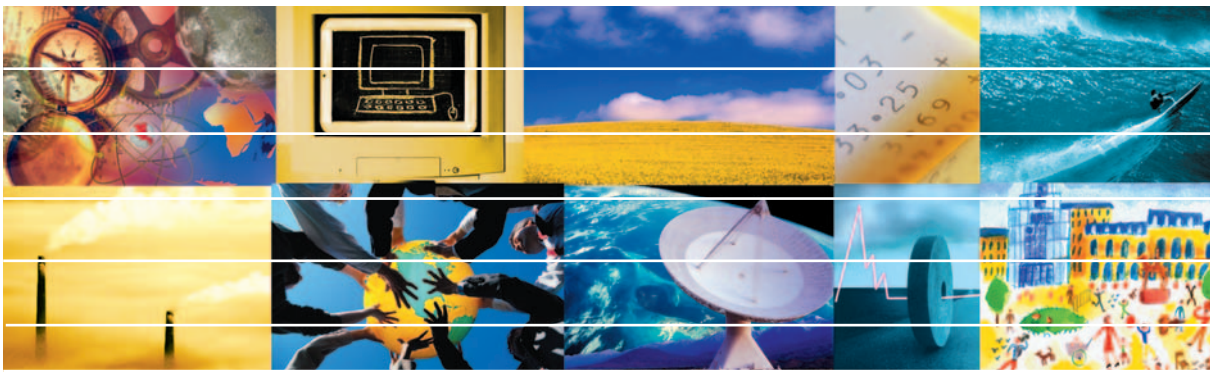

L'EXAMEN PAR LES PAIRS

UN INSTRUMENT DE L'OCDE POUR LA COOPÉRATION ET LE CHANGEMENT

ISBN 92-64-09920-4
01 2003 08 3 P

9 789264 099203

OCDE
ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

© OECD, 2003.

© Software: 1987-1996, Acrobat is a trademark of ADOBE.

All rights reserved. OECD grants you the right to use one copy of this Program for your personal use only. Unauthorised reproduction, lending, hiring, transmission or distribution of any data or software is prohibited. You must treat the Program and associated materials and any elements thereof like any other copyrighted material.

All requests should be made to:

Head of Publications Service,
OECD Publications Service,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

© OCDE, 2003.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférantes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

Peer Review

An OECD Tool for Co-operation and Change



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

Pursuant to Article 1 of the Convention signed in Paris on 14th December 1960, and which came into force on 30th September 1961, the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) shall promote policies designed:

- to achieve the highest sustainable economic growth and employment and a rising standard of living in Member countries, while maintaining financial stability, and thus to contribute to the development of the world economy;
- to contribute to sound economic expansion in Member as well as non-member countries in the process of economic development; and
- to contribute to the expansion of world trade on a multilateral, non-discriminatory basis in accordance with international obligations.

The original Member countries of the OECD are Austria, Belgium, Canada, Denmark, France, Germany, Greece, Iceland, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Norway, Portugal, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, the United Kingdom and the United States. The following countries became Members subsequently through accession at the dates indicated hereafter: Japan (28th April 1964), Finland (28th January 1969), Australia (7th June 1971), New Zealand (29th May 1973), Mexico (18th May 1994), the Czech Republic (21st December 1995), Hungary (7th May 1996), Poland (22nd November 1996), Korea (12th December 1996) and the Slovak Republic (14th December 2000). The Commission of the European Communities takes part in the work of the OECD (Article 13 of the OECD Convention).

© OECD 2003

Permission to reproduce a portion of this work for non-commercial purposes or classroom use should be obtained through the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tel. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, for every country except the United States. In the United States permission should be obtained through the Copyright Clearance Center, Customer Service, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online: www.copyright.com. All other applications for permission to reproduce or translate all or part of this book should be made to OECD Publications, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

This study was prepared by Fabrizio Pagani with the assistance of colleagues of the Directorate for Legal Affairs of the OECD. It benefited from the contributions of several Services and Directorates, and particularly of the Centre for Co-operation with Non-Members, the Economics Department, the Development Co-operation Directorate, the Environment Directorate, and the Public Affairs and Communications Directorate.

It is released on the responsibility of the Secretary-General of the OECD.

The study, which is also available in French, can be found on the following Website: www.oecd.org/legal

Table of Contents

I. Introduction 8

II. The concept of peer review 8

III. A related concept: peer pressure 10

IV. Peer review in international organisations 11

V. Peer review within the OECD 12

V.1. The basis 12
V.2. The principles, criteria and standards 13
V.3. The actors 15
V.4. The procedures 16

VI. The functions of peer review 17

VII. Conclusion: When can peer review and peer pressure be effective? 19

Annexes 21

A. Inventory of OECD monitoring and surveillance activities 23

B. Some examples of OECD peer review 34
A. Economic and Development Review Committee (EDRC) – Key elements of the agreed principles and practices 34
B. Development Assistance Committee (DAC) – Information note on the peer review process for peer review participants 37
C. Environmental Performance Reviews 46
D. Country Reviews on Regulatory Reform 52

ISBN 92-64-09920-4
Peer Review
An OECD Tool for Co-operation and Change
© OECD 2003

Peer Review

An OECD Tool for Co-operation and Change

I. Introduction

This paper examines the practice of peer review and the related effect of peer pressure in the context of international organisations, particularly the Organisation for Economic Co-operation and Development. It outlines the main features of these two concepts and attempts to establish a model based on the different peer review mechanisms used at OECD. While there are other documents available that list the peer reviews of the OECD,[1] this paper will provide an analysis of the practice.[2] The Annex B describes some OECD Peer Reviews.

II. The concept of peer review

The term "peer review" in the present context has not been rigorously defined. However, over the years, the expression has assumed a specific meaning in the practice of international organisations.

1. For a general list of the peer review mechanisms within the OECD, see Annex A. On peer review and peer pressure, especially in the area of economic policy, see also *Peer Pressure as Part of Surveillance by International Institutions*, Discussion led by Mr. Niels Thygesen, Chairman, Economic and Development Review Committee, 4 June 2002 (*www.oecd.org/pdf/M00031000/M00031293.pdf*). For an analytical paper on the use of peer review in a subject area, see Joint Group on Trade and Competition, *Peer Review: Merits and Approaches in a Trade and Competition Context*, 6 June 2002, COM/TD/DAFFE/COMP(2002)4/FINAL (*www.olis.oecd.org/olis/2002doc.nsf/LinkTo/com-td-daffe-comp(2002)4-final*).
2. Literature on peer review is scarce. Peer review is sometimes addressed, but always marginally, in the context of the debate on "compliance", and particularly within the scholarly dispute "enforcement *vs.* co-operation", which opposes the managerial school of international relations to the institutionalists. See, for example, George W. Downs, David M. Rocke and Peter N. Barsoom, "Is the Good News about Compliance Good News about Co-operation?", *International Organization*, Vol. 50, No. 3, Summer 1996, pp. 379 ff., or George W. Downs, "Enforcement and the Evolution of Co-operation", *Michigan Journal of International Law*, Vol. 19, No. 2, 1998, pp. 319 ff. For a general introduction to the mechanisms of follow up and compliance in international organisations, see N. Blokker and S. Muller (eds.), *Towards More Effective Supervision by International Organizations. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, Vol. I, Dordrecht/Boston/London, 1994, and more recently, H. Ruiz Fabri, L.A. Sicilianos, J.M. Sorel (eds.), *L'effectivité des organisations internationales : mécanismes de suivi et de contrôle*, Athènes/Paris, 2000.

PEER REVIEW – ISBN 92-64-09920-4 – © OECD 2003

Peer review can be described as the systematic examination and assessment of the performance of a State by other States,[3] with the ultimate goal of helping the reviewed State improve its policy making, adopt best practices, and comply with established standards and principles. The examination is conducted on a non-adversarial basis, and it relies heavily on mutual trust among the States involved in the review, as well as their shared confidence in the process. When peer review is undertaken in the framework of an international organisation – as is usually the case – the Secretariat of the organisation also plays an important role in supporting and stimulating the process. With these elements in place, peer review tends to create, through this reciprocal evaluation process, a system of mutual accountability.

An individual country peer review could relate to economics, governance, education, health, environment, energy or other policies and practices. Within one or more of those subject areas, a State may be examined against a wide range of standards and criteria, such as conformity with policy guidelines, or implementation of legally binding principles. Peer review can also be carried out thematically, where several countries are examined at the same time with respect to a particular theme. Peer review with regard to an individual State or thematically typically is carried out on a regular basis, with each review exercise resulting in a report that assesses accomplishments, spells out shortfalls and makes recommendations.

Other mechanisms for monitoring and ensuring compliance with internationally agreed policies and norms[4] may be distinguished from peer review, as follows:

- Judicial proceedings: unlike judicial proceedings, the final outcome of peer review is not a binding act or a legal judgement by a superior body. In practice, peer review may play some of the role of a dispute settlement mechanism, by encouraging dialogue among States that helps to clarify their positions and interests. However, it is not intended to serve as a procedure for resolving differences and peer review never implies a punitive decision or sanctions.
- Fact-finding missions: independent bodies, such as commissions of experts from international organisations, carry out on-site fact-finding missions exclusively to investigate specific events or to establish facts. Peer review, on the other hand, is not always conducted on-site, and it generally goes

3. In some contexts, entities other than States participate in peer review processes. An OECD example is certain reviews of the European Community in the economic, trade and development assistance policies.
4. On this subject, with a particular emphasis on legal obligations, see A. Chayes, A.H. Chayes, *The New Sovereignty. Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge Mass., 1995.

beyond fact-finding to include an assessment of the performance of the State. Fact – finding can be a part of the peer – review process.

- Reporting and data collection: there are several systems in place for periodic reporting by States to independent bodies, who then analyse the submitted reports.[5] By contrast, peer review is characterised by dialogue and interactive investigation, which can comprise the recourse to questionnaires, and it usually involves no formal reporting by the examined State.

III. A related concept: peer pressure

The effectiveness of peer review relies on the influence and persuasion exercised by the peers during the process. This effect is known as "peer pressure".[6] The peer review process can give rise to peer pressure through, for example: *i*) a mix of formal recommendations and informal dialogue by the peer countries; *ii*) public scrutiny, comparisons, and, in some cases, even ranking among countries; and *iii*) the impact of all the above on domestic public opinion, national administrations and policy makers. The impact will be greatest when the outcome of the peer review is made available to the public, as is usually the case at the OECD. When the press is actively engaged with the story, peer pressure is most effective. Public scrutiny often arises from media involvement.

Peer pressure does not take the form of legally binding acts, as sanctions or other enforcement mechanisms. Instead, it is a means of soft persuasion which can become an important driving force to stimulate the State to change, achieve goals and meet standards.

Peer pressure is particularly effective when it is possible to provide both qualitative and quantitative assessments of performance. The quantitative assessment might take the form of a ranking of countries according to their performance, and the drawing of real scoreboards reflecting such rankings. An example is the OECD Jobs Strategy, a programme which sets out principles and benchmarks, carries out quantitative analyses and ranks country according to their performances in reducing unemployment.[7] Another example, outside the OECD, of a very effective scoreboard is the Internal Market Scoreboard, maintained by the European Commission, which ranks the EU member States according to their performance in the completion of the internal

5. See, for instance, the International Labor Organisation review and assessment process. For a general review of these mechanisms see Chayes, *op. cit.*, pp. 154 ff.
6. The term peer pressure was used by the social sciences, and particularly in pedagogy and behavioral studies.
7. See *The OECD Jobs Strategy: Progress Report on Implementation of Country-Specific Recommendations*, OECD Economics Department Working Paper 196.

PEER REVIEW – ISBN 92-64-09920-4 – © OECD 2003

market.[8] A variation of this system is the "naming and shaming" technique, which singles out poor performers. However, these methods are appropriate and produce positive results only when the "rules of the game" are clear and the countries accept them. In other cases, this type of approach could risk shifting the exercise from an open debate to a diplomatic quarrel to gain position on the scoreboard.

IV. Peer review in international organisations

While peer review as a working method is most closely associated with the OECD, several other intergovernmental organisations and international programmes make use of this technique as well.

Within UN bodies and specialised agencies, States use peer review to monitor and assess national policies in various sectors, from environment[9] to investment.[10] The IMF Country Surveillance mechanism also has some aspects in common with peer review.[11]

Peer review has also been developed within the World Trade Organisation under the Trade Policy Review Mechanism.[12] The WTO system monitors trade policy and practice in the member States. A designated WTO body then meets to review the policy statements presented by the member under review and a report prepared by the Secretariat. This examination is led by two reviewing countries. The procedure concludes with the Final Remarks of the Chair, which are published together with the policy statement of the country under review, the report of the Secretariat and the minutes of the meeting.

In the European Union framework, peer review is used in several areas. For example, the DG Employment and Social Affairs of the European Commission has developed peer review for national labour market policies to identify good practices and assess their transferability.

8. See, for instance, European Commission, *Internal Market Scoreboard*, May 2002, No. 10.
9. See, for example, the Environmental Performance Reviews Program carried out by the UN Economic Commission for Europe, initiated as a joint undertaking with the OECD Environment Directorate. Several activities within UNEP follow peer review mechanisms.
10. Within UNCTAD, there are programmes which submit the investment policies of developing countries to peer review.
11. For a brief description of the IMF Country Surveillance mechanism, see *IMF Annual Report 2001*.
12. A more extensive description and evaluation of the Trade Policy Review Mechanism is contained in Joint Group on Trade and Competition, *Peer Review: Merits and Approaches…*, see footnote 1. See also Sam Laird, "The WTO's Trade Policy Review Mechanism – From Through the Looking Glass", *The World Economy*, Vol. 22, No. 6, August 1999, pp. 741 ff.

V. Peer review within the OECD

There is no other international organisation in which the practice of peer review has been so extensively developed as the OECD, where it has been facilitated by the homogeneous membership and the high degree of trust shared among the member countries. The OECD has used this method since its creation and peer review has, over the years, characterised the work of the Organisation in most of its policy areas.[13]

Within the Organisation, peer review is carried out in several substantive areas and there is no standardised peer review mechanism. However, all peer reviews contain the following structural elements, which will be described further below:

- a basis for proceeding;
- an agreed set of principles, standards and criteria against which the country performance is to be reviewed;
- designated actors to carry out the peer review; and
- a set of procedures leading to the final result of the peer review.

V.1. *The basis*

Peer review within the OECD may proceed on the following bases:

- Decision by or request to an OECD subsidiary body: subsidiary bodies of the Organisation can decide to undertake peer reviews which are within their scope of activities. Subsidiary bodies may also carry out one-time peer review exercises at the request of the country to be reviewed.
- Council/Ministerial Council: for far-reaching programmes of review, a decision at Council level is sometimes necessary and, in certain cases, the decision follows directly from the Ministerial Council Meeting. The competent subsidiary bodies then implement the programmes. The review on regulatory reform, for instance, which is based on a 1997 Ministerial request and successive Council decisions, is carried out by a number of subsidiary bodies including the *Ad Hoc* Multidisciplinary Group on Regulatory Reform, the Public Management Committee and its Regulatory Management and Reform Working Party.
- International norms: provisions in treaties or in other legally binding instruments can be the basis for peer review mandates. One of the first systems of mutual review was established by the OECD Codes of Liberalisation of Capital Movement and Current Invisible Operations, which

13. Officials involved in peer review can be from any level of government, central, regional, local.

PEER REVIEW – ISBN 92-64-09920-4 – © OECD 2003

have a binding status on all OECD members.[14] Another example is the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, which provides, in its Article 12, that "Parties shall co-operate in carrying out a programme of systematic follow-up to monitor and promote the full implementation of this Convention". This provision has been the basis for the establishment of a rigorous process of multilateral surveillance, including peer review, to foster the effectiveness of the Convention and its related instruments.

Council retains control over the development of peer review programmes through its annual examination of the proposed Programme of Work and Budget of the Organisation.

V.2. *The principles, criteria and standards*

The performance of the reviewed State can be assessed against principles, criteria and standards which widely differ in character and scope. These may include:

- Policy recommendations and guidelines: the assessment of the performance of a country in its implementation of policy recommendations and guidelines is the most common form of peer review. This peer review can also include an examination of the consistency and coherence with respect to the country's own policies. It is carried out in many of the Organisation's activity areas, including economic policy, education, environment, energy, regulatory reform and development assistance. For example, in the peer reviews, or surveys, carried out by the Economic and Development Review Committee, country performance is assessed in relation to broad economic policy principles and best practices that have been developed over the years, the policy orientations of the OECD Growth Project, as well as specific guidelines such as those contained in the OECD Jobs Strategy. Similarly, peer reviews carried out in connection with the regulatory reform process draw on a number of policy recommendations agreed at the ministerial level. The Education Committee also undertakes peer monitoring and assessment of countries on general policy guidelines. The DAC Peer Reviews take into account principles agreed in development co-operation, such as guidelines (*e.g.,* poverty reduction, conflict prevention) or emerging themes (*e.g.,* policy coherence, harmonisation of donor procedures), in order to assess the performance of the donor under review.
- Specific indicators and benchmarks: indicators and benchmarks provide specific and often numerical targets to achieve, and they are more

14. See OECD, *Introduction to the OECD Codes of Liberalisation of Capital Movements and Current Invisible Operations*, Paris, 1995.

susceptible than policy guidelines to being assessed according to quantitative measures. Indicators and benchmarks are used, for instance, in the environmental performance review, and in the regulatory reform and development assistance reviews.[15]

- Legally binding principles: peer review can also be a mechanism to monitor compliance with international norms. For example, the OECD Committee on Capital Movements and Invisible Transaction assesses, through a peer review mechanism, the performance of each member in the application of the Codes of Liberalisation and examine its reservations or derogation, in order to progressively limit their scope.[16] In the framework of the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, the Working Group on Bribery assesses the integration of the principles of the Convention into the national legislation of the Parties and it also evaluates their implementation and enforcement. This review creates a sophisticated mechanism for monitoring compliance with the Convention, and it is widely regarded as an interesting model for monitoring and improving compliance with other international legal obligations. Finally, peer review can also be conducted to assess a country's compliance with rules contained in its own national legislation or in non-OECD international instruments to which the country has adhered.[17]

Within the same peer review, the assessment can be conducted against all these different measures. For instance, in the Working Party on Environmental Performance, the environmental performance of the countries is reviewed against objectives set out in policy guidelines – such as the OECD Environmental Strategy for the First Decade of the 21st Century – and it is also reviewed against benchmarks and national and international legislation and regulations.

When a peer review programme reaches a second round of reviews, it is quite common to refer to the conclusions adopted in the previous review of the country. The recommendations and the outstanding issues noted in the earlier report become a very important part of the measures against which to assess the progress of the country, and to highlight trends and fluctuations. This process allows also the creation of a shared knowledge base benefiting to all countries via the identification of best practices or policies that work.

15. In development assistance, see the Millennium Development Goals (*www.oecd.org/dac/goals*).
16. For a detailed description of the mechanism, see OECD, *Introduction to the OECD Codes…*, see footnote 14.
17. As is the case of the Environment Performance Review (see Annex B.c).

PEER REVIEW – ISBN 92-64-09920-4 – © OECD 2003

V.3. The actors

Peer review is the combination of the activity of several actors: the collective body within which the review is undertaken; the reviewed country; the examiner countries; and the Organisation Secretariat:

- The collective body: peer reviews are undertaken in the framework of the activities of a subsidiary body of the Organisation, such as a Committee or a Working Party. The frequency of the reviews depends on the programme of work of the body, and it can range from the 6-7 year cycle for the Environmental Performance Reviews to the 12-18 month cycle of the Economic and Development Review Committee.
- The reviewed country: usually all countries which are members of the body are subject to the peer review. Certain peer reviews are considered an obligation of membership. Moreover, in some cases, officials of the country may have an interest in peer review, as a means of stimulating reform in their national policies and practices. Participation implies the duty to co-operate with the examiners and the Secretariat by, among other things: making documents and data available, responding to questions and requests for self-assessment, facilitating contacts and hosting on-site visits. The individuals responsible for participating on behalf of the reviewed country could include civil servants from ministries and agencies and at different levels of government. On several occasions, OECD has also reviewed the performances of non-member countries, at their request or with their agreement.[18] On occasion, the reviewed country contributes to the financing of the review.
- The examiner countries: peer review implies by definition that officials in the relevant policy field from other countries (peers) will be involved in the evaluation process. Generally, the choice of examiners is based on a system of rotation among the member States, although the particular knowledge of a country relevant to the review may be taken into account. The role of the examiners is to represent the collective body in the early stages of the process and to provide guidance in the collective debate itself. Hence their

18. An interesting case of peer review specifically designed for non-members is the mechanism for their adherence to the OECD Declaration on the International Investment and Multinational Enterprises. These reviews are divided into three parts. The first consists in a general assessment of the country's actual performance in attracting foreign direct investments (FDI). The second involves a review of the country's regulatory framework for FDI and domestic business operations. The last part consists of an examination of the country's proposed exceptions to the principle of national treatment as well as of the steps envisaged to promote the OECD Guidelines for Multinational Enterprises. This process may lead to the formulation of specific recommendations to the country on how to further promote the objectives of the Declaration.

task includes the examination of documentation, participation in discussions with the reviewed country and the Secretariat, and a lead speaker role in the debate in the collective body. In some cases, the examiners also participate in missions to the country. While individual examiners generally carry out the reviews in their official capacity as representatives of their State, certain reviews require the participation of examiners in their personal capacity. In either case, however, examiners have the duty to be objective and fair, and free from any influence of national interest that would undermine the credibility of the peer review mechanism.

- The Secretariat: the Organisation Secretariat has the role of supporting the whole review process by producing documentation and analysis, organising meetings and missions, stimulating discussion, upholding quality standards, and maintaining continuity as the keeper of the historical memory of the process. The independence, transparency, accuracy and the analytic quality of work of the Secretariat are essential to the effectiveness of the peer review process. The intensity of the interaction between the examiners and the Secretariat and the degree of involvement of the examiners vary widely. In certain cases, the Secretariat works very closely with the examiners, and the division of labour between them is not always well defined. However, normally the most labour-intensive part of the work is carried out by the Secretariat, which may also have the most expertise in the substantive area of the review.

V.4. The procedures

The procedures of each peer review are outlined in documents adopted by the responsible subsidiary body. The level of procedural detail provided can vary widely, with certain reviews relying more on well-established practice than on formally adopted rules of procedure.

Although each peer review has its own procedure, it is possible to identify a common pattern, consisting of three phases:

- The preparatory phase: the first phase of the review often consists of background analysis and of some form of self-evaluation by the country under review. This phase includes work on documentation and data as well as a questionnaire prepared by the Secretariat. The questionnaire, which can be a sophisticated instrument, is sent to the country for responses by the competent authorities or as an agenda for a dialogue in the next phase.
- The consultation phase: the examiners and the Secretariat conduct the consultation with a division of responsibility which depends very much on the practice of the body and the topic under review. During this phase, the Secretariat and the examiners maintain close contact with the competent

PEER REVIEW – ISBN 92-64-09920-4 – © OECD 2003

authorities of the reviewed country, and in some cases, they carry out on-site visits. The examiners and the Secretariat are also free to consult with interest groups, civil society and academics. At the end of this phase, the Secretariat prepares a draft of the final report, which usually follows a standardised model comprising an analytical section, where the country performance is examined in detail and individual concerns are expressed, and an evaluation or summary section setting forth the conclusions and recommendations. The Secretariat, in most peer review processes, but not always, shares the report in draft with the examiners and with the reviewed country and may make adjustments it considers justified before the draft is submitted to the members of the body responsible for the review.

- The assessment phase: the draft report is discussed in the plenary meeting of the body responsible for the review. The examiners lead the discussion, but the whole body is encouraged to participate extensively. Following discussions, and in some cases negotiations, among the members of the body, including the reviewed State, the final report is adopted, or just noted, by the whole body. Generally, approval of the final report is by consensus, unless the procedures of the particular peer review specify otherwise. In some cases, the procedures may call for the final report to state the differences among the participants. In some cases, non-governmental organisations also have the opportunity to influence the discussion by submitting papers and documents. As already mentioned, the final report and particularly its recommendations form an important basis for follow-up monitoring of the performance of the State and, ultimately, for a subsequent peer review. Often, the final report is followed by a press release, which summarises the main issues for the media, and press events or dissemination seminars are organised to publicise the findings of the review.

VI. The functions of peer review

Peer review can be used in a broad range of areas, including those not covered by OECD peer review exercises – for example, human rights and democratic governance. In each of these fields, peer review, directly or indirectly, can serve the following purposes:

- Policy dialogue: during the peer review process, countries systematically exchange information, attitudes and views on policy decisions and their application. This dialogue can be the basis for further co-operation, through, for example, the adoption of new policy guidelines, recommendations or even the negotiation of legal undertakings.[19]

19. On peer review as a tool for convergence, see Joint Group on Trade and Competition, *Peer Review: Merits and Approaches…*, see footnote 1.

- Transparency: the reviewed country has the chance, in the course of a peer review, to present and clarify national rules, practices and procedures and explain their rationale. As a result, the Secretariat is usually able to develop documentation and, in certain cases, a database which remains at the disposal of the member countries, and which often is also made available to the public and published on the Organisation web site. In the case of the Anti-Bribery Convention, for example, all the country implementation reports adopted at the end of the peer review process are published on the OECD web site. The combination of these two levels of enhanced transparency – toward peer countries and toward public opinion – contributes to the effectiveness of the peer review and the related peer pressure.
- Capacity building: peer review is a mutual learning process in which best practices are exchanged. The process can therefore serve as an important capacity building instrument – not only for the country under review, but also for countries participating in the process as examiners, or simply as members of the responsible collective body. For example, certain methodologies commonly used in peer review – such as benchmarking or recourse to quantitative indicators in assessing compliance with policies – are unfamiliar to some officials and even to some public administrations before they participate in the peer review, and the exercise therefore represents an important learning opportunity.
- Compliance: an important function of peer review is to monitor and enhance compliance by countries with internationally agreed policies, standards, and principles. However, unlike a traditional legal enforcement mechanism, peer review works as a sort of "soft enforcement" system,[20] resulting in non-coercive final reports and recommendations rather than binding coercive acts, such as sanctions. In many contexts, the soft law nature of peer review can prove better suited to encouraging and enhancing compliance than a traditional enforcement mechanism. For example, unlike a legal enforcement body, examiners in a peer review have the flexibility to take into account a country's policy objectives, and to look at its performance in a historical and political context. Peer review can therefore assess and encourage trends toward compliance even among relatively poorly performing countries, while noting negative trends in countries that may presently have a higher performance record. Peer review can also tend to enhance compliance by helping to clarify differences in policy positions among countries, thereby leading to the resolution of those differences.

20. On the notion of soft law, see the relevant entry in J. Salmon (ed.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, 2001.

PEER REVIEW – ISBN 92-64-09920-4 – © OECD 2003

VII. Conclusion: When can peer review and peer pressure be effective?

The effectiveness of peer review depends upon the combination of a number of factors, which may be summarised as follows:

- Value sharing: one precondition for an effective peer review is convergence among the participating countries on the standards or criteria against which to evaluate performance. A strong common understanding on these will prevent uncertainty or backtracking during the process.
- Adequate level of commitment: peer review can function properly only if there is an adequate level of commitment by the participating countries in terms of both human and financial resources. Thus, the participating countries must not only place adequate financial means at the disposal of the Secretariat; they must also be fully engaged in the process at different times as examiners, as active members of the collective body, and as subject of the examination.
- Mutual trust: since peer review is, by its nature, a co-operative, non-adversarial process, mutual trust is an important basis for its success. While the peer review process itself can contribute to confidence building, a large degree of trust and value sharing among the participants should be present from the beginning to facilitate, among other things, the disclosure of data, information and documentation which are essential to the process.[21]
- Credibility: the credibility of the peer review process is essential to its effectiveness, and to its added value in comparison with governmental reports or consultants' certifications. There is a strong linkage between the credibility of the process and its capacity of influence. To assure this credibility, the approach that the examiners – with the help of the Secretariat – take in the review must be objective, fair and consistent. In the same way, the Secretariat must guarantee independence, transparency and quality of work. Credibility can be undermined if the process is flawed by such factors as unqualified examiners, bias stemming from national interests, or inadequate standards or criteria against which to undertake the review. However, the main threat to the credibility of the process is the possibility of attempts by the reviewed State to unduly influence the final outcome. The involvement of the reviewed State in the process and its ownership of the outcome of the peer review is the best guarantee that it will ultimately endorse the final report and implement its recommendations. However the State's involvement should not go so far as to endanger the fairness and the objectivity of the review. For example, the State under review should not be permitted to veto the adoption of all or part of the final report.

21. In this regard, peer review is an instrument that appears difficult to apply in the context of security and defence.

With each of these factors in place, peer review can serve as a stimulus to incremental change and improvement. Through the accompanying effect of peer pressure – including both persuasion by other countries and the stimulus of domestic public opinion – peer review can create a catalyst for performance enhancement which can be far-reaching and open-ended.

PEER REVIEW – ISBN 92-64-09920-4 – © OECD 2003

Annexes

Annex A

Inventory of OECD monitoring and surveillance activities

Activity	Country coverage	Undertaken against explicit agreed policy requirements/guidelines?	Frequency	Participation of international organisations
Economics Department				
EDRC country reviews	All member countries, plus a number of non-member countries with whom the OECD has co-operation agreements *e.g.* Russia.	No in general; but strong implicit guidelines have developed, and in some cases (*e.g.* Implementing the Jobs Strategy) explicit benchmarks exist.	All member countries covered in principle on a 12 to 18 month cycle. Non members covered as selected.	The IMF participates in EDRC meetings; the IBRD and WTO participate occasionally.
EPC and its working parties	All member countries, selected non-member countries.	No in general; but strong implicit guidelines have developed.	Twice yearly.	IMF, IBRD and BIS participate regularly in EPC meetings.
Environment				
Environmental Performance Reviews	All member countries, plus selected non-member countries (Bulgaria, Belarus and Russia).	Yes – OECD and other international commitments.	6-7 year cycle – all member countries.	Systematic review of follow-up given to international commitments (bilateral/ regional/global).
Development Co-operation				
DAC Peer Reviews of Development Co-operation Policies and Programmes	Member countries and selected non-DAC donors.	Yes	3-4 year cycle – all member countries.	Collaborative effort with World Bank, Regional Development Banks and the UN System to promote multi-donor evaluation in selected developing countries.

Activity	Country coverage	Undertaken against explicit agreed policy requirements/guidelines?	Frequency	Participation of international organisations
Advance indicators of external borrowing and foreign exchange reserves	Collected from member and some non-member countries as creditors for all aid recipient countries (including some members) as debtors.	Yes	Quarterly from February 1999.	Collaborative effort via the Inter-Agency Task Force on Finance Statistics involving the Bank for International Settlements, IMF and World Bank, each of which contribute data which DCD combines with OECD data for publication.
Tracking the volume and characteristics of aid and private flows to developing countries and countries in transition	Covers DAC members and selected non-DAC donors flows to (mainly) non-member countries.	Yes	Annual for aggregate flows, continuous for activity details.	Definitive data on aid and private flows used extensively by World Bank (including to cross-check with their debtor system), the IMF (to cross-check balance of payments statistics), the UN (including to produce country profiles of aid activities), and the Paris Club (debt re-organisation).
Review of lessons learned/ evaluations of strategic areas of development co-operation, *e.g.* Participatory Development and Good Governance, WID/Gender Equality, Capacity Development, Environment, Poverty Reduction	Member countries.	Yes	*Ad hoc.*	World Bank, UNDP and Regional Development Banks contribute to the review work.
Monitoring offers of untied aid	Member countries.	Yes	Continuous.	

Activity	Country coverage	Undertaken against explicit agreed policy requirements/guidelines?	Frequency	Participation of international organisations
Review of partnership policies and practices	Member countries.	Yes	Semi-annual reports proposed.	Strong collaboration with World Bank, UN System and Regional Institutions.
Public Management Service				
Budgeting and Management Country Reviews	Selected member countries.	No; under development.	At least two per year.	
Budgeting Institutions and Developments	All member countries, Chile and Brazil.	No	One survey per year.	Supports and extends, by agreement, IMF practices on fiscal transparency.
Public Sector Pay and Employment Systems	Member countries.	No	Annual.	
Improving Ethical Conduct in the Public Service	Member countries.	Yes, OECD Recommendation, April 1998.	Report to be issued in April 2000.	Supports and extends work of international institutions and donor agencies, *e.g.* World Bank.
Multidisciplinary programme of work on regulatory reform	Member countries.	Yes, Ministerial Report, 1997.	*Ad hoc*, four countries per year.	Co-operation with International Energy Agency, *ad hoc* co-operation with World Bank.
Trade				
Analysis of trade policy developments	All member countries; and selected non-member countries, including Russia.	No	Once/twice yearly.	Complementary to WTO work.
Maintenance of the Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits	All OECD member countries and Observers, except Iceland.	Yes, the Export Credit Arrangement.	Monthly meetings at expert/ technical level; and at least twice yearly plenaries.	WTO, EBRD, IMF, IBRD, International Union of Investment and Credit Insurers (“Berne Union”).

Activity	Country coverage	Undertaken against explicit agreed policy requirements/guidelines?	Frequency	Participation of international organisations
Financial, Fiscal and Enterprise Affairs				
Accession-related country examinations	Candidate countries, and new members (post-accession).	Yes, OECD Codes and other instruments managed by DAFFE committees.	According to Council decisions.	IMF participates in CIME meetings.
Monitoring of compliance with OECD Codes	All member countries.	Yes, Codes of Liberalisation.	Continuous process.	IMF participates in CIME meetings.
Foreign Direct Investment Reviews	Member countries and signatories to the National Treatment Instrument on International Investment.	Yes, NT Instrument (and Codes for members).	Previously 4 countries per year, but suspended since 1995.	IMF participates in CIME meetings.
Bribery	All parties to the Bribery Convention (*i.e.* all member countries plus a number of non-members).	Yes, Convention and Recommendation.	Three/four per year.	IMF, IBRD, WTO and Council of Europe participate in meetings of the Working Group on Bribery.
Surveillance of financial markets developments	Member and non-member countries.	No	Continuous.	IMF, IBRD, BIS and WTO participate in CMF meetings.
Public debt management and government securities markets	Member countries plus selected non-members.	No	Twice per year.	IMF, World Bank, BIS.
Insurance and private pensions	Member countries.	No	Twice per year.	
Monitoring of structural changes and reform measures in insurance markets	Member countries.	Yes, OECD Codes.	*Ad hoc*	WTO participates in meetings of the Insurance Committee
Monitoring of privatisation policies and their implementation	Member and selected non-member countries.	No	Twice per year.	IMF and IBRD participate in meetings of the Advisory Group on Privatisation.
Monitoring of the OECD Model Convention on Income and Capital	Member countries and non-member countries through the EMEF.	Yes, OECD Model.	On going.	IMF participates in CFA meetings.

Activity	Country coverage	Undertaken against explicit agreed policy requirements/guidelines?	Frequency	Participation of international organisations
Monitoring of the OECD transfer pricing guidelines	Member countries.	Yes, 1995 Recommendation.	Continuous.	IMF participates in CFA meetings.
Monitoring of the implementation of the Recommendation on non tax deductibility of bribes	All parties to the anti-Bribery Convention.	Yes, Recommendation and Manual on best practices.	Three/four per year.	IMF participates in CFA meetings.
Monitoring of application of 1998 Recommendation on Harmful Tax Competition	Member countries and non-member countries.	Yes	Started in 1998; on going.	IMF participates in Forum.
Implementation of Taxation Framework for Electronic Commerce	Member countries and non-member countries.	1999 Ministerial Recommendation.	On going.	WCO.
Regulatory Reform reviews from a competition perspective: Competition chapter Telecom chapter Electricity chapter	Member countries.	OECD Programme on Regulatory Reform (1997 Ministerial mandate).	Four a year.	IBRD, WTO and UNCTAD participate in CLP meetings.
Competition sectoral regulation reviews	Member and non-member countries.	Terms of reference of the CLP/WP2.	Continuous.	IBRD, WTO and UNCTAD participate in CLP meetings.
Action against Hard Core Cartels	Member and non-member countries.	1998 Council Recommendation.	Continuous.	IBRD, WTO and UNCTAD participate in CLP meetings.
International co-operation on anticompetitive practices	Member countries.	1995 Council Recommendation.	Continuous.	IBRD, WTO and UNCTAD participate in CLP meetings.
Science, Technology and Industry				
Steel-monitoring of markets, trade and policies	Members and non-member countries.	No	Continuous.	
Communications Outlook	All member countries.	EC Directive, WTO Agreement on basic telecom.	Biennial.	WTO, ITU.

Activity	Country coverage	Undertaken against explicit agreed policy requirements/guidelines?	Frequency	Participation of international organisations
Information Technology Outlook	All member countries.	No	Biennial.	
Privacy inventory	All member countries.	Yes, 1980 OECD Privacy Guidelines.		
Authentication inventory	All member countries.	No		
Cryptography controls inventory.	All member countries.	No		
Review of best policy practice in the area of innovation and technology diffusion policy within framework of Jobs Study	All member countries.	No	Approx. biennial.	
Review of best policy practice in area of SME policies (SME WP)	All member countries.	Yes	Approx. biennial.	
Structural change and benchmarking indicators related to industrial competitiveness	All member countries.	No	Approx. biennial.	
Science, Technology and Industry Outlook	Member countries and selected non-member countries.	No	Biennial.	UNESCO World Science Report covers recent developments in science, but is not aimed at explicit monitoring and surveillance.
Impact of FDI to trade, economic activity and performance	Member countries.	No	Continuous.	WTO.
Shipbuilding: monitoring of demand and supply in the world's shipbuilding market	Member and non-member countries.	No	Continuous.	
Shipping: monitoring provisions of support measures by member countries to their shipping industry	All member countries.	No	Continuous.	

Activity	Country coverage	Undertaken against explicit agreed policy requirements/guidelines?	Frequency	Participation of international organisations
Education, Labour and Social Affairs				
Employment Outlook – analysis of labour market developments and policies	Member countries, from time to time selected non-member countries are also covered.	No, though the Jobs Study recommendations do receive prominence.	Annual.	European Commission publishes an annual Employment in Europe, and the ILO publishes, generally annually, their World Employment Report. From time to time, meetings are organised with the ILO and the European Commission to discuss future topics for the three publications.
Active labour market policies and their interactions with the public employment service – country and comparative reviews	Member countries.	Yes, elaboration and implementation of the relevant Jobs Study recommendations.	Continuous.	The ILO has started some selected reviews of country labour market policies, and the European Council has a form of surveillance via their guidelines and national employment plans.
Health policy monitoring	Member countries.	No	Annual data collection, and periodic reviews.	Uses WHO sources and is reference for WHO work for non-members.
Social policy monitoring – social assistance	Member countries; thematic reviews of groups of member countries.	Yes, Jobs Study Recommendations and 1998 Social Policy Ministerial mandate.	Annual.	
Benefit Systems and Work Incentives	Member countries.	Yes, Jobs Study Recommendations and 1998 Social Policy Ministerial mandate.	Bi-annual.	European Commission may undertake similar work.

Activity	Country coverage	Undertaken against explicit agreed policy requirements/guidelines?	Frequency	Participation of international organisations
Trends in international migration movements and policies	Member countries and selected non-member countries.	No	Annual.	Yes: Statistics (with UN and Eurostat); labour market (ILO); refugees (UNHCR and IOM).
Education – Reviews of Education Policy	Member countries and selected non-member countries.	Broadly within framework of mandate on lifelong learning for Education Committee laid down by 1996 Ministerial meeting, and Jobs Study recommendations.	Continuous.	Review of policies in non-member countries in Central and Eastern Europe and Russian Federation are used, and often supported by the World Bank, European Training Foundation.
Education – Thematic Reviews	Member countries.	Dealing with specific themes within the framework of the Committee's mandate on lifelong learning.	Continuous.	
Education Policy Analysis – analysis of education and training developments and policy issues	Member countries.	No	Annual.	
Education at a Glance – OECD Indicators	Member countries and selected non-member countries.	No	Annual.	A major exercise in co-operation is underway with the World Bank and UNESCO on a project to develop World Education Indicators.
Policy responses for ageing populations	Member countries.	Yes, as contained in "Maintaining Prosperity in an Ageing Society".	Initial monitoring report for Ministerial Council, 2000.	ILO, World Bank involved in development of policy guidelines but not surveillance.

Activity	Country coverage	Undertaken against explicit agreed policy requirements/guidelines?	Frequency	Participation of international organisations
Agriculture/Fisheries				
Monitoring and evaluation of agricultural policy	Member countries.	Yes, 1987 Principles and Ministers of Agriculture Arrangement of 1998.	Annual.	Of interest to WTO and FAO.
Monitoring and evaluation of agricultural policies in emerging and transition economies	Selected non-member countries.	No	Annual.	*Idem.*
Selected non-member country reviews of agricultural policies	Selected non-member countries.	No	*Ad hoc.*	*Idem.*
Fisheries – annual review	Member countries and observers.	No	From 1999: statistics annually, policy report, biennially.	*Idem.*
Territorial Development Service				
Monitoring of regional trends	Member countries.	No	Continuous.	Work on territorial indicators is partially funded by the European Commission and directly used in its analysis.
Regional policy reviews	Member countries and selected non-members.	No	*Ad hoc.*	
Urban policy reviews	Member countries.	No	*Ad hoc.*	
Monitoring reviews in rural and regional governance	Member countries.	No	Every two years.	

Activity	Country coverage	Undertaken against explicit agreed policy requirements/guidelines?	Frequency	Participation of international organisations
Nuclear Energy Agency				
NEA peer reviews of radioactive waste management programs and facilities	NEA member countries.	No	*Ad hoc.*	IEA.
International Energy Agency				
In-depth country reviews of energy policy	IEA member countries.	IEA shared goals.	All member countries covered on a 4 year cycle.	NEA.

Source: OECD.

Annex B

Some examples of OECD peer review

A. Economic and Development Review Committee (EDRC) – Key elements of the agreed principles and practices*

1. *EDRC and the Secretariat: Responsibilities and roles*

In carrying out its mandate, the EDRC has separate, although inter-related, responsibilities:

- to meet and examine the economic developments and policies of each member country;
- to review and modify as necessary the draft Survey of each member country and approve the final version before publication; and
- to carry out multilateral surveillance and report where appropriate to other bodies of the Organisation.

The Secretariat prepares a draft Survey for the EDRC for each country being examined. The Survey is then discussed, amended and published on the responsibility of the Committee itself and as such represents the consensus of all OECD member countries.

2. *Planning of surveys*

Country examinations need to take place on a regular cycle in order to carry out proper surveillance and the maximum period between reviews should not normally exceed 18 months, while for some countries annual reviews are important.

To help prepare the draft Survey, the Secretariat will visit the member country to hold talks with senior officials, experts, and key economic players.

* The Agreed Principles and Practices of the Economic and Development Review Committee (EDRC) were first drawn up in 1998 and have since been revised on several occasions, with the latest set of revisions being agreed in July 2002. The key elements reproduced in this annex describe the operations of the review process but the full document also reviews the internal working of the Committee and provides more information on the desired structure and coverage of the Surveys.

PEER REVIEW – ISBN 92-64-09920-4 – © OECD 2003

The Secretariat will draft a written "questionnaire" to assist the authorities in preparing for these meetings.

Wherever possible, the authorities should provide written responses and relevant background material to the Secretariat before the start of the mission. The quality of the Secretariat's draft Survey is heavily dependent on the co-operation of the authorities in submitting all the relevant information in a timely manner.

3. *Documentation and preparation for the examination*

The Secretariat will prepare the draft Survey which will be made available to the country under examination at the same time as all other member countries.

The Survey should aim to provide maximum value added to the country being examined, other member countries and the general public, by:

- promoting better understanding of the country's economic situation and key challenges;
- enriching the economic policy debate, domestically and internationally; and
- pointing towards ways of achieving better economic performance.

Throughout the Survey, the focus should be on what the authorities can do to improve economic performance. The Survey should concentrate on those aspects of the policy and institutional framework which are most important for economic performance, even if these aspects are not on the current reform agenda of the authorities.

Policy recommendations should be sharply focused, clearly articulated and constructive and should address all the key challenges to economic policy. If second-best solutions are recommended, they should be clearly identified as such.

The Survey should explicitly follow up on recommendations made by the Committee in previous years (especially on structural matters) and outline the actions taken if any, or propose any changes to the earlier recommendations that would be appropriate for the Committee to adopt.

International comparisons and empirical analysis should be drawn on wherever possible, as these are a major source of the OECD's value added to member countries. Lessons from other countries experience with policies can be particularly helpful. The Surveys will also draw on and integrate relevant analysis prepared for other committees, where appropriate.

Questions for Discussion Note are prepared for each examination by the Secretariat in close consultation with two examining countries. The note shall

identify the key themes around which the discussion of each draft *Economic Survey* should be organised.

4. *The examination itself*

The examination has several objectives:

- to assess the economic situation and policies, along with the principal policy objectives and the means to achieve them, of the country being examined;
- to formulate recommendations on the policies concerned and follow up on recommendations made in previous Surveys;
- to provide guidance to the Secretariat for redrafting the *Economic Survey* to reflect the Committee's conclusions.

If in the Secretariat's view, economic trouble may be looming, the Committee expects the Secretariat to be vocal in identifying prospective problems.

The Head of delegation of the country being examined will make a brief opening statement, which should cover both macroeconomic and structural themes. This statement should:

- provide a brief update on any major economic or policy developments since the draft *Economic Survey* was completed; and
- identify any substantive points of disagreement with the draft Assessment and Recommendations and with the analysis presented in the main text.

The two examining countries will be invited to begin the review of each part of the Questions for Discussion, which provides a guide to all participants on the most important issues and raises certain specific questions. The country being examined will then be asked to answer comments and questions put to it by the examiners.

Following the round of comments and questions from examiners and answers to them, the discussion will be opened for other members of the Committee to make brief observations or put additional questions, and the representatives of the country being examined will be given a chance to respond. At the end of each part of the discussion, the Secretariat will be given an opportunity to respond to points raised during the discussion and specific questions directed at it.

At the end of the examination, the Chair will draw the main conclusions for the major policy issues and the most important changes to the draft *Economic Survey*. Further discussion may then be needed for the Committee to reach a consensus. The Chair's conclusions should guide the subsequent redrafting of the Survey.

PEER REVIEW – ISBN 92-64-09920-4 – © OECD 2003

5. *Approval and publication of the Survey*

The day following the meeting is reserved for bilateral discussions between the examined country and the Secretariat to arrive at agreed drafting on the principal points of the Survey, in light of the discussion in the Committee as reflected in the Chair's conclusions.

Following agreement between the examined country and the Secretariat on text changes, the revised Assessment and Recommendations and all parts of the main text that have been substantially and substantively revised are circulated again to the Committee for their approval. Other Delegations are invited, at this stage, to circulate their reactions to the Committee if they consider that the revised draft does not fully reflect the centre of gravity of the Committee's deliberations.

The Survey will be made ready for publication as quickly as possible after the Committee has approved final drafting changes with initial release being in electronic and/or printed form depending on the circumstances. Member countries undertake to work with the Secretariat to resolve all outstanding details as quickly as possible and if at all possible within two weeks of the meeting itself, to facilitate the publication process.

At the time of release, Policy Briefs (using the Assessment and Recommendations text) will be made available in both official languages of the OECD, as well as in third languages where the country in question has made arrangements for such release. The Secretariat will make itself available for press briefings at the time of the Survey's release.

B. Development Assistance Committee (DAC) – Information note on the peer review process for peer review participants

(The DAC regularly assesses its peer review process to ensure continued relevance to member country needs. The following text is likely to change in early 2003 subject to the results of a peer review client survey currently underway and subsequent consideration by the DAC of the survey outcomes and recommendations.)

1. *The peer review of the Development Assistance Committee*

The Development Assistance Committee functions as a forum where bilateral donors come together to exchange experience and to address issues of common interest or concern. Its overarching objective is the continuous improvement of member efforts in all areas of development assistance, through the exchange of best practices and the promotion of co-ordination and collaboration among members. In order to promote the process of learning, the DAC periodically (every 3-4 years on average) undertakes reviews

and assessments of all member development co-operation systems. This is done with the intent of promoting continually improved development co-operation practices in a complex and rapidly changing environment. Recommendations and suggestions for improvement are extended, and a follow-up is done in order to ensure that lessons are translated into improvements in the practices of DAC member development co-operation programmes and policies.

The main objectives of the peer reviews are:

- To monitor DAC members' development co-operation policies and programmes, and assess their effectiveness, inputs, outputs and results against the goals and policies agreed in the DAC as well as nationally established objectives.
- To assist in improving individual and collective aid performance in both qualitative and quantitative terms.
- To provide comparative reporting and credible analysis for wider publics in OECD countries and the international community.
- To identify best practices, share experience, and foster co-ordination.

2. *Use of peers*

The Secretariat, in consultation with the DAC, designates two of its members as "Examiners" for each review. They may be Delegates, although it is also common to assign staff from headquarters or field offices. Examiners are an integral part of the review team, together with members of the Secretariat, and the DAC Chairman. They are considered representatives of the DAC as a whole, assigned both to contribute to, and to learn from, the Peer Review process. In this regard, they are expected to take an active role during all stages of the process: planning; field visits; missions to the capital; contributing to the Peer Review reports, Issues Paper for the review meeting and the Chairman's Press Release. Finally, they lead discussions at the Peer Review meeting itself.

3. *Timeframe*

On average, the whole Peer Review process can be estimated to take 6 months, from the early planning and research stage to the Peer Review meeting at OECD headquarters. The large number of actors involved throughout the process and the logistical challenges this entails places limits on the extent to which pre-set, estimated timeframes are followed. Due to these constraints, the timeframes outlined in this note for each activity are necessarily only indicative, and there may be modifications on the sequencing or timing of events depending on the circumstances surrounding each review.

PEER REVIEW – ISBN 92-64-09920-4 – © OECD 2003

4. *The Process*

For Examiners and the reviewed member representatives, the Peer Review process involves seven fairly distinct stages: *i)* Preparation; *ii)* Visits to the Field; *iii)* Mission to the capital; *iv)* Peer Review Meeting; *v)* Editorial Session; *vi)* Publication; and *vii)* Follow-up. In addition, there is interaction on a continuous basis between Examiners, the reviewed country, and the Secretariat during this period. The standard sequence of events for each Peer Review is recapitulated at the end of this annex.

i) Preparation

Once a country is designated for review and the date of the review meeting is set, the relevant authorities are notified. The Secretariat selects the Examiners, and a meeting will be arranged between the examining team and representatives of the examined country to plan arrangements.

The country under review is requested to submit all relevant documentation to the Secretariat, which should be made available in one of the OECD official languages (French or English). In addition, all DAC members submit a country memorandum on a yearly basis, usually around mid-July. Members are free to submit their annual report in place of the memorandum, provided it follows the format agreed upon by the DAC for the memorandum.

ii) Field Visits

Purpose of field visit: The purpose of the field visit is to gain an understanding of the way in which policies and implementation is carried out in the field. These short field missions are not intended to assess, in a comprehensive way, the relevance and effectiveness of the country programme of the reviewed DAC member, nor to evaluate individual projects. Rather than trying to grasp the problems of the country being visited and the ways in which the reviewed member tries to find specific solutions, the review team will focus on generic or system issues that are representative of the reviewed member's development co-operation and which may be applicable elsewhere.

Frequency: There are now normally one or two field visits for each review, often comprising two members of the Secretariat and one or more Examiners. At least one field visit is typically scheduled before the mission to headquarters so as to give Examiners the opportunity to use findings and observations from the field visits as inputs in the mission to the capital.

Timeframe: Usually taking approximately a week, the field visit schedule includes travel and meetings with a wide range of local actors, including partner government officials, beneficiaries, civil society representatives and other major donors to that country. Often a separate report of the field visit,

with its findings, is prepared by one or more of the review team members and is generally circulated separately, or is included as an annex to the published peer review report. In the case where two field missions occur, they are usually conducted in different regions and are structured so as to reflect the content of the aid programme under examination.

Sequence of events:

1. *Country selection and funding:* In consultation with the Secretariat, the reviewed member selects the country to be visited for the review, taking into consideration the extent to which the chosen country is representative of their overall development co-operation programme as well as other relevant issues. Also, because the OECD does not have funds for Secretariat participation in the field visits, the reviewed member is asked to put necessary funding in place.
2. *Documentation:* Once a country is agreed upon for the field visit, the reviewed member is requested to provide Examiners and the Secretariat with relevant information about their co-operation programmes in that country, such as country strategies, country agreements, regular reports, evaluation reports, financial report summaries, etc. The country under review should attempt to ensure that all relevant documentation is translated into either English or French.
3. *Questionnaire:* A questionnaire is sent out to the reviewed country approximately one month in advance of the visit, and provides the reviewed member with the issues of priority for the field visit. The drafting of the questionnaire is done by the Secretariat. It is then circulated to Examiners involved to allow for comments and inputs to be made before it is sent on to the reviewed member. A formal letter is sent to the reviewed country's representative along with the questionnaire, briefly explaining the process and requesting meetings with various relevant actors in the field, such as staff in the field, beneficiaries, local staff, civil society representatives, etc.
4. *Agenda:* The questionnaire functions as a guideline for which areas are of priority and interest to the review team and consequently determines the general schedule of events and arrangements made by the reviewed member in the field. A draft agenda/programme should be shared with the review team well in advance of the scheduled visit, in order to allow for inputs from the Secretariat and Examiners and for possible adjustments to the agenda.
5. *Field visit:* The reviewed member's field office is responsible for organising practical arrangements during the field visit, including scheduling meetings with all relevant actors, visits to project sites, hotel reservations, transportation, etc.

PEER REVIEW – ISBN 92-64-09920-4 – © OECD 2003

Participation and co-ordination: In preparation for the field visit, the review team may hold a preparatory meeting, where the role of each member is discussed. The specific roles and level of involvement of Examiners during field missions will be decided on an *ad hoc* basis in collaboration with the Secretariat, based on a variety of considerations such as expertise in specific areas, time constraints, etc. Examiners may be asked to cover a specific theme/area, and be assigned corresponding questions. At the end of the field visit, findings are discussed among the review team. Examiners play an important role in this process and their active input is encouraged. Preliminary findings are also shared with the reviewed member and provide an opportunity for discussion on both the positive aspects as well as challenges in the programme. Such interaction and open sharing of findings is an integral part of the peer review process and constitutes an important part of the dynamic learning element of the exercise.

iii) Visit to the capital of the member under Review

Purpose of mission to the capital: The visit to the capital constitutes the main fact-finding mission of the review team. The mission to the capital seeks to cover all relevant areas of the reviewed member's programme, and involves interviews/meetings with a wide range of functional units within the aid ministry/agency. Meetings with Parliamentarians are also usual, as are sessions with NGO umbrella groups. Academics and research initiatives sometimes provide invaluable information and critiques.

There is usually one mission to the capital, but two missions may be required in some cases. Normally led by the Director or Deputy Director of the Development Co-operation Directorate (DCD), the missions now commonly include 2-3 other Secretariat staff and 1-2 representatives from each Examiner, and lasts 4-5 days. Opening and closing sessions are commonly held with the Head of Aid Agency and usually there is a meeting with the Development co-operation or Foreign Affairs Minister.

Sequence of events:

6. *Documentation:* As with the field visits, all relevant documentation should be provided in advance of the mission, and in English or French.
7. *Questionnaire:* The mission to the capital is prepared on the basis of a series of questions sent by the Secretariat to the capital. The questionnaire for the visit to the capital is drafted by the Secretariat. Again, Examiners are consulted and given the opportunity to provide inputs before it is sent out.
8. *Agenda:* The questionnaire provides an indication of areas and issues of priority to the review team, and should be used as a guide to planning the agenda for the visit. The agenda/programme for the visit to the capital

should be shared with the review team in sufficient time to allow for inputs and possible adjustments.

9. *Preparatory Meetings:* In preparation for the mission to the capital, Secretariat staff and Examiners may meet to discuss general issues of concern and the organisation of the mission, and if necessary, assign specific roles for each member of the review team.
10. *Capital visit:* The reviewed member's headquarters is responsible for all practical arrangements during the visit to the capital, including scheduling meetings with all relevant actors, hotel reservations, transportation, etc.

Participation and co-ordination: At the end of the visit to the capital, preliminary findings are discussed among the review team and presented to the reviewed member's representatives at a closing "wrap-up" session, providing an opportunity for discussion and input from the DAC member being reviewed.

iv) The Peer Review Meeting in Paris

Overview: The review process culminates in the Peer Review meeting at OECD headquarters in Paris, where the review team's findings are presented and the DAC prepares recommendations to the member under review. The meeting lasts one day, with an editorial session taking place in the morning of the following day. A Main Issues Paper provides the general outline of discussions for the review meeting, and includes written questions for the reviewed member (DAC Delegates also typically attend peer review meetings and are given an opportunity to raise other questions during the review meeting). The DAC draft Main Findings and Recommendations, the draft Secretariat report, the reports on the field visits as well as the draft Press Release are also discussed.

Preparation: The Secretariat will hold a preparatory meeting with Examiners and the DAC Chairman shortly before the review, often the day before. The purpose of this meeting is to address general practical questions in connection with the review meeting, and each Examiner will be assigned a set of questions to introduce.

The DAC Chairman: The DAC Chairman leads the Peer Review Meeting.

Examiners: The Examiners are responsible for presenting the questions and issues outlined in the Main Issues Paper to the reviewed member. The Examiners must be committed to preparing for the review by absorbing the documentation and organising input from their capitals and field offices, as the basis for active participation in the several rounds of questions and response.

PEER REVIEW – ISBN 92-64-09920-4 – © OECD 2003

Secretariat: The Secretariat is part of the review team, and provides support to the Examiners in charge of presenting the questions to the reviewed member.

Reviewed member: The delegation of the reviewed member is normally led at the Head or Deputy Head of Ministry/Agency level, with other relevant staff present, including their DAC Delegate. The reviewed member should inform the Secretariat and the Examiners of their representatives for the review before the meeting.

Drafting: The Secretariat is responsible for drafting the peer review report (with its two sections), the field visit report(s), and the Main Issues Paper and the DAC Chairman's Press Release. In some cases, Examiners have written the field report, and Examiners regularly contribute comments on specific issues in the form of boxes in the reports. Examiners also provide substantial inputs during the development of the Main Issues Paper, which outlines the questions to be presented to the reviewed member at the meeting. Ideally, Examiners take a leading role during preparations of the Main Issues Paper.

Before being put on the OECD On Line Information Service (OLIS) (3-4 weeks ahead of the Peer Review meeting), a preliminary draft of the Secretariat Report is circulated, first to Examiners (1 week), then to the capital of the reviewed member for factual checking (1 week), and finally to the Head of PRPM and the Director of DCD for final approval.

Meeting documentation: To recapitulate, the documentation for each review consists of:

- The **Country Memorandum** or most recent **Activity Report/Annual Report** prepared by the reviewed DAC member. This memorandum is an important source of information and input for the DAC report, and is submitted by all DAC members on an annual basis, usually around mid-July.
- The **Peer Review Report.** The report is prepared by the Secretariat in consultation with the Examiners. It consists of two parts:
  - The DAC's Main Findings and Recommendations. It summarises the main findings of the review team and provides a list of DAC principle recommendations.
  - The entire text of the Secretariat Report.
- **Field Visit Reports**, prepared by the Secretariat or an Examiner. These can be submitted separately or included as boxes within the Secretariat Report.
- **The Main Issues Paper** is prepared by the Secretariat and Examiners, and cleared with the DAC Chairman in advance. The Main Issues Paper forms the core of the discussions at the meeting and presents written questions for the reviewed member. It is submitted on OLIS 2-3 weeks in advance of the meeting.

- The **Press Release** is issued by the DAC Chairman following the actual review meeting. A draft press release is prepared a week or so in advance of the Peer Review meeting. This draft is then discussed among the reviewed member's representatives and the Examiners and may be amended following discussions at the end of the peer review meeting. As soon as it is finalised and approved by the DAC Chairman, it is released and put on the OECD Internet site.
- The **Agenda** lists the documents available for the review and sets the general order of events.

v) Editorial Session

After the Peer Review meeting, an editorial session is held, usually the following morning, in order to incorporate any comments from the DAC meeting into Main Findings and Recommendations. Necessary consequential corrections to the Secretariat Report are also made. The editorial session is attended by the Examiners, the reviewed member representatives, and the Secretariat.

The editorial session is not an opportunity to negotiate the text with the Secretariat and the Examiners. Changes in any of the documents should be kept to factual issues. Any other suggested changes will be considered but not necessarily adopted. For purposes of transparency, any change in language or disagreement with conclusions or recommendations suggested by the Examiners should be raised in the Peer Review meeting itself in order to ensure that only issues that seem legitimate to other members will be considered.

vi) Publication

The final report is published as part of the DAC Journal and can be published separately (pre-print). The DAC Journal is released every three months. Pre-prints are produced on order. The reviewed member is responsible for all details concerning the ordering of pre-prints from the OECD's Public Affairs and Communication (PAC), and should specify the number of copies required, which languages, etc. Approximately 6-8 weeks is required to process the order.

vii) Follow-Up

Following the review meeting in Paris, perhaps six to eighteen months after, the DAC Chairman, occasionally accompanied by representatives of the Secretariat, pays a visit to the capital of the reviewed member. The purpose of this follow-up visit is to discuss adoption of the recommendations made at the time of the peer review meeting. The reviewed member hosts this visit, and should present relevant information on follow-up activities taken, or planned, as a consequence of the Peer Review.

PEER REVIEW – ISBN 92-64-09920-4 – © OECD 2003

Overview of DAC Peer Review Process

Timeframe Process	6 months Preparation	5/4 months Field mission(s)	4/3 months Visit to the capital	0 Peer review meeting	1 day Editorial session
Documentation	Memorandum[1]	Questionnaire[1] Field Mission Report[2]	Questionnaire[1]	Memorandum[1] Main findings[2] Main report[3] Field mission reports[4] Main Issues Paper[5] Press release[6]	Main findings[1] Press release[2] Main report[3]
DAC Chairman's Role				Chair of Peer Review Meeting Responsible for press release	
Secretariat's role	Selection of Examiners Meeting with Examiners	Drafting questionnaires Leading field mission Drafting field mission reports	Drafting questionnaires Leading mission to capital	Supporting Examiners	Reviewing and considering proposed amendments
Examiners' role		Review, comment, draft-questionnaire and field mission reports Participating in mission	Review and comment on questionnaires Participating in mission	Leading discussions based on Main Issues Paper	Reviewing and considering proposed amendments
Examined Member's role	Submission of relevant documentation	Selects location for field visit Preparation of agenda Organising meetings with relevant parties		Responding to issues/ questions raised by examiners and other DAC members	Presenting factual information for amendments/additions to main findings and main report

Notes on Timing of Documentation:
1. **Memorandum:** Submitted yearly by all DAC members, around mid-July.
2. **Questionnaires** (for both field visit and visit to capital): Sent to relevant interlocutors approximately 4 to 8 weeks before visits.
3. **Field Mission reports:** Normally drafted approximately 6-8 weeks after field visit.
4. **Main Report** (including main findings and recommendations): Submitted on OLIS approximately 3-4 weeks before the Peer Review meeting.
5. **Main Issues Paper:** Submitted on OLIS approximately 3-4 weeks before the Peer Review meeting.
6. **Press Release:** Released on the day of the review or the following day on the responsibility of the DAC Chairman.

C. Environmental Performance Reviews

1. *The OECD Environmental Performance Reviews Programme: Why?*

Mandate

The original programme mandate comes from the OECD meeting of Environment Ministers (Paris, January 1991). Ministers agreed that it was desirable to review systematically the environmental performance of individual OECD countries in meeting domestic policy objectives and international commitments. The Ministers endorsed the redirection of efforts by the OECD to start environmental performance reviews of member countries. This was subsequently confirmed by the OECD Council meeting at ministerial level in June 1991, and supported by the London G-7 Economic Summit one month later. The first cycle of OECD Environmental Performance Reviews is now completed with 33 reviews: all member countries and a few non-member countries such as Russia.

In 1999, the Environment Policy Committee (EPOC) approved the work plan for a second cycle of OECD Environmental Performance Reviews. In May 2001, EPOC and the Council meetings at ministerial level approved an "OECD Environmental Strategy for the First Decade of the 21st Century", the implementation of which is to be monitored by OECD environmental performance reviews. Also, the communiqué of the Ministerial Council meeting (May 2001) called for the OECD to assist governments "by developing agreed indicators that measure progress across all three dimensions of sustainable development, including de-coupling of economic growth from environmental degradation, with a view to incorporating these into OECD's economic, social and environmental peer review processes".

Aims

The principal aim of the OECD's environmental performance reviews is to help member countries improve their individual and collective performances in environmental management. The primary goals for this programme are:

- to help individual governments judge and make progress by establishing baseline conditions, trends, policy commitments, institutional arrangements and routine capabilities for carrying out national evaluations;
- to promote a continuous policy dialogue among member countries, through a peer review process and by the transfer of information on policies, approaches and experiences of reviewed countries;
- to stimulate greater accountability from member countries' governments towards public opinion within developed countries and beyond.

Programme efforts are directed at promoting sustainable development, with emphasis on developments in domestic and international environmental

PEER REVIEW – ISBN 92-64-09920-4 – © OECD 2003

policy, as well as on the integration of economic, social and environmental decision-making.

Building on the OECD Experience

The review of trends, policies and countries' performance is a basic OECD function and is at the heart of the "trade" of the OECD. The environmental performance reviews programme has extended this approach to the environment.

The environmental performance reviews programme has benefited from the experience and methodology of other OECD review processes. It differs, however, in a number of ways, for instance:

- the fact that reviewing countries are directly involved with the Secretariat in the elaboration of the report;
- the number of reviews per year;
- the national representation on the Working Party on Environmental Performance (WPEP) (which comes from the capitals);
- the Ministerial press conferences (at publication time) and the formal government responses (one or two years later).

2. *The general process of a review*

Preparation stage

Preparation begins with the formulation by the Secretariat, in consultation with the country under review, of the outline of the review, *i.e.* the choice of topics to be examined. This outline includes mostly topics standardised for all countries in a given cycle, but also speciality topics selected for each specific country review.

The Secretariat assembles a review team, which typically includes experts from 3 reviewing countries, Environment Directorate staff and prominent consultants, and often an observer (*e.g.* from a different OECD directorate, UNECE, a non-member country).

This stage also includes data and information gathering by the Secretariat in co-operation with the reviewed country, as well as consultation with country desks within the OECD. The periodic environmental data collection effort by the Working Group on Environmental Information and Outlooks (WGEIO) and the OECD core set of environmental indicators effectively provides internationally harmonised environmental data. Relevant and available information and documentation are also gathered from the reviewed country for the benefit of all team members who can familiarise themselves with the situation in the reviewed country well before the review mission. In the second cycle a country memorandum is prepared by reviewed countries.

A set of discussion themes is prepared for each review for use as a kind of agenda during the team mission. It covers each of the sessions of the mission. It is circulated to participants in the country being reviewed, a month before the start of the visit, and it assists in preparation for the meetings.

Review mission stage

During this stage the expert team meets with government and non-government representatives of the country under review, including industry, trade unions, NGOs, experts and local government representatives. As the team is already well informed about the situation in the country being reviewed, the review mission is not a fact-finding mission, but discussions focus on the evaluation of environmental performance. Each team member prepares a first draft of a chapter of the review report during the mission. Participation of reviewing country's experts in the teams themselves brings transparency and invaluable experience.

Further drafting, compilation (incl. preparation of statistics tables and figures), harmonisation and editing of a consolidated draft text are done by the Secretariat. This document is circulated for comments to all reviewing country experts, to the Environment Directorate and to all other relevant parts of OECD. A minimum of 4 months is needed from the review mission until the completion of the document.

Peer review by the WPEP

The report is then sent to all capitals 6 weeks before the WPEP peer review meeting. At the meeting, a full day is allocated to the examination of a given country. The Delegation of the reviewed country is usually headed by a Deputy Minister or Secretary-General of the environmental administration, and includes representatives of other relevant administrations. The reviewing countries take a lead in opening the debate about specific parts of the review. All countries participate in the debate. The peer review meeting of the WPEP is one of the two main "products" of a review. Pursuant to the second specific aim of the programme (*i.e.* policy dialogue), no minutes are taken in order to encourage a free and frank exchange of views. This exchange of views concentrates on issues that are significant or sensitive. It helps deepen the understanding of the main issues under discussion, probe the ground of any draft conclusions that are challenged, look for a balance between criticisms and recommendations and aims for fairness in judgement between one review or another. The Conclusions and Recommendations chapter is amended and approved by the WPEP. A very important "by-product" of the programme is the benefit that member countries derive from serving as reviewers: country experts have the opportunity to draw first hand on the experience of the reviewed country, to the advantage of their work back home.

PEER REVIEW – ISBN 92-64-09920-4 – © OECD 2003

Publication stage

Publication of the completed report under the responsibility of the Secretary-General constitutes the last step of the review process. Amendments are requested from the reviewed country concerning factual matters. An updating of some facts and figures is also done by the Secretariat, together with possible changes in line with the WPEP Conclusions and Recommendations.

The reports are first aimed at decision-makers, a number of those are present at the peer review meeting. Their role in further "promoting" the report, and making the best use of the results of the peer review meeting, is crucial. The reports are also aimed at a wider audience (general public, NGOs, industry, government at different levels) in the country under review, and therefore help to achieve the third specific aim of the programme, *i.e.* to stimulate greater accountability of governments towards public opinion. Publication of the reports attracts attention in the press in the country under review and in other countries as well.

A press conference, usually given by the Environment Minister with participation of OECD, is given in the capital of the reviewed country to reach public opinion and decision-makers. Accompanying seminars, special distribution efforts in the national language are also very common.

Follow-up and monitoring

Importance is attached to feedback from countries on the use they have made of the OECD Environmental Performance Reviews. This feedback can take the form of formal voluntary "government responses" (such responses have now been provided by 2 countries out of 3) and of informal oral reports by reviewed countries to the WPEP (at its subsequent meetings).

3. *Reference framework*

Environmental strategy

The reviews are to further the principal goals of the "OECD Environmental Strategy for the First Decade of the 21st Century", as set forth by OECD Environment Ministers and the OECD Council.

In accordance with the outline discussed in the previous section, reviews include a number of standard chapters and speciality chapters and sections. Reviews present recommendations by the WPEP; these recommendations largely reflect the body of policy orientations already commonly agreed by member countries in a range of programmes and Council Acts within OECD; they also reflect common views in the WPEP on the way forward or new directions adopted within OECD (*e.g.* greening of government operations).

Environmental performance

Achieving objectives. Whether objectives are being met is the essence of appraising environmental performance. More precisely, performance should, as far as possible, refer to three main questions relating to the achievement of national objectives or international commitments:

- To what extent is the objective achieved? Retaining a clear distinction between intentions, actions and results, the emphasis being on results, is central to assessing performance.
- Is the objective ambitious or modest? In other words, how does the objective itself relate to the country-specific context, *i.e.* to the past and current state of the environment, natural resource endowment, economic structure and development levels, and demographic trends? Objectives are chosen and priorities are set through a country's decision-making process on the basis of scientific, ethical and economic considerations. Environmental performance reviews therefore include a systematic review of the context (physical, human, social, economic, legislative and institutional/administrative). This introduces an element of standardisation and readily accessible comparability in the review process.
- Are results achieved in a cost-effective way?

A hierarchy of objectives. Environmental objectives may be more or less explicit and may refer to different types and levels of commitments:

- aims at the general level (*e.g.* preserving and improving environmental quality, sustainable development);
- qualitative goals at the intermediate level (*e.g.* preserving the ozone layer, reducing acidity);
- specific quantitative targets or a commitment to the implementation of a set of policy measures at a more specific level. Such targets or commitments are determined by technical, administrative and economic criteria.

A historical perspective. The historical perspective adopted should also examine the evolution of environmental policy (*e.g.* the trend away from purely curative approaches towards preventive and integrated approaches) and the development of innovative approaches, emerging policy directions and related objectives. Reviewing performance requires looking at past achievements and difficulties as well as future progress.

A range of policy instruments. Pursuing environmental objectives requires the development of mechanisms and incentives that will enhance the efficiency of environmental resource use. Policy instruments therefore play an essential part in environmental performance. It is suggested that a broad

PEER REVIEW – ISBN 92-64-09920-4 – © OECD 2003

range of policy instruments be considered in environmental performance, notably: regulatory (standards, licensing, zoning, etc.); economic (charges, financial incentives, market creation, subsidies, etc.); institutional (administrative and legal reform); educational and information related; public investment (in infrastructure, R&D, etc.); enforcement and compliance.

While the nature and scale of such instruments are important in determining performance, it should be noted that in practice, policy initiatives involve packages of instruments drawn from a wide portfolio.

4. *Executive Summary of Second Cycle Work Plan (as endorsed by WPEP and EPOC)*

The principal objective of the review programme is to help member countries to improve their individual and collective performances in environmental management with the goal of achieving sustainable development. Based on the overall assessment of the first cycle of reviews and the changes considered necessary for the second cycle, the basic guidelines adopted by the WPEP and EPOC for the second cycle of reviews are:

- Orientations:
  - the second cycle will respond to the changing policy context and demands after 2000 (*e.g.* OECD Sustainable Development Initiative, OECD Environment Strategy for the Decade);
  - the second cycle will build on the baseline and recommendations set for each country during the first cycle;
  - the performance orientation (with respect to national objectives and international commitments, with review of the challenges accepted, with focus on results achieved) will be strengthened.
- Contents:
  - environmental issues, such as air, water, waste and nature management, will continue to be covered, with more input from the reviewed country to assess progress made since the first review;
  - sustainable development issues will be covered, with a focus on the integration of environmental concerns within economic and social policies, including sectoral ones;
  - the monitoring of performance with regard to international commitments (including within OECD) will be strengthened;
  - reviews will be selective in their emphasis and coverage of sectors and issues with highest relevance to the sustainable development of the country; reviews will include forward-looking aspects of performance.

- Methodology:
  - both increased standardisation (methodology, report outline, use of indicators, *inter alia* to increase international comparability) and more country-tailored features (recognition of different contexts, speciality chapters, specific indicators) will be needed;
  - the existing core set of environmental indicators will be further developed and more use will be made of indicators, in the review reports wherever feasible.
- Process and products:
  - the peer review approach and pressure will be maintained as a strong point of the programme through WPEP examination meetings;
  - contributions by both the reviewed country's officials and other stakeholders (business, farmers, NGOs, independent experts, local government) to the review process will be increased;
  - ways to shorten the cycle of reviews will be systematically investigated;
  - co-ordination with other OECD reviews (*e.g.* economic surveys, energy reviews) will be strengthened, particularly in the context of the OECD Sustainable Development Initiative;
  - co-operation with the UNECE review programme will continue and reviews of a few non-member countries may also be conducted;
  - efforts will be made to stimulate greater accountability from member country governments and to increase the influence of the review products with stakeholders.

As a result, environmental performance reviews of the second cycle are planned to have a substantive environmental focus reflecting concerns with sustainable development in an era of globalisation, a strengthened approach of performance and peer review, more streamlined approach and format, and a reinforced influence.

D. Country Reviews on Regulatory Reform

The 1997 Council Meeting at the ministerial level provided the mandate for the OECD to conduct reviews of regulatory reform on the basis of the OECD Report on Regulatory Reform. This mandate was the origin of the OECD Horizontal Programme on Regulatory Reform, which is the multidisciplinary framework in which this peer review is conducted. The aims and the scope of the review have been described as follows:

> The aims of the country review are to help governments identify best-practice regulatory methods, to set priorities for regulatory reform across a broad range of policy areas, and to strengthen their capacities for

PEER REVIEW – ISBN 92-64-09920-4 – © OECD 2003

self-assessment; to help reduce the costs and risks of transition; and to support public debate by developing information that will help governments explain the importance and implications of sustained regulatory reform. Broadly, the goal is to contribute to the steady improvement of regulatory practices in all member countries.

The scope of the review will cover, for most countries, three thematic areas, such as capacities of the public sector, competition policy, and enhanced market openness, and two sectors – telecommunications and electricity – that member countries have identified as their top priorities for this exercise. The reviews will also examine the potential impacts of further reform on various aspects of economic performance.

[Par. 2-3 of Regulatory Reform, *The OECD Country Reviews on Regulatory Reform: Proposed Structure and Content*, 13 February 1998, SG/RR(98)1.]

The regulatory reform cuts across several areas of competence of the Organisation and involves various committees and working groups. A co-ordination role is assigned to the Public Management Committee, but the context in which the review actually takes place is the *Ad Hoc* Multidisciplinary Group on Regulatory Reform, which is a central high level expert group on regulatory reform.

The OECD developed a sophisticated method of self and mutual assessment in connection with these reviews. The method is based on a series of comparative regulatory indicators, covering regulatory frameworks, impacts and performance of regulated activities. These indicators include, for instance, standards to assess firm ownership and control in the country or tables to represent its general competition law.

On the basis of these indicators and standards, the OECD prepared two questionnaires for self-evaluation by the States: the review questionnaire and the indicators questionnaire.

The process starts with the completion of the questionnaires by the authorities of the country under review. Once it has received these documents, the Secretariat shares them with the examiner countries and a dialogue with the reviewed country – including, in some cases, on-site visits – is initiated. The dialogue extends to those OECD subsidiary bodies which are involved in regulatory reform, such as the Competition Law and Policy Committee, the Working Party of the Trade Committee, the Working Party on Telecommunication and Information Services Policies, and the Regulatory Management and Reform Group of the Public Management Committees.

Each of the subsidiary bodies involved in the review prepares a sectoral document, which is integrated into the draft final report prepared by the Secretariat and the lead examiners. This draft is discussed by the *Ad Hoc* Multidisciplinary Group on Regulatory Reform, which meets once a year. In this meeting the examiners lead the discussion and open a debate in which the reviewed country is called to answer questions and provide clarification. The Group adopts the report, which normally contains an analytical examination of the country, an executive summary and recommendations.

PEER REVIEW – ISBN 92-64-09920-4 – © OECD 2003

OECD PUBLICATIONS, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
PRINTED IN FRANCE
(01 2003 08 3 P) ISBN 92-64-09920-4 – No. 81930 2003

L’examen par les pairs

Un instrument de l’OCDE pour la coopération et le changement

OCDE

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1er de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

© OCDE 2003

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : *www.copyright.com*. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

La présente étude a été réalisée par Fabrizio Pagani avec le concours de ses collègues de la Direction des affaires juridiques de l'OCDE. Elle a bénéficié de contributions émanant de plusieurs services et directions, en particulier le Centre pour la coopération avec les non-membres, le Département des affaires économiques, la Direction de la coopération pour le développement, la Direction de l'environnement et la Direction des relations extérieures et de la communication.

Elle est diffusée sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

L'étude, qui est également disponible en anglais, est accessible sur le web à l'adresse suivante : www.ocde.org/juridique

Table des matières

I. Introduction 8

II. La notion d'examen par les pairs 9

III. La notion connexe de pression des pairs 10

IV. L'examen par les pairs dans les organisations internationales . 11

V. L'examen par les pairs à l'OCDE 12

V.1. Le fondement 13
V.2. Les principes, normes et critères 14
V.3. Les acteurs 16
V.4. Les procédures 17

VI. Les fonctions des examens par les pairs 19

VII. Conclusion : Quelles conditions pour un examen par les pairs et une pression des pairs efficaces ? 20

A. Inventaire des activités de surveillance et de suivi de l'OCDE . . . 25

B. Quelques exemples d'examen par les pairs en place à l'OCDE . . . 39

A. Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (Comité EDR) – Principaux éléments des principes et pratiques concertés . 39
B. Comité d'aide au développement (CAD) – Note d'information à l'intention des participants aux examens par les pairs 42
C. Examens des performances environnementales 52
D. Examens par pays de la réforme de la réglementation 60

ISBN 92-64-09920-4
L'examen par les pairs
Un instrument de l'OCDE pour la coopération et le changement
© OCDE 2003

L'examen par les pairs

Un instrument de l'OCDE pour la coopération et le changement

I. Introduction

Le présent document est consacré à l'étude des modalités pratiques de l'examen par les pairs, et de l'effet de pression des pairs qui en découle, au sein des organisations internationales et plus particulièrement de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Il expose les principaux aspects de ces deux notions et s'efforce d'établir un modèle s'inspirant des différents mécanismes d'examen par les pairs utilisés à l'OCDE. Contrairement à d'autres documents qui fournissaient une liste des types d'examens réciproques réalisés à l'OCDE[1], le présent document s'applique à en analyser les modalités pratiques[2]. Dans l'annexe B, sont présentés, à titre indicatif, quelques-uns des dispositifs d'examen par les pairs en vigueur à l'OCDE.

1. Pour une liste générale des mécanismes d'examen par les pairs de l'OCDE, voir l'annexe A. Concernant la question des examens réciproques et de la pression des pairs, en particulier en matière de politique économique, voir également *Peer Pressure as Part of Surveillance by International Institutions*, Discussion menée par M. Niels Thygesen, président, Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, 4 juin 2002 (*www.oecd.org/pdf/M00031000/M00031293.pdf*). Pour une analyse de l'utilisation qui est faite des examens réciproques dans un domaine particulier, voir Groupe conjoint sur les échanges et la concurrence, *Peer Review: Merits and Approaches in a Trade and Competition Context*, 6 juin 2002, COM/TD/DAFFE/COMP(2002)4/FINAL (*www.olis.oecd.org/olis/2002doc.nsf/LinkTo/com-td-daffe-comp(2002)4-final*).
2. Les études traitant de l'examen par les pairs sont peu nombreuses. Cette pratique est parfois évoquée, mais toujours marginalement, dans le cadre du débat sur le « respect des obligations », et plus particulièrement de la dispute toute académique autour du thème « mesures coercitives *vs.* coopération » qui oppose institutionnalistes et tenants de la conception managériale des relations internationales. Voir, par exemple George W. Downs, David M. Rocke et Peter N. Barsoom, « Is Good News about Compliance Good News about Co-operation? », *International Organization*, vol. 50, n° 3, été 1996, p. 379 et ss., ou George W. Downs, « Enforcement and the Evolution of Co-operation », *Michigan Journal of International Law*, vol. 19, n° 2, 1998, p. 319 et ss. Pour une présentation générale des mécanismes de suivi et de supervision existant dans les organisations internationales, voir N. Blokker et S. Muller (eds.), *Towards More Effective Supervision by International Organizations. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, vol. I, Dordrecht/Boston/London, 1994, et plus récemment l'ouvrage publié sous la direction de H. Ruiz Fabri, L.A. Sicilianos et J.M. Sorel, *L'effectivité des organisations internationales : mécanismes de suivi et de contrôle*, Athènes/Paris, 2000.

II. La notion d'examen par les pairs

L'expression « examen par les pairs » n'a jamais fait l'objet, dans le contexte qui nous occupe, d'une définition rigoureuse. Au fil des ans, elle a toutefois acquis une signification particulière au sein des organisations internationales.

Un examen par les pairs peut être considéré comme l'examen et l'évaluation systématiques de la performance d'un État par d'autres États[3], l'objectif ultime étant d'aider l'État examiné à améliorer ses politiques, à adopter des pratiques optimales et à se conformer à des normes et principes établis. Il s'agit d'examens amiables, qui reposent largement sur la confiance mutuelle des États qui y participent et sur leur confiance commune dans le processus. Lorsque l'examen par les pairs est réalisé dans le cadre d'une organisation internationale – ce qui est habituellement le cas – le secrétariat de cette dernière joue également un rôle important pour faciliter et stimuler le processus. Compte tenu de ces divers éléments, les examens par les pairs contribuent généralement à l'instauration, grâce à ce processus d'évaluation réciproque, d'un système de reddition mutuelle de comptes.

Pour chaque pays, peuvent faire l'objet d'un examen par les pairs, ses politiques et pratiques en matière économique, de gestion des affaires publiques, d'éducation, de santé, d'environnement ou d'énergie, ou dans tout autre domaine. Dans chacun de ces domaines, l'examen porte sur un éventail de normes et critères, tel le respect des politiques convenus à l'échelon international ou la mise en œuvre de principes juridiquement contraignants. Il peut également être procédé à des examens thématiques, dans le cadre desquels sont étudiés en parallèle les efforts déployés par plusieurs pays en vue d'un objectif particulier. Qu'ils soient consacrés à un pays ou à un thème, les examens par les pairs constituent normalement des exercices réguliers débouchant chacun sur un rapport qui rend compte des progrès accomplis et des points où subsistent des lacunes et qui contient des recommandations.

Il existe d'autres moyens, qu'on s'abstiendra de confondre avec les examens par les pairs, d'assurer le suivi et le respect de politiques et normes convenues à l'échelon international[4], notamment les suivants :

- Les procédures judiciaires : contrairement à ce qui se passe dans le cas d'une procédure judiciaire, le résultat final d'un examen par les pairs n'est

3. Dans certains cas, des entités autres que des États peuvent participer au processus d'examen par les pairs. A l'OCDE, par exemple, sont ainsi réalisés des examens des politiques de la Communauté européenne dans les domaines économique et commercial et en matière d'aide au développement.
4. A ce propos, en particulier en ce qui concerne les obligations juridiques, voir A.H. Chayes, *The New Sovereignty. Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge Mass., 1995.

pas un acte ou un jugement juridiquement contraignant et émanant d'une instance supérieure. Dans la pratique, les examens mutuels peuvent, jusqu'à un certain point, faire office de mécanisme de règlement des différends en encourageant un dialogue entre États, ce qui contribue à préciser la position et les intérêts de chacun. Tel n'est toutefois pas l'objet pour lequel ils sont conçus, et ils ne débouchent jamais sur une décision coercitive ou des sanctions.

- Les missions d'enquête : dans ce cadre, des instances indépendantes, telle une commission composée d'experts d'organisations internationales, se rendent sur le terrain dans le seul but d'enquêter sur un événement précis ou de vérifier des faits. Les examens par les pairs, de leur côté, ne donnent pas systématiquement lieu à des visites sur le terrain et vont au-delà de la simple observation des faits pour s'étendre à l'évaluation de la performance d'un État. La recherche d'éléments factuels peut être une composante d'un processus d'examen par les pairs.
- La remise de rapports et la collecte de données : il existe différents systèmes prévoyant la remise périodique par les États de rapports à des organismes indépendants qui procèdent ensuite à leur analyse[5]. Au contraire, l'examen par les pairs se caractérise par un dialogue et une investigation interactive, pouvant impliquer le recours à des questionnaires, mais généralement sans qu'aucune obligation de remettre un rapport ne soit imposée à l'État examiné.

III. La notion connexe de pression des pairs

L'efficacité du processus d'examen mutuel tient à l'influence et la persuasion exercées par les pairs au cours de l'exercice. C'est ce qu'on appelle « la pression des pairs »[6]. Le processus d'examen réciproque peut donner lieu à une pression des pairs découlant, par exemple : *i)* de la conjugaison, par les autres pays, de recommandations formelles et d'un dialogue informel ; *ii)* de la publicité ainsi que des comparaisons, et parfois des classements entre pays auxquels l'exercice donne lieu ; et *iii)* de l'impact produit par les éléments précédents sur l'opinion publique, les administrations et les décideurs nationaux. Cet impact sera d'autant plus grand que les résultats de l'examen sont rendus publics, ce qui est habituellement le cas à l'OCDE. Lorsque la presse s'intéresse de près à l'exercice, la pression des pairs atteint son point

5. Voir, par exemple, le processus d'examen et d'évaluation mis en place par l'Organisation internationale du travail. Pour un tour d'horizon de ce genre de dispositifs, voir Chayes, *op. cit.*, p. 154 et ss.
6. L'expression « pression des pairs » vient des sciences sociales, en particulier de la pédagogie et des études du comportement.

culminant. L'attention portée par le public aux résultats des examens est souvent le fruit de l'association des médias au processus.

La pression des pairs ne prend pas la forme d'actes juridiquement contraignants, telles des sanctions ou autres mesures obligatoires. Elle passe au contraire par une persuasion en douceur qui peut jouer un rôle important pour inciter un État à opérer des changements, atteindre des objectifs et respecter des normes.

La pression des pairs est particulièrement efficace lorsqu'il est possible de donner une évaluation à la fois qualitative et quantitative des performances. L'évaluation quantitative peut prendre la forme d'un classement des pays en fonction de leur performance, avec l'établissement de veritables « tableaux d'honneur ». On peut citer à titre d'exemple la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : ce programme fixe des principes et des critères de référence et prévoit la conduite d'analyses quantitatives permettant de classer les pays en fonction des résultats obtenus dans la lutte contre le chômage[7]. Un autre exemple, en dehors de l'OCDE, est le Tableau d'affichage du marché intérieur établi par la Commission européenne, instrument très efficace qui fournit un classement des États membres de l'UE en fonction des efforts qu'ils déploient pour assurer la mise en place du marché unique[8]. Une variante est la technique dite « de l'opprobre », qui consiste à « montrer du doigt » ceux dont la performance laisse à désirer. De telles méthodes ne peuvent cependant être employées et produire des résultats concluants que si les « règles du jeu » sont clairement définies et acceptées par les pays. Dans le cas contraire, elles risquent, au lieu de déboucher sur un débat ouvert, de transformer l'exercice d'examen en une querelle diplomatique motivée par le souci de gagner quelques places au classement.

IV. L'examen par les pairs dans les organisations internationales

Si l'examen par les pairs est une méthode de travail surtout caractéristique de l'OCDE, il n'est pas moins aussi utilisés dans plusieurs autres organisations intergouvernementales et programmes internationaux.

7. Voir *The OECD Jobs Strategy: Progress Report on Implementation of Country-Specific Recommendations*, OECD Economics Department Working Paper 196.
8. Voir, notamment, Commission européenne, *Tableau d'affichage du marché intérieur*, mai 2002, n° 10.

Au sein des organes et des institutions spécialisés des Nations Unies, les États ont recours à des examens mutuels pour suivre et évaluer les politiques nationales dans divers domaines, allant de l'environnement[9] à l'investissement[10]. Le dispositif de surveillance du FMI s'apparente aussi, par certains aspects, à un mécanisme d'examen par les pairs[11].

Un processus d'examens mutuels a également été mis en place à l'Organisation mondiale du commerce dans le cadre du Mécanisme d'examen des politiques commerciales[12]. L'objectif de ce dernier est de permettre un suivi des politiques et pratiques des États membres en matière d'échanges. Une instance spécifiquement chargée de cette mission à l'OMC se réunit pour étudier les politiques du membre examiné et le Secrétariat établi un rapport. L'examen est conduit par deux pays examinateurs. Le processus s'achève par la remise des conclusions du président, qui sont ensuite publiées, ainsi que les documents exposant la politique du pays examiné, le rapport du Secrétariat et le procès-verbal de la réunion.

Au niveau de l'Union européenne, la technique des examens mutuels est utilisée dans plusieurs domaines. Ainsi au sein de la Commission européenne, la DG de l'emploi et des affaires sociales organise des examens réciproques des politiques nationales du marché du travail afin de recenser les meilleures pratiques et d'étudier dans quelle mesure celles-ci peuvent être reproduites ailleurs.

V. L'examen par les pairs à l'OCDE

Dans nulle autre organisation internationale la technique d'examen par les pairs n'est aussi largement utilisée qu'à l'OCDE, où son application a été facilitée par l'homogénéité de ses membres et la confiance mutuelle qu'ils se portent. L'OCDE a eu recours à cette méthode dès sa création et, au fil des ans,

9. Voir, par exemple, le Programme d'étude des performances environnementales mené par la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, conçu à l'origine comme un exercice conjoint avec la Direction de l'environnement de l'OCDE. Diverses activités du PNUE s'appuient également sur des mécanismes d'examen par les pairs.
10. Dans le cadre de certains programmes de la CNUCED, les politiques d'investissement des pays en développement font l'objet d'examens par les pairs.
11. Pour une description succincte du dispositif de surveillance du FMI, voir le *Rapport annuel du FMI*, 2001.
12. Une description et une évaluation détaillées du Mécanisme d'examen des politiques commerciales sont fournies dans le document du Groupe conjoint sur les échanges et la concurrence, *Peer Review: Merits and Appoaches…*, voir note 1. Voir également Sam Laird, « The WTO's Trade Policy Review Mechanism – From Through the Looking Glass », *The World Economy*, vol. 22, n° 6, août 1999, p. 741 et ss.

celle-ci s'est étendue à la majorité des domaines intéressant les politiques publiques sur lesquels portent les travaux de l'Organisation[13].

Au sein de l'Organisation, bien que des examens réciproques soient réalisés dans plusieurs domaines, il n'existe pas de modèle standardisé. Cependant, tous les processus d'examen mutuel intègrent, dans leur structure, les éléments suivants, sur lesquels on reviendra plus en détail ci-dessous :

- Le fondement.
- L'ensemble convenu de principes, normes et critères au regard desquels la performance de chaque pays est examinée.
- La désignation d'acteurs auxquels il incombe de mener à bien l'examen.
- L'ensemble de procédures conduisant à l'élaboration du résultat final.

V.1. *Le fondement*

Les examens par les pairs réalisés à l'OCDE peuvent être fondés sur l'un des éléments ci-après :

- Une décision d'un organe subsidiaire de l'Organisation : les organes subsidiaires peuvent décider d'instaurer des examens mutuels dans leur domaine de compétence. Ils peuvent aussi réaliser un tel exercice à la demande expresse d'un pays souhaitant faire l'objet d'un examen.
- Une décision du Conseil, éventuellement au niveau des ministres : pour des programmes d'examen de grande envergure, une décision du Conseil est parfois nécessaire, décision dont il peut arriver qu'elle découle directement d'une réunion du Conseil au niveau des ministres. Le programme en question est ensuite mis en œuvre par l'organe subsidiaire compétent. Ainsi, l'examen de la réforme de la réglementation qui a été demandé par les ministres en 1997 et reconduit par des décisions successives du Conseil, est assuré par un certain nombre d'organes subsidiaires, parmi lesquels le Groupe pluridisciplinaire *ad hoc* sur la réforme de la réglementation, le Comité de la gestion publique et son Groupe de travail sur la gestion de la réglementation et de la réforme de la réglementation.
- Des normes internationales : les examens par les pairs peuvent être prévus par les dispositions d'un traité ou d'autres instruments juridiquement contraignants. Un des premiers dispositifs d'examen réciproque est celui qui a été mis en place en application des Codes OCDE de libération des mouvements de capitaux et des opérations invisibles courantes, lesquels sont obligatoires pour tous les membres de l'OCDE[14]. Un autre exemple est

13. Les représentants nationaux participant aux examens mutuels peuvent appartenir à tout échelon de l'administration : central, régional ou local.
14. Voir OCDE, *Introduction aux codes OCDE de libération des mouvements de capitaux et des opérations invisibles courantes*, Paris, 1995.

celui de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, qui stipule, dans son article 12, que « les Parties coopèrent pour mettre en œuvre un programme de suivi systématique afin de surveiller et promouvoir la pleine application de la présente convention ». Cette disposition a servi de base pour établir un processus rigoureux de surveillance multilatérale, intégrant des examens réciproques, destiné à renforcer l'efficacité de la Convention et des actes connexes.

Le Conseil conserve un pouvoir de contrôle sur les programmes d'examen par les pairs à l'occasion de l'examen du projet de Programme de travail et budget de l'Organisation, auquel il procède chaque année.

V.2. Les principes, normes et critères

La performance de l'État examiné peut être appréciée au regard de principes, critères et normes très divers dans leur essence et leur portée. Parmi ces derniers figurent :

- Des recommandations et principes directeurs : l'évaluation des performances d'un pays dans l'application des recommandations ou principes directeurs est la forme la plus courante d'examen par les pairs. Celui-ci peut en outre être étendu à l'examen de la cohérence des mesures prises avec les politiques nationales. Ce genre d'exercice est réalisé dans de nombreux domaines d'activité de l'OCDE, notamment la politique économique, l'éducation, l'environnement, l'énergie, la réforme de la réglementation et l'aide au développement. Les examens mutuels, ou études, menés par le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement fournissent une évaluation de la performance des pays au regard des grands principes et des pratiques optimales de politique économique élaborées au fil des ans, des orientations issues du Projet de l'OCDE sur la croissance, ainsi que de principes directeurs spécifiques, tels ceux contenus dans la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi. De même, les examens réciproques effectués dans le cadre du processus de réforme de la réglementation s'appuient sur un certain nombre de recommandations entérinées au niveau ministériel. Le Comité de l'éducation procède lui aussi à un suivi et à une évaluation par les pairs de la mise en œuvre de divers grands principes directeurs. Les examens par les pairs conduits au sein du CAD font référence à des principes acceptés concernant la coopération pour le développement, notamment des principes directeurs (pour la réduction de la pauvreté, la prévention des conflits, etc.), ou à des impératifs nouveaux (tels que la cohérence des politiques ou l'harmonisation des procédures des donateurs), au regard desquels est évaluée la performance du donateur examiné.

- Des indicateurs ou des critères de référence spécifiques : les indicateurs et les critères de référence permettent de définir des objectifs précis, souvent chiffrés, à atteindre et qui se prêtent donc mieux à une évaluation quantitative que des principes directeurs. Des indicateurs et des critères de référence sont ainsi utilisés dans les examens de la performance environnementale, de la réforme de la réglementation et de l'aide au développement[15].
- Des principes juridiquement contraignants : les examens par les pairs peuvent aussi servir à surveiller le degré de respect de certaines normes internationales. C'est ainsi que le Comité des mouvements de capitaux et des transactions invisibles s'est doté d'un mécanisme d'examens réciproques pour évaluer les suites données par chacun de ses membres aux Codes de libération et examiner les réserves ou dérogations accordées à chacun afin d'en réduire progressivement la portée[16]. De même, le Groupe de travail sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales procède à l'évaluation de l'application et du respect des principes de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Ces évaluations constituent un dispositif élaboré de contrôle, qui est considéré comme un modèle intéressant pour le suivi et l'amélioration du respect d'autres obligations internationales. Enfin, les examens par les pairs peuvent aussi avoir pour objet d'apprécier le respect par un pays des règles résultant de sa législation nationale ou d'instruments internationaux auxquels il a souscrit en dehors du cadre de l'OCDE[17].

Des évaluations au regard de ces différents éléments peuvent être opérées dans le cadre de la même procédure d'examen. C'est ainsi que le Groupe de travail sur les performances environnementales fonde son appréciation des performances des différents pays sur les objectifs définis dans des lignes directrices – notamment la Stratégie de l'environnement pour les dix premières années du XXIe siècle de l'OCDE – de même que sur des critères de référence et des lois et réglementations nationales et internationales.

Lorsqu'un pays est soumis à une deuxième revue dans le cadre de la même procédure d'examen, il est fréquemment fait référence aux conclusions de

15. Pour ce qui est de l'aide au développement, voir les Objectifs du millénaire pour le développement (*www.oecd.org/dac/goals*).
16. Pour plus de précision sur ce mécanisme, voir OCDE, *Introduction aux codes OCDE…*, voir note 14.
17. Tel est par exemple le cas des Examens des performances environnementales (voir l'annexe B.*c*).

l'examen précédent. Les recommandations formulées et les problèmes précédemment mis en évidence constituent une part importante des éléments permettant d'évaluer les progrès accomplis et d'apprécier les évolutions et les réorientations intervenues. Cela permet en outre la constitution d'un savoir collectif, pour le plus grand profit de tous les pays, à travers le recensement de meilleures pratiques ou des politiques plus efficaces.

V.3. Les acteurs

L'examen par les pairs est le résultat du travail de plusieurs acteurs : l'organe collectif dans le cadre du quel l'examen est réalisé, le pays examiné, les pays examinateurs et le Secrétariat de l'Organisation :

- L'organe collectif : les examens mutuels sont effectués dans le cadre des activités d'un organe subsidiaire de l'Organisation, tel un comité ou un groupe de travail. Leur fréquence est fonction du programme de travail de cet organe et peut varier de tous les 6 à 7 ans, comme dans le cas des examens des performances environnementales, à tous les 12 à 18 mois, dans le cas des études économiques.
- Le pays examiné : habituellement, tous les pays membres de l'organe considéré sont soumis à des examens par les pairs. Dans certains cas, l'examen par les pairs constitue une condition *sine qua non* de la participation. Parfois, les responsables nationaux peuvent eux-mêmes voir dans cet exercice un moyen de stimuler une réforme des politiques et pratiques de leur pays. Le pays examiné a le devoir de coopérer avec les examinateurs et le Secrétariat, notamment en mettant à leur disposition de la documentation et des données, en répondant à leurs questions et aux demandes d'auto-évaluation, en facilitant les contacts et en accueillant des visites sur le terrain. Les représentants du pays examiné peuvent être des fonctionnaires travaillant pour des ministères ou des organismes publics, à différents échelons de l'administration. Il est arrivé à plusieurs reprises que l'OCDE examine la performance de pays non membres, à leur demande ou avec leur accord[18].

18. Un cas intéressant d'examen par les pairs spécifiquement conçu pour les non-membres est la procédure régissant leur adhésion à la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales. Les examens réalisés dans ce cadre comprennent trois parties. La première consiste en une évaluation générale de la performance effective du pays pour attirer les investissements directs étrangers (IDE). La deuxième est constituée par un examen du cadre réglementaire régissant l'IDE et les activités des entreprises nationales. La troisième passe en revue les exceptions que le pays se propose de demander au principe du traitement national ainsi que les dispositions qu'il envisage de prendre pour encourager le respect des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales. Ce processus peut déboucher sur la formulation, à l'intention du pays candidat, de recommandations spécifiques sur les moyens qui s'offrent à lui de promouvoir les objectifs de la Déclaration.

Parfois, le pays examiné apporte une contribution au financement de l'examen.

- Les pays examinateurs : la notion d'« examen par les pairs », implique, par définition, que des responsables du domaine traité dans d'autres pays (pairs) soient associés au processus d'évaluation. En règle générale, le choix des pays examinateurs repose sur un système de roulement entre les États membres, bien que la connaissance particulière par un pays pair du pays examiné puisse être prise en compte. Le rôle des examinateurs est de représenter l'organe collectif aux premiers stades du processus et de fournir les grandes orientations autour desquelles s'articulera le débat collectif. Leur tâche est donc d'étudier la documentation, de participer aux entretiens avec le pays examiné et le Secrétariat et de conduire les débats au sein de l'instance intéressée. Dans certains cas, les examinateurs participent également aux missions qui peuvent être jugé nécessaire d'effectuer sur le terrain. En règle générale, les examinateurs agissent en qualité de représentants officiels de leur pays mais, dans certains cas,on peut faire appel à des examinateurs agissant en leur nom propre. Dans tous les cas, les examinateurs ont le devoir d'être objectifs et équitables, et de ne pas se laisser influencer par des intérêts nationaux, ce qui amoindrirait la crédibilité du dispositif d'examen mutuel.
- Le Secrétariat : le Secrétariat de l'OCDE apporte son soutien à l'ensemble du processus : il produit les documents et analyses, organise les réunions et les missions, stimule la discussion, veille au respect des normes de qualité et assure la continuité du processus grâce à la mémoire institutionnelle dont il est le gardien. L'indépendance, la transparence, la précision et la qualité analytique du travail du Secrétariat sont essentielles à l'efficacité du processus d'examen réciproque. L'intensité de la coopération entre les examinateurs et le Secrétariat et le degré d'implication des examinateurs sont très variables. Dans certains cas, le Secrétariat collabore très étroitement avec les examinateurs, et la répartition des tâches entre eux n'est pas toujours clairement définie. Habituellement toutefois, une grande partie du travail est réalisé par le Secrétariat, qui peut également posséder la meilleure connaissance des questions de fond abordées dans le cadre de l'examen.

V.4. Les procédures

Les procédures régissant chaque processus d'examens mutuels sont définies dans des documents adoptés par l'organe subsidiaire compétent. Le niveau de détail avec lequel les procédures sont décrites est très variable, certains processus d'examen s'appuyant davantage sur des pratiques établies de longue date que sur des règles formelles de procédure.

Bien que chaque processus d'examen soit régi par des procédures qui lui sont propres, tous présentent un profil commun, dans lequel on peut distinguer trois phases :

- La phase de préparation : la première phase de l'examen consiste souvent en une analyse du contexte et une auto-évaluation, sous une forme ou une autre, par le pays examiné. Cette phase inclut l'examen de documents et de données ainsi qu'un questionnaire établi par le Secrétariat. Ce dernier, qui peut être très détaillé, est adressé au pays afin que les autorités compétentes y répondent ou sert de fil conducteur au dialogue lors de la phase suivante.
- La phase de consultation : la consultation est conduite par les examinateurs et le Secrétariat, entre lesquels les tâches se répartissent différemment en fonction, pour l'essentiel, de la pratique de l'organe considéré et du sujet traité. Pendant cette phase, le Secrétariat et les examinateurs entretiennent des contacts étroits avec les autorités compétentes du pays examiné et, parfois, effectuent des visites sur le terrain. S'ils le souhaitent, ils peuvent également consulter des groupes d'intérêt, des membres de la société civile et des universitaires. A la fin de cette phase, le Secrétariat établit un projet de rapport, habituellement calqué sur un format normalisé, comprenant d'une part, une section analytique, dans laquelle la performance du pays examiné est étudiée de manière approfondie et les sujets de préoccupation mis en évidence, et d'autre part, une section intitulée « évaluation » ou « résumé », dans laquelle sont présentées les conclusions et recommandations. Le plus souvent, mais ce n'est pas toujours le cas, le Secrétariat soumet le projet de rapport aux examinateurs et au pays examiné et y apporte éventuellement les ajustements qu'il juge justifiés avant de le transmettre aux autres membres de l'organe intéressé.
- La phase d'évaluation : le projet de rapport est débattu à l'occasion d'une réunion plénière de l'organe compétent. Les échanges de vues sont conduits par les examinateurs mais tous les membres sont encouragés à y participer activement. A l'issue de ce débat, et parfois de négociations entre les membres de l'organe intéressé, y compris le pays examiné, l'organe adopte le rapport final, ou en prend simplement note. En règle générale, l'approbation du rapport final est régie par la règle du consensus, sauf règles spécifiques contraires. Dans certains cas, il peut être stipulé que le rapport final doit faire état des divergences de vues entre les participants. Parfois, les organisations non gouvernementales ont aussi la possibilité de soumettre des documents afin de tenter d'influer sur les délibérations. Ainsi qu'on l'a déjà indiqué, le rapport final, et en particulier les recommandations qui y sont formulées, constituent une référence importante pour le suivi de la performance du pays examiné et pour les futurs examens par les pairs. Souvent, ce rapport final donne lieu à la

L'EXAMEN PAR LES PAIRS – ISBN 92-64-09920-4 – © OCDE 2003

publication d'un communiqué de presse, fournissant une synthèse des principales questions abordées à l'intention des médias, et des conférences de presse ou des manifestations diverses sont organisées pour rendre publiques les conclusions de l'examen.

VI. Les fonctions des examens par les pairs

Le processus des examens mutuels peut être utilisé dans un large éventail de domaines, y compris certains qui ne donnent pas lieu à de tels examens à l'OCDE – tels les droits de l'homme et la gouvernance démocratique. Dans chacun de ces domaines, les examens par les pairs peuvent être mis, directement ou indirectement, au service des objectifs suivants :

- Dialogue sur les politiques : pendant le processus d'examen, les pays échangent systématiquement des informations, leurs réactions et leurs points de vue sur des décisions des pouvoirs publics et la manière dont ces dernières sont appliquées. Ce dialogue peut servir de base à un renforcement de la coopération, grâce par exemple à l'adoption de nouveaux principes directeurs et recommandations, voire à la négociation d'instruments juridiques[19].
- Transparence : lors d'un examen par les pairs, le pays examiné se voit offrir l'opportunité d'exposer et de préciser ses règles, pratiques et procédures et leur raison. Cela permet habituellement au Secrétariat de constituer une documentation, et, parfois, une base de données, qui reste à la disposition des pays membres et qui est en outre souvent rendue accessible au grand public, notamment par l'intermédiaire du site web de l'Organisation. C'est ainsi que tous les rapports sur la mise en œuvre de la Convention sur la lutte contre la corruption approuvés à l'issue du processus d'examen réciproque sont publiés sur le site web de l'OCDE. L'amélioration de la transparence qui en résulte à deux niveaux – celui des pays pairs et celui de l'opinion publique – contribue à l'efficacité du processus d'examens et de la pression parallèle des pairs.
- Renforcement des capacités : les examens réciproques constituent un dispositif d'apprentissage mutuel permettant de mettre en commun des pratiques optimales. Ils peuvent donc se révéler un instrument utile de renforcement des capacités non seulement dans le pays examiné, mais également dans tous ceux qui participent à l'examen que ce soit en qualité d'examinateurs ou en tant que simples membres de l'organe intéressé. Certaines méthodologies couramment employées dans le cadre des

19. En ce qui concerne le rôle des examens réciproques en tant qu'instruments de convergence et la distinction entre convergence et négociation, voir Groupe conjoint sur les échanges et la concurrence, *Peer Review: Merits and Approaches…*, voir note 1.

examens par les pairs – comme le recours à des critères de référence ou l'utilisation d'indicateurs quantitatifs pour évaluer le degré de respect des politiques – sont inconnues de certains fonctionnaires, voire de certaines administrations, de sorte que cet exercice est pour eux une source importante de connaissances nouvelles.

- Mise en conformité : une fonction importante des examens réciproques est de permettre un suivi et une amélioration du degré de respect par les pays des politiques, normes et principes convenus à l'échelon international. A la différence d'un dispositif classique de mise en œuvre de la loi, les examens par les pairs constituent une méthode « douce » d'imposition du respect de la loi (« soft enforcement »)[20] aboutissant à des rapports et des recommandations et non à des décisions contraignantes, telles des sanctions. Dans de nombreux cas, la méthode douce caractérisant les examens mutuels se révèle plus adaptée qu'un mécanisme classique d'application pour encourager et améliorer le respect de la loi. Contrairement à une instance judiciaire, les examinateurs ont la possibilité de tenir compte des objectifs poursuivis par le pays examiné et de replacer sa performance dans son contexte historique et politique. Les examens par les pairs permettent donc de mettre en évidence et d'encourager les tendances à la mise en conformité qui se dessinent même dans des pays relativement peu performants, et aussi d'attirer l'attention sur les évolutions négatives observées dans des pays qui se situent peut-être, au même moment, à un niveau plus élevé dans l'échelle des performances. Ils peuvent aussi contribuer à améliorer le respect des engagements pris en aidant à préciser les divergences dans les positions des différents pays à l'égard de telle ou telle décision et à faciliter ainsi le règlement des différends.

VII. Conclusion : Quelles conditions pour un examen par les pairs et une pression des pairs efficaces ?

L'efficacité d'un processus d'examen mutuel est conditionnée par la combinaison d'un certain nombre de facteurs, qu'on peut résumer comme suit :

- L'adhésion à des valeurs communes : pour qu'un dispositif d'examens réciproques produise des résultats efficaces, encore faut-il au départ qu'il y ait convergence de vues, entre les pays participants, sur les normes ou critères au regard desquels les performances doivent être évaluées. Une solide entente sur ces derniers évitera les malentendus ou les rétractations au cours du processus.

20. Pour plus de précisions sur la notion de « soft law » voir l'entrée y afférente dans J. Salmon (ed.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, 2001.

- Un niveau adéquat d'engagement : un mécanisme d'examen par les pairs ne peut fonctionner correctement que si les pays participants y engagent des ressources humaines et financières suffisantes. Autrement dit, les pays participants doivent non seulement mettre des moyens financiers adéquats à la disposition du Secrétariat mais en outre s'associer pleinement au processus, parfois en tant qu'examinateurs, parfois en tant que membres actifs de l'organe compétent et parfois en tant que pays examiné.
- La confiance mutuelle : les examens réciproques s'inscrivant, par essence, dans un processus amiable fondé sur la coopération, la confiance mutuelle est un facteur essentiel de succès. La réalisation d'examens peut certes contribuer à renforcer le climat de confiance, mais il ne doit pas moins exister au départ une grande confiance et une large identité de vues entre les participants afin de faciliter, entre autre, la diffusion des données, informations et documents indispensables au processus[21].
- La crédibilité : la crédibilité du processus est déterminante pour son efficacité et aussi pour donner à l'examen par les pairs une valeur ajoutée par comparaison aux rapports gouvernementaux et aux avis d'experts-conseil. Il existe un lien étroit entre la crédibilité du processus et son pouvoir d'influence. Afin de garantir cette crédibilité, les examinateurs doivent – avec l'aide du Secrétariat – être objectifs, équitables et cohérents. De son côté, le Secrétariat doit veiller à l'indépendance, à la transparence et à la qualité de ses travaux. La crédibilité du processus risque d'être amoindri si, par exemple, les examinateurs ne possèdent pas les compétences requises, les jugements sont faussés par des intérêts nationaux, ou les normes ou critères au regard desquels sont évaluées les performances ne sont pas appropriés. Toutefois, la menace la plus importante qui pèse sur la crédibilité du processus est le risque que le pays examiné tente d'influer indûment sur son résultat final. La participation du pays examiné au processus et son adhésion aux conclusions de l'exercice constituent la meilleure garantie qu'il entérinera le rapport final et donnera suite à ses recommandations. L'implication du pays examiné ne doit cependant pas être poussée au point de mettre en péril l'équité et l'objectivité de l'exercice. Il ne doit pas, par exemple, être autorisé à s'opposer à l'approbation de tout ou partie du rapport final.

Dès lors que toutes ces conditions sont remplies, des examens mutuels peuvent favoriser des changements et des améliorations progressifs. Grâce à l'effet de pression des pairs – en raison à la fois de la persuasion exercée par les autres pays et de la mobilisation de l'opinion publique nationale – qui l'accompagne, un mécanisme d'examens réciproques peut devenir un instrument efficace et majeure d'amélioration des performances à court et long terme.

21. De ce fait, la formule des examens par les pairs semble difficilement applicable dans les domaines de la sécurité et de la défense.

Annexes

Annexe A

Inventaire des activités de surveillance et de suivi de l'OCDE

Activité	Pays couverts	Est-elle menée en fonction d'impératifs d'action/principes directeurs explicites et convenus d'un commun accord ?	Périodicité	Participation d'autres organisations internationales
Affaires économiques				
Examens par pays du Comité EDR	Tous les pays membres, plus un certain nombre de non membres avec lesquels l'OCDE a conclu des accords de coopération, comme la Russie.	Non d'une manière générale ; mais des lignes directrices implicites et rigoureuses ont été élaborées et, dans certains cas (par exemple, la mise en œuvre de la Stratégie pour l'emploi), il existe des critères de comparaison implicites.	Tous les pays membres font en principe l'objet d'un examen tous les 12 à 18 mois. Certains non membres sont couverts.	Le FMI participe régulièrement ; la BIRD et la BRI participent occasionnellement.
CPE et ses groupes de travail	Tous les pays membres, certains pays non membres.	Non d'une manière générale ; mais des lignes directrices implicites et rigoureuses ont été élaborées.	Deux fois par an.	FMI, BIRD et BRI participent régulièrement aux réunions du CPE.
Environnement				
Examens des performances environnementales	Tous les pays membres, plus certains non membres (Bulgarie, Bélarus et Russie).	Oui, OCDE et autres engagements internationaux.	Cycle de 6 à 7 ans – tous les pays membres.	Examen systématique de la suite donnée aux engagements internationaux (bilatéraux/régionaux/ mondiaux).

Activité	Pays couverts	Est-elle menée en fonction d'impératifs d'action/principes directeurs explicites et convenus d'un commun accord ?	Périodicité	Participation d'autres organisations internationales
Coopération pour le développement				
Examens par les pairs des politiques et programmes en matière de coopération pour le développement, effectués par le CAD	Pays membres et certains donneurs non membres du CAD.	Oui	Cycle de 3 à 4 ans – tous les pays membres.	Effort de collaboration avec la Banque mondiale, les banques régionales de développement et le Système des Nations Unies en vue de promouvoir des évaluations multidonneurs dans certains pays en développement.
Indicateurs avancés de la dette extérieure et des réserves en devises	Créances détenues par les membres et certains non membres sur l'ensemble des pays bénéficiaires de l'aide (parmi lesquels certains membres).	Oui	Trimestriel à compter de février 1999.	Effort de collaboration par l'intermédiaire de l'Équipe spéciale interinstitutions chargée des statistiques des finances, associant la Banque pour les règlements internationaux, le FMI et la Banque mondiale, chaque établissement fournissant des données que la DCD combine avec les données de l'OCDE en vue de leur publication.

Activité	Pays couverts	Est-elle menée en fonction d'impératifs d'action/principes directeurs explicites et convenus d'un commun accord ?	Périodicité	Participation d'autres organisations internationales
Suivi du volume et des caractéristiques des apports d'aide et des apports privés aux pays en développement et aux pays en transition	Couvre les apports des membres du CAD et de certains donneurs non membres du CAD aux pays non membres (principalement).	Oui	Suivi annuel pour les flux globaux, permanent pour les différentes composantes de l'activité.	Les données finales sur les apports d'aide et les apports privés sont largement utilisées par la Banque mondiale (notamment pour des vérifications avec son système de notification de la dette), le FMI (pour vérifier ses statistiques de balance des paiements), les Nations Unies (notamment pour établir des profils par pays des activités d'aide) et par le Club de Paris (pour le réaménagement de la dette).
Examen des enseignements tirés et des évaluations des domaines stratégiques de la coopération pour le développement, par exemple le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques, le rôle des femmes dans le développement et l'égalité homme-femme, le renforcement des capacités, l'environnement et la lutte contre la pauvreté	Pays membres.	Oui	Sur une base *ad hoc*.	La Banque mondiale, le PNUD et les banques régionales de développement contribuent aux travaux liés à cet examen.
Suivi des offres d'aide non liée	Pays membres.	Oui	Permanent.	

Activité	Pays couverts	Est-elle menée en fonction d'impératifs d'action/principes directeurs explicites et convenus d'un commun accord ?	Périodicité	Participation d'autres organisations internationales
Examen des politiques et pratiques en matière de partenariat	Pays membres.	Oui	Proposition de rapports semi-annuels.	Étroite collaboration nouvellement instaurée avec la Banque mondiale, le Système des Nations Unies et les institutions régionales.
Service de la gestion publique				
Examens par pays des systèmes de budgétisation et de gestion publique	Certains pays membres.	Non ; en cours d'élaboration.	Au moins deux par an.	
Institutions et évolutions en matière budgétaire	Tous les pays membres, Chili et Brésil.	Non	Une étude par an.	Soutient et renforce, sur la base d'un accord, les pratiques du FMI en matière de transparence budgétaire.
Systèmes de rémunération et d'emploi dans le secteur public	Pays membres.	Non	Annuel.	
Amélioration du comportement éthique dans le service public	Pays membres.	Oui, recommandation de l'OCDE, avril 1998.	Publication d'un rapport en avril 2000.	Soutient et renforce les travaux des institutions internationales et des organismes des pays donneurs, par exemple la Banque mondiale.
Programme de travail pluridisciplinaire sur la réforme de la réglementation	Pays membres.	Oui, rapport aux ministres, 1997.	*Ad hoc*. Quatre pays par an.	Coopération avec l'Agence internationale de l'énergie, coopération *ad hoc* avec la Banque mondiale.

Activité	Pays couverts	Est-elle menée en fonction d'impératifs d'action/principes directeurs explicites et convenus d'un commun accord ?	Périodicité	Participation d'autres organisations internationales
Échanges				
Analyse des évolutions de la politique commerciale	Tous les pays membres et certains pays non membres, dont la Russie.	Non	Une ou deux fois par an.	Complète les travaux de l'OMC.
Gestion de l'Arrangement relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public	Tous les pays membres de l'OCDE et observateurs, à l'exception de l'Islande.	Oui, arrangement relatif aux crédits à l'exportation.	Réunions mensuelles au niveau technique ou des experts ; réunions plénières au moins deux fois par an.	OMC, BERD, FMI, BIRD, Union d'assureurs des crédits et des investissements internationaux (Union de Berne).
Affaires financieres, fiscales et des entreprises				
Examens liés à l'adhésion d'un pays	Pays candidats et nouveaux membres (après l'adhésion).	Oui, codes et autres instruments de l'OCDE gérés par les Comités desservis par la DAFFE.	Selon les décisions du Conseil.	Le FMI participe aux réunions CIMT.
Suivi du respect des Codes de l'OCDE	Tous les pays membres.	Oui, codes de libération.	Permanent.	Le FMI participe aux réunions CIMT.
Examens relatifs à l'investissement direct étranger	Pays membres et signataires de l'Instrument relatif au traitement national, déclarations et décisions sur l'investissement international.	Oui, instrument relatif au traitement national (et Codes pour les membres).	Antérieurement 4 pays par an, mais activité suspendue depuis 1995.	Le FMI participe aux réunions CIMT.
Corruption	Toutes les parties à la Convention sur la lutte contre la corruption (c'est-à-dire l'ensemble des pays membres plus un certain nombre de non membres).	Oui, convention et recommandation.	Trois/quatre par an.	Le FMI, la BIRD, l'OMC et le Conseil de l'Europe participent aux réunions du Groupe de travail sur la corruption.

Activité	Pays couverts	Est-elle menée en fonction d'impératifs d'action/principes directeurs explicites et convenus d'un commun accord ?	Périodicité	Participation d'autres organisations internationales
Surveillance des évolutions des marchés financiers	Pays membres et non membres.	Non	Permanent.	Le FMI, la BIRD, la BRI et l'OMC participent aux réunions du Comité des marchés financiers.
Gestion de la dette publique et marchés des titres d'État	Pays membres et certains non membres.	Non	Deux fois par an.	FMI, Banque mondiale, BRI.
Assurances et régimes privés de retraite	Pays membres.	Non	Deux fois par an.	
Suivi des changements structurels et des mesures de réforme sur les marchés des assurances	Pays membres.	Oui, codes de l'OCDE.	*Ad hoc.*	L'OMC participe aux réunions du Comité des assurances.
Suivi des politiques de privatisation et de leur mise en œuvre	Pays membres et certains non membres.	Non	Deux fois par an.	Le FMI et la BIRD participent aux réunions du Réseau de privatisation.
Suivi de l'application du Modèle de convention fiscale de l'OCDE concernant le revenu et la fortune	Pays membres et non membres dans le cadre du FEME.	Oui, modèle de l'OCDE.	En cours.	Le FMI participe aux réunions du Comité des affaires fiscales.
Suivi de l'application des principes de l'OCDE en matière de prix de transfert	Pays membres.	Oui, recommandation de 1995.	Permanent.	Le FMI participe aux réunions du Comité des affaires fiscales.
Suivi de la mise en œuvre de la Recommandation sur la déductibilité fiscale des pots-de-vin	Toutes les parties à la Convention anti-corruption.	Oui, recommandation et manuel sur les pratiques exemplaires.	Trois/quatre par an.	Le FMI participe aux réunions du Comité des affaires fiscales.

Activité	Pays couverts	Est-elle menée en fonction d'impératifs d'action/principes directeurs explicites et convenus d'un commun accord ?	Périodicité	Participation d'autres organisations internationales
Suivi de l'application de la Recommandation de 1998 sur la lutte contre la concurrence fiscale dommageable	Pays membres et non membres.	Oui	A démarré en 1998 ; en cours.	Le FMI participe au Forum.
Cadre pour l'imposition du commerce électronique	Pays membres et non membres.	Oui, recommandation ministérielle de 1998.	En cours.	OMC.
Examens de la réforme de la réglementation dans l'optique de la concurrence Chapitre sur la concurrence Chapitre sur les télécommunications Chapitre sur l'électricité	Pays membres.	Programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation (mandat ministériel de 1997).	Quatre par an.	La BIRD, l'OMC et la CNUCED participent aux réunions du Comité du droit et de la politique de la concurrence (CLP).
Concurrence : examens de la réglementation par secteur	Pays membres et non membres.	Mandat du Groupe de travail n^{0} 2 du Comité du droit et de la politique de la concurrence.	Permanent.	La BIRD, l'OMC et la CNUCED participent aux réunions du CLP.
Lutte contre les ententes injustifiables	Pays membres et non membres.	Recommandation du Conseil de 1998.	Permanent.	La BIRD, l'OMC et la CNUCED participent aux réunions du CLP.
Coopération internationale en matière de pratiques anticoncurrentielles	Pays membres.	Recommandation du Conseil de 1995.	Permanent.	La BIRD, l'OMC et la CNUCED participent aux réunions du CLP.
Science, technologie, industrie				
Acier-suivi des marchés, des échanges et des politiques dans le domaine de la sidérurgie	Pays membres et non membres.	Non	Permanent.	

Activité	Pays couverts	Est-elle menée en fonction d'impératifs d'action/principes directeurs explicites et convenus d'un commun accord ?	Périodicité	Participation d'autres organisations internationales
Perspectives des communications	Tous les pays membres.	Directive de l'UE, Accord de l'OMC sur les services de télécommunications de base.	Biennal.	OMC, UIT.
Perspectives des technologies de l'information	Tous les pays membres.	Non	Biennal.	
Inventaire des mesures de protection de la vie privée	Tous les pays membres.	Oui, lignes directrices de l'OCDE de 1980 régissant la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données de caractère personnel.		
Inventaire des approches à l'égard de l'authentification et de la certification	Tous les pays membres.	Non		
Inventaire des mesures de contrôle appliquées aux technologies de la cryptographie	Tous les pays membres.	Non		
Examen des pratiques exemplaires dans le domaine de la politique de l'innovation et de la diffusion des technologies dans le cadre de l'Étude sur l'emploi	Tous les pays membres.	Non	Environ tous les deux ans.	
Examen des pratiques exemplaires dans le domaine des politiques relatives aux PME (GT sur les PME)	Tous les pays membres.	Oui	Environ tous les deux ans.	

Activité	Pays couverts	Est-elle menée en fonction d'impératifs d'action/principes directeurs explicites et convenus d'un commun accord ?	Périodicité	Participation d'autres organisations internationales
Indicateurs pour le changement structurel et les comparaisons internationales de la compétitivité industrielle	Tous les pays membres.	Non	Environ tous les deux ans.	
Perspectives de la science, de la technologie et de l'industrie	Pays membres et certains non membres.	Non	Biennal	Le Rapport mondial sur la science publié par l'UNESCO couvre les évolutions récentes dans le domaine de la science, mais ne vise pas explicitement à assurer une fonction de suivi et de surveillance.
Incidence de l'IDE sur les échanges, l'activité économique et la performance	Pays membres.	Non	Permanent.	OMC.
Construction navale : suivi de la demande et de l'offre sur le marché mondial de la construction navale	Pays membres et non membres.	Non	Permanent.	
Transports maritimes : dispositions pour le suivi des mesures d'aide accordées par les pays membres à leur industrie des transports maritimes	Tous les pays membres.	Non	Permanent.	

Activité	Pays couverts	Est-elle menée en fonction d'impératifs d'action/principes directeurs explicites et convenus d'un commun accord ?	Périodicité	Participation d'autres organisations internationales
Éducation, emploi, travail, affaires sociales				
Perspectives de l'emploi – analyse des évolutions et des politiques du marché du travail	Pays membres, de temps à autre certains pays non membres sont également pris en compte.	Non, bien que les recommandations de l'Étude sur l'emploi occupent une place prépondérante.	Annuel.	La Commission européenne publie un Rapport annuel sur l'emploi en Europe et le BIT publie généralement tous les ans un Rapport sur l'emploi dans le monde. De temps à autre, des réunions sont organisées avec le BIT et la Commission européenne pour examiner les thèmes qui seront traités à l'avenir dans les trois publications.
Les politiques actives du marché du travail et leurs interactions avec le service public de l'emploi – examens par pays et examens comparatifs	Pays membres.	Oui, élaboration et mise en œuvre des recommandations pertinentes de l'Étude sur l'emploi.	Permanent.	Le BIT a commencé à examiner les politiques du marché du travail de certains pays et le Conseil de l'Union européenne pratique une forme de surveillance dans le cadre de ses lignes directrices et des plans nationaux pour l'emploi.
Suivi des politiques de santé	Pays membres.	Non	Collecte annuelle des données et examens périodiques.	Utilise les sources de l'OMS et constitue une référence pour les travaux de l'OMS concernant les non membres.

Activité	Pays couverts	Est-elle menée en fonction d'impératifs d'action/principes directeurs explicites et convenus d'un commun accord ?	Périodicité	Participation d'autres organisations internationales
Suivi des tendances de la politique sociale – l'aide sociale	Pays membres ; examens thématiques de groupes de pays membres.	Oui, recommandations de l'Étude sur l'emploi et mandat ministériel de 1998 sur la politique sociale.	Annuel.	
Systèmes de prestations et incitations au travail	Pays membres.	Oui, recommandations de l'Étude sur l'emploi et mandat ministériel de 1998 sur la politique sociale.	Bi-annuel.	La Commission européenne pourrait entreprendre des travaux similaires.
Tendances des migrations internationales et des politiques migratoires	Pays membres et certains non membres.	Non	Annuel.	Oui : statistiques (avec les Nations Unies et Eurostat) ; marchés du travail (BIT) ; réfugiés (HCR et OIM).
Éducation – examens des politiques d'éducation.	Pays membres et certains non membres.	Pour l'essentiel dans le cadre du mandat sur l'apprentissage à vie confié au Comité de l'éducation par la réunion Ministérielle de 1996, et recommandations de l'Étude sur l'emploi.	Permanent.	Les examens des politiques des pays non membres d'Europe centrale et orientale et de la Fédération de Russie sont utilisés et souvent étayés par la Banque mondiale, l'Union européenne et la Fondation européenne pour la formation.
Éducation – examens thématiques	Pays membres.	En rapport avec les thèmes identifiés.	*Ad hoc.*	
Analyse des politiques d'éducation – analyse des évolutions et des enjeux dans le domaine de l'éducation et de la formation	Pays membres.	Non	Annuel.	

Activité	Pays couverts	Est-elle menée en fonction d'impératifs d'action/principes directeurs explicites et convenus d'un commun accord ?	Périodicité	Participation d'autres organisations internationales
Regards sur l'éducation – Indicateurs de l'OCDE	Pays membres et certains non membres.	Non	Annuel.	Un vaste exercice est mené en coopération avec la Banque mondiale et l'UNESCO en vue d'élaborer des indicateurs de l'éducation dans le monde.
Le vieillissement des populations – mesures à prendre	Pays membres.	Oui, tels qu'énoncés dans « Préserver la prospérité dans une société vieillissante ».	Premier rapport de suivi pour le Conseil au niveau des ministres en 2000.	BIT, Banque mondiale, associés à l'élaboration de lignes directrices mais pas aux activités de surveillance.
Alimentation, agriculture, pêcheries				
Suivi et évaluation des politiques agricoles	Pays membres.	Oui, Principes adoptés en 1987 et mandat défini par les ministres de l'Agriculture en 1998.	Annuel.	L'OMC et la FAO s'y intéressent.
Suivi et évaluation des politiques agricoles dans les économies émergentes et en transition	Certains pays membres.	Non	Annuel.	Idem.
Examens des politiques agricoles de certains pays non membres	Certains pays non membres.	Non	*Ad hoc.*	Idem.
Pêcheries – examen annuel	Pays membres et observateurs.	Non	A partir de 1999 : établissement de statistiques tous les ans et élaboration d'un rapport sur les politiques tous les deux ans.	Idem.

Activité	Pays couverts	Est-elle menée en fonction d'impératifs d'action/principes directeurs explicites et convenus d'un commun accord ?	Périodicité	Participation d'autres organisations internationales
Service développement territorial				
Suivi des évolutions régionales	Pays membres.	Non	Permanent.	Les travaux sur les indicateurs territoriaux sont financés partiellement par la Commission de l'Union européenne qui les utilise directement dans ses analyses.
Examens des politiques régionales	Pays membres et certains non membres.	Non	*Ad hoc.*	
Examens des politiques urbaines	Pays membres.	Non	*Ad hoc.*	
Examens de suivi de la gestion publique au niveau des zones rurales et des régions	Pays membres.	Non	Tous les deux ans.	
Agence pour l'énergie nucléaire				
Examens par les pairs des programmes et des systèmes de gestion des déchets radioactifs	Pays membres de l'AEN.	Non	*Ad hoc.*	AIE.
Agence internationale de l'énergie				
Examens approfondis par pays des politiques énergétiques	Pays membres de l'AIE.	Objectifs communs AIE	Tous les pays membres, tous les 4 ans.	AEN.

Source : OCDE.

Annexe B

Quelques exemples d'examen par les pairs en place à l'OCDE

A. Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (Comité EDR) – Principaux éléments des principes et pratiques concertés*

1. *Responsabilités et rôles respectifs du Comité EDR et du Secrétariat*

Dans l'exercice de son mandat, le Comité EDR a les responsabilités interdépendantes suivantes :

- se réunir pour examiner l'évolution et les politiques économiques de chacun des pays membres ;
- examiner et modifier au besoin le projet d'Étude établi pour chaque pays membres et en approuver la version finale avant publication ;
- exercer une surveillance multilatérale et faire rapport, le cas échéant, aux autres organes de l'Organisation.

Le Secrétariat établit, à l'intention du Comité EDR, un projet d'Étude pour chaque pays examiné. Ce projet est ensuite débattu et révisé. L'Étude, publiée sous la responsabilité du Comité lui-même, représente ainsi le consensus de tous les pays membres de l'OCDE.

2. *Planification des Études*

Les examens par pays doivent avoir lieu suivant un cycle régulier afin de permettre une bonne surveillance, et l'intervalle maximal entre deux examens ne doit pas, normalement, dépasser 18 mois, bien que pour certains pays des examens annuels soient importants.

* Les Principes et pratiques concertés du Comité d'examen de situations économiques et des problèmes de développement ont vu le jour en 1998 et ont depuis lors fait l'objet de plusieurs révisions, dont la dernière a été approuvée en juillet 2002. Les principaux éléments de ces principes et pratiques reproduits dans la présente annexe concernent uniquement le fonctionnement du processus d'examen mais dans le document lui-même sont également fournies des informations sur l'organisation interne du Comité et sur la structure-type des Études et les questions qu'on souhaite y voir abordées.

Afin de faciliter l'élaboration du projet d'Étude, le Secrétariat de l'OCDE se rend dans le pays membre pour s'entretenir avec de hauts fonctionnaires, des experts et les principaux acteurs économiques. Il établit un « questionnaire » écrit afin d'aider les autorités à se préparer pour les réunions.

Chaque fois que possible, les autorités doivent fournir des réponses écrites et des documents de référence au Secrétariat avant le début de la mission. La qualité du projet d'Étude du Secrétariat dépend pour beaucoup de la coopération des autorités dans la communication de toutes les informations pertinentes en temps voulu.

3. *Documentation et préparation pour l'examen*

Le Secrétariat établit le projet d'étude, qui est communiqué au pays examiné en même temps qu'à tous les pays membres.

L'Étude doit viser à apporter le maximum de valeur ajoutée au pays examiné, aux autres pays membres et au grand public

- en aidant à faire mieux comprendre la situation économique du pays et les principaux enjeux auxquels il est confronté ;
- en enrichissant le débat de politique économique, dans le pays et au plan international ;
- en indiquant des moyens d'améliorer les résultats d'ensemble.

Toute l'Étude doit être centrée sur les mesures que les autorités peuvent prendre pour améliorer les résultats économiques. Elle doit aussi faire ressortir les aspects de l'action gouvernementale et du cadre institutionnel qui sont les plus importants pour les résultats économiques, même si ces aspects ne figurent pas dans le programme de réformes des autorités.

Les recommandations d'action doivent être bien ciblées, énoncées avec précision et constructives et elles doivent porter sur tous les principaux enjeux de la politique économique. Si des solutions de pis-aller sont recommandées, elles doivent être clairement présentées comme telles.

L'Étude doit exposer la suite donnée aux recommandations formulées par le Comité dans les Études précédentes (surtout en ce qui concerne les questions structurelles), présenter dans leurs grandes lignes les mesures qui ont été prises le cas échéant ou proposer les modifications que le Comité pourrait apporter aux recommandations précédentes.

Des comparaisons internationales et des analyses empiriques doivent être utilisées chaque fois que possible car elles constituent un élément important de la valeur ajoutée que l'OCDE apporte aux pays membres. Les enseignements tirés de l'expérience des autres pays en matière de politique économique peuvent être particulièrement utiles. Les Études exploitent et intègrent aussi, au besoin, les analyses établies pour d'autres comités.

Une Note sur les questions à examiner est établie pour chaque examen par le Secrétariat, en étroite consultation avec les pays examinateurs. La note identifie les principaux thèmes autour desquels l'examen de chaque projet d'*Étude économique* doit s'articuler.

4. *L'examen proprement dit*

L'examen a plusieurs objectifs :

- évaluer la situation et la politique économique du pays examiné, de même que les principaux objectifs et les mesures prises pour les réaliser ;
- formuler des recommandations sur les politiques en question et déterminer la suite donnée aux recommandations formulées dans les précédentes Études ;
- donner au Secrétariat des directives pour établir une version modifiée de l'*Étude économique* en fonction des conclusions du Comité.

Si le Secrétariat anticipe un risque de perturbation de l'activité économique, le Comité compte sur lui pour attirer l'attention sur les difficultés à venir.

Le Chef de la délégation du pays examiné prononce une brève déclaration introductive qui porte sur les thèmes macroéconomiques et structurels. Cette déclaration doit :

- comporter une brève mise à jour des principaux faits nouveaux intéressant la situation ou la politique économique depuis l'achèvement du projet d'*Étude économique* ;
- recenser les points essentiels de désaccord avec le projet d'évaluation et de recommandations et avec l'analyse présentée dans le corps du texte.

Les deux pays examinateurs sont invités à entamer l'examen de chaque partie de la Note sur les questions à examiner, qui met en évidence pour tous les participants les aspects les plus importants et soulève certains points spécifiques. Le pays examiné est ensuite invité à répondre aux observations et aux questions des examinateurs.

Après les observations et les questions des examinateurs et les réponses qui y ont été apportées, la discussion s'ouvre aux autres membres du Comité, qui peuvent formuler de brèves observations ou poser d'autres questions, auxquelles les représentants du pays examiné sont invités à répondre. A la fin de chaque partie de la discussion, le Secrétariat a la possibilité de répondre à des questions soulevées au cours du débat et aux questions précises qui lui sont posées.

A la fin de l'examen, le président tire les conclusions essentielles concernant les principales questions de politique économique et les principales modifications à apporter au projet d'*Étude économique*. Une plus

ample discussion au sein du Comité peut ensuite être nécessaire pour arriver à un consensus. Les conclusions du président doivent servir de guide pour la nouvelle rédaction de l'Étude.

5. *Approbation et publication de l'Étude*

Le lendemain de la réunion est consacré à des discussions bilatérales entre le pays examiné et le Secrétariat, pour leur permettre de s'entendre sur la rédaction des principaux chapitres de l'Étude, compte tenu des débats du Comité, tels qu'ils sont reflétés dans les conclusions du président.

Après accord entre le pays examiné et le Secrétariat sur les modifications à apporter au texte, la version révisée du chapitre Évaluation et Recommandations et toutes les parties du corps de l'Étude qui ont fait l'objet de révisions de fond importantes sont soumis de nouveau au Comité pour approbation. Les autres délégations sont invitées, à ce stade, à faire connaître leurs réactions au Comité si elles estiment que le projet révisé ne donne pas une vue équilibrée des débats du Comité.

L'Étude est préparée pour publication dans les meilleurs délais après que le Comité a approuvé les modifications finales et elle fait initialement l'objet d'une diffusion sous forme électronique ou sur papier selon les cas. Les pays membres s'engagent à œuvrer avec le Secrétariat en vue de régler rapidement, et si possible dans les deux semaines qui suivent l'examen, tous les détails qui ne le sont pas encore, afin de faciliter la procédure de publication.

Au moment de la parution de l'Étude, une Synthèse (reprenant la partie Évaluation et Recommandations) est diffusée dans les deux langues officielles de l'Organisation, ainsi que dans d'autres langues sous réserve que les pays intéressés aient pris les dispositions à cet effet. Le Secrétariat se tient à la disposition de la presse lors de la publication de l'Étude.

B. Comité d'aide au développement (CAD) – Note d'information à l'intention des participants aux examens par les pairs

(Soucieux de préserver la pertinence de son processus d'examen par les pairs pour les pays membres, le CAD soumet celui-ci à des évaluations régulières. Le texte qui suit pourrait être modifié début 2003 au vu des résultats d'une enquête en cours auprès des utilisateurs des examens de l'aide et des décisions que prendra le CAD quant aux suites à donner aux conclusions et recommandations se dégageant de cet exercice.)

1. *Le processus d'examen par les pairs du Comité d'aide au développement*

Le Comité d'aide au développement se veut une instance au sein de laquelle les donneurs bilatéraux peuvent échanger des données d'expérience et aborder des questions qui les intéressent ou les préoccupent tous. Son objectif fondamental est de contribuer à une amélioration permanente des efforts déployés par ses membres dans tous les domaines de l'aide au développement, grâce à la mise en commun de pratiques optimales et au renforcement de la coordination et de la collaboration. Afin de favoriser l'apprentissage, le CAD procède à intervalles réguliers (tous les 3 à 4 ans en moyenne) à l'examen et l'évaluation du système de coopération pour le développement de chacun de ses membres. Son but est en l'espèce de favoriser une amélioration continue des pratiques en matière de coopération pour le développement dans un environnement complexe en mutation rapide. Chaque examen débouche sur des recommandations et suggestions, et un suivi est prévu afin de s'assurer que les enseignements dégagés se traduisent effectivement par une amélioration des pratiques sous-tendant les programmes et politiques des membres en matière de coopération pour le développement.

Les examens par les pairs ont pour principaux objectifs de :

- permettre un suivi des politiques et programmes des membres du CAD en matière de coopération pour le développement, et aussi en évaluer l'efficacité et apprécier les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus au regard des grands objectifs et principes convenus au sein du CAD ainsi que des objectifs fixés à l'échelon national ;
- contribuer à améliorer la performance individuelle et collective en matière d'aide, sur un plan aussi bien qualitatif que quantitatif ;
- mettre des rapports comparatifs et des analyses crédibles à la disposition du grand public dans les pays de l'OCDE, et de la communauté internationale ;
- recenser des pratiques optimales, partager des données d'expérience et faciliter la coordination.

2. *Le rôle des pairs*

Pour chaque examen, le Secrétariat, en consultation avec le CAD, choisit deux membres pour assumer le rôle d'« examinateurs ». Ceux-ci peuvent se faire représenter par leurs délégués au CAD ou par des agents des services centraux ou de missions locales de leur organisme d'aide. Les examinateurs font partie intégrante de l'équipe chargée de l'examen, laquelle englobe également des membres du Secrétariat et le président du CAD. Ils sont considérés comme les représentants du CAD dans son ensemble et ont pour

mission de contribuer au processus d'examen par les pairs et d'en retirer des enseignements. Ils sont supposés jouer un rôle actif à toutes les étapes du processus : planification, visites sur le terrain et dans la capitale du pays examiné, établissement du rapport d'examen, du document récapitulant les questions à approfondir à l'occasion de la réunion consacrée à l'examen et du communiqué de presse du président. Ce sont également eux qui assurent la conduite des débats pendant la réunion consacrée à l'examen.

3. *Calendrier*

En moyenne, un examen par les pairs s'étale sur six mois, du stade de la planification et de la recherche d'informations jusqu'à la réunion consacrée à l'examen par les pairs proprement dit, qui se tient au siège de l'OCDE. Compte tenu du nombre d'acteurs que fait intervenir le processus et des problèmes logistiques qui en découlent, il n'est pas toujours possible de respecter exactement le calendrier estimatif préétabli. De ce fait, l'échéancier qui est fourni ici des différentes activités doit être regardé comme purement indicatif, l'ordre de ces activités et leur durée pouvant varier en fonction de la situation.

4. *Déroulement d'un examen*

Pour les représentants des examinateurs et du membre examiné, le processus d'examen comprend sept phases bien distinctes : *i)* la préparation ; *ii)* des visites sur le terrain ; *iii)* une visite dans la capitale du pays examiné ; *iv)* la réunion consacrée à l'examen ; *v)* une séance de finalisation du texte ; *vi)* la publication ; et *vii)* le suivi. Les examinateurs, le pays examiné et le Secrétariat entretiennent des relations suivies tout au long du processus. Le calendrier type d'un examen par les pairs est récapitulé à la fin de la présente annexe.

i) Préparation

Dès que le pays qui fera l'objet d'un examen a été sélectionné et que la date de la réunion consacrée à cet examen a été arrêtée, les autorités compétentes en sont averties. Le Secrétariat choisit ensuite les examinateurs et une réunion est organisée entre l'équipe chargée de l'examen et des représentants du pays examiné pour étudier les dispositions à prendre.

Le pays examiné est invité à communiquer au Secrétariat tous les documents qui peuvent se révéler utiles, documents qui doivent être rédigés dans une des langues officielles de l'Organisation (anglais ou français). Tous les membres du CAD remettent en outre un mémorandum chaque année, habituellement vers la mi-juillet. En lieu et place de mémorandum, ils peuvent transmettre leur rapport annuel, sous réserve que celui-ci respecte la présentation convenue par le CAD pour les mémorandums.

ii) Visites sur le terrain

Objet : Les visites sur le terrain visent à donner un aperçu de la manière dont les politiques sont mises en œuvre sur le terrain. Ces brèves missions n'ont pas pour but d'apprécier de façon approfondie la pertinence et l'efficacité du programme défini par le membre examiné dans le pays en question, ni d'évaluer des projets particuliers. L'équipe chargée de l'examen ne doit pas chercher à cerner les problèmes spécifiques auxquels se heurte le pays visité et les moyens par lesquels le membre examiné s'applique à y apporter des solutions adaptées mais tenter de mettre en évidence des caractéristiques générales ou systémiques, qui valent également ailleurs, et des méthodes de coopération pour le développement adoptées par le pays examiné.

Nombre : Actuellement, une ou deux visites sur le terrain sont effectuées dans le cadre de chaque examen, auxquelles participent habituellement deux membres du Secrétariat et un ou plusieurs représentants des pays examinateurs. Au moins une visite sur le terrain est prévue avant la visite dans la capitale du pays examiné afin que les examinateurs disposent d'éléments concrets pour alimenter leurs échanges de vues avec les services centraux du pays examiné.

Durée : Le temps imparti à chaque visite, habituellement environ une semaine, se répartit entre les voyages et des rencontres avec une multitude d'acteurs, parmi lesquels des fonctionnaires du pays partenaire, des bénéficiaires des projets, des représentants de la société civile et d'autres donneurs présents dans le pays. Souvent un compte rendu de mission, intégrant les conclusions de la visite sur le terrain, est établi par un ou plusieurs membres de l'équipe chargée de l'examen ; ce compte rendu est habituellement diffusé séparément ou inclus sous forme d'annexe au rapport publié de l'examen par les pairs. Lorsque deux visites sur le terrain sont effectuées, elles se déroulent généralement dans des régions différentes et sont structurées de manière à refléter le contenu du programme d'aide du pays examiné.

Séquence des opérations :

1. *Choix du pays et financement :* En consultation avec le Secrétariat, le membre examiné choisit, sur la base de diverses considérations, le pays où sera effectuée une visite dans le cadre de l'examen, lequel doit être représentatif de son programme de coopération pour le développement. La participation du Secrétariat à des visites sur le terrain n'étant pas prévue dans le budget de l'OCDE, il est en outre demandé au pays examiné de prendre ces frais à sa charge.
2. *Documentation :* Une fois décidé le pays où sera effectuée une visite, le membre examiné fournit aux examinateurs et au Secrétariat toutes les informations utiles sur son programme de coopération avec ce pays,

notamment sa stratégie-pays, les accords bilatéraux conclus, les rapports réguliers, les rapports d'évaluation, les synthèses des rapports financiers. Il doit en outre s'efforcer d'assurer la traduction en anglais ou en français de tous ces documents.

3. *Questionnaire* : Un questionnaire est adressé au pays examiné à peu près un mois avant la mission, afin de lui faire savoir les questions qui seront abordées en priorité lors de la visite. La rédaction de ce questionnaire relève de la responsabilité du Secrétariat. Le questionnaire est ensuite communiqué aux examinateurs afin de recueillir leurs observations et suggestions avant d'être envoyé au membre examiné. En même temps que le questionnaire, le représentant du pays examiné reçoit une lettre officielle lui rappelant brièvement en quoi consiste le processus et lui demandant d'organiser des rencontres avec divers acteurs, notamment des agents de sa mission locale, des bénéficiaires, des personnalités locales, et des représentants de la société civile.
4. *Programme* : Le questionnaire permet de mettre en évidence les domaines auxquels l'équipe chargée de l'examen entend s'intéresser en priorité et exerce donc une influence déterminante sur les dispositions que doit prendre le pays examiné pour l'organisation de la visite sur le terrain. Un projet de programme est soumis à l'équipe chargé de l'examen bien avant la date prévue de la visite afin que le Secrétariat et les examinateurs puissent donner leur avis et proposer d'éventuels ajustements.
5. *Visite proprement dite* : La mission locale du membre examiné se charge de l'organisation pratique de la visite elle-même, en particulier de la fixation des rendez-vous avec les acteurs locaux, de la programmation des visites sur le site de projets, des réservations d'hôtel, du transport, etc.

Participation et coordination : Préalablement à la visite sur le terrain, l'équipe chargée de l'examen peut tenir une réunion préparatoire afin de définir le rôle qui reviendra à chacun de ses membres. Les tâches précises et le degré d'implication des examinateurs sont décidés au cas par cas en consultation avec le Secrétariat sur la base de diverses considérations telles que leurs compétences dans un domaine particulier, les contraintes de temps, etc. Les examinateurs peuvent être invités à prendre en charge un thème/domaine spécifique, et les questions correspondantes. A la fin de la visite, les conclusions sont débattues entres les membres de l'équipe. Les examinateurs jouent un rôle important dans ce processus auquel leur contribution active est encouragée. Ces conclusions préliminaires sont aussi communiquées au pays examiné, ce qui offre l'occasion de procéder à un échange de vues sur les aspects positifs du programme aussi bien que sur les problèmes qu'il soulève. Cette interaction et cette mise en commun des conclusions de manière ouverte constituent au fond partie intégrante du processus d'examen par les

pairs et jouent un rôle essentiel dans la dynamique d'apprentissage sur laquelle est censé déboucher l'exercice.

iii) Visite dans la capitale du membre examiné

Objet : La visite dans la capitale du pays examiné constitue la principale mission d'observation réalisée par l'équipe chargée de l'examen. Elle couvre tous les aspects du programme du membre examiné et comporte des entretiens/réunions avec tout un éventail d'entités fonctionnelles au sein du ministère/organisme responsable de l'aide. Des rencontres avec des membres du Parlement, de même qu'avec les organismes de coordination des ONG sont également fréquentes à cette occasion. Il arrive aussi que des informations et des critiques utiles soient recueillies auprès d'universitaires et de centres de recherche.

Une seule visite dans la capitale est normalement prévue, mais deux peuvent se révéler nécessaires dans certains cas. Participent en règle générale à ces visites, qui sont habituellement conduites par le directeur ou le directeur adjoint de la Direction pour la coopération pour le développement (DCD) et durent quatre à cinq jours, deux ou trois autres agents du Secrétariat et un ou deux représentants de chaque pays examinateur. Elles débutent et se terminent souvent par un entretien avec le responsable de l'organisme d'aide et comportent habituellement une rencontre avec le ministre de la Coopération pour le développement ou des Affaires étrangères.

Séquence des opérations :

6. *Documentation* : Comme pour les visites sur le terrain, une documentation complète doit être fournie préalablement à la mission, en anglais ou français.
7. *Questionnaire* : La mission dans la capitale est préparée au moyen d'une série de questions établies par le Secrétariat et adressées au préalable au pays examiné. Là encore, les examinateurs sont consultés et ont la possibilité de faire valoir leur point de vue.
8. *Programme* : Le questionnaire permet de mettre en évidence les domaines et problèmes qui retiennent en priorité l'attention de l'équipe chargée de l'examen et doit donc servir de fil conducteur pour l'organisation de la visite. Un projet de programme est soumis à l'équipe chargée de l'examen suffisamment à l'avance pour que ses membres puissent donner leur avis et proposer d'éventuels ajustements.
9. *Réunions préparatoires* : Afin de préparer la visite dans la capitale, les agents intéressés du Secrétariat et les représentants des examinateurs se réunissent parfois pour débattre de considérations générales et de l'organisation de la mission et, si nécessaire, assigner des tâches précises à chaque membre de l'équipe.

10. *Visite proprement dite :* Les services centraux de l'organisme d'aide du membre examiné se chargent de l'organisation pratique de la visite elle-même, en particulier de la fixation des rendez-vous avec les acteurs intéressés, des réservations d'hôtel, du transport, etc.

Participation et coordination : A l'issue de la visite, les premières conclusions à en tirer sont débattues entre les membres de l'équipe et présentées aux représentants du pays examiné lors d'une réunion de fin de mission au cours de laquelle celui-ci peut faire valoir son point de vue et apporter des éléments complémentaires.

iv) Réunion consacrée à l'examen par les pairs, à Paris

Déroulement général : L'apogée du processus d'examen est constitué par la réunion consacrée à l'examen par les pairs proprement dit, qui se tient au siège de l'OCDE à Paris et au cours de laquelle l'équipe chargée de l'examen présente ses conclusions et le CAD formule des recommandations à l'intention du membre examiné. Cette réunion dure une journée complète et est suivie d'une séance de finalisation du texte au cours de la matinée du lendemain. La note sur les principales questions pour l'examen sert de trame aux échanges de vues et énonce les questions auxquelles le membre examiné sera appelé à répondre (en règle générale les délégués auprès du CAD assistent à la réunion, où ils peuvent poser d'autres questions). Le projet de principales conclusions et recommandations du CAD, le projet de rapport du Secrétariat, les comptes rendus des visites sur le terrain et le projet de communiqué de presse y sont également débattus.

Préparation : Le Secrétariat tient une réunion préparatoire avec les examinateurs et le président du CAD peu avant l'examen, habituellement la veille. Celle-ci a pour objet de régler les questions générales d'ordre pratique liées à l'organisation de la réunion consacrée à l'examen et de répartir entre les examinateurs la présentation des questions à examiner.

Rôle du président du CAD : Le président du CAD conduit la réunion consacrée à l'examen par les pairs.

Rôle des examinateurs : Les examinateurs sont chargés de présenter les problèmes et interrogations recensés dans le document sur les principales questions à examiner. Ils doivent se préparer soigneusement, sur la base de la documentation qui leur a été fournie et se procurer des éléments d'information complémentaires auprès de leur capitale et de leurs missions locales, afin d'être en mesure de participer activement à plusieurs séries de questions-réponses.

Rôle du Secrétariat : Le Secrétariat étant représenté au sein de l'équipe chargée de l'examen, il apporte un soutien aux examinateurs qui présentent les questions au pays examiné.

Rôle du membre examiné : La délégation du pays examiné est normalement conduite par le Chef du ministère/organisme compétent ou son adjoint et englobe d'autres agents intéressés de cette institution, y compris son Délégué au CAD. Le membre examiné doit communiquer au Secrétariat et aux examinateurs la liste de ses représentants avant la réunion.

Rédaction : Le Secrétariat assure la rédaction du rapport d'examen (qui comporte deux sections), des comptes rendus des visites sur le terrain, du document récapitulant les principales questions à examiner et du communiqué de presse du président du CAD. Il arrive que les comptes rendus de visites sur le terrain soient établis par des examinateurs, et ceux-ci apportent régulièrement leur contribution au rapport, exposant leur opinion sur des points précis dans des sections séparées. Les examinateurs fournissent aussi une contribution substantielle pour l'élaboration du document récapitulant les questions à poser au membre examiné lors de la réunion consacrée à l'examen. Dans l'idéal, les examinateurs devraient jouer le premier rôle dans la préparation du document sur les questions à examiner.

Avant la diffusion du projet de rapport du Secrétariat sur le système d'information en ligne de l'OCDE (OLIS) (trois à quatre semaines avant la réunion consacrée à l'examen), une première version en est présentée d'abord aux examinateurs (une semaine), puis aux autorités du membre examiné pour vérification des informations d'ordre factuel (une semaine) et enfin au Chef de la Division des examens des politiques d'aide et au directeur de la DCD pour approbation finale.

Documentation présentée à la réunion : En résumé, la documentation présentée pour chaque examen se compose des éléments suivants :

- Le **mémorandum** ou le dernier **rapport d'activité/rapport annuel** établi par le membre du CAD examiné. Ce document, qui est soumis chaque année par chaque membre du CAD, habituellement vers la mi-juillet, est une source importante d'information pour l'élaboration du rapport du CAD.
- Le **Rapport de l'examen par les pairs** établi par le Secrétariat en consultation avec les examinateurs. Il comporte deux sections :
  - Projet des principales conclusions et recommandations du CAD, où sont résumées les principales conclusions de l'équipe chargée de l'examen et formulées des recommandations de principe au nom du CAD.
  - L'intégralité du rapport du Secrétariat.
- Les **comptes rendus des visites sur le terrain** rédigés par le Secrétariat ou un examinateur. Ceux-ci peuvent être diffusés à part ou intégrés dans le rapport du Secrétariat sous forme d'encadrés.
- La **Note sur les principales questions pour l'examen** élaborée par le Secrétariat et les examinateurs et préalablement avalisée par le président

du CAD. Elle sert de trame aux échanges de vues pendant la réunion et met noir sur blanc les questions auxquelles le membre examiné est appelé à répondre. Elle est mise sur OLIS deux à trois semaines avant la réunion.

- Le **communiqué de presse** diffusé par le président du CAD à l'issue de la réunion consacrée à l'examen par les pairs proprement dit. Un projet de communiqué est établi une semaine environ avant la réunion. Il est ensuite débattu par les représentants du membre examiné, les examinateurs et est éventuellement modifié pour tenir compte de ce qui est ressorti des échanges de vues après la réunion. Dès que la version finale a été mise au point et approuvée par le président du CAD, elle est publiée et affichée sur le site Internet de l'OCDE.
- L'**ordre du jour**, qui contient la liste des documents sous-tendant l'examen et expose l'organisation générale de la réunion.

v) Finalisation du texte

Après la réunion consacrée à l'examen par les pairs, se tient une séance de rédaction, généralement dans la matinée du lendemain, au cours de laquelle les observations éventuellement formulées pendant la réunion du CAD sont incorporées dans les principales conclusions et recommandations. Sont également apportées au Rapport du Secrétariat les corrections qui en résultent. Participent à cette séance de rédaction, les examinateurs, les représentants du membre examiné et le Secrétariat.

La séance de rédaction n'est pas destinée à permettre la négociation du texte avec le Secrétariat et les examinateurs. Les changements apportés à quelque document que ce soit doivent être d'ordre purement factuel. Toutes les autres modifications proposées sont certes examinées, mais pas forcément adoptées. Par souci de transparence, tout désaccord concernant le langage utilisé ou les conclusions et recommandations des examinateurs doit être exprimé pendant la réunion elle-même afin que seuls soient pris en considération les points que les autres membres jugent bon de retenir.

vi) Publication

Le rapport final est publié dans les Dossiers du CAD et peut faire l'objet d'une publication distincte (pré-publication). Les Dossiers du CAD paraissent tous les trois mois. Les pré-publications sont réalisées à la demande. Il revient au membre examiné de régler avec la Direction des relations extérieures et de la communication (PAC) de l'OCDE tous les détails de la commande de pré-publications, en précisant le nombre d'exemplaires qu'il souhaite dans chaque langue. Le traitement d'une telle commande demande environ six à huit semaines.

Vue d'ensemble du processus des examens de l'aide du CAD

Horizon temporel Phases du processus	6 mois Préparation	5/4 mois Visite(s) sur le terrain	4/3 mois Visite dans la capitale	0 Réunion consacrée à l'examen par les pairs	1 jour Séance de rédaction
Documentation	Mémorandum[1]	Questionnaire[1] Compte rendu de mission[2]	Questionnaire[1]	Mémorandum[1] Principales conclusions[2] Corps du rapport[3] Comptes rendus de mission[4] Note sur les principales questions[5] Communiqué de presse[6]	Principales conclusions[1] Communiqué de presse[2] Corps du rapport[3]
Rôle du président du CAD				Préside la réunion Assume la responsabilité du communiqué de presse	
Rôle du Secrétariat	Choisit les examinateurs Consulte les examinateurs	Rédige le questionnaire Conduit la mission Rédige le compte rendu	Rédige le questionnaire Conduit la mission	Apporte un soutien aux examinateurs	Examine les modifications proposées
Rôle des examinateurs		Examinent et commentent les projets de questionnaire et de compte rendu Participent à la mission	Examinent et commentent le projet de questionnaire Participent à la mission	Conduisent les débats sur la base de la note récapitulant les principales questions à examiner	Examinent les modifications proposées
Rôle du membre examiné	Soumet la documentation voulue	Choisit la destination des visites Prépare le programme Organise les rencontres avec les acteurs intéressés		Répond aux questions des examinateurs et des autres membres du CAD	Présente des informations d'ordre factuel justifiant des modifications/ajouts aux principales conclusions et au corps du rapport

Notes concernant le calendrier de diffusion des documents :

1. **Mémorandum :** Soumis chaque année par tous les membres du CAD, vers la mi-juillet.
2. **Questionnaires** (visites sur le terrain et dans la capitale) : Adressés aux interlocuteurs intéressés 4 à 8 semaines avant la visite.
3. **Compte rendu de mission :** Normalement rédigé dans les 6 à 8 semaines après la visite.
4. **Rapport** (y compris les Principales conclusions et recommandations) : Mis sur OLIS environ 3 à 4 semaines avant la réunion.
5. **Note sur les principales questions :** Mise sur OLIS environ 3 à 4 semaines avant la réunion.
6. **Communiqué de presse :** Diffusé le jour de la réunion ou le lendemain sous la responsabilité du président du CAD.

vii) Suivi

Six à dix-huit mois après la tenue de la réunion consacrée à l'examen, le président du CAD, parfois accompagné de représentants du Secrétariat, se rend dans la capitale du pays examiné. Cette visite de suivi a pour but de faire le point sur la mise en œuvre des recommandations formulées lors de la réunion. Le membre examiné se charge de l'organisation de la visite et doit présenter toutes les informations utiles sur les mesures prises ou prévues suite à l'examen.

C. Examens des performances environnementales

1. *Le programme d'examens des performances environnementales de l'OCDE : pourquoi ?*

Mandat

Le mandat du programme découle de la réunion des ministres de l'Environnement de l'OCDE (Paris, janvier 1991). A cette occasion, les ministres sont convenus « qu'il était souhaitable d'examiner de façon plus systématique les performances environnementales des différents pays de l'OCDE visant à répondre aux objectifs nationaux de l'environnement et aux engagements internationaux ». Ils ont également approuvé « la réorientation des efforts de l'OCDE dans le but d'entreprendre des examens des performances environnementales des pays membres ». Ce point de vue a été réitéré par le Conseil de l'OCDE réuni au niveau des ministres en juin 1991, et entériné un mois plus tard au Sommet du G7, à Londres. Le premier cycle d'examens des performances environnementales est désormais achevé avec 33 examens : tous les pays membres et quelques pays non membres comme la Russie.

En 1999, le Comité des politiques d'environnement (EPOC) a approuvé le plan de travail pour un deuxième cycle d'examens. En mai 2001, l'EPOC et le Conseil réunis au niveau des ministres ont adopté une « Stratégie de l'environnement pour les dix premières années du XXIe siècle », dont la mise en œuvre doit faire l'objet d'un suivi par les examens des performances environnementales. En outre, le communiqué de la réunion de mai 2001 du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres appelle l'Organisation à apporter son concours aux gouvernements « en élaborant des indicateurs convenus pour mesurer les progrès accomplis concernant les trois dimensions du développement durable, notamment le découplage de la croissance économique et de la dégradation de l'environnement, afin de les intégrer aux processus d'examen par les pairs menés à l'Organisation dans les domaines économique, social et environnemental ».

Objectifs

L'objectif principal des examens des performances environnementales de l'OCDE est d'aider les pays membres à améliorer leurs performances, individuelles et collectives, en gestion environnementale. Le programme vise essentiellement à :

- aider les différents pays à évaluer et accélérer les progrès accomplis en identifiant les conditions de référence, les tendances, les engagements pris, les dispositifs institutionnels et les capacités d'évaluation existants au plan national ;
- promouvoir un dialogue permanent entre les pays membres, grâce à un mécanisme d'examen par les pairs et le transfert d'informations sur les politiques et pratiques des pays examinés et sur leurs résultats ;
- encourager une plus grande transparence, de la part des gouvernements des pays membres, à l'égard de l'opinion publique, des pays développés comme du reste du monde.

Les efforts sont centrés sur la promotion du développement durable, mettant l'accent sur les évolutions des politiques nationales et internationales en matière d'environnement ainsi que sur l'intégration des décisions économiques, sociales et environnementales.

Exploiter l'expérience de l'OCDE

L'examen des tendances, politiques et performances nationales est une mission fondamentale de l'OCDE et une composante centrale de ses activités. Le programme d'examens des performances environnementales a étendu cette approche à l'environnement.

Il bénéficie de l'expérience et des méthodologies des autres processus d'examens de l'OCDE. Il en diffère toutefois sur un certain nombre de points, notamment :

- le fait que les pays examinateurs collaborent directement avec le Secrétariat à l'élaboration du rapport ;
- le nombre d'examens réalisés chaque année ;
- la présence de représentants des capitales au sein du Groupe de travail sur les performances environnementales (WPEP) ;
- l'organisation de conférences de presse ministérielles (lors de la publication) et la réponse officielle du gouvernement (un ou deux ans plus tard).

2. *Déroulement d'un examen*

Phase préparatoire

Cette phase commence par l'élaboration par le Secrétariat, en consultation avec le pays examiné, du contenu de l'examen, autrement dit le choix des thèmes qui seront traités : des thèmes communs à tous les pays, auxquels s'ajoutent des thèmes spécifiques pour chaque pays.

Le Secrétariat constitue l'équipe chargée de l'examen, laquelle comprend habituellement des experts de trois pays examinateurs, des agents et des consultants éminents de la Direction de l'environnement et, souvent, un observateur (par exemple un représentant d'une autre Direction de l'OCDE, de l'UNECE ou d'un pays non membre).

Cette phase englobe aussi la collecte de données et d'informations par le Secrétariat en coopération avec le pays examiné, ainsi que des consultations avec les membres des bureaux géographiques au sein de l'OCDE. Le recensement périodique accompli par le Groupe sur l'information et les perspectives environnementales (WGEIO) et le corps central d'indicateurs environnementaux élaboré par l'OCDE, apportent des données sur l'environnement harmonisées à l'échelle internationale. D'autres informations et documents utiles et disponibles sont également recueillis auprès du pays examiné et adressés à tous les membres de l'équipe afin qu'ils puissent se familiariser avec la situation de ce pays avant la mission d'examen. Pour le deuxième cycle, un mémorandum est préparé par le pays examiné.

Un document « thèmes à aborder » dans les discussions est élaboré comme agenda de la mission. Il couvre toutes les sessions de la mission. Il est communiqué un mois à l'avance aux participants du pays hôte ce qui facilite la préparation des sessions.

Mission d'examen

Pendant cette phase, l'équipe d'experts rencontre des représentants gouvernementaux et non gouvernementaux du pays examiné, parmi lesquels des experts indépendants, des représentants de l'industrie, des syndicats, des ONG et des collectivités locales. Comme l'équipe est déjà bien informée de la situation du pays examiné, la mission d'examen n'a pas pour but essentiel de recueillir des données factuelles mais de permettre des discussions sur l'évaluation de la performance environnementale. Chaque membre de l'équipe rédige une première version d'un chapitre au cours de la mission. La participation d'experts des pays examinateurs à l'équipe apporte transparence et valeur ajoutée.

La suite du travail de rédaction, de présentation des données (statistiques, tableaux et graphiques, notamment), d'harmonisation et de mise en forme du

projet de rapport dans son ensemble est effectuée par le Secrétariat. Le document est ensuite adressé pour commentaires à tous les experts des pays examinateurs, aux membres de la Direction de l'environnement et à tous les autres services intéressés de l'OCDE. Entre la mission d'examen et la finalisation du document, quatre mois sont nécessaires.

Phase d'examen par les pairs : réunion du WPEP

Le rapport est ensuite envoyé à toutes les capitales six semaines avant la réunion du WPEP, consacrée à l'examen par les pairs. Lors de cette réunion, une journée complète est réservée à l'examen de chaque pays. La délégation du pays examiné est généralement conduite par un ministre adjoint ou le Secrétaire général de l'instance en charge de l'environnement et comprend des représentants d'autres administrations. Les pays examinateurs jouent un rôle d'animateurs en orientant le débat sur tels ou tels aspects de l'examen auquel tous les pays participent. La réunion du WPEP est l'un des deux principaux « produits » du processus d'examen. Compte tenu du deuxième objectif assigné au programme (à savoir promouvoir le dialogue), il n'en est pas dressé de procès-verbal afin d'encourager un échange de vues franc et ouvert. Celui-ci est concentré sur des questions importantes ou délicates. Il contribue à mieux mettre en évidence les tenants et les aboutissants des principaux problèmes traités, et permet de comprendre les raisons pour lesquelles tel ou tel projet de conclusion est contesté, de rechercher un équilibre entre les critiques et les recommandations et d'assurer une certaine équité entre les examens successifs. Les Conclusions et Recommandations sont modifiées et approuvées par le WPEP. Un sous-produit important du programme est le bénéfice qu'en tirent les pays membres en qualité d'examinateurs : leurs experts nationaux ont la possibilité de se procurer des informations de première main sur l'expérience du pays examiné qu'ils pourront exploiter dans leur propre travail.

Phase de publication

La publication du rapport complet, sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE, constitue la dernière étape du processus. Des modifications peuvent être demandées par le pays examiné concernant des points d'ordre factuel uniquement. Le Secrétariat procède aussi à l'actualisation de certaines informations et de certaines données, de même, éventuellement, à quelques changement destinés à aligner le texte sur les Conclusions et Recommandations approuvées par le WPEP.

Les rapports sont destinés en premier lieu aux décideurs, dont un certain nombre prend part aux réunions d'examens par les pairs. Leur rôle est essentiel pour promouvoir le rapport et veiller à ce que soit tiré le meilleur parti des résultats de ces réunions. Les rapports visent également un public

plus large (grand public, ONG, industrie, divers échelons de l'administration) dans le pays examiné, apportant ainsi une contribution au troisième objectif du programme : encourager une plus grande transparence, de la part des gouvernements, à l'égard de l'opinion publique. La publication des rapports est relayée par les médias, à l'intérieur comme à l'extérieur du pays examiné.

Une conférence de presse, généralement animée par le ministre de l'Environnement et à laquelle participe le Secrétariat de l'OCDE, est donnée dans la capitale du pays examiné afin de porter le rapport à l'attention de l'opinion publique et des décideurs. Il est aussi très courant que soient organisés des séminaires à l'occasion de la parution du rapport et que des efforts particuliers soient déployés pour en assurer la diffusion dans la langue nationale.

Phase de suivi

Une grande importance est attachée aux informations en retour des pays sur les suites qu'ils ont données aux recommandations des examens des performances environnementales. Ce retour d'informations peut prendre la forme d'un document formel et volontaire établi par le pays examiné et exposant les « réponses du gouvernement » (à ce jour, deux pays sur trois ont soumis de tels documents) ou d'un rapport oral informel au WPEP (à l'occasion d'une réunion ultérieure).

3. *Cadre de référence*

Stratégie de l'environnement

Les examens évaluent la performance des pays membres au regard des grands objectifs de la « Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les dix premières années du XXIe siècle » tels que les ont définis les ministres de l'Environnement des pays de l'OCDE et le Conseil de l'Organisation en 2001.

Comme on l'a vu dans la section précédente, les rapports incluent des chapitres communs, auxquels s'ajoutent des chapitres et sections spécifiques pour chaque pays. Ils présentent les recommandations approuvées par le WPEP, lesquelles reflètent largement l'ensemble des orientations stratégiques auxquelles ont souscrit les pays membres dans le cadre de tout un éventail de programmes et d'actes du Conseil au sein de l'OCDE ; et aussi le point de vue collectif du WPEP sur la voie à suivre ou des orientations nouvelles adoptées à l'OCDE.

Performances environnementales

Réalisation des objectifs. L'évaluation de la performance environnementale implique, par essence, de vérifier si les objectifs poursuivis ont été atteints. Plus précisément, la performance doit être appréciée selon trois grandes

questions concernant la réalisation des objectifs nationaux et des engagements internationaux :

- dans quelle mesure l'objectif considéré est-il atteint ? Pour évaluer la performance, il est essentiel d'établir une distinction claire entre les intentions, les actions et les résultats, et c'est sur ces derniers qu'il convient de mettre l'accent.
- s'agit-il d'un objectif ambitieux ou modeste ? En d'autres termes, que représente cet objectif lui-même dans le contexte du pays étudié compte tenu notamment de l'état de son environnement passé et présent, de ses dotations en ressources naturelles, de sa structure économique et de son niveau de développement, et de l'évolution démographique ? Les objectifs retenus et les priorités fixées sont le fruit d'un processus de décision faisant intervenir des considérations scientifiques, éthiques et économiques. Les examens des performances environnementales doivent donc intégrer une analyse systématique du contexte (aux plans physique, humain, social, économique, législatif et institutionnel/administratif). Cela introduit un élément de normalisation et de comparabilité dans le processus d'examen.
- les résultats obtenus l'ont-il été au moindre coût ?

Une hiérarchie d'objectifs. Les objectifs environnementaux peuvent être plus ou moins explicites et renvoyer à des engagements de types et de niveaux différents :

- des objectifs de caractère général (préserver et améliorer la qualité de l'environnement, assurer un développement durable, par exemple) ;
- des objectifs qualitatifs de niveau intermédiaire (préserver la couche d'ozone, réduire l'acidité, par exemple) ;
- des objectifs quantitatifs précis ou l'engagement de mettre en œuvre un ensemble de mesures spécifiques. Ce genre d'objectifs ou d'engagements est lié à des critères techniques, administratifs et économiques.

Une perspective historique. Une attention doit aussi être portée à l'évolution de la politique d'environnement (les approches purement curatives cèdent-elles la place à une démarche préventive et intégrée ?), ainsi qu'aux méthodes novatrices expérimentées, aux changements d'orientation de l'action gouvernementale et aux nouveaux objectifs qui en découlent. L'examen des performances implique une étude des réalisations et difficultés passées aussi bien que des avancées futures.

Un éventail d'instruments d'action. La poursuite d'objectifs environnementaux requiert la mise au point de mécanismes et d'incitations propres à rehausser l'efficience de l'utilisation des ressources naturelles. Les instruments employés

par les pouvoirs publics jouent un rôle essentiel dans la performance environnementale. Il est suggéré, dans les examens des performances environnementales, d'analyser les effets d'une large gamme d'instruments, notamment : réglementaires (normes, licences, zonage, etc.), économiques (taxes, incitations financières, instauration de marchés, subventions, etc.), institutionnels (réforme administrative et juridique), comme les outils de sensibilisation et d'information, l'investissement public (en infrastructures, R-D, etc.), et les mécanismes visant à assurer l'application et le respect de la loi.

Si la nature et la portée des instruments utilisés sont déterminantes pour la performance, il ne faut cependant pas perdre de vue que, dans la pratique, la mise en œuvre d'une politique repose sur une association d'instruments choisis parmi les innombrables options possibles.

4. *Résumé du plan de travail pour le deuxième cycle (tel qu'approuvé par le WPEP et l'EPOC)*

Le programme d'examen visera principalement à aider les pays membres à mieux gérer l'environnement, individuellement et collectivement, pour parvenir à un développement durable. Compte tenu de l'évaluation globale du premier cycle d'examens et des modifications jugées nécessaires pour le deuxième cycle, les grandes lignes directrices approuvées par le WPEP et l'EPOC pour le second cycle, sont les suivantes :

- Orientations :
  - le deuxième cycle d'examens tiendra compte de l'évolution du contexte général et des besoins après l'an 2000 (voir, par exemple, l'Initiative de l'OCDE sur le développement durable et la Stratégie environnementale de l'OCDE pour la prochaine décennie) ;
  - le deuxième cycle d'examens se référera aux Recommandations formulées pour chaque pays durant le premier cycle ;
  - l'insistance sur les performances (par rapport aux objectifs nationaux et aux engagements internationaux, l'accent étant mis sur les résultats obtenus) sera plus renforcée.
- Contenu :
  - les aspects environnementaux, tels que la gestion de l'air, de l'eau, des déchets et de la nature, continueront à être traités avec une contribution accrue du pays examiné pour permettre d'apprécier les progrès accomplis depuis le premier examen ;
  - les questions de développement durable seront couvertes, en particulier sous l'angle de l'intégration des préoccupations environnementales dans les politiques économiques, sociales, et sectorielles ;

- le suivi des résultats au regard des engagements internationaux (y compris dans le cadre de l'OCDE) sera renforcé ;
- les examens feront ressortir, et aborderont de façon plus sélective, les secteurs et problèmes les plus dignes d'intérêt pour le développement durable du pays considéré ; ils engloberont les aspects prospectifs des performances.

- Méthodologie :
  - il faudra concilier une standardisation plus poussée (des méthodes employées, du plan retenu pour le rapport et des indicateurs utilisés, dans l'optique de comparaisons internationales, par exemple) et une adaptation à la spécificité des pays (prise en compte de différents contextes, chapitres particuliers ou indicateurs spécifiques) ;
  - le corps central d'indicateurs environnementaux existant sera encore perfectionné et, dans la mesure du possible, les rapports d'examen feront davantage intervenir ces instruments.
- Processus et résultats :
  - l'examen par les pairs et l'émulation font partie des points forts du programme et seront préservés par le biais des réunions du WPEP ;
  - la contribution des représentants des administrations du pays examiné et d'autres parties intéressées (entreprises, exploitants agricoles, ONG, experts indépendants, administrations locales) au processus d'examen sera davantage sollicitée ;
  - les moyens de raccourcir le cycle d'examens seront systématiquement étudiés ;
  - la coordination avec d'autres examens de l'OCDE (études économiques et bilans de la situation énergétique, par exemple) sera renforcée, en particulier dans le cadre de l'Initiative de l'OCDE sur le développement durable ;
  - la coopération avec le programme d'examen de l'UNECE se poursuivra, et quelques pays non membres pourraient également faire l'objet d'un examen ;
  - des mesures seront prises pour inciter les gouvernements des pays membres à mieux rendre compte de leur action et pour accroître l'influence des rapports d'examens de l'OCDE auprès des parties intéressées.

Par conséquent, les examens du deuxième cycle auront un contenu essentiellement environnemental reflétant les préoccupations de développement durable dans le contexte de la mondialisation, mettront davantage l'accent sur les performances et l'examen par les pairs, s'appuieront sur des modalités simplifiées et auront une influence renforcée.

D. Examens par pays de la réforme de la réglementation

A sa réunion de 1997 au niveau des ministres, le Conseil de l'OCDE a donné mandat à l'Organisation de conduire des examens de la réforme de la réglementation sur la base du rapport qui lui a été présenté sur le sujet. Ce mandat est à l'origine du Programme horizontal de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, cadre pluridisciplinaire dans lequel s'inscrivent ces examens. Les objectifs et la portée du processus d'examen ont été définis comme suit :

> Ces examens sont destinés à aider les gouvernements à identifier les bonnes pratiques en ce qui concerne les méthodes de réglementation, à fixer des priorités pour la réforme de la réglementation dans un grand nombre de domaines de l'action gouvernementale et à renforcer leurs capacités d'auto-évaluation. Ils visent aussi à aider à réduire les coûts et les risques de la transition, et à fournir aux pouvoirs publics des analyses qui leur permettront de mieux faire comprendre au public l'importance et les implications d'un effort de réforme soutenu dans ce domaine. Plus généralement, l'objectif est de contribuer à l'amélioration constante des pratiques réglementaires dans l'ensemble des pays membres.
>
> L'examen portera, dans la plupart des pays, sur trois thèmes, les capacités du secteur public à élaborer des réglementations efficientes, la politique de la concurrence, le renforcement de l'ouverture des marchés ainsi que sur deux secteurs, les télécommunications et l'électricité, qui sont considérés par les pays membres comme revêtant la première priorité dans le cadre de cet exercice. Il concernera aussi les effets potentiels d'un effort de réforme supplémentaire sur divers aspects de la performance économique.
>
> [Paragraphes 2 et 3 de Réforme de la réglementation, *L'examen de la réforme de la réglementation dans les pays de l'OCDE : propositions concernant la structure et le contenu*, 13 février 1998, SG/RR(98)1.]

La réforme de la réglementation est un sujet qui recoupe plusieurs domaines de compétence de l'Organisation et intéresse divers comités et groupes de travail. Un rôle de coordination est assigné, dans ce domaine, au Comité de la gestion publique mais, en fait, les examens sont réalisés dans le cadre d'une instance centrale composée d'experts de haut niveau, le Groupe pluridisciplinaire *ad hoc* sur la réforme de la réglementation.

Pour ces examens, l'OCDE a mis au point une méthode très élaborée d'auto-évaluation et d'évaluation mutuelle. Celle-ci repose sur une série d'indicateurs comparatifs, concernant le cadre réglementaire, les effets et les performances des activités réglementées. Ces indicateurs se présentent, par exemple, sous la forme de critères permettant de déterminer la propriété et le contrôle des entreprises ou de tableaux rendant compte des caractéristiques du droit général de la concurrence.

Ces indicateurs et normes ont servi à établir deux questionnaires d'auto-évaluation : le questionnaire relatif aux examens par pays et le questionnaire relatif aux indicateurs.

La première étape du processus est le remplissage des questionnaires par les autorités du pays examiné. Dès réception des réponses, le Secrétariat les communique aux pays examinateurs puis s'engage un dialogue avec le pays examiné – comportant parfois des visites sur le terrain. Sont associés à ce dialogue tous les organes subsidiaires de l'OCDE ayant des activités en rapport avec la réforme de la réglementation, par exemple le Comité du droit et de la politique de la concurrence, le Groupe de travail du Comité des échanges, le Groupe de travail sur les politiques en matière de télécommunications et de services d'information, et le Groupe de travail du Comité de la gestion publique sur la gestion de la réglementation et de la réforme réglementaire.

Chacun des organes subsidiaires participant à l'examen établit une note sur le secteur relevant de sa compétence, qui est intégrée dans le projet de rapport élaboré par le Secrétariat et les pays examinateurs. Ce projet est ensuite soumis au Groupe pluridisciplinaire *ad hoc* sur la réforme de la réglementation à l'occasion de son unique réunion annuelle. Lors de cette réunion, ce sont les pays examinateurs qui se chargent de lancer et d'animer le débat, au cours duquel le pays examiné est invité à répondre à des questions et à apporter des précisions sur tel ou tel point particulier. Le Groupe adopte ensuite le rapport, qui contient normalement une analyse de la situation du pays examiné, un résumé et des recommandations.