

# La réforme et la modernisation de l'OCDE

Par **Jocelyne Bourgon**<sup>1</sup>, Présidente de l'École de la fonction publique du Canada • [jocelyne.bourgon@cspc-efpc.gc.ca](mailto:jocelyne.bourgon@cspc-efpc.gc.ca)  
*Traduit de l'anglais*

Dans les années 1990, l'émergence d'une série de phénomènes affectant les États et les organisations internationales entraîna une réflexion et un questionnement autour du concept de gouvernance mondiale. L'un de ces phénomènes était l'interdépendance des sphères économique, environnementale et sociale, interdépendance qui accroissait le besoin d'une coopération à l'échelle planétaire ainsi que la présence d'institutions capables de gérer un nombre toujours plus important de problèmes touchant les politiques publiques.

Depuis le début de la décennie 1990, l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) a entrepris une série de réformes pour mieux répondre aux rapides transformations du début du XXI<sup>e</sup> siècle. Le calendrier des réformes fut arrêté en ayant conscience que les défis auxquels les États membres devaient répondre avaient une dimension de plus en plus universelle et exigeaient un dialogue de nature politique ainsi que des approches concertées au-delà des membres actuels de l'organisation.

Ces réformes transformèrent l'OCDE: d'une organisation qui se consacrait pour l'essentiel à l'amélioration des politiques internes des États membres, elle devint une organisation invitant des États non membres à relever en commun des défis transnationaux, conséquences d'une économie mondialisée et interdépendante. Au terme de ce processus de réforme, l'OCDE est mieux positionnée, mieux écoutée et plus crédible pour relever ces défis.

Cet article poursuit l'objectif de poser un regard critique sur les réalisations de l'OCDE dans ce domaine et d'étudier les enseignements qui peuvent en être tirés non seulement pour les réformes en cours, mais

aussi pour celles engagées ou projetées par d'autres organisations internationales. Son développement se fonde principalement sur trois sources d'information et plusieurs points de vue :

- Des rapports, des publications et autres documents de l'OCDE relatifs à diverses réformes ;
- Des entretiens semi-directifs avec huit officiels de haut rang, dont quatre appartiennent au Secrétariat et quatre au Conseil, qui furent étroitement associés aux initiatives de réforme durant la période couverte par cet article ;
- La connaissance personnelle de l'auteure, ambassadeur du Canada à l'OCDE de 2003 à 2007, qui fut personnellement partie prenante dans certaines des réformes discutées ici.

## ■ QU'EST-CE QUE L'OCDE ?

L'OCDE est une organisation intergouvernementale qui promeut une croissance économique durable en améliorant les politiques économiques et sociales de ses membres et partenaires, ainsi qu'en définissant des normes générales dans le but de garantir la fluidité du fonctionnement de l'économie mondiale. Elle intervient dans tous les domaines des politiques gouvernementales à l'exception de la culture et de la défense.

L'OCDE présente des singularités qui font d'elle une organisation internationale à part. Il s'agit notamment de sa composition sélective et limitée. Les candidats désirant en faire partie doivent y être invités par le Conseil, se soumettre à un processus d'évaluation rigoureux et adhérer aux instruments de l'OCDE. Sur les trente États membres, vingt-trois sont européens, trois nord-américains et quatre asiatiques.

<sup>1</sup> Cet article a été préparé en collaboration avec David Chatterson et Ashleigh Searle du siège de l'OCDE à Paris. L'auteure tient à remercier pour leur contribution à cet article Peter Milley, Ashley Pereira et Marian Gure de l'École de la fonction publique du Canada à Ottawa.

Parmi les caractéristiques propres à l'OCDE, on doit signaler son Secrétariat professionnel, ses méthodes de travail et sa structuration en comités. Le Secrétariat rassemble des données dans une grande variété de domaines. Sa mission est de rendre compte des tendances émergentes en matière de politiques publiques. Ses rapports sont analysés et discutés par des praticiens expérimentés en politiques gouvernementales dans près de cent cinquante comités et sous-comités. Un aspect essentiel du travail des comités réside dans le processus d'évaluation par les pairs au cours duquel les pays membres soumettent les politiques de leurs gouvernements à la critique des autres membres.

Depuis longtemps, l'OCDE est une source d'idées, de principes, de standards et de normes qui façonnent les politiques publiques et renforcent le fonctionnement de l'économie mondiale. Depuis sa création, elle offre aux responsables politiques des économies avancées une tribune où ils peuvent proposer des solutions à des défis communs de politiques publiques, participant ainsi de manière importante à l'évolution de la gouvernance mondiale. Dans les années 1960, l'OCDE a contribué à atténuer la crise qui a suivi l'effondrement du système de taux de change fixe mis en place par les accords de Bretton Woods. Dans les années 1990, elle joua un rôle central en assistant les anciens pays communistes d'Europe centrale et orientale dans leur transition vers l'économie de marché. Elle a élaboré des normes et des lignes de conduite qui ont influencé les relations économiques et commerciales internationales dans de multiples domaines, comme le commerce, l'investissement, la concurrence et l'environnement.

La structure de gouvernance de l'OCDE est définie dans sa convention. L'OCDE est dirigée et gérée par le secrétaire général qui, plus par la persuasion que par la prescription, décide de son orientation générale. Le Conseil de l'OCDE, lequel comprend les ambassadeurs de chaque pays membre et un représentant de la Commission européenne, agit comme un conseil d'administration. Il est appuyé par des comités permanents chargés de la gestion, du budget et des relations extérieures.

Au sein des « comités de substance<sup>2</sup> » (*substantive*

*committees*) et du Conseil, la plupart des décisions sont consensuelles, consensus facilité par une relative homogénéité entre les membres. Le fait que les recommandations et les lignes directrices soient adoptées par consensus augmente leur crédibilité et facilite leur acceptation. À la différence de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, l'OCDE ne fournit pas d'assistance financière ou technique directe à ses membres ou partenaires. Hormis l'assurance morale et la prise de décision consensuelle, elle ne dispose pas de moyens d'obliger ses membres à se conformer à ses décisions. L'OCDE est une organisation internationale unique qui gouverne par la délibération, la conviction, l'étalonnage, l'évaluation par les pairs et l'autorégulation.

Or, bien que l'OCDE contribue fortement et de longue date à l'évolution de la gouvernance mondiale, elle est la moins étudiée et la moins connue de toutes les organisations économiques multilatérales (Woodward, 2007).

Les standards établis par l'OCDE sont généralement tenus en haute estime (Marcussen, 2004). En conséquence, nombre d'entre eux sont adoptés en tant que meilleures pratiques par les États, les organisations internationales et le secteur privé. Le fait que l'OCDE utilise largement des mécanismes informels (la persuasion morale exercée par l'intermédiaire de l'étalonnage et de l'évaluation par les pairs) pour s'assurer du respect de ses directives témoigne de l'importance de son rôle normatif. Les États observent les standards de l'OCDE non pas en raison de la menace de sanctions formelles, mais parce que leur acceptation ou non peut influencer sur leur réputation au sein du groupe. Même des États non membres se soumettent fréquemment de façon volontaire aux réglementations de l'OCDE et les suivent comme s'ils faisaient partie de l'organisation (Woodward, 2007, p. 234).

## ■ LES CAUSES DE LA RÉFORME

Pendant les trente premières années de son existence, le mandat, le rôle et la pertinence de l'OCDE étaient clairs et dénués d'ambiguïté. Tout au long de la guerre froide, elle fut le creuset et l'avocate de l'économie de marché au nom de l'Alliance atlantique, un pendant

<sup>2</sup> Traduction officielle de l'OCDE [NDT].

économique de l'OTAN. En dépit du fait que cet engagement politique soit passé au second plan avec la fin de la guerre froide, elle continua à démontrer l'à-propos de son action d'une part en facilitant la transition de plusieurs pays de l'Europe de l'Est d'une économie centralisée et planifiée à une économie de marché et, d'autre part, en nouant des relations de travail avec la Russie postcommuniste. Au milieu des années 1990, quatre pays d'Europe centrale – la République tchèque, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie – entamèrent le processus d'accession à l'Union Européenne et un accord de coopération fut signé avec la Russie.

Lors de cette période, le plus grand défi auquel l'OCDE dut faire face a été le déclin de son « poids économique ». Au fur et à mesure que la Chine, l'Inde, le Brésil et d'autres pays investissaient l'espace économique mondial, le point d'équilibre du pouvoir économique mondial amorçait un glissement. Alors que les pays membres de l'OCDE comptabilisaient 54 % du PIB mondial en 1995, ce chiffre devrait chuter aux alentours de 35 ou 40 % à l'horizon 2020. L'effritement du poids économique de l'organisation menaçait sa capacité à établir des normes et des lignes de conduite internationales. En outre, dans une économie mondiale de plus en plus interconnectée, les décisions politiques des puissances émergentes ont un effet plus important sur les États membres, notamment dans les domaines de l'investissement, de la propriété intellectuelle, de l'énergie, de l'environnement et de l'aide au développement.

Un autre défi pour l'OCDE fut le chevauchement croissant avec d'autres institutions internationales, particulièrement avec la Communauté européenne devenue l'Union Européenne. Alors que la Commission européenne étendait son influence aux domaines relevant de la politique intérieure et que les États membres de l'Union recherchaient une plus grande convergence politique afin de préparer la création et l'extension de la zone euro, les membres européens de l'OCDE se tournèrent vers Bruxelles pour recueillir des avis en termes de politique publique. Cette période a également vu grandir l'influence d'autres organisations dont la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, l'Organisation mondiale du commerce, la Coopération économique Asie-Pacifique, les ministres des Finances du G20 ainsi qu'une multitude de groupes de réflexion du secteur privé.

Autant de circonstances qui conduisirent certains membres influents et principaux contributeurs financiers à manifester un certain désintérêt à l'égard de l'OCDE. Alors que les experts continuaient à assister aux séances des comités de substance, la réunion annuelle du Conseil au niveau ministériel attirait moins souvent des représentants politiques de haut niveau. Au milieu des années 1990, ces préoccupations furent suffisamment graves pour que la réunion ministérielle annuelle de 1995 requière que l'OCDE « accélère le processus de transformation et développe une vision qui renforce la pertinence, l'efficacité et l'efficience de l'Organisation » (OCDE, 1995).

Cette même année, il fut demandé au nouveau secrétaire général, monsieur Donald Johnston, de réduire les dépenses de 10 % en trois ans. Ces contraintes budgétaires se poursuivirent pendant une décennie, durant laquelle les contributions obligatoires des États membres diminuèrent de 20 % en termes réels. Dans l'ensemble, ces pressions offrirent à l'OCDE un incitant de taille pour réévaluer ses objectifs et ses priorités, revoir et moderniser ses pratiques, montrer sa capacité à utiliser au mieux les ressources qui lui étaient allouées et définir et endosser un rôle qui lui permettrait de regagner sa stature, son influence et sa crédibilité antérieures comme acteur international de la coopération multilatérale.

## ■ LES RÉFORMES MENÉES PAR L'OCDE

Sous l'impulsion de Donald Johnston, l'OCDE initia un programme de réformes ambitieux, avec pour objectif de moderniser et de repositionner l'organisation (OCDE, 1997). Une priorité visait l'amélioration du fonctionnement interne de l'OCDE par la révision du système des comités, la réforme des gestions financière et budgétaire et l'accent mis sur les résultats (OCDE, 2003a). Ces réformes donnèrent lieu à une participation plus grande des États membres dans la définition des priorités et l'allocation des ressources et débouchèrent sur l'introduction de pratiques plus modernes de gestion, notamment des modes de gestion axés sur les résultats.

Ces réformes n'ont toutefois pas permis de répondre au questionnement fondamental sur l'utilité de l'OCDE pour ses États membres dans le nouveau contexte de l'économie mondialisée. En conséquence, un second cycle de réformes fut lancé, avec pour priorités le

besoin d'ouverture de l'organisation et la nécessité de travailler de façon plus étroite avec une plus grande diversité de pays non membres.

### Les réformes structurelles

Le processus réformateur débuta avec des initiatives conçues pour améliorer l'efficacité, l'efficacité et l'imputabilité de la structure organisationnelle. Ceci supposait des changements dans la structure du Secrétariat afin de consolider ses diverses activités, la création de pôles de compétences (*clusters*) pour encourager un travail multidisciplinaire sur des problèmes transversaux et une évaluation de l'action des comités de politiques publiques en vue d'en réduire le nombre.

#### La structure organisationnelle : une consolidation

En 1996, Donald Johnston regroupa tous les services de soutien dans une nouvelle direction afin de bonifier les prestations offertes et de réduire les coûts d'exploitation. En 1997, il créa le Centre pour la Coopération avec les non-membres, dont l'objectif était d'atteindre une plus grande cohérence et une meilleure coordination dans les relations qui se développaient rapidement avec les États non membres, les organisations régionales et les autres organisations internationales. Toujours en 1997, il créa la Direction des relations extérieures et de la communication afin d'optimiser la visibilité de l'OCDE et de renforcer son engagement envers les sociétés civiles.

En 2003, les coûts de fonctionnement avaient été réduits de 20 % en simplifiant la gestion interne et les processus administratifs, en augmentant l'efficacité des services de soutien et en externalisant certaines fonctions (OCDE, 2003b, p. 5). Pour autant, cette efficacité retrouvée et les économies réalisées furent davantage la conséquence de la réduction des budgets que d'une nouvelle culture de l'organisation.

Une méthode empirique pour évaluer le succès de réformes structurelles consiste à vérifier si les nouvelles structures survivent à un changement de direction. Aujourd'hui, les trois organismes susmentionnés demeurent en place, même après un changement de secrétaire général.

Dans les entretiens conduits pour préparer cet article, l'utilité des réformes de structure apparaît clairement,

bien que les effets de ce type de réforme y soient jugés moins décisifs que ceux d'autres initiatives réformatrices. Cela n'est pas surprenant. La plupart des réformes structurelles sont coûteuses en effort et en temps, elles soulèvent des résistances et engendrent souvent des comportements tactiques qui minent l'énergie organisationnelle. Plusieurs pays membres apprirent cette dure leçon à la même époque. Cela dit, dans le cas de l'OCDE, les réformes structurelles insufflèrent l'élan pour les réformes futures. Elles démontrèrent également qu'il était possible de réformer les organisations multilatérales, même modestement, et que ces réformes étaient nécessaires pour perpétuer l'appui des pays membres et préserver le bon fonctionnement du système multilatéral.

#### Traiter les questions transversales : la création de pôles de compétences

Plus complexes, la plupart des questions de politique publique actuelles s'affranchissent des limites bureaucratiques ; les solutions nécessitent de mettre en œuvre conjointement des instruments dispersés entre plusieurs ministères. Dans le même temps, la nature des organisations bureaucratiques ne se prête pas naturellement à des niveaux élevés de coopération et de coordination, et ce, autant à l'échelon national qu'international.

Pour relever ce défi, l'OCDE introduisit le concept de pôles de compétences. Cette réforme fut accompagnée par un groupe d'ambassadeurs à la tête duquel se trouvait l'ambassadeur du Canada Suzanne Hurtubise. Le groupe conclut que tous les comités et organes subsidiaires de l'OCDE devaient être réunis autour de six pôles de compétences, dont les objectifs stratégiques étaient les suivants :

- Promouvoir une croissance économique durable, la stabilité financière et l'ajustement structurel ;
- Offrir des possibilités d'emplois pour tous, faire progresser le capital humain et la cohésion sociale, défendre l'environnement à long terme ;
- Contribuer à façonner la mondialisation au bénéfice de tous à travers le développement du commerce et de l'investissement ;
- Améliorer la gouvernance des secteurs public et privé ;
- Concourir à l'essor des économies des États non membres ;

- Pratiquer une gestion interne efficace et efficiente.

Les pôles de compétences avaient pour but de faciliter la coopération entre les unités opérant dans des domaines de travail complémentaires et d'encourager une approche interdisciplinaire. Le concept fut traduit au sein même de la structure de gestion du Secrétariat, chaque pôle étant placé sous la supervision de l'un des quatre secrétaires généraux adjoints.

Bien que l'action des pôles de compétences ait amené quelques améliorations, les enjeux de politique publique ne correspondaient pas nécessairement à leur champ d'action et leurs équipes de direction ne furent donc pas en mesure d'accroître sensiblement la capacité de l'OCDE à se saisir des questions transversales.

On en tirera la conclusion que si les réformes structurelles peuvent aider à concilier des objectifs contradictoires, elles sont insuffisantes en elles-mêmes pour gérer les questions transversales. À cet égard, le changement le plus important est l'émergence d'une culture qui encourage et récompense le travail d'équipe et la coopération entre un grand nombre d'unités ou d'organisations en fonction des besoins. Certains pays membres arrivèrent à cette conclusion durant la même période, alors qu'ils expérimentaient différentes démarches comme l'approche pangouvernementale, la gestion horizontale, la prestation de services intégrés ou le guichet unique.

#### **L'évaluation des comités : rationaliser et définir des priorités**

L'OCDE a évalué exhaustivement ses cent soixante-douze comités de substance et sous-comités en vue d'améliorer les retombées et la pertinence du travail de l'organisation sur la définition des politiques des États membres (OCDE, 1998, p. 15). Un consultant externe dirigea cet audit et recommanda à l'OCDE qu'elle réduise le nombre de ses organismes de 16%, qu'elle développe des procédures d'évaluation de la performance de ses comités (OCDE, 2003c) et qu'elle introduise une « clause crépusculaire » (clause d'extinction) dans les mandats des comités thématiques.

La plupart des comités attirent en leur sein des experts de haut niveau. Ils y mènent des débats fructueux et fournissent au Secrétariat général des orientations fortes. Certains comités cependant poursuivent leur

travail et produisent des rapports d'un intérêt limité pour la majorité des pays membres. Cette dérive est favorisée par le fait que la plupart des participants aux comités ou aux groupes de travail n'appartiennent pas aux ministères qui contribuent au financement principal de l'OCDE (OCDE, 2001, p. 8).

Les personnes interrogées pour réaliser cet article sont unanimes. Elles sont d'avis que l'évaluation des comités s'est révélée la réforme la plus coûteuse et la moins réussie. En fait, la plupart des recommandations du consultant ne connurent pas de suite, car il fut impossible de parvenir au « consensus » nécessaire pour abolir des comités ou des groupes de travail. En d'autres termes, pour certains États membres, le coût du maintien d'un comité obsolète demeurerait moins important que le coût politique – auprès de puissants groupes de pression externes – qu'aurait représenté un appui à sa suppression.

Les autres mesures eurent davantage de succès : de nouveaux processus d'évaluation fixèrent l'attention des comités sur l'incidence réelle de leurs travaux et la clause d'extinction permit au Conseil de tester la pertinence des comités.

L'évaluation révéla deux enseignements principaux :

- Les réformes ont une dimension politique dont il faut tenir compte ;
- La méthode de travail consensuelle profite généralement à la politique de l'OCDE parce qu'elle lui assure un large soutien au moment de la mise en œuvre des décisions, mais elle peut être un obstacle de taille pour l'efficacité des décisions managériales.

Chacune de ces conclusions a incité les réformateurs à engager une réflexion sur les processus de prise de décision au sein de l'OCDE et, par voie de conséquence, les réformes subséquentes se sont concentrées sur les systèmes de gestion et la gouvernance interne.

#### **Les réformes du système budgétaire**

Avant de réformer sa gestion budgétaire, l'OCDE manquait de moyens efficaces pour financer de nouvelles priorités ou pour évaluer le travail du Secrétariat général. Les restrictions financières imposées à l'organisation au milieu des années 1990

(et qui se poursuivirent durant la décennie suivante) menèrent à une série de réformes dont l'objectif était d'établir des priorités qui répondaient mieux aux intérêts des membres, mais aussi de montrer que l'organisation optimisait l'utilisation de ses ressources. L'ensemble de ces réformes permit de mettre en place le cycle de gestion intégré de l'OCDE; un cadre de travail biennal qui aide les États membres à établir des priorités à moyen terme, introduit une budgétisation basée sur les résultats et permet un suivi et une évaluation du travail du Secrétariat.

La pierre angulaire des réformes fut la mise en œuvre du Programme de travail et budget (PTB), inspiré de systèmes développés par de nombreux États membres durant la décennie précédente, c'est-à-dire une gestion axée sur les résultats. S'agissant de la planification, de la budgétisation et de la gestion, ce programme forgea un nouveau cadre de travail centré sur les actions conduites, les résultats et l'identification des projets moins prioritaires, les ressources affectées à ces derniers pouvant ainsi être réallouées pour financer les travaux prioritaires (OCDE, 2004a). Durant la mise en œuvre du PTB en 2003-2004, on assista à un tournant dans la réallocation des ressources au profit de domaines hautement prioritaires dont notamment l'appui au cycle de négociations de l'Organisation mondiale du commerce dit de Doha, la gouvernance corporative, la lutte contre la corruption, la fiscalité, la sidérurgie, la construction navale et la concurrence (OCDE, 2003b, p. 2).

Le rapport sur l'exécution du programme (*Program Implementation Report – PIR*) fut introduit en 2003 pour étayer le PTB et officialiser l'imputabilité du Secrétariat général sur les résultats obtenus. Le Secrétariat rend compte dans quelle mesure les résultats prévus ont été atteints et les États membres jugent la qualité et l'impact de l'action de l'organisation (OCDE, 2006).

Le troisième élément du PTB – introduit en 2005 – fut l'étude d'orientation à moyen terme (*Medium-Term Orientation Survey – MTO*). Son but était d'établir les priorités pangouvernementales à moyen terme au sein du programme de travail de l'OCDE et de guider le Secrétariat général dans l'établissement de la prévision budgétaire biennale.

Comme cela fut confirmé par les entretiens menés pour cet article, le PIR et le MTO mettaient en lumière un certain nombre de lacunes. Dans le premier cas,

les faiblesses sont d'ordre méthodologique, alors que pour le second, elles sont de nature politique. La mise en œuvre du PIR et du MTO mit en évidence la difficulté pour la majorité des pays membres de parler d'une seule voix au moment d'établir les priorités de l'OCDE.

Nonobstant les inconvénients du PIR et du MTO, toutes les personnes interrogées décrivent le PTB comme la réforme interne la plus importante et celle qui fut la plus couronnée de succès. Ce programme modernisa l'OCDE, transforma le rôle du Conseil dans sa supervision de la planification et des prévisions budgétaires et changea la nature des discussions sur le budget tant au sein du Secrétariat qu'entre le Secrétariat et le Conseil.

Trois facteurs contribuèrent au succès du PTB :

- Au sein du Secrétariat général, un petit nombre d'experts possédaient une expérience dans le domaine de la gestion axée sur les résultats dans leur propre pays; la réforme tira profit de leurs idées et de leurs compétences. Leur rôle fut d'une importance cruciale;
- L'ambassadeur Ian Forsythe, président du Comité sur le budget, consacra beaucoup de temps et d'énergie à promouvoir la réforme;
- Une partie des ambassadeurs soutinrent fermement la réforme, et tout particulièrement leur doyen (nom donné au plus ancien en poste) l'ambassadeur de Suisse ainsi que les ambassadeurs du Japon, du Canada, de la Nouvelle-Zélande, des États-Unis et du Royaume-Uni.

Le cas du PTB nous rappelle utilement que les réformes sont souvent initiées par un petit nombre de personnes dévouées et capables d'élargir le cercle des partisans de la réforme au fil du temps.

Alors que cet article était en cours de rédaction, les pays membres venaient de finaliser le PTB pour les années 2009-2010. Le développement du PTB 2009-2010 a révélé certaines lacunes. Les États membres se mirent d'accord pour les étudier et introduire de nouvelles réformes durant la première moitié de 2009 afin d'améliorer la capacité de l'organisation à arrêter des priorités et à réassigner les ressources des priorités les plus basses vers les plus hautes.

## La réforme de la gouvernance interne

La structure de gouvernance interne de l'OCDE a peu évolué depuis sa création en 1961. Tous ses membres sont fermement adeptes d'un processus de prise de décision fondé sur le consensus dans les comités de substance. Cela a pour avantage de renforcer la crédibilité des décisions et de faciliter l'acceptation des instruments de politique publique. Au sein du Conseil, l'idée d'une prise de décision consensuelle est modulée par la reconnaissance informelle que les États membres les plus importants et les principaux contributeurs financiers, comme les États-Unis ou le Japon, ont un poids plus conséquent.

Le besoin de réformer la gouvernance interne de l'OCDE (tout en maintenant un mode de prise de décision consensuel pour les comités) est devenu plus manifeste au fur et à mesure que l'organisation devenait plus performante dans la définition de ses priorités. La nécessité d'une plus grande flexibilité dans la définition des priorités a suscité des demandes pour une prise de décision plus efficace, demandes qui se sont accrues lorsque l'OCDE a commencé à envisager l'accueil de nouveaux membres au début des années 2000.

Les personnes interrogées estiment que l'introduction d'un système de vote alternatif – le vote à la majorité qualifiée (VMQ) – constitue la réforme de la gouvernance la plus accomplie qu'ait entreprise l'OCDE durant la dernière décennie. En 2004, un accord s'est dégagé au sein du Conseil sur une formule de VMQ qui permettait de prendre certaines décisions si celles-ci étaient appuyées par 60% des membres, sauf si trois membres ou plus représentant au moins 25% des contributions de la partie I du budget (qui comprend les seules contributions de base versées par les pays membres et non les apports volontaires qui peuvent être déboursées en soutien à des projets ou à des activités spécifiques) s'y opposaient. Ce fut un changement majeur à la règle du consensus.

Un groupe de travail sur les possibles conséquences d'un futur élargissement de l'OCDE sur la gouvernance de l'organisation fut mis en place en 2005. Les États-Unis insistaient sur la nécessité de procéder à des réformes de la gouvernance avant d'envisager la possibilité d'un élargissement. Cet élargissement était

ardemment souhaité par les membres européens de l'OCDE en particulier. Le groupe de travail s'est vu assigner deux objectifs :

- S'assurer que le Conseil peut se consacrer aux orientations stratégiques en évacuant de son ordre du jour les questions routinières ;
- Améliorer la réceptivité, la flexibilité, l'efficacité et l'efficience en déléguant les responsabilités et en étendant de manière significative l'utilisation du VMQ (OCDE, 2006, p. 8).

Alors que l'introduction du VMQ a été accueillie avec enthousiasme, les jugements sur les conséquences de cette évolution sont mitigés. D'un côté, la prise en charge de plusieurs questions opérationnelles fut déléguée aux trois comités permanents et le champ d'application du VMQ fut significativement étendu. Mais dans le même temps, les représentants d'États membres siégeant aux comités permanents n'ayant pas l'autorité de leurs ambassadeurs, le danger existe que les intervenants ne campent sur des positions rigides.

Même si le VMQ n'est pas utilisé de manière extensive, la possibilité d'en faire usage transforme la culture de l'organisation. Depuis que le consensus n'est plus assuré pour certaines décisions, les États membres prennent le processus de prise de décision plus au sérieux. Ils sont encouragés à rechercher des appuis et des solutions constructives. Le VMQ ne récompense pas les attitudes improductives telles qu'un *veto* de dernière minute. Finalement, il a offert à l'OCDE l'occasion de se transformer.

Les avantages combinés du PTB et du VMQ ont permis à l'OCDE de se concentrer sur les résultats et d'améliorer la prise de décision.

Le rôle du Conseil reste l'un des problèmes de gouvernance que l'OCDE devra élucider. Entre les États membres, les comités sectoriels, les organes subsidiaires et le Secrétariat général, il n'est pas toujours facile pour le Conseil de trouver sa place. Dans un système de gestion axée sur les résultats et avec les délégations accordées aux comités subsidiaires, le Conseil devrait se centrer sur les questions stratégiques déterminantes pour l'avenir. Le temps dira si le Conseil aura su relever ce défi ou bien s'il se satisfera du confort de la microgestion.

Dans une perspective de consolidation des progrès accomplis, d'autres réformes de la gouvernance seront nécessaires qui, en distinguant les rôles respectifs du Conseil, des comités subsidiaires, du secrétaire général et du Secrétariat, permettront de dessiner les grandes lignes stratégiques et de préserver la souplesse de gestion indispensable à une imputabilité basée sur les résultats.

### **Les réformes visant à améliorer les relations avec les États non membres**

Les relations avec les États non membres constituent sans doute le problème le plus important qu'a dû affronter l'OCDE depuis les années 1990. La question centrale consiste à savoir comment l'OCDE peut conserver sa pertinence et étendre son influence dans une économie mondiale de plus en plus intégrée, avec de nouvelles puissances (la Chine, la Russie, l'Inde et le Brésil), et dans un contexte géopolitique marqué, entre autres mutations, par l'éclatement de l'Union soviétique et l'expansion de l'Union Européenne.

Alors que ces évolutions économiques et politiques ont débuté dans les années 1980, il devint évident durant la décennie suivante que les questions internationales les plus pressantes ne concernaient pas exclusivement les membres de l'OCDE, tant par l'étendue des problèmes que par la capacité à les résoudre. De nombreuses évolutions se faisaient jour dans des domaines de l'économie mondiale pour lesquels l'OCDE avait joué un rôle clef, tels le commerce international, les investissements, la conduite des organisations et les relations financières internationales. Dans ces domaines aussi bien que dans d'autres, les États membres réalisèrent qu'à moins qu'une proportion plus importante des acteurs de l'économie mondiale soit présente « autour de la table », l'OCDE ne serait plus en mesure d'influencer la politique économique mondiale et qu'avec le temps la pertinence de l'action de l'OCDE dans le monde en serait affectée.

C'est dans ce contexte que l'OCDE a entrepris un certain nombre d'initiatives visant à renforcer ses relations avec des pays non membres. Cette réforme avait deux dimensions : la première s'attachait à convaincre les pays membres que cette évolution était nécessaire et à dégager un consensus sur la manière de la mettre en œuvre ; la seconde avait

pour but d'encourager les États non membres les plus importants à s'engager dans une coopération renforcée avec l'OCDE.

Le débat sur la manière de procéder tourna pour l'essentiel autour de l'accueil de nouveaux membres. Contrairement à d'autres organisations internationales, la convention de l'OCDE prône en effet une « sélectivité » dans l'adhésion. Les nouveaux membres sont invités en fonction d'un certain nombre de critères qui ont évolué avec le temps. Ils doivent être prêts à se conformer aux normes, aux standards et aux conventions de l'organisation.

Ces derniers temps, une « pensée convergente » (*likemindedness*) – terme qui évoque tant soit peu des valeurs et des principes communs – a émergé comme une condition d'admissibilité importante. Or, parmi les pays les plus aptes à adhérer et qui en manifestaient l'intérêt, se trouvaient des « petites économies » qui n'étaient pas en mesure d'accroître l'influence globale de l'OCDE. À l'inverse, les principales économies émergentes ne montraient pas nécessairement une pensée convergente. Enfin, certains États ne recherchaient pas tant une adhésion qu'une relation plus étroite avec l'OCDE qui leur permettrait d'apprendre de l'organisation et d'influer sur les décisions prises par les pays développés.

Certains des États membres européens se firent l'apôtre d'un élargissement vers leurs voisins. En ce qui concerne les grands acteurs émergents, certains membres redoutaient que la proximité avec des partenaires qui ne partageaient pas une pensée convergente rende le consensus plus difficile à atteindre. Les États membres de grande et de moyenne taille insistaient, quant à eux, sur la nécessité d'une coopération plus étroite avec des pays comme la Chine, l'Inde et le Brésil pour assurer la pertinence future de l'OCDE.

Cette conjonction de contraintes et d'intérêts contraires aboutit à faire de l'élargissement à de nouveaux membres une voie difficile à suivre, politiquement et pratiquement.

Les réformateurs ont constamment dû dissocier le débat sur l'adhésion de nouveaux membres des discussions sur la manière de collaborer avec de grands États non membres sans nécessairement les



faire adhérer et sans fermer la porte à une adhésion future. Il fallait mener en parallèle des discussions sur l'accueil de nouveaux membres et sur d'autres initiatives ayant pour finalité de développer les relations externes.

Il est possible de distinguer au moins trois grandes phases dans la manière dont l'OCDE a élargi et approfondi ses relations avec les États non membres :

- le lancement de forums mondiaux qui a élargi le dialogue avec les États non membres ;
- une plus grande participation des États non membres aux comités de substance ;
- l'approbation par le Conseil d'un cadre d'action stratégique sur le renforcement des engagements avec les États non membres.

Les deux premières étapes ont fourni des moyens pratiques de multiplier les relations sans engager de discussions sur une éventuelle adhésion. Elles furent menées de manière graduelle et pragmatique, ce qui fit leur succès. La troisième étape constitua un élément central du plan stratégique de l'OCDE (OCDE, 2005).

Ces trois étapes sont décrites plus en détail ci-dessous. Les personnes interrogées lors de la préparation de cet article considèrent l'ouverture de l'OCDE au reste du monde comme la réforme la plus importante des années 1990.

### Les forums mondiaux

Créés en 2001, les forums mondiaux constituent l'un des piliers de la stratégie de l'OCDE dans ses relations avec les États non membres. L'objectif premier de ces forums est d'aborder les problèmes « auxquels on ne peut espérer trouver de solution au niveau de pays ou de régions considérés isolément et pour lesquels la pertinence des travaux de l'OCDE sera déterminée ou pourra être améliorée par des échanges et un dialogue sur les politiques à suivre avec tout un éventail d'acteurs non membres représentant diverses régions du monde » (OCDE, 2007a, p. 4). La fonction des forums mondiaux est de tisser des réseaux stables de décideurs dans des États membres et non membres.

Les forums mondiaux couvrent dix secteurs dans lesquels l'OCDE possède une compétence particulière : l'agriculture, la concurrence, le développement, l'éducation, la gouvernance, l'investissement international,

l'économie du savoir, la fiscalité, le commerce et le développement durable.

Ces forums ne jouent pas un rôle formel dans le processus décisionnel de l'organisation. Il s'agit de plateformes d'échanges politiques fondées sur le témoignage entre pairs. Ils contribuent aux débats et influencent le cas échéant les décisions des comités de substance auxquels ils sont rattachés. Les conclusions des réunions des forums mondiaux sont transmises aux comités qui décident s'il est opportun d'y donner suite. La flexibilité et le caractère informel et inclusif constituent les principaux atouts de ces forums. Leur composition plus ouverte invite à penser hors des schémas conventionnels. Cela en fait le cadre idéal pour discuter de sujets généraux.

Les forums mondiaux offrent ainsi une voie pour des rencontres régulières avec les États non membres. Ils promeuvent des approches multidisciplinaires et horizontales – que les comités sont individuellement incapables d'offrir – et encouragent les partenariats avec d'autres organisations intergouvernementales.

Ils sont la preuve tangible qu'il est possible de réunir ceux qui partagent un intérêt commun sans pour autant devoir passer par une procédure d'adhésion. Les forums mondiaux ont familiarisé l'OCDE avec la pratique de la gestion de réseaux d'expertise mondiale (*global knowledge networks*) avant que cette pratique soit introduite dans divers pays.

Le secrétaire général et le Secrétariat furent les principaux protagonistes de ces réformes à l'OCDE. C'est à eux que revient le mérite d'avoir initié le processus d'ouverture de l'OCDE au reste du monde.

### La participation des États non membres au travail des comités

Le temps aidant, il devint clair qu'une formalisation des relations avec les États non membres était nécessaire. Les comités de substance ne pouvaient combler les attentes des États non membres que de manière restreinte.

En 2004, le Conseil approuva une résolution régissant la participation des non-membres aux travaux de l'OCDE. On donna des directives aux comités de substance quant à la participation des États non membres. Plus précisément, les comités étaient

encouragés à faire une place aux pays non membres si leur intégration était susceptible de « faciliter de manière appréciable la réussite du mandat du comité » (OCDE, 2004b, p. 5) ou si leur contribution bénéficiait à l'accomplissement du mandat général de l'organisation ou encore si leurs orientations politiques pouvaient avoir une incidence sur la croissance économique et le bien-être social des États membres.

Cette étape importante démontra que les membres et les non-membres pouvaient partager des connaissances, coopérer dans des domaines d'intérêts mutuels et développer, appuyer et appliquer des normes communes. Elle a ouvert la voie à une étape plus ambitieuse du processus de réforme.

### **La structuration des relations avec les États non membres**

En l'absence d'un cadre stratégique, les relations avec des États non membres empruntaient un parcours ascendant (*bottom-up*). Toutefois, le Conseil s'intéressait de plus en plus aux relations de l'OCDE avec les pays non membres. Le succès des forums mondiaux et l'ouverture des comités aux non-membres encourageaient les États membres à s'engager davantage avec plusieurs États non membres. À la suite de quoi, en 2005, le Conseil approuva un cadre d'action stratégique sur les relations de l'organisation avec les non-membres, institutionnalisant ainsi son engagement dans cette direction.

Ce cadre d'action stratégique se fondait sur les principaux objectifs de l'OCDE. On avançait l'idée que l'on pouvait atteindre ces objectifs en travaillant avec des États non membres de plusieurs façons :

- appeler à participer les acteurs économiques majeurs et les acteurs dominants dans certains domaines spécifiques, tenir compte de leur volonté et de leur capacité à coopérer et à bénéficier d'un dialogue pertinent et des activités s'y rapportant ;
- tirer parti de l'expérience des non-membres afin d'anticiper de nouveaux problèmes relatifs aux missions de l'OCDE ;
- recenser et disséminer les bonnes pratiques utiles à sa mission qui seraient observées dans les États non membres.

Le cadre d'action stratégique reconnaît que les non-membres jouent un rôle important dans l'amélioration de la qualité du travail de l'organisation, dans sa capacité à modeler l'ordre économique international et donc sa capacité à remplir son mandat.

L'approbation d'un cadre d'action stratégique représente une étape importante. Il est le signe de l'acceptation naissante de relations à « géométrie variable » avec divers pays, adaptabilité indispensable à la transformation de l'OCDE d'une organisation internationale en une organisation véritablement mondiale. Le processus de changement mit plusieurs années à prendre forme. Le leadership du Secrétariat et du secrétaire général fut renforcé par les efforts de certains ambassadeurs qui appuyèrent chaque phase du processus : Francisco Olivieri (Italie) pour le rôle proactif des comités sectoriels, Jocelyne Bourgon (Canada) pour le cadre d'action stratégique, Joan Boer (Pays-Bas) pour la poursuite simultanée des discussions d'adhésion et de la coopération avec les non-membres. Ces réformes se poursuivent encore aujourd'hui.

L'OCDE a tiré trois grandes leçons de cette expérience :

- en matière de réforme, l'initiative individuelle est essentielle ;
- les sentiers battus ne sont pas toujours les plus prometteurs pour l'avenir : dans un monde globalisé et interdépendant, de nouvelles approches et des idées créatives sont nécessaires ;
- l'adhésion de nouveaux membres n'est pas une panacée : un mécanisme unique ne peut résoudre tous les défis auxquels l'OCDE doit faire face et, dans certains cas, ce n'est pas l'approche à privilégier.

Des relations profondes, respectueuses et fructueuses, basées sur la compréhension mutuelle d'une interdépendance économique planétaire peuvent se révéler une approche moderne et efficace pour réduire les frictions et contribuer à un fonctionnement harmonieux de l'économie mondiale. La dissociation des questions de l'adhésion et de la coopération externe a permis à l'OCDE d'ouvrir ses portes à de nouveaux membres. En 2007, le Conseil a décidé d'entamer des discussions en vue d'une adhésion avec le Chili, l'Estonie, Israël, la Russie et la Slovénie, et par ailleurs de renforcer ses relations stratégiques avec la Chine, le Brésil, l'Inde, l'Indonésie et l'Afrique du Sud – pays d'importance

primordiale pour les économies mondiale et régionales (OCDE, 2007b, p. 2).

### Les réformes financières

L'OCDE est financée par des contributions obligatoires (partie I) et des contributions volontaires (partie II).

Tous les pays membres de l'OCDE financent la partie I du budget (170 millions d'euros en 2008) qui représente environ 50 % du budget consolidé (350 millions d'euros en 2008). Leur contribution est fondée essentiellement sur la taille relative de leur économie avec un plafond de 24,975 %. Les programmes de la partie II (environ 75 millions d'euros en 2008) sont financés par les participants non membres en plus des pays membres. Les programmes de la partie II sont financés selon un barème des contributions ou selon un accord particulier entre les pays participants. Les autres principaux postes budgétaires sont le régime de pensions (88 millions d'euros en 2008) et les publications (12 millions d'euros).

Entre 1995 et 2005, les contributions obligatoires ont baissé de 20 % en termes réels. Cette évolution est la conséquence de la diminution des coûts de fonctionnement, de la réduction de certains programmes et de l'augmentation de contributions volontaires de membres qui se préoccupaient de financer des programmes qu'ils jugeaient prioritaires. En 2005, l'OCDE dut affronter une sévère crise financière alors que les principaux pays donateurs signalaient qu'ils n'étaient pas disposés à majorer leurs contributions.

Une nouvelle convention sur le calcul des contributions financières des pays membres constitua l'un des éléments clefs de la discussion quant à l'accession de nouveaux membres. Alors que la quote-part des États-Unis représentait 25 % du budget de l'organisation et celle du Japon presque 20 %, les deux tiers des membres contribuaient à moins de 2 % et un tiers à moins de 1 %. Mais tous les membres ont les mêmes droits, reçoivent les mêmes services et leur participation entraînent des coûts semblables.

Quand vint le moment de conclure l'entente de 2007 qui désignait quels pays se verraient offrir soit une adhésion soit un partenariat renforcé, il fut convenu que les nouveaux membres contribueraient jusqu'à concurrence des coûts réels liés à leur adhésion –

c'est-à-dire, à taille égale, que les nouveaux membres paieraient substantiellement plus que certains membres actuels.

Les petits pays membres avaient le choix entre la perspective de côtoyer de nouveaux membres (leurs voisins) considérablement plus « taxés » qu'eux, ou bien de consentir à une réforme d'envergure. Certains membres redoutaient en outre qu'une réforme menée avec succès à l'OCDE puisse entraîner des réformes similaires dans d'autres organisations internationales.

Un petit noyau d'États membres ont déployé des efforts considérables pour montrer la nécessité de la réforme et obtenir le soutien des capitales. À la conférence ministérielle de 2008, il a été décidé qu'un tiers du budget serait ventilé à parts égales entre les membres (progressivement, sur une période de dix ans) et que la répartition du solde se ferait à partir de critères combinant le poids économique et la richesse des pays. En contrepartie, les principaux contributeurs ne subiraient pas de hausse en termes réels.

Alors que la solution adoptée est loin d'être parfaite, la réforme a néanmoins permis un rééquilibrage des contributions financières et a fourni une base financière stable jusqu'en 2019. La leçon à retenir est l'importance des compromis, de la séquence des événements et des liens entre les réformes.

### ■ CONCLUSION

L'opinion selon laquelle les organisations internationales sont incapables d'entreprendre des réformes d'envergure est largement répandue. Au cours des dix dernières années, l'OCDE aura fait la preuve du contraire:

- La restructuration interne a simplifié le mode de fonctionnement de l'OCDE et a débureaucratisé la gestion. Cela a permis au Secrétariat de dégager des gains d'efficacité et de réduire ses coûts.
- La modernisation des procédures de prises de décision pour l'établissement de priorités, l'allocation des ressources et l'évaluation des résultats est une réforme importante. Elle a été motivée par le besoin de démontrer que l'OCDE pouvait optimiser l'utilisation des moyens mis à sa disposition tout en répondant aux besoins de ses membres.

- L'abandon du consensus dans certains domaines au profit du vote à la majorité qualifiée a altéré la culture de l'organisation et a stimulé le dialogue.
- L'ouverture au monde de l'OCDE constitue la réforme la plus importante des années 1990. Elle implique une redéfinition du rôle et des priorités stratégiques de l'organisation. Bien que cette mutation doive être complétée, elle témoigne de la capacité des États membres à s'affranchir de la tradition, afin de préparer l'OCDE au monde futur.
- La réforme de la gestion budgétaire et la redistribution plus équitable du financement entre les États membres ont été négociées et approuvées par tous les pays membres. Un résultat que la plupart des autres organisations internationales n'ont jamais été capables d'accomplir.

Le processus de réforme observé à l'OCDE offre plusieurs enseignements pour d'autres organisations internationales :

- *A contrario* de l'opinion générale, les réformes peuvent être menées avec succès dans des organisations multilatérales. Cela suppose de réconcilier les intérêts de l'institution et ceux des États membres.
- Des difficultés notoires, telles que la contrainte budgétaire ou le déclin de l'influence, peuvent être des catalyseurs de changements.
- Un groupe restreint de personnes peut être à l'origine de réformes importantes. L'engagement de ces personnes, adossé à des objectifs clairs, leur permettra de rallier plus de soutien. Chacune des réformes majeures décrites dans cet article a été lancée par un petit nombre d'individus.
- les réformes produisent un effet dynamique positif ou négatif les unes sur les autres. Dans le cas de l'OCDE, la réforme de la gouvernance interne était une condition préalable à l'amélioration des relations avec les pays non membres, dont dépendaient à son tour les réformes financières.

- Une approche graduelle est un choix judicieux. Des succès modestes peuvent insuffler l'élan nécessaire pour des réformes plus ambitieuses. De petits changements peuvent modifier les comportements et faire évoluer la culture organisationnelle. L'expérience accumulée à l'occasion de chaque cycle de réforme accroît la capacité individuelle et collective de poursuivre des réformes ultérieures.

Les réformes de l'OCDE ont redressé l'image de l'organisation aux yeux de ses partenaires et lui ont donné une plus grande crédibilité dans le monde. Son aptitude à mener à bien une série de réformes laisse à penser qu'elle aura la capacité de continuer à se moderniser dans les années à venir.

L'objectif fondamental de toute réforme est de maintenir et d'améliorer la pertinence et l'impact d'une organisation ainsi que sa capacité à atteindre les objectifs qu'elle se donne. À cet égard, la métamorphose de l'OCDE en une organisation mondiale n'est pas encore achevée. Il demeure nécessaire de dissocier la sélection de nouveaux membres des initiatives visant à renforcer les relations avec de nombreuses autres nations. De surcroît, il faudra inventer de nouvelles manières de gérer la diversité de perspectives et d'intérêts qui ira grandissante. Enfin, l'OCDE devra continuer à moderniser son fonctionnement interne et sa gouvernance et à préciser et clarifier les rôles respectifs du Conseil, du Secrétariat et des comités de substance. Le Conseil devra apprendre à se concentrer sur les enjeux stratégiques pendant que le Secrétariat prend en charge la gestion de l'organisation.

Un effort continu de réforme est la meilleure façon d'assurer la modernisation des organisations internationales telles que l'OCDE afin qu'elles soient à même de jouer pleinement leur rôle. Des réformes réussies devraient permettre à l'OCDE d'être le lieu où les principales économies, membres ou non de l'organisation, se rencontrent pour discuter, délibérer et développer la convergence de leurs politiques publiques. Il y a des raisons de croire que l'OCDE saura relever ce défi.

## BIBLIOGRAPHIE

- Marcussen, M. (2004). « OECD Governance through Soft Law », dans U. Morth (dir.), *Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar.
- OCDE (2007a). *Review of the OECD Global Forums*, Paris, OCDE.
- OCDE (2007b). *Council Resolution on Enlargement and Enhanced Engagement*, Paris, OCDE.
- OCDE (2006). *Draft Resolution on a New Governance Structure for the Organization*, Paris, OCDE.
- OCDE (2005). *A Framework for OECD Relations with Non-members*, Paris, OCDE.
- OCDE (2004a). *Report on OECD Reform*, Paris, OCDE.
- OCDE (2004b). *Resolution of the Council Concerning the Participation of Non-members in the Work of Subsidiary Bodies of the Organization*, Paris, OCDE.
- OCDE (2003a). *Reform and Modernisation of the OECD*, Paris, OCDE.
- OCDE (2003b). *Reform and Modernisation of the OECD*, HOD, Paris, OCDE.
- OCDE (2003c). *Maximising the Impact of the OECD*, Paris, OCDE.
- OCDE (2001). *The OECD-Challenges and Strategic Objectives: 2001*, Paris, OCDE.
- OCDE (1998). *The OECD: Challenges and Strategic Objectives: 1998-1999*, Paris, OCDE.
- OCDE (1997). *The OECD: Challenges and Strategic Objectives: 1997. Note by the Secretary General*, Paris, OCDE.
- OCDE (1996). *Meeting of the Council at Ministerial Level*, Paris, OCDE, 21-22 mai.
- OCDE (1995). *The Future of the Organization*, Paris, OCDE.
- Woodward, R. (2007). « The Organization for Economic Co-operation and Development: Meeting the Challenges of the Twenty-First Century? », dans S. Lee et S. McBride (dir.), *Neo-liberalism, State Power and Global Governance*, Dordrecht, Springer, p. 231-244.