

Non classifié**Français - Or. Français**

14 décembre 2018

CONSEIL**Conseil****AUDIT SUR LA CONSULTATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE PAR L'OCDE****Synthèse pour les décideurs (Synthèse pour diffusion publique)****JT03441271**



**ORGANISATION DE COOPÉRATION
ET DE DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUES**



SYNTHÈSE POUR LES DÉCIDEURS

(Synthèse pour diffusion publique)

***AUDIT SUR LA CONSULTATION DE LA SOCIÉTÉ
CIVILE PAR L'OCDE***

AVERTISSEMENT : La présente « synthèse pour les décideurs » (*executive summary*) a été établie par l'auditeur externe. Seul le rapport intégral fait foi du contenu exact, de la nature et de la portée des observations et des recommandations de l'auditeur externe.

Table des matières

AUDIT SUR LA CONSULTATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE PAR L’OCDE.....	2
I. OBJECTIF ET PÉRIMÈTRE DE L’AUDIT.....	4
II. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS.....	4
A. Les normes qui régissent la consultation de la société civile	4
1. La Convention de l’Organisation	4
2. Les décisions du Conseil	5
B. La place de la consultation de la société civile dans la stratégie de l’Organisation	6
C. Les modalités actuelles de la consultation de la société civile	7
1. La participation de la société civile aux diverses instances de l’OCDE.....	7
2. La participation de la société civile aux différents forums de l’OCDE.....	10
3. Le rôle des centres de l’OCDE à l’étranger.....	12
4. Les exemples de participation approfondie de la société civile à certaines activités de l’Organisation.....	13
5. La répartition des tâches entre PAC et les autres directions.....	13

I. OBJECTIF ET PÉRIMÈTRE DE L'AUDIT

1. Conformément à notre lettre de notification du 8 mars 2018 et aux indications communiquées au Comité d'audit du 12 février 2018, une équipe de deux auditeurs a effectué un audit de performance sur la consultation de la société civile par l'OCDE, de mars à juin 2018.
2. Ce thème a été retenu par l'auditeur externe après consultation de la directrice exécutive et des membres du Comité d'audit de l'Organisation.
3. La consultation de la société civile est prévue par l'article 12 de la Convention de l'OCDE du 14 décembre 1960 et ses principales modalités sont fixées par des décisions anciennes du Conseil prises en 1962. L'objectif du présent audit est de présenter les modalités actuelles de la consultation de la société civile et d'en évaluer la pertinence et les risques.
4. L'audit s'est déroulé conformément aux normes internationales d'audit des institutions supérieures de contrôle (ISSAI) et au règlement financier de l'Organisation.

II. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Les normes qui régissent la consultation de la société civile

5. L'OCDE emploie la terminologie « consultation de la société civile » pour désigner la consultation des organisations non gouvernementales (ONG), conformément à l'article 12 de sa Convention, complétée par des décisions du Conseil en 1962.
6. L'Organisation appelle les organisations qu'elle consulte « organisations de la société civile » (CSO) plutôt que des ONG. Les organisations de la société civile sont des organisations dites du « troisième secteur ». Elles diffèrent des organisations gouvernementales et des entreprises. Elles sont divisées en deux sous-catégories : les ONG, qui sont des organisations officielles sans but lucratif créées par des citoyens et prenant la forme d'associations ou de fondations enregistrées selon la législation de leur pays de création, et les collectifs informels qui rassemblent des citoyens autour d'une cause commune, sans structure juridique officielle.
7. Les normes qui régissent la consultation de la société civile sont à la fois souples, anciennes et partiellement appliquées.

1. La Convention de l'Organisation

8. L'article 12 de la Convention de l'OCDE du 14 décembre 1960 dispose que « dans les conditions qu'il appartient au Conseil de déterminer, l'Organisation peut :
 - exprimer des vœux à des États non membres et à des organisations ;
 - établir et maintenir des relations avec des États non membres et des organisations ;
 - inviter des Gouvernements non membres et des organisations à participer à des activités de l'Organisation. »

2. *Les décisions du Conseil*

9. Les dispositions générales de l'article 12 de la Convention ont été précisées par la décision du Conseil du 6 avril 1962. Cette décision indique que le Secrétaire général est responsable du maintien de liaisons avec les « organisations non gouvernementales internationales » les plus représentatives des différents secteurs de la vie économique. Elle précise que ces ONG internationales doivent répondre à trois conditions : exercer des responsabilités larges, être présentes dans la plupart des pays membres et être représentatives des intérêts non gouvernementaux du domaine concerné.

10. Le Secrétaire général doit établir une liste de ces organisations et la soumettre à l'approbation du Conseil conformément à l'article 3 de la décision citée au paragraphe 9. Les organisations ainsi désignées procéderont à des échanges de vues avec l'OCDE lors de réunions convoquées à leur initiative ou à celle du Secrétaire général. Les organisations recevront des informations sur les travaux de l'Organisation.

11. Les réunions précitées sont organisées par un Comité de liaison. Il est composé du Secrétaire général, qui le préside, et de quatre membres, dont le vice-président. La désignation de ce dernier relève des prérogatives du Conseil, bien qu'aucun vice-président n'ait jamais été désigné. Tous les États membres peuvent participer à ces réunions.

12. La composition du Comité de liaison a été progressivement élargie de cinq à 12 membres avant d'être ouverte à tous les États membres en 1989.

13. La décision du Conseil du 6 avril 1962 précise également (article 9 a) que d'autres ONG internationales qui travaillent dans les domaines de compétence de l'OCDE peuvent être informées et consultées, même si ces ONG ne sont pas citées dans la liste approuvée par les États membres. Cette disposition permet à l'Organisation d'entretenir des relations avec les ONG internationales qu'elle juge pertinentes, tout en conservant sa capacité de décision.

14. L'article 9 d prévoit que le Secrétaire général notifie périodiquement au Conseil la liste des organisations qui ont été consultées qui ne figurent pas dans la liste approuvée par les États membres, disposition qui n'a pas été suivie d'effet et serait d'ailleurs fastidieuse, tant la liste des organisations consultées aujourd'hui est longue (voir ci-dessous).

15. Le Conseil a approuvé le 10 avril 1962 la première liste d'ONG proposée par le Secrétaire général. Celle-ci était seulement composée de deux organisations : le Comité consultatif des syndicats (TUAC), créé en 1948 lors d'une conférence syndicale internationale et le Comité consultatif économique et industriel (BIAC), créé en 1962 par les fédérations patronales des États membres de l'OCDE à cette époque. La création de ces deux organisations avait été soutenue par l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), à laquelle l'OCDE s'est substituée.

16. Cette liste a uniquement été complétée, en juillet 1962, avec l'inclusion de fédérations internationales d'ouvriers agricoles (Fédération internationale des travailleurs agricoles- IFAP), d'exploitants agricoles (Fédération européenne de l'agriculture - EFA) et de petites et moyennes entreprises (Association des artisans et des petites et moyennes entreprises - UIAPME). Le Comité de substance de l'agriculture a maintenu des relations avec les deux fédérations à vocation agricole. Les relations avec la fédération représentant les PME ne se sont pas développées.

17. Le rapport au Conseil sur Les relations de l'Organisation avec la société civile précise que le BIAC et le TUAC n'ont pas de position privilégiée par rapport aux autres organisations consultées par l'OCDE. En particulier, ils ne bénéficient jamais

automatiquement du statut d'observateur, quelle que soit l'instance concernée : les deux organisations sont régies par l'article 10 b des règles de procédure de l'OCDE. Elles sont considérées à ce titre sous le statut d'experts. Dans la pratique, le BIAC et le TUAC mènent des négociations avec les comités de substance qui les intéressent pour recevoir des invitations aux réunions qu'ils organisent et définir leurs modalités de coopération.

18. Le TUAC regrette que l'OCDE ne prévoise pas les modalités de consultation du BIAC et du TUAC que les comités de substance seraient obligés de respecter au minimum, pour éviter à ces organisations de longues négociations. Les comités seraient bien entendu libres de fixer des modalités de consultation élargies, s'ils en sont d'accord.

19. Le BIAC et le TUAC bénéficient cependant de deux avantages par rapport aux autres organisations. Ils sont tout d'abord invités chaque année à la session ministérielle du Conseil, aux réunions préparatoires à cette dernière et à une réunion de concertation avec le Comité de liaison (voir ci-dessous). D'autre part, leurs secrétariats ont automatiquement accès aux documents classés « à usage officiel » (*For Official Use - FOU*). Ils peuvent aussi avoir accès aux documents classés « confidentiels » avec l'accord des comités de substance concernés. Les autres organisations de la société civile consultées par l'OCDE ne peuvent avoir accès aux documents « à usage officiel » et a fortiori, aux documents classés « confidentiels », qu'avec l'accord des comités concernés conformément à la circulaire du 19 mai 1999 de M. Herwig Schlögel, Secrétaire général adjoint sur l'accès du BIAC et du TUAC aux documents « à usage officiel » et à la résolution du Conseil du 10 juillet 1997.

20. La Division de la gestion de la connaissance et de l'information du Service du numérique, de la connaissance et de l'information (DKI/KIS), suit l'application de ces règles de classement des documents et de la transmission aux organisations de la société civile des documents classifiés pose peu de difficultés.

21. **Les modalités juridiques souples de consultation de la société civile paraissent satisfaisantes. Il paraît néanmoins utile d'actualiser la décision du Conseil du 6 avril 1962¹, en retirant les éléments suivants, déjà cités, tombés en désuétude :**

- le poste de vice-président du Comité de liaison, qui n'a jamais été désigné ;
- l'obligation pour le Secrétaire général de publier une liste des organisations de la société civile susceptibles d'être consultées.

B. La place de la consultation de la société civile dans la stratégie de l'Organisation

22. La consultation de la société civile figure parmi les Orientations stratégiques proposées par le Secrétaire général et discutées par les sessions ministérielles du Conseil, notamment en 2018.

23. La politique de consultation de la société civile de l'OCDE a été définie progressivement depuis une vingtaine d'années, pour tenir compte de l'importance croissante de la société civile dans les débats nationaux et internationaux, notamment par la note pour le Conseil du 14 septembre 1999 [C(99)130] et la note du 22 décembre 2009 pour le Comité des affaires publiques et de la communication sur « les activités de coopération de l'OCDE avec la société civile » [C/INF(2010)1]. Cette dernière conserve

¹ Cette observation est incluse dans la recommandation n° 1.

aux comités de substance leur rôle directeur dans le choix des organisations avec qui coopérer et dans la fixation des modalités de cette coopération mais innove sur les points suivants :

- l'OCDE doit chercher des apports de la société civile et non se limiter à informer celle-ci ;
- le rôle de la direction des affaires publiques et de la communication (PAC) est défini comme celui d'un centre d'échanges d'informations (« *clearing house* ») entre les comités de substance, qui conseille ces derniers dans leurs contacts avec la société civile, organise des forums annuels et informe sur ces contacts par le biais du site Internet, par une newsletter et par des notes de politique générale (*policy briefs*) ;
- les organisations des États non membres sont de plus en plus invitées par l'OCDE ;
- les réunions préparatoires aux sessions ministérielles du Conseil sont un moment privilégié de contact avec le BIAC et le TUAC ;
- les « organisations parapluies », qui désignent une organisation regroupant de multiples ONG se développent et servent d'intermédiaires avec l'OCDE.

24. Le rapport au Conseil du 16 janvier 2018 portant sur « Les activités de communication de l'OCDE : tour d'horizon de l'année 2017 » considère que l'Organisation doit se confronter à une diversité d'interlocuteurs, proposant, éventuellement des approches divergentes de ses orientations, et en tenir compte dans ses travaux. Le rapport propose par exemple que l'OCDE réponde aux critiques adressées à l'encontre du phénomène de la mondialisation en entretenant un dialogue avec ceux qui la contestent et en prônant des politiques nationales « pour atténuer les retombées néfastes » de la mondialisation.

C. Les modalités actuelles de la consultation de la société civile

1. *La participation de la société civile aux diverses instances de l'OCDE*

a. Les sessions ministérielles du Conseil

25. Les organisations de la société civile ne participent pas au Conseil de l'OCDE réuni au niveau des ambassadeurs.

26. Le BIAC et le TUAC sont en revanche invités à la session annuelle du Conseil au niveau des ministres (RCM²), organisée entre la fin du mois de mai et le début du mois de juin. Leurs bureaux complets et leurs secrétaires généraux s'y rendent. Ils siègent aux côtés des délégations des États membres, des États non membres invités³ et des délégations des nombreuses organisations internationales invitées. À l'issue de la RCM, ils préparent un communiqué spécifique, qui fait partie des documents officiels de la session ministérielle.

27. Des réunions préparatoires sont en outre organisées à l'attention du BIAC et du TUAC par l'État membre qui préside le Conseil. Elles ont eu lieu en avril 2016 à Santiago

² MCM en anglais.

³ Tels que le Brésil, la Chine, la Colombie, le Costa Rica, l'Inde, l'Indonésie, la Lituanie et l'Afrique du Sud lors de la RCM des 30 et 31 mai 2018. Les États non membres précités ici sont invités à la totalité de la RCM. D'autres États non membres sont invités à participer aux réunions concernant certains points de l'ordre du jour.

du Chili, en avril 2017 à Copenhague et en avril 2018 à Paris. Les bureaux et secrétaires généraux du BIAC et du TUAC y participent, ainsi que les membres les plus influents de ces organisations, aux côtés de délégations des États qui assureront la présidence et les vice-présidences de la RCM et d'une délégation du Secrétariat conduite par le Secrétaire général lui-même.

b. Les réunions du Comité de liaison

28. Chaque année, le Comité de liaison prévu par la décision du Conseil du 10 avril 1962 se réunit avec le BIAC et le TUAC au cours de deux réunions séparées pour consulter officiellement ces deux organisations. Ce rôle est différent de celui formellement prévu par la décision du Conseil du 10 avril 1962, qui prévoyait que le Comité de liaison organiserait des réunions avec les organisations de la société civile et non qu'il dialoguerait directement avec ces organisations. Cette dernière faculté devrait être explicitement donnée au Comité de liaison, lors de l'actualisation de la décision du Conseil du 6 avril 1962 déjà conseillée ci-dessus⁴.

29. Le BIAC et le TUAC proposent les thèmes des réunions du comité de liaison. Le Secrétariat ne se contente pas de consulter les organisations sur ces priorités ; il permet aux organisations de proposer les thèmes de l'ordre du jour (qu'il doit ensuite approuver), ce qui relève d'une conception très libérale de la consultation ou d'une absence d'idée préétablie et stratégique sur ce que l'OCDE pourrait attendre de la société civile.

30. Les deux organisations partagent les valeurs de l'OCDE tout en essayant naturellement d'influencer l'Organisation dans le sens de leurs priorités. On constate par exemple que :

- le TUAC insiste en décembre 2016 sur l'insécurité de l'emploi, la stagnation des salaires et les inégalités, situations qui impliquent un renforcement des négociations collectives ;
- formule des critiques sur la politique suivie en Colombie et en Corée à l'égard des syndicats ;
- le BIAC insiste en janvier 2017 sur l'importance des PME ;
- il souhaite être consulté le plus en amont possible ;
- le Secrétariat demande au BIAC de le relayer auprès de ses mandants, notamment en appuyant le projet BEPS et la Stratégie du numérique.

c. Les réunions des comités de substance et de leurs groupes de travail

31. Comme il a été indiqué ci-dessus, les comités de substance choisissent les organisations qu'elles invitent. L'accord du Secrétaire général, prévu à l'article 10 b des règles de procédure, est en pratique délégué aux directions qui assistent chaque comité. Aucun cas de refus de leur part n'a été signalé à l'équipe d'audit.

32. Les notes de synthèse sur les relations de l'OCDE avec la société civile⁵ indiquent en annexe la liste des organisations invitées par chaque comité et leur mode de participation. Les notes et des indications données par le TUAC et le BIAC permettent de formuler les conclusions suivantes :

⁴ Cette observation est incluse dans la recommandation n° 1.

⁵ Documents [C\(99\)130](#) et [C/INF\(2010\)1](#).

- dans tous les domaines de compétence de l'OCDE, les comités et groupes de travail ont des relations avec de multiples organisations de la société civile (près de 140 organisations sont citées, mais plusieurs comités indiquent avoir des relations avec de multiples organisations, sans les énumérer) ;
- le TUAC participe à environ 60 comités et groupes de travail et ne peut, faute d'effectifs suffisants, participer à un plus grand nombre ;
- le BIAC participe à la majorité des comités, en fonction des sujets traités ;
- les comités qui invitent le plus d'organisations acceptent la participation des organisations de la société civile au même niveau que les délégations des pays membres ou des pays non membres invités⁶ et font même présider, dans certains cas, des séances de travail par les représentants de ces organisations ;
- les comités qui en invitent le moins reçoivent une fois par an les représentants des organisations par des membres du bureau du comité et acceptent de recevoir les documents que les organisations souhaitent leur communiquer ; l'un des comités ne se contente même pas de ce minimum ;
- certains comités prévoient une consultation systématique des organisations avant la tenue de leurs réunions ; la plupart des comités les reçoivent de deux à cinq fois par an et indiquent qu'ils se réservent la possibilité d'interroger le BIAC, le TUAC et les autres organisations de manière informelle (par le biais par exemple de courriels), chaque fois que cela peut leur être utile pour compléter leur information ;
- lorsque certains comités de substance organisent des sessions ministérielles, ils y invitent les organisations de la société civile ; tel a été le cas aux dernières réunions ministérielles des comités, organisées depuis 2016 ;
- les comités font appel à un très grand nombre d'organisations de la société civile spécialisées dans leur champ de compétence ;
- l'Organisation travaille avec des « organisations parapluies » regroupant de nombreuses organisations, ce qui facilite ses consultations ;
- ces « organisations parapluies » et d'autres organisations spécialisées ont des rapports privilégiés avec les comités travaillant dans leur domaine d'activité.

d. Les consultations par Internet

33. L'Organisation consulte de nombreuses organisations de la société civile par Internet, par exemple pour obtenir leur avis dans l'élaboration de ses directives sur la gouvernance d'entreprise, le financement des régimes de pension, la gestion des risques pour les investisseurs en région de faible gouvernance, les modalités du projet BEPS.

34. Elle a créé à cette fin des outils en ligne spécifiques (wiki) qui permettent à toute personne intéressée de laisser un commentaire sur un centre d'intérêt donné. Par exemple, l'outil « *wikigender* » créé par le Centre de développement (DEV) traite des problèmes d'égalité entre les genres⁷.

⁶ Cependant, les organisations de la société civile ne peuvent pas s'exprimer sur les questions d'organisation interne de l'Organisation et sur l'adhésion de nouveaux membres.

⁷ Voir le document [C/INF\(2010\)1](#).

e. Les effets de ces modalités de consultation de la société civile

35. Le TUAC et le BIAC estiment que leur participation aux travaux de l'Organisation par les biais qui viennent d'être évoqués influencent les positions de l'OCDE.

36. Le TUAC estime avoir joué un rôle dans les cas suivants :

- le lancement des projets horizontaux sur la Croissance inclusive et du projet sur les Nouvelles approches face aux défis économiques (NAEC) ;
- les publications de l'OCDE sur l'égalité (« Croissance et inégalités : distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE » de 2008 et « Toujours plus d'inégalités : pourquoi les écarts de revenus croissent » de 2011) ;
- la révision de la « Stratégie pour l'emploi » adoptée en juin 2018 ;
- la révision des « Principes directeurs à l'attention des entreprises multinationales » ;
- ses critiques de la politique syndicale de la Colombie ont contribué à faire prendre conscience du problème à l'Organisation et à faire adopter des réformes sociales sur place, pendant la longue durée de la négociation d'adhésion de ce pays (sept ans).

37. À l'inverse, le TUAC indique que ses relations avec l'OCDE influencent les réflexions internes aux organisations syndicales en permettant à ces dernières d'anticiper les enjeux émergents et d'adapter ses positions aux évolutions de la vie économique et sociale.

38. Le BIAC considère que ses positions ont joué un rôle dans de nombreux domaines, comme par exemple les politiques d'ouverture des marchés, de développement du commerce international, de lutte anti-corruption et de responsabilité des entreprises.

39. Les modalités souples de consultation de la société civile sont appréciées par le Secrétariat et par les organisations. Quelques problèmes ponctuels se posent cependant.

40. Le BIAC, qui s'efforce sur tous les sujets de faire la synthèse des avis des organisations nationales représentant les employeurs nationaux, est surpris de constater que des organisations professionnelles représentant certains secteurs industriels, ou même des représentants d'entreprises, sont consultés par les comités au même niveau que lui, alors que les points de vue des autres organisations et des simples entreprises représentent des intérêts particuliers ou, en tous cas, des opinions moins globales, moins « structurées » que celles qu'il exprime.

41. En sens inverse, le Secrétariat estime indispensable de dialoguer avec certains membres du BIAC « sur une base non consensuelle », tant la société et le monde des affaires ont évolué et se sont diversifiés depuis les années 60, justifiant l'utilité de la consultation d'entités du monde des affaires représentant des intérêts et des points de vue minoritaires au sein de ce dernier.

2. La participation de la société civile aux différents forums de l'OCDE

42. L'OCDE appelle forums, soit des colloques interactifs où elle présente ses orientations et recueille l'avis des participants, soit des plateformes informatiques permettant les échanges en ligne. Elle a lancé à la fois un forum annuel sur un thème général, des forums mondiaux (global forums) sur 14 thèmes correspondant aux préoccupations majeures de ses comités de substance et des forums spécialisés sur des

sujets d'actualité. Des plateformes informatiques appelées également forums sont liées à ces différents colloques.

a. Le Forum annuel

43. Le Forum annuel a lieu fin mai, début juin lors de la semaine de l'OCDE, en même temps que la session ministérielle du Conseil, ce qui permet de donner à l'événement plus d'audience dans les médias et de faire participer les ministres présents à certaines des réunions du Forum.

44. Le thème du Forum des 29 et 30 mai 2018, « Ce qui nous rassemble », était décliné en trois sous-thèmes : « la coopération internationale au 21^{ème} siècle », « la croissance inclusive » et « la transformation numérique », donnant lieu à environ 90 séances animées par plusieurs orateurs⁸. La possibilité de poser des questions aux orateurs, directement en séances et en ligne et, dans le cas des « cafés discussions », par un travail commun en atelier sur un thème précis⁹, garantissant l'interactivité des séances entre les participants.

45. Les orateurs incluaient des personnalités d'origines très variées: ministres, représentants du Secrétariat, universitaires, chercheurs, écrivains, journalistes, dirigeants du BIAC et du TUAC, chefs d'entreprises, syndicalistes, représentants d'organisations de la société civile. Les débats étaient réels¹⁰. L'inscription au Forum implique l'indication d'un certain nombre de centres d'intérêt, à propos desquels le Secrétariat envoie en ligne des informations aux participants pendant les mois suivants, sous forme d'alertes.

46. La plateforme informatique liée au Forum annuel, « le réseau du Forum », mobilisait 905 utilisateurs actifs et 15 690 visiteurs de 60 pays en décembre 2017¹¹.

47. Le Forum de l'OCDE permet à l'Organisation de présenter son message avec une très importante visibilité et d'associer de nombreux représentants de la société civile, comme orateurs ou participants. Le « Réseau du Forum » permet de nouer des liens plus durables avec les représentants de la société civile qui en sont utilisateurs actifs et constitue par conséquent un instrument de consultation important.

b. Les forums mondiaux

48. Un forum mondial est le plus souvent¹² à la fois un événement et un réseau en ligne sur le même thème qui sont créés par un ou plusieurs comités de substance pour associer des décideurs ou des parties prenantes de tous types (*stakeholders*) à l'étude d'un problème donné. Ces forums ont été lancés à l'origine pour associer des représentants des pays non-membres aux travaux de l'OCDE, car il n'était matériellement pas possible d'inviter toutes

⁸ Ces séances portaient des noms différents ; « discussions (*talks*) », « tables rondes », « laboratoires de découverte », « rencontres avec l'auteur », « discussion cafés », « panels avec déjeuner ».

⁹ Par exemple, la « discussion café » du 29 mai sur le thème « Réinventer la coopération internationale » a donné lieu à des discussions par petites tables sur une vingtaine de sujets particuliers. Les conclusions de chaque table ont été présentées en fin de réunion et exploitées par PAC ensuite.

¹⁰ Un membre de l'équipe d'audit a par exemple assisté le 30 mai, lors de la table ronde intitulée « Un nouveau leadership mondial » à une discussion sans « langue de bois » entre le secrétaire général adjoint du Trade Union Council britannique et le Président Directeur Général de la société Sodexo.

¹¹ Document [C\(2018\)1](#).

¹² Le Forum sur la productivité n'est pas un colloque mais un réseau d'échanges en ligne.

les personnalités qualifiées de ces pays aux réunions des comités de substance. L'ambition de ces événements et leur finalité visent à présent mettre en relation mais l'ensemble de la société civile et non plus seulement des pays non membres. Il existe à l'heure actuelle 14 forums mondiaux.

49. Certains de ces forums¹³ sont organisés avant la réunion des comités en session ministérielle, pour consulter officiellement la société civile avant le débat du comité au plus haut niveau.

c. Les forums spécifiques

50. Des forums spécifiques sont organisés de manière ponctuelle sur des sujets d'actualité. Neuf ont été lancés en 2017 et neuf en 2018.

3. *Le rôle des centres de l'OCDE à l'étranger*

51. Les centres de l'OCDE à l'étranger de Berlin, Washington, Mexico et Tokyo ont notamment pour mission de consulter la société civile dans le pays d'accueil et les pays voisins. Ils participent à des événements, organisés ou non par eux, qui leur permettent d'échanger avec de multiples milieux¹⁴.

52. Les centres de l'OCDE à l'étranger de Berlin, Washington, Mexico et Tokyo ont notamment pour mission de consulter la société civile dans le pays d'accueil et les pays voisins. Ils participent à des événements, organisés ou non par eux, qui leur permettent d'échanger avec de multiples milieux.

53. Le centre de Berlin, par exemple, organise des déjeuners mensuels avec l'Institut allemand de recherche économique (*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung - DIW*) et organise des dizaines de réunions avec des étudiants ou des jeunes cadres. Son chef de centre participe au Forum allemand pour la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) et au Conseil stratégique pour l'initiative spéciale de l'Allemagne « *One World-No Hunger* ».

54. Le centre de Washington privilégie les contacts avec la société civile et accroît le nombre de ses interlocuteurs d'une année sur l'autre, passant ainsi à 600 interlocuteurs au dernier trimestre 2016 contre 300 au dernier trimestre 2015). Il a lancé une campagne d'information sur l'intérêt pour les États-Unis d'être membre de l'OCDE, notamment en diffusant une vidéo sur Facebook et Twitter, ce qui permet de recueillir les réactions des interlocuteurs. Il a organisé une rencontre entre le conseil d'administration du BIAC et des représentants du Financial Times et du Wall Street Journal.

55. Le centre de Mexico a multiplié les initiatives en faveur de l'égalité des genres, de l'éducation des adolescentes, de la participation des femmes aux conseils d'administration des entreprises. Ces initiatives ont inclus des ateliers et tables rondes interactives.

56. Le centre de Tokyo a coopéré avec des représentants du monde des affaires, de la société civile et du pouvoir législatif sur certains travaux phares de l'OCDE. En 2016, il a joué un rôle central dans la coordination de la réunion du Réseau parlementaire mondial, qui s'est tenue à Tokyo, pour la première fois en Asie. Il a également organisé à Séoul en 2017 une réunion des « Maires champions de l'OCDE pour une croissance inclusive ».

¹³ Notamment les forums sur l'agriculture et l'environnement.

¹⁴ Voir le document [C\(2018\)1](#).

4. *Les exemples de participation approfondie de la société civile à certaines activités de l'Organisation*

57. Dans certains cas, les liens de l'OCDE avec les organisations de la société civile dépassent la simple consultation. Les exemples suivants sont répertoriés par le projet de document de PAC sur l'OCDE et les parties prenantes :

- le Partenariat pour une coopération efficace au développement, lancé en 2011 par l'OCDE et le PNUD avec de nombreuses organisations de la société civile, s'est substitué au Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide créé par le Comité de l'aide au développement ;
- l'actualisation en 2011 des directives de l'OCDE pour les entreprises multinationales a été réalisée par un groupe consultatif auquel participaient le BIAC, le TUAC et OECD Watch ;
- l'équipe de projet OCDE/G20 sur le projet BEPS associe de multiples participants : 50 000 personnes ont participé à 11 sessions de consultation publique et à huit consultations en ligne et produit plus de 12 000 pages de commentaires.

5. *La répartition des tâches entre PAC et les autres directions*

58. La plupart des modalités de consultation de la société civile précisées au paragraphe précédent sont mises en œuvre sous la responsabilité des comités de substance, dont les prérogatives en matière d'organisation de la consultation sont larges.

59. Cette situation permet de consulter les organisations qui sont les plus influentes et les plus représentatives dans chaque domaine, organisations que les comités et les directions qui les aident sont les mieux à même d'identifier.

60. Elle présente cependant plusieurs risques, de nature différente : approches plus ou moins ouvertes aux organisations, selon les comités ; non diffusion des résultats des consultations à l'ensemble de l'Organisation ; interprétations divergentes selon les comités de certains signaux de la société civile ; diffusion éventuelle de documents classifiés à d'autres entités, relations avec des organisations qui pourraient mettre l'Organisation en situation de conflits d'intérêts, etc.

61. Pour limiter ces risques et maximiser les profits tirés de la consultation, une coordination est nécessaire, qui a été confiée à la direction des affaires publiques et de la communication (PAC), notamment par la note du 22 décembre 2009¹⁵.

62. PAC considère que son rôle consiste à aider et à conseiller les autres directions et les comités qu'elles assistent et à diffuser les bonnes pratiques, à veiller à la cohésion de l'action de l'OCDE, à s'assurer de la diffusion des informations recueillies au cours de la consultation dans l'ensemble de l'Organisation, pour favoriser une approche horizontale du travail et à faire bénéficier de son expertise les autres directions en matière de détection des « signaux faibles » donnés par les organisations de la société civile.

63. En effet, un certain nombre des agents de PAC sont d'anciens journalistes et spécialistes de la communication, qui sont habitués à décrypter les informations les plus novatrices dans la masse des informations diffusées quotidiennement par les médias et les réseaux sociaux. **Cette conception dénuée d'ambition exagérée paraît bien adaptée à**

¹⁵ Document [C/INF\(2010\)1](#).

la situation et conforme à la mission de centre d'échanges d'informations (clearing house) qui lui a été assignée par la note du 22 décembre 2009.

64. **Cette dernière mission devrait d'être mentionnée dans une version actualisée de la décision du Conseil du 4 avril 1962 sur la consultation de la société civile. Cependant plusieurs points méritent toutefois une attention particulière.**

a. Les directives sur la consultation de la société civile

65. Les directives envisagées pour conseiller les directions sur leur rôle de consultation de la société civile n'ont pas encore été publiées, sauf celle sur l'utilisation de la marque OCDE.

66. L'équipe d'audit a eu communication d'un projet de document sur l'OCDE et ses parties prenantes, d'un projet de directive pour le personnel sur les consultations avec les parties prenantes et d'un projet de directive du Secrétaire général sur la gestion des relations avec les sponsors, donateurs et partenaires de la société civile.

67. **Il est important que PAC publie rapidement un ensemble de directives sur les relations avec la société civile¹⁶.**

b. La consultation de la société civile dans le cas des projets horizontaux

68. La consultation de la société civile dans le cas des projets horizontaux mérite une attention particulière. Les projets horizontaux sont en effet gérés par des entités spécifiques sélectionnées dans chaque cas, qui n'ont pas toujours la permanence et l'expérience des comités de substance traditionnels en matière de consultation des organisations dans un domaine donné. De surcroît, le champ de compétence d'un projet horizontal est par définition vaste, ce qui rend la sélection des organisations à consulter plus complexe.

69. **Il est donc suggéré d'inclure dans les directives sur la consultation de la société civile des conseils relatifs au cas des projets horizontaux. Cette directive pourrait par exemple être recommandé que le BIAC et le TUAC soient systématiquement consultés à plusieurs stades de de la préparation d'un projet horizontal et que les autres organisations de la société civile concernées par chaque projet horizontal soient identifiées dès le début de la préparation de ce projet et régulièrement consultées ensuite.**

c. La nécessaire rationalisation des nombreux comptes twitter de l'Organisation

70. L'OCDE dispose de 37 comptes Twitter émettant des opinions, dont un compte officiel du Secrétariat, ce qui présente un risque potentiel d'émission d'opinions divergentes.

71. Or, si les comptes Twitter servent avant tout à diffuser l'opinion ou les constats de l'Organisation, ils sont parfois utilisés pour solliciter des avis en retour de la société civile. PAC a l'intention d'étudier l'impact de ces comptes et de proposer aux autres directions, en fonction des résultats de cette étude, une éventuelle réduction de leur nombre et l'élaboration de directives sur les comptes Twitter pour améliorer la coordination des messages ainsi diffusés par l'OCDE et en augmenter l'impact. L'élaboration de cette directive paraît hautement souhaitable à l'auditeur externe.

¹⁶ Cette observation est incluse dans le recommandation n° 1.

Recommandation n° 1. Pour améliorer l'encadrement juridique de la consultation de la société civile, l'auditeur externe recommande d'actualiser (i) la décision du Conseil du 4 avril 1962 sur la consultation de la société civile¹⁷ ; (ii) la résolution du Conseil du 10 juillet 1997 sur la classification et la déclassification des documents ; (iii) d'accélérer la publication des directives du Secrétaire général préparées par la Direction des affaires publiques et de la communication (PAC) sur la coordination des modalités de consultation de la société civile par les comités de substance, (iv) en y incluant des conseils spécifiques à la préparation des projets horizontaux et (v) de publier une directive sur les comptes Twitter.

d. La diffusion des résultats de la consultation de la société civile

72. L'activité de PAC n'est plus reprise dans les rapports sur l'exécution des programmes (PIR), mal adaptés à la prise en compte des activités de communication, mais donne lieu à des rapports annuels particuliers, dont le dernier est intitulé « Activités de communication de l'OCDE : tour d'horizon de l'année 2017 ».

73. Or, si ces rapports rendent compte des efforts de PAC pour diffuser les messages de l'Organisation, ils ne présentent pas les résultats de la consultation de la société civile.

74. **Il serait très utile que PAC demande aux différentes directions qui aident les comités de substance de lui communiquer les principales idées nouvelles présentées par les organisations et les inflexions qu'elles ont demandées aux documents provisoires examinés par les comités des organisations de la société civile sur les projets sur lesquels ces comités ont travaillé puis fasse la synthèse de ces apports et la publie dans son rapport annuel sur les activités de communication de l'OCDE.**

75. L'intégration de ces données dans le rapport annuel de PAC présenterait notamment deux avantages. Elle permettrait de diffuser dans l'ensemble de l'Organisation des contributions de la société civile collectées par chaque comité, renforçant ainsi la dimension « horizontale » des méthodes de travail de l'Organisation ; elle soulignerait l'importance des contributions de la société civile, encourageant ainsi les organisations à coopérer avec l'OCDE.

Recommandation n° 2. L'auditeur externe recommande d'intégrer dans le rapport annuel sur les activités de communication de l'OCDE un bilan du volume et de l'impact de l'apport des organisations de la société civile aux travaux de l'Organisation.

e. L'inscription au Registre des risques des risques correspondant à la consultation de la société civile

76. Le projet de document de PAC sur l'OCDE et les parties prenantes insiste sur le risque d'inégalité et d'incohérence entre les différents secteurs de l'Organisation en matière de consultation de la société civile. Ce risque est particulièrement important, car il concerne la légitimité de l'Organisation : si, dans certains domaines, les politiques préconisées par l'OCDE n'ont pas été élaborées après une consultation suffisamment approfondie des organisations de la société civile, ces dernières sont susceptibles de remettre en cause la

¹⁷ Il est suggéré d'actualiser comme suit la décision du Conseil du 4 avril 1962 : supprimer la vice-présidence du Comité de liaison et l'obligation pour le Secrétaire général de publier la liste de toutes les ONG consultées par l'Organisation ; mentionner le rôle de coordination de PAC en matière de consultation de la société civile ; indiquer que le Comité de liaison organise la consultation des organisations de la société civile et consulte chaque année ces dernières.

légitimité de l'Organisation. Par ailleurs, l'OCDE court le risque d'être influencée par des organisations de la société civile peu représentatives ou par des lobbies qui ne poursuivent pas l'intérêt général.

77. L'une des missions de PAC est de réduire ces inégalités et d'inciter les directions les moins en avance à adopter les bonnes pratiques des directions les plus performantes dans ce domaine.

78. **Ce risque pourrait être inscrit au registre des risques de l'Organisation. Pour le maîtriser, PAC pourrait publier périodiquement les performances des différents comités de substance en matière de consultation de la société civile et proposer la généralisation des bonnes pratiques constatées dans certains comités. Des objectifs de progression pourraient être proposés aux Comités, pour réduire les inégalités constatées aujourd'hui en matière de consultation de la société civile. Ces objectifs pourraient être intégrés dans les Orientations stratégiques du Secrétaire général, comme le suggère le projet de directive sur la consultation des parties prenantes.**

79. Deux autres risques inhérents à la consultation de la société civile pourraient être inscrits au Registre des risques :

- le risque de diffusion d'un document classé « pour usage officiel » ou « confidentiel » par une organisation de la société civile bénéficiant de ces documents ;
- le risque d'atteinte à l'image de l'Organisation du fait de contacts pris avec des organisations de la société civile ne partageant pas ses valeurs ou pouvant la mettre en situation de conflit d'intérêt.

Recommandation n° 3. L'auditeur externe recommande d'inscrire au Registre des risques les risques spécifiques à la consultation de la société civile.

Recommandation n° 4. L'auditeur externe recommande de comparer périodiquement l'action des différents comités de substance en matière de consultation de la société civile et de leur proposer des objectifs de progression dans ce domaine.

f. La création dans toutes les directions de substance d'équipes de communication travaillant en relation avec PAC

80. PAC constate que son travail de coordination de la communication de l'OCDE, dans le domaine de la consultation de la société civile comme dans les autres, est plus efficace quand les directions de substance et les programmes de la partie II du budget concernés sont dotés d'équipes de communication professionnelles et suffisamment étoffées. Or la situation constatée aujourd'hui est très inégale : les équipes de communication varient de trois à 17 agents selon les directions et programmes et certaines de ces entités ne sont pas dotées d'un responsable de la communication (*communication manager*).

81. **Un renforcement des équipes sous-dotées et la nomination de responsables qualifiés de la communication dans chaque direction et programme de la Partie II faciliterait la coordination de la communication. Il rendrait par ailleurs plus efficace le fonctionnement du groupe de travail informel des responsables de la**

communication, récemment créé par PAC, et du Comité de coordination de la communication (*SCB*¹⁸), plus ancien, qui se réunit au niveau des directeurs.

Recommandation n° 5. L'auditeur externe recommande de doter chaque direction et programme de la partie II d'un responsable de la communication, ce qui faciliterait le travail de coordination de la Direction des affaires publiques et de la communication (PAC).

¹⁸ *Senior Communication Board (SCB)*.