

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2014

Volume XV

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LE SYSTÈME DE GOUVERNANCE DU G20 A LA LUMIÈRE DE SA COLLABORATION AVEC L'ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

PAR

MARIANNA KARTTUNEN (*)

La crise économique et financière de 2008 a été qualifiée de « *première crise de la mondialisation* » (1). De par sa dimension systémique, elle a mis en lumière la fragilité des grandes entreprises comme des Etats face aux risques issus des dérivés d'une économie financiarisée. Est alors clairement apparu le manque d'adaptation des institutions internationales qui n'avaient pas pris acte de la nouvelle architecture mondiale, notamment en ce qu'elle présente une interdépendance accrue entre les Etats traditionnellement qualifiés du « Nord » et les économies émergentes. Si le rôle des institutions internationales s'est avéré essentiel pour contenir la propagation de la crise au niveau mondial (2), les structures économiques existantes ont réellement manqué de marge de manœuvre pour permettre une action concertée et urgente des plus grands acteurs économiques. Les pays développés gardaient encore un rôle prédominant dans les organisations économiques internationales (3) et les groupes informels se restreignaient pour l'essentiel aux pays les plus riches (4). L'ancien président de la République française Nicolas Sarkozy lance le débat devant l'Assemblée générale des Nations Unies, en soulignant qu'« *on*

(*) Chercheur en Droit international économique à l'Institut universitaire européen, anciennement en poste au bureau du Sherpa G8/G20 de l'OCDE.

(1) Gordon BROWN, *Beyond the Crisis – Overcoming the First Crisis of Globalization*, Simon and Shuster, 2010.

(2) Andrew F. COOPER / Ramesh THAKUR, *The Group of Twenty (G20)*, Routledge, 2013, p. 71.

(3) Les institutions de Bretton Woods étaient souvent critiquées pour favoriser le point de vue des pays développés : *ibid*, pp. 1-2. Les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud) ne sont pas membres de l'OCDE. Les membres de l'OCDE sont l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les Etats-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Islande, Israël, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République Slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie.

(4) Le G7 était composé de l'Allemagne, du Canada, des Etats-Unis, de la France, de l'Italie, du Japon et du Royaume-Uni. La Russie a rejoint le Groupe officiellement en 1998, ce qui a donné naissance au G8. Le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud ont commencé à se réunir en réponse aux réunions du G8, notamment à travers le forum de dialogue IBSA, au début des années 2000. Cf. les sites Internet web.archive.org/web/20070913024845/ et www.ibsa-trilateral.org/index.html.

ne peut pas gouverner le monde d'aujourd'hui, celui du XXI^e siècle avec les institutions du XX^e siècle » et parle alors d'intégrer la Chine, l'Inde, l'Afrique du Sud, le Mexique et le Brésil dans un « G14 », plus inclusif que le G8 (5). Il est suivi sur ce point notamment par l'ancien premier ministre du Royaume-Uni Gordon Brown, qui réunit quelques jours plus tard les chefs d'Etat encore à New York (6), ainsi que le président américain sortant George W. Bush, lesquels décident de tenir un sommet des chefs d'Etat et de gouvernement à Washington (7). Après divers débats sur les représentants des Etats à inviter, c'est la réunion des vingt puissances économiques mondiales (8) réunies déjà depuis 1999 au niveau ministériel qui est choisi comme modèle. Cette configuration, composée de cinq représentants d'Europe, d'Asie, des Amériques et cinq du reste du monde est de ce fait plus représentatif qu'un « G14 », qui ne serait qu'une version améliorée du G8 (9). Les critères d'appartenance au G20 ne sont alors pas définis précisément, mais lors de la création du groupe au niveau ministériel en 1999, le Premier ministre canadien, alors porte-parole du Groupe, avait expliqué que les membres du G20 étaient choisis en fonction de leur taille ou de leur importance stratégique, qui leur permettait de jouer un rôle crucial dans l'économie mondiale (10).

Dès leur premier sommet, les 14 et 15 novembre 2008, la volonté des 20 puissances semble aller au-delà d'une simple réunion de crise : elles se mettent d'accord pour créer un forum (11) qu'elles qualifieront elles-mêmes, moins d'un an plus tard, de « *forum prioritaire de [...] coopération économique internationale* » (12). Après sept sommets, les membres du G20 continuent à s'engager

(5) Nicolas SARKOZY, Discours du Président de la République française, 63^e Assemblée générale des Nations Unies, New York, 23 sept. 2008, disponible sur le site Internet www.ambafrance-il.org/63eme-Assemblee-Generale-des

(6) Notamment le Président du Brésil, Luiz Inácio Lula da Silva, le Premier ministre australien, Kevin Rudd, le Président de la Commission européenne, José Manuel Barroso. Cf. John J. KIRTON, *G20 Governance for a Globalized World*, Ashgate, 2013, pp. 231 et suiv.

(7) *Ibid.*

(8) Le G20 comprend l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Arabie saoudite, l'Argentine, l'Australie, le Brésil, le Canada, la Chine, la Corée, les Etats-Unis, la France, l'Italie, l'Inde, l'Indonésie, le Japon, le Mexique, le Royaume-Uni, la Russie, la Turquie et l'Union européenne.

(9) Cette position est notamment mise en avant par le Premier ministre australien de l'époque Kevin Rudd : *ibid.*, p. 235.

(10) « The G20 will be a forum for informal dialogue among a group of countries representing both developed and emerging economies from every region of the globe. Its purpose is to ensure broader participation in discussions on international financial affairs among countries whose size or strategic importance gives them a particularly crucial role in the global economy », déclaration de presse, 25 sept. 1999, disponible sur le site Internet www.g8.utoronto.ca/finance/fm992509.htm. Sur le choix des membres du G20, cf. G20 Study Group, *The Group of Twenty : A History*, 2007, disponible sur le site Internet www.g20.utoronto.ca/docs/g20history.pdf.

(11) Les dirigeants parlent d'une « réunion initiale » « du groupe » : « Nous, dirigeants du Groupe des Vingt, avons tenu une réunion initiale à Washington le 15 novembre 2008 concernant les graves difficultés que connaissent les marchés financiers et l'économie mondiale. ». Cf. Déclaration du Sommet sur les marchés financiers et l'économie mondiale, Washington, sept. 2008, disponible sur le site Internet www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115-fr.pdf.

(12) Déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement, Pittsburgh, Etats-Unis, 24-25 sept. 2009, §19, disponible sur le site Internet www.g20.utoronto.ca/2009/2009communiqu0925-fr.html#preambule. Approche confirmée à nouveau, notamment à Saint-Pétersbourg : cf. « G20 5th Anniversary Vision Statement », disponible sur le site Internet www.g20.org/load/782787912.

à coordonner leurs politiques et à collaborer en faveur d'une croissance forte, soutenable et équilibrée (13). Le caractère informel du G20 peut être considéré comme sa plus grande force (14) et le groupe rappelle régulièrement qu'il n'a pas l'intention de renforcer son caractère institutionnel (15).

De son côté, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a pour objectif de « *promouvoir des politiques visant à réaliser la plus forte expansion possible de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale* » (16). Plus de cinquante ans après sa création, les chefs d'État et de gouvernement des 20 pays les plus puissants économiquement se sont réunis, avec des objectifs très semblables (17). Alors que leur premier objectif est de répondre aux défis urgents posés par la crise économique et financière, les vingt pays s'engagent également dès leur premier sommet à « *jeter les bases des réformes qui contribueront à éviter qu'une crise mondiale de ce type ne se reproduise* » (18), traduisant ainsi une ambition de plus longue durée pour leurs actions. Le lancement, en septembre 2009, du Cadre pour une croissance forte, durable et équilibrée (« Cadre pour une croissance forte ») représente une des premières initiatives à vocation de plus long terme. C'est lors de ce même sommet que l'OCDE est invitée pour la première fois à participer au G20, avec d'autres organisations internationales. La collaboration entre l'OCDE et le G20 s'est renforcée à mesure que l'agenda du G20 s'est étendu (19). Aujourd'hui, grâce à son large champ de compétences, l'OCDE soutient le groupe dans la quasi-totalité de ses domaines de discussions, de la régulation financière à la lutte contre la corruption, en passant par le commerce international et les politiques d'emploi, entre autres (20). Les contributions de l'OCDE sont plus importantes sur les questions structurelles et à plus long terme. Ainsi, si le G20 se repose aujourd'hui

(13) « G20 5th Anniversary Vision Statement », *op. cit.*

(14) Cf. par exemple Jan WOUTERS / Thomas RAMOPOULOS, « The G20 and global economic governance lessons learnt from multi-level European governance ? », *Journal of International Economic Law*, vol. XV, 2012, pp. 751-775, notamment pp. 773.

(15) Dans la Déclaration de Cannes du 4 novembre 2011, les chefs d'État et de gouvernement réitèrent que le G20 est un « *groupe informel de chefs d'État et de gouvernement, et il doit le rester* » ; cf. §91 de la Déclaration, disponible sur le site Internet www.g20.org/load/782787912.

(16) Convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économiques, art. 1, Paris, 14 déc. 1960, disponible sur le site Internet www.oecd.org/fr/general/conventionrelativealorganisationdecooperationetdedevopementeeconomiques.htm.

(17) « Nous nous sommes [...] engagés à faire tout ce qui sera nécessaire pour : rétablir la confiance, la croissance et les emplois ; remettre en état notre système financier pour rétablir l'activité de prêt ; renforcer la régulation financière pour rétablir la confiance ; donner des ressources à nos institutions financières internationales et les réformer pour surmonter cette crise et en prévenir de futures ; promouvoir le commerce mondial et l'investissement et rejeter le protectionnisme pour soutenir la prospérité ; et bâtir une reprise durable, profitant à tous et respectueuse de l'environnement » : cf. Déclaration des chefs d'État et de gouvernement, Sommet de Londres, 2 avr. 2009, §4, disponible sur le site Internet www.g20.utoronto.ca/2009/2009communiqu0402-fr.pdf

(18) Déclaration du Sommet sur les marchés financiers et l'économie mondiale, Washington, cf. note 10.

(19) Jan WOUTERS / Sven VAN KERCKHOVEN, « The OECD and the G20: An ever closer relationship ? », *George Washington International Law Review*, vol. XLIII, 2011, partie III.

(20) Pour une présentation d'ensemble du travail de l'OCDE pour le G20, cf. le site Internet www.oecd.org/g20.

davantage sur l'OCDE, cela peut être vu comme le signe d'un mouvement vers un forum plus durable, qui ne serait plus seulement concentré sur la gestion de crise et de ses conséquences immédiates.

D'autres organisations participent également au G20 et il n'existe pas de hiérarchie explicite entre les organisations internationales quant à leurs contributions. La place occupée par chacune est déterminée par son expertise, à laquelle le G20 – ou la présidence du G20 – fait appel lorsque son agenda le requiert. Certaines organisations sont néanmoins systématiquement présentes à l'ensemble des réunions, à tous les niveaux : en plus de l'OCDE, on note la présence de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international (FMI) et les agences des Nations Unies (21). En outre, le G20 a également renforcé son dialogue avec la société civile, avec la création de plusieurs entités calquées sur le modèle du G20. Ainsi, le « Business 20 » (B20), réunissant notamment les organisations patronales des pays du G20 tient un sommet antérieurement celui du G20, afin de faire connaître sa position sur l'ensemble des sujets traités par le groupe et de la transmettre aux chefs d'État et de gouvernement (22). Le « Labour 20 » (L20) tient également un sommet annuel pour encourager un dialogue des gouvernements avec les syndicats de salariés, de même que le « Think 20 », le « Youth 20 » et le « Civil 20 », dont les voix sont toutefois moins présentes dans l'ensemble des débats (23).

Cette étude se concentrera essentiellement sur la relation entre le G20 et l'OCDE, une relation importante du fait de la multiplicité tant des domaines de collaboration que des formes de soutien, cela, malgré l'absence des grands pays émergents du G20 parmi les membres de l'OCDE (24). Si l'élargissement de l'agenda du G20 au-delà de la gestion immédiate de la crise correspond chronologiquement au rapprochement avec l'OCDE, organisation avec une expertise poussée sur les politiques structurelles, le rapprochement entre ces deux forums peut s'expliquer à deux niveaux. D'une part, le G20 fait appel à l'OCDE pour son expertise technique et son regard stratégique, en l'appelant à participer à ses négociations confidentielles en préparation du sommet des chefs d'État et de gouvernement. D'autre part, le G20 cherche également à traiter ses problématiques dans la durée et a besoin pour cela d'une infrastruc-

(21) Le groupe fait référence à ces organisations notamment lors du Sommet de Los Cabos : « We thank international organizations, including the UN, IMF, World Bank, WTO, FSB, ILO, FAO, and OECD, as well as civil society, for their input into the G20 process ». Cf. Déclaration des chefs d'État et de gouvernement du G20, Los Cabos, Mexique, 19 juin 2012, §84, disponible sur le site Internet www.g20.utoronto.ca/2012/2012-0619-loscabos.html.

(22) Cf. notamment le site Internet du B20, créé sous la présidence française du G20 sous la direction du MEDEF, www.b20businesssummit.com/b20/, ainsi que, plus récemment, celui établi sous la présidence russe du G20, www.b20russia.com/en/.

(23) La présidence russe du G20 a choisi de donner une place importante au dialogue avec la société civile, organisant de nombreux événements en ce sens. Cf. le site Internet www.g20.org/docs/g20_russia/outreach_strategy.html.

(24) Les membres du G20 sont également pour une grande partie membres de l'OCDE, à l'exclusion de sept États. Six pays émergents ont toutefois une relation particulière au sein de l'Organisation, puisque la Russie est en processus d'adhésion et l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Indonésie ont le statut spécial de « partenaires-clefs », statut par lequel ils bénéficient d'une relation privilégiée avec l'Organisation. Cf. le site Internet www.oecd.org/fr/apropos/membresetpartenaires/.

ture institutionnelle assurant la permanence dans la définition des sujets, dans leur analyse, dans la prise d'engagements et dans la redevabilité. C'est dans ce dessein que l'OCDE apporte également un soutien institutionnel transparent et « officiel » dans la mise en œuvre des engagements du G20.

L'EXPERTISE DE L'OCDE AU SERVICE DU G20

Le G20 a été mis en place comme forum informel et de haut niveau. Pour garantir des dialogues sincères propres à ce forum, ses négociations sont fermées et confidentielles. Sans disposer de la même autorité que les membres du G20, l'OCDE fait néanmoins partie des discussions du groupe et sa voix est entendue dans pratiquement tous les domaines d'activité du G20. Son statut d'expert lui offre une place privilégiée pour mettre en avant ses politiques, tandis que son expérience dans la gouvernance économique mondiale lui donne un rôle particulier pour assister le groupe tout en assurant une certaine continuité d'une présidence à l'autre. Ainsi, en tant que partenaire stratégique, l'OCDE participe au processus de prise de décision du G20, tant auprès des présidences que dans les négociations du groupe dans ses divers niveaux de réunions.

Un dialogue avec la présidence du G20 sur la détermination de l'agenda et des priorités

Le G20 n'ayant pas de secrétariat, la détermination de l'agenda et les priorités pour l'année sont fixées par l'Etat présidant le groupe. Cette responsabilité dure désormais autour d'un an (25), durant lequel l'Etat assurant la présidence peut choisir de diriger l'action du G20 en fonction de ses priorités. Il peut ainsi ajouter des sujets qu'il considère importants à l'ordre du jour du G20 et assurer le suivi des engagements pris durant les présidences passées comme il l'entend. Ce système offre une flexibilité pour mettre en avant des sujets qui sont prioritaires pour les différentes présidences ou appelés à l'être par la conjoncture et c'est à travers ce pouvoir d'initiative que certains Etats ont encouragé l'extension de l'agenda du groupe au-delà de la gestion de crise.

Avant le début des présidences et dans les premiers mois de leur mandat, les autorités du pays à la présidence du G20 ont l'habitude de consulter les organisations internationales qui les soutiendront tout au long de leur mandat. C'est l'occasion pour ces organisations internationales de mettre en avant les sujets qui leur paraissent les plus importants au vu de la situation économique mondiale et de proposer leur travail en cours ou potentiel pour progresser sur ces points.

En tant que contributeur important depuis le sommet de Pittsburgh, l'OCDE est appelée par les différentes présidences à leur apporter son analyse sur

(25) La durée officielle d'un mandat va d'un sommet au suivant, même si les présidences tiennent parfois des réunions après le sommet. Alors qu'entre 2008 et 2010 les chefs d'Etat et de gouvernement du G20 se sont réunis 2 fois par an, ils ont désormais espacé leurs sommets, qui n'ont lieu qu'une fois par an depuis le Sommet de Séoul en novembre 2010. La présidence russe a duré 15 mois et celle de l'Australie durera environ 14 mois.

l'état de l'économie mondiale. Ayant désormais participé à six sommets du G20, l'OCDE a accumulé une connaissance du processus et apporte à la présidence non seulement son expertise en matière économique mais aussi une « mémoire institutionnelle » des présidences antérieures. C'est à travers son dialogue croissant avec les présidences que l'OCDE a d'abord assis son rôle au sein du groupe, apportant son soutien aux sujets prioritaires et structurants de chaque mandat.

Les premiers dialogues de l'OCDE avec les présidences du G20 étaient initialement ponctuels, l'OCDE étant appelée à offrir son point de vue sur des sujets où son expertise était indéniablement reconnue (26).

L'Organisation est en premier invitée à participer au sommet des chefs d'Etat pour le Sommet de Pittsburgh, au cours duquel le groupe a choisi de prendre des mesures additionnelles à celles destinées à directement répondre à la crise mondiale, en mettant en place le Cadre pour une croissance forte, durable et équilibrée (« Cadre pour une croissance forte ») afin de « *réduire les déséquilibres de développement et pour moderniser notre architecture de la coopération économique internationale* ». Lors de ce même Sommet, l'OCDE partage avec le groupe une proposition des domaines dans lesquels des réformes structurelles peuvent conduire à une meilleure productivité et une plus grande croissance (27). Depuis, l'OCDE participe activement au travail sur le Cadre pour une croissance forte en partageant les résultats de ses processus de surveillance de politiques structurelles, notamment ceux entrepris pour le rapport « Objectif croissance » (28).

L'Organisation a commencé à jouer un rôle stratégique important en 2010, sous la présidence coréenne du G20 : elle a alors aidé Séoul à établir l'agenda des questions de développement pour le G20, en particulier à travers la définition de concepts de développement du G20 pour le plan d'action pluriannuel pour le développement (29). En 2011, l'OCDE a apporté son concours à la présidence française, notamment pour définir son ordre du jour et mettre en place une réponse aux problèmes liés à la volatilité des prix des matières premières et à la sécurité alimentaire, un des sujets prioritaires de la France lors de son

(26) Le travail de l'OCDE en matière de lutte contre la fraude fiscale est notamment pris comme référence par le Groupe dès le Sommet de Londres en 2009. L'Organisation a également participé à l'élaboration du Cadre du G20 pour une croissance forte, durable et équilibrée, ainsi qu'à la détermination de l'ordre du jour du G20 sur la lutte contre la corruption pour le Sommet de Toronto. Cf. le site Internet www.oecd.org/g20 pour plus de détails.

(27) « *OECD Note on Growth and Jobs* », Septembre 2009, p.1, <http://www.oecd.org/general/43777152.pdf>

(28) L'ensemble des rapports disponibles sur <http://www.oecd.org/fr/eco/croissance/reformeseconomiquesobjectifcroissance.htm>

(29) « Multi-year Action Plan on Development », Séoul, nov. 2010, disponible sur le site Internet www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-development.html. Les principes de développement sont définis dans le Consensus de Séoul, disponible sur le site Internet www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-consensus.html. Pour plus de détails sur la contribution de l'OCDE à la présidence coréenne, cf. le site Internet www.oecd.org/g20/meetings/seoul/.

mandat. Pour ce faire, l'OCDE a notamment contribué au Plan d'action sur la volatilité des prix alimentaires et sur l'agriculture (30).

Désormais, construit sur cette expérience, le soutien informel de l'OCDE aux présidences est double : d'une part, l'organisation identifie les sujets qui lui paraissent les plus pressants pour l'économie mondiale, offrant son expertise pour aider le G20 à aborder des sujets de moyen et long termes ; d'autre part, elle propose des options pour intégrer les priorités de la présidence dans l'agenda déjà existant du G20. L'OCDE renforce ainsi la cohérence dans les sujets abordés par le groupe, tout en maintenant la pertinence de l'ordre du jour. De ce point de vue, l'organisation joue un rôle déterminant pour la continuité du G20 en l'absence de secrétariat.

Sous la présidence mexicaine (2011-2012) par exemple, l'OCDE a travaillé étroitement avec les autorités mexicaines pour intégrer les enjeux de croissance verte au cœur des préoccupations du G20. Alors que la présidence mexicaine a choisi d'en faire une priorité pour son mandat à la tête du G20, l'OCDE dévoilait simultanément en mai 2011 sa Stratégie de croissance verte (31). L'Organisation a donc collaboré avec diverses organisations internationales afin d'insérer ces considérations de croissance verte dans les domaines d'action existants du G20, de manière à concilier la priorité de la présidence avec les objectifs du Groupe dans son ensemble. Cela a abouti à deux rapports, l'un liant la croissance verte aux réformes structurelles (32) et l'autre à la mise en œuvre de politiques de croissance dans et par les pays en développement (33). En plus de témoigner du rôle central de l'OCDE, cet exemple illustre notamment comment les présidences du G20, grâce au pouvoir d'initiative important qu'elles ont à la tête du Groupe et à l'aide de l'expertise préexistante des organisations internationales, peuvent étendre l'agenda de ce dernier au-delà de la gestion de la crise économique et financière, afin d'aborder d'autres sujets sur lesquels un dialogue des vingt plus grandes puissances économiques mondiales est essentiel (34).

La présidence russe (2012-2013) a, elle, choisi de réorganiser l'agenda du G20 afin de le recentrer sur une croissance durable, inclusive et équilibrée favorisant la création d'emploi (35). Bien que ce sujet fasse partie intégrante de l'agenda du G20, notamment depuis le Sommet de Pittsburgh de 2009, durant lequel le Cadre pour une croissance forte a été adopté, de nombreux éléments

(30) Plan d'action sur la volatilité des prix alimentaires et sur l'agriculture, disponible sur le site Internet www.g20.utoronto.ca/2011/2011-agriculture-plan-fr.pdf.

(31) « Towards green growth », disponible sur le site Internet www.oecd.org/greengrowth/towardsgreengrowth.htm.

(32) « Incorporating green growth and sustainable development policies into structural reform agendas », disponible sur le site Internet www.oecd.org/eco/greenco/G20_report_on_GG_and_SD_final.pdf.

(33) « A toolkit of policy options to support inclusive green growth, submission to the G20 development working group by the AfDB, the OECD, the UN and the World Bank », disponible sur le site Internet www.oecd.org/greengrowth/toolkit.pdf.

(34) Pour un argumentaire en faveur d'un dialogue au sein du G20 étendu à des sujets tels que la sécurité, le développement et les droits de l'homme, cf. Andrew F. COOPER / Ramesh THAKUR, *op. cit.*

(35) Pour plus de détails sur les priorités de la présidence russe du G20, cf. le site Internet www.g20.org/docs/g20_russia/priorities.html.

ont été ensuite ajoutés à l'agenda et l'initiative russe de remettre de la cohérence autour d'une même ligne directrice fut particulièrement bien accueillie. L'expertise économique transversale de l'OCDE, notamment en matière d'investissement, de commerce et de transparence (36), a été particulièrement utile à ce projet et son secrétariat a tenu de nombreuses consultations avec les autorités russes pour déterminer des moyens concrets de le mettre en œuvre (37). Prenant compte de ces échanges, la présidence russe a mis l'accent sur le financement de l'investissement, le renforcement du commerce international et la lutte contre la fraude fiscale comme conditions pour la croissance économique et principal facteur de création d'emploi, ainsi que sur la lutte contre la fraude fiscale (38). L'OCDE a également été appelée à préparer une étude sur les impacts de la corruption sur la croissance, liant ainsi les enjeux de lutte contre la corruption – sur l'agenda du G20 depuis 2009 – à la priorité russe de croissance (39).

Ces domaines de collaboration, en première ligne de l'agenda russe, sont autant d'exemples de la participation de l'OCDE au façonnement stratégique de l'agenda des présidences successives. Le dialogue de plus en plus étroit de l'OCDE avec les présidences du G20 s'est également accompagné d'une participation conséquente de l'OCDE dans les négociations avec l'ensemble des pays du G20.

Un dialogue avec le groupe sur la détermination des engagements du G20

La réunion du G20 au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement à partir de 2008 donne au forum une nouvelle visibilité et un champ d'action plus large, appelant à une préparation plus structurée des sommets qui s'est ainsi imposée progressivement.

En effet, malgré le statut informel du groupe, une procédure hiérarchique de prise de décision s'est installée au fur et à mesure des différentes présidences. Désormais, les sujets sur l'agenda du G20 sont d'abord discutés à un niveau technique, lui-même souvent formalisé dans des groupes de travail qui, eux, rapportent aux représentants politiques, sherpas ou adjoints aux ministres des Finances, avant les éventuelles réunions ministérielles et enfin les sommets des chefs d'Etat et de gouvernement.

Les organisations internationales (OI) sont appelées en premier lieu à participer au G20 en préparant des rapports dans leur domaine de compétence.

(36) Cf. le site Internet www.oecd.org/g20/meetings/saint-petersburg/.

(37) Pour plus de détails sur la contribution de l'OCDE au Sommet de Saint-Petersbourg, cf. le site Internet www.oecd.org/g20/meetings/saint-petersburg/. Cf. aussi G. RAMOS, « It's all about growth and jobs – The OECD contribution to the Saint Petersburg G20 Summit », *OECD Observer*, août 2013, disponible sur le site Internet www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/4134/It_s_all_about_growth_and_jobs.html.

(38) Cf. les priorités russes, disponibles sur le site Internet en.g20russia.ru/docs/g20_russia/outline#%236.

(39) Cf. « Issues paper on corruption and economic growth », OCDE, 2013, disponible sur le site Internet www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/issues-paper-on-corruption-and-economic-growth.htm.

Il s'agit essentiellement d'analyses des activités des Etats par rapport à leur engagement dans le cadre du G20 (40), de guides de bonnes pratiques (41) ou encore de plans d'actions élaborés conjointement avec le G20 (42). Cela est un aspect important du travail des OI (43). Néanmoins, dans la mesure où le processus décisionnel du G20 s'est formalisé, les organisations internationales sont également appelées à participer à l'ensemble des phases préparant le sommet des chefs d'Etat et de gouvernement, intervenant tant au niveau de l'expertise technique qu'au niveau politique le plus élevé.

Des groupes de travail ont été créés dans divers domaines, afin de définir un plan d'action concret pour la mise en œuvre des engagements du G20. Les groupes de travail sont établis par les chefs d'Etat et de gouvernement, avec un mandat également défini par eux (44). En pratique, ils sont souvent présidés par deux – dans certains cas trois – Etats membres du G20, comprenant en général un pays développé et un pays émergent et alternant généralement avec chaque présidence. La composition de ces groupes n'est pas limitée aux pays du G20, mais peut être étendue à des participants qui ont un intérêt particulier dans les sujets discutés au sein du groupe de travail. Cependant, les groupes de travail dépendent largement de l'agenda des présidences. Ainsi, alors que certains groupes peuvent demeurer d'une présidence à l'autre (par exemple, les groupes de travail sur le développement, sur l'anti-corruption, ou encore le cadre pour une croissance forte...), d'autres ont été créés uniquement pour la durée d'un mandat (45).

Les réunions des groupes de travail tiennent lieu de négociation pour préparer les actions à mettre en œuvre par les pays du G20, en échangeant sur les pratiques nationales en cours. Ce sont les groupes de travail qui préparent le terrain de discussion pour les chefs d'Etat et de gouvernement en définissant

(40) Cf. par exemple OMC / OCDE / CNUCED, « Reports on G20 trade and investment measures », disponible sur le site Internet www.oecd.org/g20/topics/trade-and-investment/g20.htm ; « Pursuing strong, sustainable and balanced growth: A note on G20 structural reform commitments », sept. 2013, disponible sur le site Internet www.oecd.org/g20/topics/framework-strong-sustainable-balanced-growth/publicationsdocuments/.

(41) Cf. par exemple « Principes de haut-niveau sur l'investissement de long terme par les investisseurs institutionnels », disponible sur le site Internet www.oecd.org/g20/topics/financing-for-investment/principles-long-term-investment-financing-institutional-investors.htm ; OCDE / ONUDC, « G20 principles on mutual legal assistance », disponible sur le site Internet www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/High-Level-Principles-on-Mutual-Legal-Assistance.pdf ; « Study on G20 Whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation », disponible sur le site Internet www.oecd.org/general/48972967.pdf.

(42) Cf. par exemple le Plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéficiaires, disponible sur le site Internet www.oecd-ilibrary.org/fr/taxation/plan-d-action-concernant-l-erosion-de-la-base-d-imposition-et-le-transfert-de-benefices_9789264203242-fr.

(43) L'intégralité des rapports produits par l'OCDE pour le G20 ne sont pas décrits dans la présente étude en raison de leur nombre important. Les exemples pris ici sont essentiellement les rapports qui ont trait à la mise en œuvre des engagements du G20.

(44) Cf. Déclaration du Sommet de Toronto, 2010, §40, disponible sur le site Internet www.g20.utoronto.ca/2010/to-communique.html.

(45) Par exemple, un Groupe de travail sur la croissance verte a été mis en place durant la présidence mexicaine, puis a été remplacée par celui sur l'énergie et le marché des matières premières sous la présidence russe. Pour une liste des groupes de travail sous la présidence mexicaine, cf. le site Internet www.g20mexico.org/index.php/en/working-groups.

ensemble les politiques qui seront ensuite négociées à un niveau politique plus élevé. De fait, l'ancien premier ministre canadien Paul Martin remarque que le travail accompli entre les sommets justement durant ces phases de préparations techniques est primordial et justifie à lui seul que les chefs d'Etat et de gouvernement se réunissent pour donner une impulsion politique à ce travail (46). Ils agissent sur le fondement d'un document de référence qui définit leur mandat et leur ordre du jour, généralement sous la forme de « plans d'action » (47) eux-mêmes préparés par le groupe de travail en fonction des pratiques nationales échangées (48). Les organisations internationales jouent un rôle important déjà dans la préparation du sommet, en participant aux réunions des groupes de travail avec les autorités des pays membres. L'OCDE participe régulièrement à l'ensemble des groupes de travail et joue un rôle particulièrement important dans les groupes de travail consacrés au Cadre pour une croissance forte, durable et équilibrée, à la lutte anti-corruption, au développement, à l'énergie et à la « Task Force » pour l'emploi. Elle participe aux négociations relatives à la mise en œuvre des plans d'actions et apporte son aide dans le suivi des dossiers et la préparation de nouveaux engagements, notamment en proposant une rédaction pour les déclarations finales.

En plus de ses contributions régulières aux négociations, l'OCDE tient parfois les réunions des groupes de travail en son siège, jouant de ce fait un rôle important dans leur préparation. C'est par exemple le cas des réunions du Groupe sur l'anti-corruption, que l'OCDE reçoit régulièrement, en parallèle des réunions du Groupe de travail anti-corruption du secteur privé, formalisé dans le B20 (49). Ne se cantonnant que rarement à un rôle purement administratif, l'organisation met à disposition du groupe son expertise étendue pour aider à fixer l'ordre du jour, ainsi que son réseau institutionnel afin d'enrichir le dialogue avec l'aide d'experts des secteurs privés et publics et au travers de consultations multipartites se tenant en marge des réunions du groupe de travail. En matière d'anti-corruption, l'OCDE a par exemple pour habitude de tenir en son siège une conférence réunissant des représentants du Groupe de travail mais aussi des secteurs privé, non gouvernemental ou encore académique (50). Par ailleurs, elle organise parfois des événements sur les dossiers pour lesquels il n'existe pas de groupe de travail spécifique. C'est le cas par

(46) Andrew F. Cooper / Ramesh Thakur, *The Group of Twenty (G20)*, Routledge, 2013, préface par Paul Martin, pp. viii-ix.

(47) Le Groupe de travail sur le Cadre pour une croissance forte, durable et équilibrée travaille autour de plans d'actions annuels, adoptés à chaque Sommet; Le Groupe de travail anti-corruption suit les lignes directrices posées dans un plan d'action, le premier ayant été adopté au Sommet de Séoul en 2010, un autre au Sommet de Los Cabos en 2012. Le Groupe de travail sur le développement suivait le plan d'action pluriannuel pour le développement, récemment remplacé par les Perspectives de développement de Saint-Petersbourg (« Saint Petersburg Development Outlook »).

(48) Cf. ci-dessous la présentation des mécanismes de mise en œuvre du G20.

(49) Le B20 dispose d'une structure plus ou moins calquée sur celle du G20, avec des groupes de travail généralement proches de ceux du G20, pour assurer un dialogue multipartite en amont du sommet des chefs d'Etat et de gouvernement.

(50) La dernière conférence de ce genre s'est tenue en avril 2013. Cf. le site Internet www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/g20-anticorruption-2013.htm.

exemple des chaînes de valeurs mondiales, au sujet desquelles un séminaire a été co-organisé en mai 2013 avec la présidence russe du G20, parallèlement à la réunion ministérielle du Conseil de l'OCDE : bénéficiant de la présence de diverses personnalités politiques importantes à la réunion ministérielle de l'OCDE, des hauts représentants politiques de la plupart des pays du G20 ont échangé avec des représentants du secteur privé et des experts sur les progrès effectués dans la mesure des échanges commerciaux en valeur ajoutée (EVA) et sur les implications de cette nouvelle méthodologie statistique de mesure des flux commerciaux pour la compréhension des réalités du commerce international et pour la définition des politiques commerciales (51).

L'OCDE a également été particulièrement active dans le groupe de travail sur la protection de l'environnement marin, qui a été créé en 2010 en vue d'un partage de bonnes pratiques « *pour prévenir les accidents liés à l'exploration, au développement de l'exploitation offshore des hydrocarbures ainsi qu'à leur transport maritime, et faire face à leurs conséquences* » (52). L'OCDE a utilisé son expérience d'examen par les pairs pour mettre en place un mécanisme d'échange des bonnes pratiques et assurer sa mise en œuvre régulière (53), jouant ainsi un rôle de coordinateur important en la matière. Il s'agit là d'un domaine d'activité nouveau pour l'OCDE et le G20, abordé en réponse aux récents accidents et au manque de coordination internationale pour y faire face. Cela illustre que le partenariat OCDE-G20 peut se trouver stimulé par les défis actuels et donner naissance à des projets mutuellement enrichissants.

Les sujets de l'agenda du G20 sont divisés en deux filières, celle dite « sherpa » et la « finance ». Le travail sous chacune de ces filières est organisé de manière hiérarchique, coordonné, d'un côté, par les sherpas, conseillers diplomatiques des chefs d'Etat et de gouvernement et, de l'autre, par les adjoints aux ministres des Finances. « *Ainsi, selon l'objet de leur travail, les groupes de travail décrits ci-dessus rapportent aux sherpas ou aux ministres des Finances adjoints qui, eux, sont responsables du passage de la phase technique à la phase politique des engagements* » (54). Les sherpas et les adjoints aux ministres des Finances renvoient les travaux menés par les groupes de travail et se mettent d'accord sur ce qui sera présenté aux chefs d'Etat pour adoption lors du sommet. Les sherpas font directement le relais entre le niveau technique et les chefs d'Etat et de gouvernement, alors que les adjoints aux ministres des Finances se réunissent avant les ministres des Finances et leur rapportent en premier lieu. L'OCDE est représentée dans les deux formations, régulièrement appelées à ouvrir les

(51) Cf. les conclusions de l'événement sur le site Internet www.oecd.org/trade/g20-oecd-global-value-chains.htm, ainsi que le rapport de la présidence russe, disponible sur le site Internet www.g20.org/news/20130530/781372043.html.

(52) Cf. la Déclaration de Toronto, 2010, en particulier le paragraphe 43, disponible sur le site Internet www.g20.utoronto.ca/2010/to-communique.html, et la Déclaration de Cannes, 2011, en particulier le paragraphe 58, disponible sur le site Internet www.g20.utoronto.ca/2011/2011-cannes-declaration-111104-fr.html.

(53) <http://www.g20gmep.org/>

(54) Pour une description du processus, cf. le site Internet www.g20mexico.org/index.php/en/preparatory-process.

discussions, notamment avec des présentations des perspectives de l'OCDE sur l'économie mondiale. Le Secrétaire général représente l'Organisation aux réunions des ministres et des chefs d'Etat et de gouvernement.

En amont du sommet des chefs d'Etat et de gouvernement, les présidences du G20 décident de tenir les réunions ministérielles qui leur paraissent les plus importantes, à l'exception des réunions des ministres des Finances, qui se tiennent quatre fois par an indépendamment de la volonté des présidences. Ainsi, la présidence russe n'a organisé, en dehors des réunions des ministres des Finances, qu'une réunion conjointe des ministres des Finances et de l'Emploi. La présidence mexicaine a quant à elle choisi de donner une place importante à des sujets initialement secondaires dans l'agenda du G20, en tenant une réunion des ministres de l'Economie sur le commerce international (55), une réunion des ministres des Affaires étrangères (56), ainsi que des réunions – plus habituelles – des ministres de l'Emploi et des ministres du Tourisme. La Présidence française a de son côté organisé des réunions ministérielles en lien avec les priorités de son mandat, notamment l'agriculture et l'emploi (57).

L'objectif visé à travers l'ensemble de ces négociations est de préparer, directement ou indirectement, les sommets des chefs d'Etat et de gouvernement. Si certaines décisions peuvent en effet être prises au niveau ministériel, les dirigeants se prononcent sur l'ensemble des sujets pour montrer leur approbation des textes qui leur sont soumis ou exprimer leur engagement politique. Les Déclarations et autres instruments adoptés par les chefs d'Etat et de gouvernement ne sont pas destinés à créer des obligations juridiques, mais le Groupe s'efforce d'assurer leur efficacité à travers des mécanismes de mise en œuvre dans lesquels les organisations internationales jouent un rôle primordial, ce qui contribue à renforcer la légitimité du Groupe dans son ensemble.

Le G20 reste avant tout un forum informel de coopération qui dépend des priorités politiques des Etats tant dans son ordre du jour que dans le sens donné aux négociations. La participation de l'OCDE dans la quasi-totalité des domaines d'action du G20 au travers de discussions avec les présidences et de contributions aux groupes de travail permet au G20 de se soustraire des volontés purement politiques des présidences. C'est ainsi que l'OCDE concourt à conférer une certaine continuité dans l'agenda du forum tout en maintenant la flexibilité nécessaire pour répondre aux questions les plus actuelles. C'est grâce à ce soutien que le G20 peut au mieux remplir son rôle de forum prioritaire de coopération internationale économique.

(55) Pour les conclusions de la réunion, cf. le site Internet www.g20mexico.org/index.php/en/speeches/355-version-estenografica-del-mensaje-ofrecido-por-bruno-ferrari-secretario-de-economia-de-mexico-y-presidente-de-la-reunion-ministerial-de-economia-y-comercio-del-g20-durante-la-presentacion-de-las-conclusion.

(56) Andrew F. COOPER / Ramesh THAKUR, *The Group of Twenty (G20)*, Routledge, 2013, pp. 113 et suiv.

(57) Pour une liste – non exhaustive – des réunions ministérielles et les documents qui en sont issus, cf. le site Internet www.g20.utoronto.ca/ministerials.html.

LE G20, FORUM PRIORITAIRE DE COOPÉRATION INTERNATIONALE :
PARTICIPATION DE L'OCDE DANS LE PROCESSUS TRANSPARENT
DE MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS

L'OCDE est également appelée à soutenir le G20 dans le suivi des engagements du Groupe et de ses Etats membres, apportant ainsi une assise institutionnelle aux engagements politiques. Les mécanismes de suivi mis en place représentent le stade le plus abouti de la collaboration entre le G20 et les organisations internationales et illustrent la complémentarité de leurs fonctions dans l'assurance d'une efficacité du G20 en faveur de la gouvernance économique mondiale.

*Une collaboration en faveur d'une mise en œuvre efficace
des engagements du G20*

Afin de prouver l'efficacité de leurs engagements, les Etats membres du G20 ont mis en place des mécanismes de suivi dans plusieurs domaines, chacun mené avec des procédures et caractéristiques qui leur sont propres, débouchant sur des résultats différents, mais étant toujours conduits grâce au concours nécessaire des organisations internationales. Leur expertise technique, leur continuité institutionnelle et leur légitimité sont des éléments-clefs pour assurer un impact réel à ces mécanismes. L'OCDE ayant de nombreuses pratiques préexistantes de revue par les pairs, elle est appelée à participer aux mécanismes de suivi qui sont le plus formalisés, notamment en matière de commerce, de fiscalité (58), de réformes structurelles, de lutte contre la corruption et de développement. Son rôle varie néanmoins d'un mécanisme à un autre, selon qu'ils sont coordonnés par un groupe de travail G20 ou non.

En matière de commerce et d'investissement, le G20 délègue entièrement aux organisations internationales la charge de mesurer la mise en œuvre de leurs engagements. En effet, dès leur premier sommet en 2008, les chefs d'Etat et de gouvernement du G20 se sont engagés à éviter de tomber dans le protectionnisme malgré les difficultés posées par la crise économique mondiale. En 2009, ils demandent à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), « *ainsi [qu'à] d'autres instances internationales* » (59) d'assurer le suivi du respect de cet engagement et d'en rendre compte de façon trimestrielle. En échange, les membres du G20 s'engagent à notifier aux organisations les nouvelles mesures protectionnistes prises. Ainsi, l'OMC, l'OCDE et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) procèdent à un suivi de ce type de mesures adoptées depuis la crise économique de 2008, en rendant compte régulièrement au Groupe (60). A l'origine, l'OMC procède à l'examen

(58) Le mécanisme d'échange d'informations en matière fiscale est le premier à avoir été mis en place. Comme il a évolué d'une façon particulière, il sera examiné ici.

(59) Déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement, Londres, 2 avr. 2009, §22, disponible sur le site Internet www.g20.utoronto.ca/2009/2009communiqu0402-fr.pdf.

(60) Initialement préparés trois fois par an, les rapports sont désormais bi-annuels. Cf. la liste complète des rapports sur le site Internet www.oecd.org/g20/topics/trade-and-investment/g20.htm.

des mesures commerciales et l'OCDE et la CNUCED se concentrent sur les manifestations de protectionnisme en matière d'investissement (61). Le travail existant de l'OCDE sur les études des impacts négatifs des mesures protectionnistes sur le commerce (62) pourra également être utilisé, de manière à répondre à l'extension du mandat à Saint-Petersbourg, le G20 ayant en effet demandé que les rapports soient renforcés afin de permettre de mieux résister au protectionnisme et de promouvoir la libéralisation du commerce mondial et l'investissement (63).

D'autres mécanismes sont mis en œuvre par les groupes de travail du G20, avec la contribution d'organisations internationales. C'est notamment le cas dans le contexte du Cadre pour une croissance forte, durable et équilibrée, en matière d'anti-corruption et, depuis peu, avec le mécanisme mis en place sous présidence russe pour mesurer la mise en œuvre des engagements sur les problématiques de développement.

Dans ce cadre, les membres du G20 rapportent de façon confidentielle au groupe de travail pertinent quant à leurs objectifs de réforme, à l'échéance prévue et aux éventuels progrès réalisés. Sur la base des Plans d'actions adoptés par les chefs d'Etat et de gouvernement, les présidents des groupes font ensuite un rapport sur les pratiques des Etats et des nouveaux besoins de réformes. En matière d'anti-corruption, les progrès sont rapportés dans un *Monitoring Report* (rapport de suivi), qui inclut un exposé individuel et collectif de la mise en œuvre par les Etats (64). Le groupe de travail sur le développement a publié un rapport des résultats, sujet par sujet, du plan pluri-annuel pour le développement, y présentant également les mesures les plus efficaces pour parvenir au résultat escompté et des propositions pour la suite (65). Concernant la mise en œuvre du Cadre pour une croissance forte, les résultats par pays sont publiés notamment dans un tableau complété par les Etats eux-mêmes (66). L'OCDE contribue au suivi des réformes structurelles à l'aide de ses études pour le rapport « Objectif croissance » et délivre au Groupe un rapport qui, préparé conjointement avec la Banque mondiale, évalue la pertinence des engagements de politique structurelle des Etats et les progrès dans la mise en œuvre des

(61) Cf. le site Internet www.oecd.org/g20/topics/trade-and-investment/g20.htm.

(62) Cf. le site Internet www.oecd.org/fr/echanges/tradeandeconomiceffectsofresponsetotheeconomiccrisis.htm.

(63) « G20 Leaders Declaration, Saint Petersburg », 6 sept. 2013, §45, disponible sur le site Internet www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0906-declaration.html.

(64) « G20 Anti-corruption working group 2012 Monitoring Report », disponible sur le site Internet g20mexico.org/images/stories/docs/canalsherpas/anticorrupt/02monitoringreport1.pdf ; « G20 Anti-corruption working group 2011 Monitoring Report », disponible sur le site Internet www.g20-g8.com/g8-g20/root/bank_objects/Final_G20_Anti-corruption_Working_Group_progress_Report.pdf.

(65) « Saint Petersburg Accountability Report », G20, sept: 2013, disponible sur le site Internet www.oecd.org/g20/meetings/saint-petersburg/St-Petersburg-Accountability-Report-G20-Development-Commitments.pdf.

(66) Cf. le Plan d'action de Saint-Petersbourg et tous les documents annexes portant sur la mise en œuvre, disponibles sur le site Internet www.g20.utoronto.ca/summits/2013stpetersburg.html.

réformes (67). Sous la présidence russe, l'Organisation a œuvré avec le Groupe afin de rendre ses appréciations des engagements plus précises, concrètes et mesurables (68). Ces mécanismes donnent ensuite matière aux groupes de travail pour déterminer les actions à mener ultérieurement ; de nouveaux plans d'actions sont donc établis sur cette base (69).

La publication de l'ensemble des engagements ainsi que des résultats de mise en œuvre à travers ces rapports fait preuve d'une réelle volonté du G20 de donner suite à ses déclarations. Ces rapports ont une triple fonction : exercer une « *pression par les pairs* » à travers la publication ; donner plus de légitimité aux engagements, puisqu'un suivi sera assuré ; et identifier des lacunes en vue de meilleures actions pour la suite. Les membres choisissent ainsi de ne pas souscrire à des obligations juridiques, en privilégiant une « persuasion en douceur » résultant de la « pression par les pairs » (70). Cette méthode est également celle privilégiée par l'OCDE dans ses examens par les pairs. Les mécanismes de suivi du G20 sont loin d'atteindre le niveau de détails et d'institutionnalisation des examens de l'OCDE, mais l'appui régulier de l'Organisation au G20 permet d'assurer une mise en œuvre de ses engagements sans déboucher sur une institutionnalisation du groupe informel. Les organisations internationales bénéficient elles-mêmes de l'impulsion politique donnée à leur travail grâce à ce forum flexible.

Une collaboration en faveur d'une gouvernance économique mondiale efficace

Les organisations internationales qui soutiennent les mécanismes de suivi tels que décrits ci-dessus y trouvent également un avantage, puisque le G20 offre à leur travail une plus grande visibilité sur la scène internationale et facilite donc le dialogue avec les Etats non membres de ces organisations (71). De

(67) « Pursuing Strong, Sustainable and Balanced Growth : A Note on G20 Structural Reform Commitments, September 2013 », disponible sur le site Internet www.oecd.org/g20/topics/framework-strong-sustainable-balanced-growth/OECD-WB-Evaluation-G20-structural-policy-commitments-2013.pdf.

(68) *Ibid.*, note 27 : « The OECD supported the Group in designing this new Action Plan - from the angle of structural reforms, contributing to make them more concrete, specific and assessable. »

(69) Le nouveau Plan d'action du groupe anti-corruption a été adopté en octobre 2012 par les sherpas G20 et reconnu par les chefs d'Etat en septembre 2013. Cf. le site Internet [www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/G20_Anti-Corruption_Action_Plan_\(2013-2014\).pdf](http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/G20_Anti-Corruption_Action_Plan_(2013-2014).pdf). Le groupe de travail sur un Cadre pour une croissance forte prépare pour chaque sommet un Plan d'action ; le dernier a été préparé pour le Sommet de Saint-Petersbourg, en septembre 2013. Cf. le site Internet www.oecd.org/g20/meetings/saint-petersburg/St-Petersburg-Action-Plan.pdf. A l'issue du suivi opéré par le groupe de travail consacré au développement, a été adopté le Saint Petersburg Development Outlook, qui prend le relais du plan pluri-annuel pour le développement de Séoul. Cf. le site Internet www.oecd.org/g20/topics/development/St-Petersburg-Development-Outlook.pdf.

(70) « *La pression des pairs ne prend pas la forme d'actes juridiquement contraignants, telles des sanctions ou autres mesures obligatoires. Elle passe au contraire par une persuasion en douceur qui peut jouer un rôle important pour inciter un Etat à opérer des changements, atteindre des objectifs et respecter des normes.* ». Cf. « Pression par les pairs : une notion connexe », OCDE, disponible sur le site Internet www.oecd.org/fr/examenparlespairs/pressiondespairsunenotionconnexe.htm.

(71) Jan WOUTERS/ Sven VAN KERCKHOVEN, « The OECD and the G20: An ever closer relationship ? », *George Washington International Law Review*, vol. XLIII, 2011 : « The main positive implication of the changing relationship [of the OECD and the G20] is that the growing cooperation between the two entities provides an answer to the needs of both the OECD and the G20. »

même, les réussites issues de la collaboration entre le G20 et l'OCDE sont une avancée pour la gouvernance mondiale dans son ensemble, car elles permettent d'aborder des points parmi les plus importants de l'agenda économique mondial, notamment en matière fiscale, commerciale et concernant la corruption.

L'examen par les pairs en matière d'échange d'informations témoigne des progrès considérables qui ont résulté de la collaboration entre l'OCDE et le G20. Dès 2008, le G20 s'est référé à l'OCDE sur l'échange d'information en matière fiscale (72) et il s'agit aujourd'hui de l'examen le plus poussé dans le cadre du G20. Le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (« Forum mondial ») dispose d'un secrétariat indépendant, hébergé par le Centre politique et d'administration fiscales de l'OCDE, ce qui d'emblée donne au mécanisme de suivi qu'il met en place une efficacité supérieure à celle des autres mécanismes établis par le G20. Le Forum mondial compte aujourd'hui 120 juridictions, incluant notamment de nombreux pays en voie de développement, ce qui lui confère une participation largement supérieure à celle du G20 et l'OCDE réunis. Il dispose d'un système d'examen par les pairs de la mise en œuvre des normes de transparence et d'échange de renseignements à des fins fiscales qui a fait preuve de résultats concrets dans les quatre années depuis sa mise en place (73) : la plupart des membres ont déjà terminé l'évaluation du dispositif législatif et réglementaire (phase 1) et sont désormais en train de travailler à l'application concrète des normes (phase 2). A la suite de ces progrès en matière d'échange d'informations fiscales sur demande, les chefs d'Etat ont demandé à l'OCDE, lors de leur réunion à Saint-Pétersbourg en septembre 2013, de proposer un modèle mondial pour l'échange automatique d'informations fiscales, que le G20 voit désormais comme le nouveau standard mondial (74). Ce changement de paradigme illustre l'aboutissement d'une collaboration fructueuse entre les deux entités, l'une offrant son expertise et son savoir institutionnel et l'autre l'impulsion politique nécessaire pour obtenir un accord d'Etats sur un point délicat, en l'occurrence la transparence fiscale.

En matière commerciale il est également possible de constater des effets concrets grâce à la collaboration entre le G20 et plusieurs organisations internationales. Les membres du G20, en demandant à l'OMC, à l'OCDE et à la CNUCED de rapporter publiquement sur les mesures protectionnistes et en s'astreignant à notifier à ces mêmes organisations leurs nouvelles mesures, font preuve d'un nouvel engagement de transparence, qui a été démontré efficace

(72) Cf. la Déclaration de Washington, 15 nov. 2008, p. 14, disponible sur le site Internet www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115-fr.pdf.

(73) Cf. le rapport délivré par le secrétaire général Angel Gurría aux chefs d'Etat et de gouvernement à Saint-Pétersbourg, sept. 2013, disponible sur le site Internet www.oecd.org/ctp/SG-report-G20-Leaders-StPetersburg.pdf.

(74) Déclaration de Saint-Pétersbourg, 6 sept. 2013, §51, disponible sur le site Internet www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0906-declaration.html#beps.

pour éviter des dérives protectionnistes trop importantes, prévisibles en situation de crise économique (75).

Enfin, la collaboration entre le G20 et l'OCDE a également permis d'importantes avancées, par exemple en matière de lutte contre la corruption. Ainsi, à la suite des engagements du G20 au Sommet de Séoul à travers le Plan d'action anti-corruption, la Fédération de la Russie a ratifié la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption des agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et a déployé les deux premières phases de suivi (76). De manière générale, l'OCDE a assisté les pays du G20 dans la mise en œuvre de leurs engagements dans le contexte du G20 et, depuis, la Chine (77) et la Russie (78) ont mis en place une législation incriminant la corruption transnationale.

* *
*

La flexibilité du processus G20 et la confidentialité des négociations constituent un cadre pour mettre en avant des sujets sensibles de politique économique internationale et pour faciliter le dialogue entre acteurs de différents niveaux de développements. Grâce à son expertise multidisciplinaire et à sa proximité avec les objectifs du G20, l'OCDE a réussi à intégrer le processus en y apportant le soutien technique et institutionnel nécessaire à l'efficacité du groupe, elle-même bénéficiant donc d'une certaine voix dans ce dialogue informel de haut niveau. Face aux impasses liées à la lourdeur institutionnelle rendant difficiles de concilier intérêts divergents entre pays développés et en développement, ce type de collaboration entre instances politiques flexibles et organisations internationales a également permis d'aller au-delà des réponses d'urgence à la crise économique et financière et d'aborder des sujets non moins essentiels pour une reprise soutenable et pour une gouvernance économique mondiale efficace, adaptée aux défis économiques du XXI^e siècle (79).

(75) Robert WOLFE, « Protectionism and multilateral accountability during the Great Recession : drawing inferences from dogs not barking », *Journal of World Trade*, vol. XLVI, 2012, p. 800.

(76) La Convention est entrée en vigueur en avril 2012 pour la Russie, qui est venue au terme des deux premières phases de suivi respectivement en mars 2012 puis en octobre 2013. Cf. le site Internet www.oecd.org/fr/corruption/russie-conventiondelocdesurlaluttecontrelacorruption.htm.

(77) Cf. le rapport du groupe de travail anti-corruption, 2012, cité dans la note 66.

(78) Cf. le site Internet www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/conventioncontrelacorruption/locdesalueladoptionparlarussieduneloiportantincriminationdelacorruptiontransnationale.htm.

(79) Robert Wolfe suggère une telle coopération entre l'OMC et le G20, notamment pour parvenir à des résultats concrets en matière de développement durable. Cf. Robert Wolfe, *Did the Protectionist Dog Bark ? Transparency, Accountability and the WTO During the Global Financial Crisis*, IISD, 2011, notamment p. 4, disponible sur le site Internet www.iisd.org/publications/pub.aspx?id=1434.