



# Recueil de pratiques des organisations internationales

ŒUVRER À L'ÉLABORATION D'INSTRUMENTS  
INTERNATIONAUX PLUS EFFICACES





# Recueil de pratiques des organisations internationales

ŒUVRER À L'ÉLABORATION D'INSTRUMENTS  
INTERNATIONAUX PLUS EFFICACES

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays Membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2022), *Recueil de pratiques des organisations internationales : Œuvrer à l'élaboration d'instruments internationaux plus efficaces*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/b700868a-fr>.

ISBN 978-92-64-46306-6 (imprimé)

ISBN 978-92-64-33756-5 (pdf)

**Crédits photo :** Couverture © Andrew Esson.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : [www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/corrigendadepublicationsdelocde.htm](http://www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/corrigendadepublicationsdelocde.htm).

© OCDE 2022

---

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : <https://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.

---

# Préface

Dans notre monde complexe et interconnecté, les gouvernements, les citoyens, les entreprises et la société civile prennent de plus en plus conscience qu'ils ne pourront pas relever les défis mondiaux d'aujourd'hui et de demain en agissant seuls. Qu'il s'agisse de combattre des pandémies, de développer des vaccins ou de lutter contre le changement climatique, la perte de biodiversité, l'acidification des océans, la corruption ou la fraude fiscale, les organisations internationales (OI) jouent un rôle primordial pour soutenir les autorités nationales dans de nombreux domaines. Elles constituent des espaces cruciaux pour partager des expériences, forger des approches communes et élaborer des instruments conjoints, contribuant ainsi à l'élaboration de règles fondées sur des éléments probants à l'échelon tant national qu'international. Elles sont la clé de voûte d'une coopération et d'une gouvernance efficaces à l'échelle mondiale.

Toutefois, à l'heure où une action commune s'impose dans l'urgence, le système multilatéral révèle ses failles et ses faiblesses, et la pression monte sur les organisations internationales. Leur recherche du consensus, leur démarche fondée sur l'expertise et l'attention portée aux besoins de leurs membres peuvent les faire apparaître bureaucratiques, lentes et distantes aux yeux de nombreux citoyens. De plus, le renforcement de la méfiance à l'encontre des institutions publiques alimente un scepticisme quant à l'efficacité de notre système international fondé sur des règles. On exige actuellement des pays qu'ils renforcent leurs systèmes démocratiques, leurs processus normatifs et leur gouvernance afin de servir au mieux la population, et les organisations internationales sont contraintes, elles aussi, de réfléchir à leur efficacité et à leur impact. Le Partenariat pour l'Efficacité des Instruments Internationaux (Partenariat des OI) reconnaissent ces failles, réelles ou perçues, dans l'architecture de la gouvernance mondiale. Depuis 2014, pas moins de 50 OI s'emploient ensemble à mieux comprendre les grands défis à relever et les critiques qui leur sont adressées, et à en tenir compte. Depuis huit ans, les organisations membres de ce Partenariat mènent des travaux d'analyse exhaustifs et détaillés dans le cadre desquels elles mettent en commun leurs constatations et leurs expériences afin d'améliorer les instruments internationaux.

Le *Recueil de pratiques des organisations internationales : au service d'instruments internationaux plus efficaces* rassemble les enseignements recueillis par ces OI. Il est le fruit d'un dialogue entre les secrétariats des OI concernées, les membres de l'OCDE et d'éminents experts universitaires. Tout en tenant compte des différences qui existent entre les mandats et les pratiques normatives des différentes organisations internationales, ce Recueil démêle l'écheveau des règles mondiales afin de dresser un état des lieux du paysage international actuel, et il explicite les conditions fondamentales à réunir au service d'instruments internationaux plus efficaces, plus efficaces et plus transparents. En dernière analyse, ce Recueil des OI est utile à plusieurs égards à la communauté internationale : il fournit des éléments pour repenser l'activité normative internationale, il incite, plus largement, le système multilatéral à s'ouvrir à davantage de membres et de parties prenantes, et il favorise plus de transparence et de réactivité face à leurs besoins et à leurs priorités. Il devrait amener les OI à remplir leur mandat avec plus d'efficacité et d'efficience au profit de leurs membres et, au bout du compte, des citoyens. Nous espérons qu'il sera utile à tous ceux qui souhaitent unir leurs efforts afin de créer les biens publics dont nous avons besoin pour un futur résilient.



Mathias Cormann,  
Secrétaire-General,

Organisation de coopération et de développement  
économiques (OCDE)



Fransisco Lima Mena,  
Secrétaire-General,

Secrétariat pour l'intégration économique de  
l'Amérique centrale (SIECA)



Monique Eloit,  
Directeur General,

Organisation mondiale de la santé animale  
(OIE)



Kunio Mikuriya,  
Directeur General,

Organisation Mondiale des Douanes  
(WCO-OMD)



Martin Milton,  
Directeur,

Bureau International des Poids et Mesures (BIPM)



Anna Joubin-Bret,  
Secrétaire,

Commssion des Nations Unies pour le droit  
commercial international (CNUDCI)



Sergio Mujica,  
Secrétaire General,

Organisation Internationale de Normalisation (ISO)

# Avant-propos

*Le Recueil de pratiques des organisations internationales : au service d'instruments internationaux plus efficaces* est le fruit d'un effort collectif visant à renforcer et à améliorer le processus normatif international, clé de voûte de la coopération mondiale, afin d'en améliorer l'impact et les résultats pour les pays et leurs citoyens. Ce document a été conçu au service de l'ensemble des praticiens nationaux et internationaux de l'action publique, mais aussi des acteurs de la société civile, des experts universitaires, des acteurs privés et des citoyens désireux de comprendre le processus normatif international, qui a pour vocation de bénéficier à tous, et d'en tirer parti, voire d'y contribuer.

Ce Recueil analyse les pratiques normatives, les dispositifs de gouvernance et la dynamique organisationnelle d'organisations internationales qui peuvent ou non faire partie du Partenariat des OI. Un premier chapitre examine, dans toute leur diversité, les instruments qui composent l'écosystème normatif international. Les chapitres suivants décrivent les grandes tendances et les problématiques de l'activité normative internationale, et formulent un certain nombre de principes essentiels pour renforcer la mise en œuvre des instruments internationaux (chapitre 2) ; pour instaurer une plus grande culture de l'évaluation des instruments internationaux (chapitre 3) ; pour assurer une association efficiente des parties prenantes (chapitre 4) ; et pour offrir aux organisations internationales le plus de possibilités de coordination possible (chapitre 5).

Ce Recueil des OI représente la dernière contribution en date à un corpus grandissant de travaux menés par le Partenariat des OI sur le thème des organisations internationales. Ces travaux avaient déjà débouché sur un rapport de 2016 dressant un vaste état des lieux de la coopération réglementaire internationale et du rôle des organisations internationales au service d'un meilleur encadrement de la mondialisation (*International Regulatory Co-operation: the Role of International Organisations in Fostering Better Rules of Globalisation*) ; sur une brochure de 2019 consacrée à la contribution des organisations internationales à un système international fondé sur des règles (*The Contribution of International Organisations to a Rule-Based International System*) ; et sur onze études de cas consacrées à des organisations internationales. Tous ces grands travaux d'analyse ont été menés à bien grâce à une collaboration conduite sous la forme de discussions de groupes de travail créés à cette fin, de réunions annuelles et techniques, de séances de réflexion, de débats et d'ateliers d'experts ainsi que de webinaires thématiques. En septembre 2020, le Partenariat des OI a réaffirmé sa volonté d'améliorer l'activité normative internationale en publiant *une Déclaration commune des secrétariats des organisations internationales* dans laquelle ceux-ci s'engageaient à continuer d'œuvrer ensemble à améliorer la qualité de cette activité.

Le Recueil des OI a été rédigé dans le cadre d'une collaboration entre le Secrétariat de l'OCDE, les référents du Partenariat des OI et les secrétariats des OI membres, par le truchement de cinq groupes de travail spécifiques (voir la rubrique « Remerciements »). Une version initiale du Recueil a été diffusée auprès du Partenariat des OI et d'autres participants à la 7<sup>e</sup> réunion annuelle du Partenariat des OI, afin de servir de base aux discussions. Elle a ensuite été soumise, pour commentaires, au Comité de la politique de la réglementation de l'OCDE (CPR), au Partenariat des OI et à un groupe d'universitaires « amis » du Partenariat des OI en octobre-novembre 2020. Cette version initiale a ensuite été révisée, puis soumise dans sa nouvelle forme aux mêmes acteurs en mars-avril 2021. Le texte du Recueil s'appuie sur deux enquêtes menées auprès des OI partenaires en 2015 et 2018 et sur les discussions périodiquement organisées dans l'enceinte du Partenariat des OI et de groupes de travail entre novembre 2019 et 2020. Il s'appuie également sur les travaux d'analyse qui sont menés depuis 2014 sous l'égide du Partenariat des OI sur le thème de l'activité normative internationale. Ce texte reflète également les enseignements tirés de l'expérience de chaque OI, tels qu'ils ont été décrits en détail dans les 47 formulaires remplis par les OI participantes tout au long de l'année 2020. Le rapport final a été préparé par le Secrétariat de l'OCDE en vue de sa publication.

# Remerciements

Ce rapport est le fruit d'un processus collaboratif et intégré dans le cadre duquel toutes les organisations internationales partenaires ont coopéré sous l'égide du Partenariat des organisations internationales pour l'efficacité des Instruments Internationaux (Partenariat des OI) au moyen de discussions régulières en groupes de travail et d'une participation active à des réunions techniques et annuelles. En pratique, ce Recueil a été mis au point par la Direction de la gouvernance publique de l'OCDE (GOV), sous l'autorité d'Elsa Pilichowski, Directrice de GOV, et de Nick Malyshev, Chef de la Division de la politique de la réglementation, en étroite coordination avec les référents des groupes de travail du Partenariat des OI, et notamment Gandia Robertson (Direction des affaires juridiques de l'OCDE) ; Caroline Nicholas (CNUDCI) ; Karen Bucher (OIE) ; Claudia Nannini (OMS) ; Belinda Cleeland (ISO) ; Valentina Ferraro, Annegrett Rohloff et Maka Khvedelidze (OMD) ; Rahima Guliyeva et Andy Henson (BIPM) ; et Desiree Garcia (SIECA). Ce Recueil a été coordonné et rédigé par Céline Kauffmann et Marianna Karttunen, qui ont bénéficié de contributions importantes de James Correia, d'éclairages précieux de Camila Saffirio et d'un cadrage stratégique de Nicola Bonucci, facilitateur du Partenariat des OI. Les auteurs sont très reconnaissants à la Direction des affaires juridiques de l'OCDE, et notamment à Céline Folsché et Gita Kothari, qui ont fourni des indications précieuses, ainsi qu'à l'ensemble de la Division de la politique de la réglementation. La préparation du rapport en vue de sa publication a été assurée par Jennifer Stein.

Le Secrétariat de l'OCDE tient à remercier les référents des groupes de travail du Partenariat des OI pour leur précieux travail de communication des contributions des membres de ces groupes, pour leurs contributions de substance et pour leur implication dans ce projet collaboratif. Nous tenons également à remercier tout particulièrement les secrétariats des organisations internationales participantes, qui ont joué un rôle actif tout au long du processus de rédaction et d'examen du Recueil des OI, et qui ont répondu à des questionnaires sur leurs pratiques tout au long de l'année 2020 et fourni des réponses détaillées à la vaste enquête auprès des OI réalisée en 2018. Leurs contributions constituent le socle de connaissances sur lequel repose ce Recueil des OI.

Les auteurs remercient également le groupe des universitaires « amis » du Partenariat des OI. Ce réseau de spécialistes des organisations internationales leur a livré des commentaires concrets et constructifs tout au long du développement de ce projet, et leur a permis d'approfondir ses aspects analytiques et de renforcer sa pertinence. En particulier, les auteurs remercient Ayelet Berman (Université nationale de Singapour) ; Rita Guerreiro-Teixeira (Centre d'étude de la gouvernance mondiale de KU Leuven) ; Oliver Westerwinter (Université de Saint-Gall) ; Jeffrey Wool (Université d'Oxford) ; Robert Wolfe (Queen's University, Canada) ; et Angel Saz-Carranza (ESADE, Barcelone) des éclairages qu'ils leur ont fournis tout au long de l'élaboration du Recueil des OI.

Les délégués auprès du Comité de la politique de la réglementation de l'OCDE (CPR) ont eux aussi joué un rôle déterminant dans la production de ce rapport en relayant le point de vue des Membres de l'OCDE. En particulier, le Groupe de pilotage sur la coopération réglementaire internationale a représenté une source majeure d'orientations à cet égard. Il rassemble actuellement des représentants de l'Allemagne, du Canada, du Chili, de la Colombie, des États-Unis, d'Israël, du Mexique, de la Norvège, de la Nouvelle-Zélande, du Royaume-Uni et de la Commission européenne.

# Table des matières

|  |           |
|--|-----------|
| Abréviations et acronymes  | 10        |
| Résumé   | 12        |
| <b>Le partenariat des OI : aperçu général</b>  | <b>15</b> |
| Un cadre structuré   | 15        |
| OI partenaires   | 16        |
| Cinq groupes de travail  | 16        |
| Historique   | 16        |
| Méthodologie et processus d'élaboration du Recueil des pratiques des organisations internationales | 17        |
| Notes  | 18        |
| Référence  | 19        |
| <b>Glossaire des principaux termes utilisés dans le Recueil</b>                                    | <b>20</b> |
| Références   | 21        |
| <b>1 Mieux comprendre la diversité des instruments internationaux</b>                              | <b>22</b> |
| Introduction   | 23        |
| Raison d'être  | 23        |
| Typologie : familles d'instruments   | 24        |
| Le point sur l'éventail des instruments  | 26        |
| Notes  | 35        |
| Références   | 36        |
| <b>2 Renforcement de la mise en œuvre des instruments internationaux</b>                           | <b>40</b> |
| Introduction   | 41        |
| Principes fondamentaux   | 41        |
| Typologie : mécanismes et outils de mise en œuvre  | 42        |
| Principes clés de mise en œuvre  | 45        |
| État des lieux sur les mécanismes de mise en œuvre des organisations internationales               | 49        |
| Références   | 62        |
| <b>3 Développer la culture de l'évaluation des instruments internationaux</b>                      | <b>65</b> |
| Introduction   | 66        |
| Motivations  | 66        |
| Typologie : mécanismes d'évaluation  | 67        |
| Principes fondamentaux de l'évaluation   | 68        |

|  |            |
|--|------------|
| État des lieux de l'évaluation des instruments internationaux  | 72         |
| Notes  | 83         |
| Références   | 84         |
| <b>4 Assurer la participation efficace des parties prenantes</b>   | <b>87</b>  |
| Introduction   | 88         |
| Principes fondamentaux   | 88         |
| Typologie : Acteurs et modalités de la participation des parties prenantes   | 89         |
| Principes clés régissant la participation des parties prenantes  | 91         |
| État des lieux de la participation des parties prenantes   | 95         |
| Références   | 106        |
| <b>5 Optimiser les possibilités de coordination entre les organisations internationales</b>  | <b>109</b> |
| Introduction   | 110        |
| Principes fondamentaux   | 110        |
| Typologie : domaines et procédures de coordination des OI  | 112        |
| Principes clés de la coordination  | 116        |
| État des lieux de la coordination entre les OI   | 119        |
| Notes  | 130        |
| Références   | 130        |
| <b>Annexe A. Liste des organisations internationales soutenant le Partenariat pour l'Efficacité des Instruments Internationaux (mis à jour en décembre 2019)</b> | <b>134</b> |

## GRAPHIQUES

|  |     |
|--|-----|
| Graphique 2.1. Mécanismes de mise en œuvre mis en place par des organisations internationales  | 43  |
| Graphique 2.2. Illustration de certains mécanismes de mise en œuvre  | 43  |
| Graphique 2.3. Étapes de mise en œuvre dans le cycle de vie des instruments internationaux   | 45  |
| Graphique 3.1. Pratiques actuelles des organisations internationales en matière d'évaluation   | 67  |
| Graphique 3.2. Typologie et exemples de mécanismes d'évaluation normatifs  | 72  |
| Graphique 4.1. Acteurs que les OI considèrent comme des parties prenantes  | 90  |
| Graphique 5.1. Mécanismes de coordination entre les OI aux différentes phases de l'élaboration et de la mise en œuvre des instruments internationaux | 115 |

## TABLEAUX

|  |    |
|--|----|
| Tableau 1.1. Familles d'instruments : leurs spécificités, leurs avantages et leurs inconvénients                         | 25 |
| Tableau 3.1. Pratiques actuelles des organisations internationales : tour d'horizon des avantages et des problèmes posés | 67 |

# Abréviations et acronymes

|                    |   |
|--------------------|---|
| <b>AHWP</b>        | Groupe de travail asiatique sur l'harmonisation   |
| <b>AIE</b>         | Agence internationale de l'énergie  |
| <b>AIEA</b>        | Agence internationale de l'énergie atomique   |
| <b>AMA</b>         | Agence mondiale antidopage  |
| <b>APEC</b>        | Coopération économique Asie-Pacifique   |
| <b>ASTM</b>        | ASTM International  |
| <b>BIPM</b>        | Bureau international des poids et mesures   |
| <b>CARICOM</b>     | Communauté des Caraïbes   |
| <b>CCNUCC</b>      | Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques  |
| <b>CDB</b>         | Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique  |
| <b>CE</b>          | Commission européenne   |
| <b>CEE-ONU</b>     | Commission économique des Nations Unies pour l'Europe   |
| <b>CEI</b>         | Commission électrotechnique internationale  |
| <b>CICR</b>        | Comité international de la Croix-Rouge  |
| <b>CITES</b>       | Secrétariat de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction        |
| <b>CNUCED</b>      | Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement  |
| <b>CNUDCI</b>      | Commission des Nations Unies pour le droit commercial international   |
| <b>CODEX</b>       | Commission du <i>Codex Alimentarius</i>   |
| <b>COMESA</b>      | Marché commun de l'Afrique orientale et australe  |
| <b>Conventions</b> | Secrétariat des Conventions de Bâle, Rotterdam et Stockholm et de la partie de la Convention de Rotterdam administrée par le PNUE |
| <b>BRS</b>         |   |
| <b>CRI</b>         | Coopération réglementaire internationale  |
| <b>FAO</b>         | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture   |
| <b>FMI</b>         | Fonds monétaire international   |
| <b>HCR</b>         | Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés   |
| <b>IAF</b>         | Forum international de l'accréditation  |
| <b>IATA</b>        | Association du transport aérien international   |
| <b>ICANN</b>       | Société pour l'attribution des noms de domaine et des numéros sur Internet  |
| <b>IFAC</b>        | Fédération internationale des experts-comptables  |
| <b>IFRC</b>        | Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge  |
| <b>ILAC</b>        | Coopération internationale sur l'agrément des laboratoires d'essai  |

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| <b>INECE</b>                  | Réseau international pour la conformité et l'application environnementales  |
| <b>ISO</b>                    | Organisation internationale de normalisation  |
| <b>MOPAN</b>                  | Réseau de mesure des performances des organisations multilatérales  |
| <b>OCDE</b>                   | Organisation de coopération et de développement économiques   |
| <b>OHI</b>                    | Organisation hydrographique internationale  |
| <b>OI</b>                     | Organisation internationale   |
| <b>OICV</b>                   | Organisation internationale des commissions de valeurs  |
| <b>OIE</b>                    | Organisation mondiale de la santé animale   |
| <b>OIG</b>                    | Organisation intergouvernementale   |
| <b>OIM</b>                    | Organisation internationale pour les migrations   |
| <b>OIML</b>                   | Organisation internationale de métrologie légale  |
| <b>OIT</b>                    | Organisation internationale du Travail  |
| <b>OMC</b>                    | Organisation mondiale du commerce   |
| <b>OMD</b>                    | Organisation mondiale des douanes   |
| <b>OMI</b>                    | Organisation maritime internationale  |
| <b>OMM</b>                    | Organisation météorologique mondiale  |
| <b>OMPI</b>                   | Organisation mondiale de la propriété intellectuelle  |
| <b>OMS</b>                    | Organisation mondiale de la Santé   |
| <b>ONUDI</b>                  | Organisation des Nations Unies pour le développement industriel   |
| <b>OPEP</b>                   | Organisation des pays exportateurs de pétrole   |
| <b>OTC</b>                    | Accord sur les obstacles techniques au commerce   |
| <b>OTIF</b>                   | Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires   |
| <b>PIC/S</b>                  | <i>Pharmaceutical Inspection Co-operation Scheme</i>  |
| <b>PNUD</b>                   | Programme des Nations Unies pour le développement   |
| <b>PNUE</b>                   | Programme des Nations Unies pour l'environnement  |
| <b>RIC</b>                    | Réseau international de la concurrence  |
| <b>SAICM</b>                  | Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques  |
| <b>Secrétariat de l'ozone</b> | Secrétariat de la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone et du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone |
| <b>SELA</b>                   | Système économique latino-américain et caribéen   |
| <b>SIECA</b>                  | Secrétariat d'intégration économique de l'Amérique centrale   |
| <b>SPS</b>                    | Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires  |
| <b>UICN</b>                   | Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources   |
| <b>UIT</b>                    | Union internationale des télécommunications   |
| <b>UNESCO</b>                 | Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture   |
| <b>UNIDROIT</b>               | Institut international pour l'unification du droit privé  |
| <b>UPU</b>                    | Union postale universelle   |

# Résumé

Les crises internationales, dont la portée est de plus en plus étendue, soulignent le caractère interdépendant et la complexité du monde d'aujourd'hui. Une coopération réglementaire internationale (CRI) fructueuse, étayée par l'action d'organisations internationales (OI) qui fonctionnent bien, font preuve de transparence et se montrent efficaces, semble plus cruciale que jamais pour surmonter véritablement ces crises internationales, maîtriser les risques que de nouvelles crises éclatent à l'avenir, et garantir le bien-être économique, social et environnemental de tous en temps normal. Le présent *Recueil de pratiques des organisations internationales : au service d'instruments internationaux plus efficaces* (ci-après « le Recueil des OI ») regroupe les données d'expérience d'une cinquantaine d'OI qui se distinguent par leurs missions, leurs membres et leur cadre institutionnel, l'objectif étant de tirer des enseignements de ces données à des fins d'amélioration de l'élaboration de règles au niveau international.

Pour bénéficier de la confiance des parties intéressées, l'environnement international en matière d'élaboration de règles doit être compris de ces dernières. À l'heure actuelle, il englobe des instruments et des mécanismes de gouvernance divers. Les OI prennent des formes institutionnelles variées, dont celles de l'organisation intergouvernementale (OIG) classique, de l'organisme privé de normalisation et du réseau transgouvernemental de régulateurs. Elles élaborent un large éventail d'instruments internationaux, en fonction de leurs missions et de leur cadre institutionnel. De cette activité résulte un environnement constitué de plus de 70 000 instruments internationaux à la terminologie et aux effets juridiques aussi divers que ceux, par exemple, des traités juridiquement contraignants et de la gamme, de plus en plus vaste et éclectique, des instruments internationaux non contraignants sur le plan juridique. On clarifie dans le chapitre 1 l'environnement mondial en matière d'élaboration de règles, en classant les multiples instruments internationaux en divers groupes ou « familles ». On ouvre ainsi la voie à un examen de leurs spécificités, avantages et inconvénients, afin que les OI, leurs membres et l'ensemble de la communauté des responsables publics comprennent mieux ce que tel ou tel instrument international peut leur apporter.

Pour influencer directement sur la vie quotidienne des citoyens, ces divers instruments internationaux doivent être utilisés, appliqués et mis en œuvre. Les OI sont rarement chargées de la mise en œuvre concrète des instruments internationaux, mais elles peuvent mettre en place une série de mécanismes, présentés au chapitre 2, pour promouvoir et faciliter leur adoption, à savoir : i) des mécanismes d'assistance, dont la finalité est d'aider les membres à mettre en œuvre les instruments internationaux ; ii) des mécanismes de contrôle du respect, qui consistent à vérifier la mise en œuvre des instruments internationaux et à favoriser la conformité avec ces derniers ; iii) des mécanismes de sensibilisation, destinés à favoriser l'appropriation des instruments internationaux par les membres et à mieux les faire connaître ; iv) des mécanismes de suivi, axés sur l'utilisation qui est faite des instruments internationaux. Une description de ces mécanismes et de leur utilisation est présentée dans ce chapitre, où l'on énonce par ailleurs les grands principes susceptibles d'améliorer la mise en œuvre des instruments internationaux.

L'évaluation des instruments internationaux peut fournir de précieuses informations sur leur mise en œuvre et leurs effets. On constate que les OI s'emploient de plus en plus résolument à développer la culture de l'évaluation des instruments internationaux, même si cette évaluation peut s'avérer difficile et consommer

beaucoup de ressources. Le chapitre 3 recense les diverses méthodes grâce auxquelles les OI peuvent évaluer, *ex ante* ou *ex post*, un instrument isolé, un sous-ensemble d'instruments ou l'ensemble de la réglementation existante. S'appuyant sur les enseignements tirés d'évaluations concrètes de portée nationale ou internationale, ce chapitre propose des orientations et des sources d'inspiration à l'intention des OI qui souhaitent développer la culture de l'évaluation.

Pour être mis en œuvre et contribuer à promouvoir la confiance dans les institutions, les instruments internationaux doivent présenter un intérêt pour un éventail de publics plus large que les simples membres des OI. Il est par conséquent crucial d'atteindre, au-delà de ces derniers, différentes parties prenantes, notamment les acteurs concernés par l'activité normative des OI et ses incidences, pour renforcer l'appropriation des instruments internationaux et améliorer leur mise en œuvre. Toutes les OI font désormais participer les parties prenantes à leur activité normative, quoique dans une plus ou moins grande mesure. On donne au chapitre 4 un aperçu : des modalités de participation des parties prenantes à l'échelon international ; des parties prenantes qui participent généralement à l'activité normative des OI ; des grands principes qu'il convient de suivre pour garantir une participation efficiente des parties prenantes.

Enfin, établir le bon niveau de coordination entre les OI peut avoir des retombées positives considérables sur un environnement international fonctionnel en matière d'élaboration de règles. De nombreuses OI ont été créées en réponse aux divers besoins de leurs membres sur le plan de l'action publique, et aujourd'hui, la plupart des organisations internationales mènent leur activité dans des domaines où beaucoup d'autres OI et entités internationales sont également actives. En travaillant de manière cloisonnée, les OI risquent de produire des analyses, des textes réglementaires ou des travaux administratifs en double. Pour éviter un tel manque d'efficacité, les représentants des pays ainsi que les autres parties concernées (comme les organisations régionales) membres de plusieurs OI ont un rôle essentiel à jouer en mettant en lumière les incohérences et en favorisant la coordination. Le chapitre 5 contribue à mieux faire comprendre la diversité des mécanismes susceptibles de servir de fondement à la coordination entre les OI, afin d'aider ces dernières à coopérer de façon plus systématique pour tirer le meilleur parti de leurs atouts respectifs et à collaborer à la réalisation d'objectifs communs de portée mondiale.

Le Recueil des OI décrit la façon dont celles-ci s'emploient à rendre plus efficace l'élaboration de règles au niveau international et il offre des éléments de réflexion pour leur permettre de progresser dans le sens d'une plus grande efficacité des instruments internationaux. Voici le récapitulatif de ces éléments de réflexion :

### **Renforcer la mise en œuvre des instruments internationaux**

- Préciser le processus de mise en œuvre et répartir les rôles entre les OI et leurs membres
- Assurer la diffusion et la promotion des instruments
- Soutenir leur mise en œuvre au moyen de mécanismes d'assistance
- Encourager leur respect
- Assurer le suivi de leur mise en œuvre
- Dégager des enseignements du suivi de la mise en œuvre pour améliorer les activités normatives des OI

### **Développer la culture de l'évaluation des instruments internationaux**

- Institutionnaliser l'évaluation des instruments
- Commencer à petite échelle, et établir progressivement les pratiques d'évaluation
- Élaborer des lignes directrices pour les responsables de l'évaluation
- Définir des objectifs à l'aune desquels évaluer les instruments internationaux
- Encourager l'évaluation de sous-ensembles ou de l'ensemble des instruments

- Assurer la transparence des procédures d'évaluation et des résultats
- Utiliser les résultats des évaluations

**Assurer une participation efficiente des parties prenantes**

- Adopter une approche stratégique globale de la participation des parties prenantes
- Assurer l'identification et la sélection efficaces des parties prenantes
- Appliquer des procédures fiables et transparentes en matière de participation des parties prenantes
- Adopter des pratiques cohérentes en matière de programmation de la participation des parties prenantes
- Favoriser une communication claire, efficace et circonstanciée avec les parties prenantes

**Optimiser les possibilités de coordination entre OI**

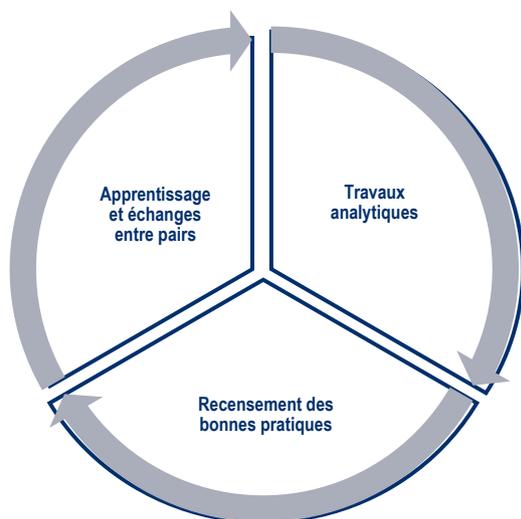
- Recenser les partenaires potentiels à des fins de coordination
- Convenir d'objectifs de coordination communs de principe entre OI
- Élaborer des lignes directrices et évaluer les approches antérieures et actuelles en matière de coordination
- Renforcer la coordination en matière de collecte de données et d'activités de recherche

# Le partenariat des OI : aperçu général

Les OI jouent un rôle central à l'appui de la coopération réglementaire internationale et aident à atteindre les objectifs en matière d'action publique en offrant un cadre propice à des échanges multilatéraux en cours, à la confrontation d'expériences et à l'élaboration d'approches communes. Garantir la qualité des normes internationales qu'elles contribuent à établir est une démarche indispensable pour promouvoir les biens publics mondiaux, remédier aux problèmes transfrontaliers et favoriser la réalisation des objectifs fondamentaux des pays du monde entier, notamment celle des Objectifs de développement durable.

Le Partenariat des OI offre un cadre de concertation visant à encourager l'action collective des secrétariats et des membres des OI, et favoriser ainsi l'amélioration de la qualité, de l'efficacité et de l'incidence des normes internationales. À terme, ces travaux donnent aux régulateurs et aux législateurs nationaux l'assurance que les instruments internationaux satisfont à leurs aspirations et à leurs besoins, et peuvent appuyer leur intégration dans le cadre juridique national.

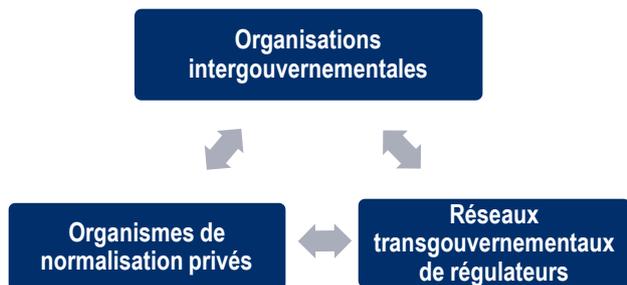
## Un cadre structuré



- **Des réunions annuelles** visant à dynamiser les échanges sur les problèmes communs et à favoriser une vision commune des bonnes pratiques en matière de réglementation internationale ;
- **Des travaux analytiques** faisant appel à la méthode utilisée de longue date à l'OCDE des échanges entre pairs des OI participantes et aux analyses fondées sur les données factuelles ;
- **Un espace de collaboration** par l'intermédiaire d'une plateforme électronique afin de faciliter les échanges de pratiques et d'expériences ;
- **Des groupes de travail** pour mieux tenir compte des domaines d'activité spécifiques des OI et procéder à un examen plus approfondi des problèmes ;
- **Un groupe d'universitaires, Academic Friends of the IO partnership**, pour tirer parti des connaissances et des études en cours de chercheurs compétents.

## OI partenaires

- Une cinquantaine de secrétariats d'OI :
- Le partenariat est **souple, intersectoriel, et sert un large éventail d'organisations** participant à la réglementation internationale, indépendamment de leur nature ou de leur mandat.
- Il invite aussi le concours de nombreuses **parties prenantes, notamment les gouvernements, le secteur privé, la société civile et l'université.**



## Cinq groupes de travail

Les travaux du Partenariat s'articulent autour de **cinq thèmes centraux** définis comme prioritaires en 2016. Des groupes de travail spécialisés - dirigés par les Secrétariats des OI partenaires - unissent leurs efforts pour établir des typologies et formuler une interprétation commune de la terminologie moyennant le partage des connaissances actuelles, la collecte de données, et l'échange d'expériences et de pratiques en matière de réglementation dans leurs domaines d'activité respectifs.

|  |  |   |  |  |
|--|--|---|--|--|
| <p><b>GT1 : améliorer la compréhension des divers instruments internationaux</b></p> <p><i>(Point de contact : Bureau des affaires juridiques (OLA) des Nations Unies /CNUDCI)</i></p> | <p><b>GT2 : renforcer la mise en œuvre des instruments internationaux</b></p> <p><i>(Point de contact : OIE)</i></p> | <p><b>GT3 : assurer une participation efficace des parties prenantes</b></p> <p><i>(Point de contact : OMS)</i></p> | <p><b>GT4 : développer la culture de l'évaluation des règles et normes des OI</b></p> <p><i>(Points de contact : ISO et OMD)</i></p> | <p><b>GT5 : optimiser les possibilités de coordination</b></p> <p><i>(Points de contact : BIPM, SIECA)</i></p> |
|--|--|---|--|--|

## Historique

Depuis 2014, une cinquantaine de secrétariats d'OI collaborent dans l'objectif de renforcer la qualité, l'efficacité et l'incidence des normes internationales dans le cadre d'un partenariat volontaire géré par l'OCDE. Cette coopération a revêtu les formes suivantes :

- **Huit réunions annuelles et trois séances de réflexion** favorisant le dialogue entre représentants des OI, délégués nationaux et universitaires.
- **Des débats théoriques et des ateliers** avec le groupe d'universitaires Academic Friends of the IO Partnership pour rassembler données et études sur la réglementation internationale.
- **Deux enquêtes**, l'une sur l'environnement des OI (2015), l'autre sur les pratiques des OI en matière de réglementation (2018).
- 2 novembre 2016 : lancement d'un **rapport transversal**, « International regulatory co-operation: the role of international organisations in fostering better rules of globalisation », qui dresse un bilan inédit des modalités de gouvernance et des pratiques de réglementation d'une cinquantaine d'OI, au siège de l'OCDE.

- 10 avril 2019 : lancement d'une **brochure**, « Contribution of International Organisations to a Rule-based International System », qui a mis en lumière les principales caractéristiques du contexte international de l'élaboration de règles et de la définition de normes, au siège de l'IFAC.
- **Des études spécialisées** sur les pratiques du BIPM, de la FAO, de l'OMI, de l'ISO, de l'OCDE, de l'OIE, de l'OIML, de la CEE-ONU, de l'OMS, de l'OMC, en matière d'élaboration de règles.
- **Quatre webinaires thématiques** qui ont permis aux OI de mener des discussions approfondies et de confronter leurs expériences concernant les enjeux et les projets liés à l'élaboration de règles face à la pandémie du COVID-19. Un résumé des débats a été publié fin 2020.
- Une **Déclaration conjointe des Secrétariats des organisations internationales** affirmant leur volonté de poursuivre leur coopération en vue d'améliorer la qualité de l'élaboration de normes internationales.

## Méthodologie et processus d'élaboration du Recueil des pratiques des organisations internationales

Le présent document est une version révisée du Recueil de pratiques des organisations internationales : œuvrer à l'élaboration d'instruments internationaux plus efficaces (le Recueil) établie dans le cadre du Partenariat des Organisations internationales pour l'efficacité des Instruments Internationaux (Partenariat des OI). Il est le fruit d'une collaboration entre le Secrétariat de l'OCDE, les points de contact du Partenariat des OI et les secrétariats des OI partenaires, dans le cadre de cinq groupes de travail spécialisés. Une première version en a été distribuée aux membres du Partenariat et aux autres participants à la 7<sup>e</sup> réunion annuelle des organisations internationales comme document de référence pour les discussions. Elle a ensuite été soumise au Comité de la politique de la réglementation, au Partenariat des OI et au groupe d'universitaires *Academic Friends of the IO Partnership* aux fins d'observations en octobre-novembre 2020. Le document a été révisé en fonction des commentaires exprimés, et complété par la description de certaines pratiques recueillies et examinées au sein du Partenariat des OI.

Le rapport présente pour les cinq domaines couverts par le Recueil (Encadré 1) une introduction, la typologie, les principes fondamentaux et un état des lieux, suivant le canevas défini dans la note exploratoire [[GOV/RPC/RD\(2019\)7](#)] examinée en novembre 2019 lors d'une réunion technique du Partenariat des OI avec le Comité de la politique de la réglementation de l'OCDE. Son contenu se fonde sur les données recueillies dans le cadre de deux enquêtes menées par les secrétariats des OI en 2015 et en 2018<sup>1</sup>, les échanges réguliers intervenus au sein du Partenariat des OI et des groupes de travail entre novembre 2019 et juillet 2020, ainsi que sur les travaux analytiques conduits dans le cadre du Partenariat pour l'élaboration efficace de règles internationales depuis 2014<sup>2</sup>. Il s'appuie également sur les enseignements dégagés par les OI, recueillis au travers de 47 formulaires sur les pratiques remplis par les OI partenaires au cours de l'année 2020. Globalement, le Recueil s'appuie sur les travaux du CPR de l'OCDE sur la coopération réglementaire internationale (CRI), qui se penchent sur les pratiques en matière d'élaboration de normes internationales des OI.

## Encadré 1. Structure et contenu de chaque partie

Tous les chapitres du rapport s'articulent comme suit :

**Introduction** – présente la structure, le contenu et les objectifs essentiels du chapitre, met en évidence sa base normative, et caractérise sa base factuelle.

**Raison d'être** – expose les raisons présidant à l'évaluation du domaine d'étude en question. Y sont généralement mis en relief les avantages escomptés d'une adoption plus générale des pratiques, principes et instruments pertinents.

**Typologie** – dresse un état des lieux des mécanismes existants dans chaque domaine d'étude, comme déjà indiqué dans la brochure *The Contribution of International Organisations to a Rule-Based International System* (OCDE, 2019<sup>[1]</sup>).

**Principes fondamentaux** – développe les principes essentiels qui sous-tendent le domaine concerné pour offrir des lignes directrices pratiques aux fins d'élaboration de normes internationales. Cette section se fonde sur diverses données factuelles, notamment l'expérience concrète des OI, les principes de bonnes pratiques existant à l'échelon national et les éclairages des universitaires participants.

**État des lieux** – les pratiques mises en œuvre par les OI dans le domaine d'étude concerné définissent la façon dont les principes fondamentaux sont appliqués. Cette partie dresse un panorama plus général de l'adoption des pratiques pertinentes au sein du Partenariat des OI, complété d'exemples représentatifs. Elle met aussi en lumière les domaines dans lesquels l'expérience des OI est moins fournie, et ceux où d'autres mesures seraient nécessaires.

**Intersections** – à chaque fois, des liens sont établis entre le domaine d'étude analysé et les divers aspects de l'élaboration de normes internationales pour que chaque élément ne soit pas traité isolément et pour tenir compte de leur caractère complémentaire.

**Enseignements dégagés et pistes à suivre** - globalement, le document s'appuiera sur les pratiques des différentes OI, la comparaison des évolutions observées, les travaux analytiques et les échanges constants au sein du Partenariat pour esquisser des enseignements et des pistes à suivre à l'appui d'une élaboration efficace des normes internationales.

## Notes

<sup>1</sup> Respectivement désignées dans le présent document sous les noms de « Enquête OI 2015 » et « Enquête OI 2018 ».

<sup>2</sup> <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/a-partnership-for-effective-international-rulemaking.htm>.

## Référence

OCDE (2019), *The Contribution of International Organisations to a Rule-Based International System: Key Results from the Partnership of International Organisations for Effective Rulemaking*, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/IO-Rule-Based%20System.pdf>. [1]

# Glossaire des principaux termes utilisés dans le Recueil

Les définitions des principaux termes sont uniquement utilisées pour les besoins du présent Recueil et sont sans préjudice de leur signification au sein des différentes organisations internationales du Partenariat, OCDE comprise, et de leurs membres respectifs.

**La coopération réglementaire internationale (CRI)** peut globalement se définir comme « tout accord, formel ou informel, entre pays visant à promouvoir une certaine forme de coopération dans la conception, le suivi, l'application ou la gestion a posteriori de la réglementation » (OCDE, 2013<sup>[1]</sup>).

Il n'existe aucune définition convenue du terme « **organisation internationale** ». Les études universitaires reconnaissent la diversité des OI et proposent plusieurs classifications fondées sur leurs fonctions, leur composition ou leur finalité (OCDE, 2016). Dans le cadre du Partenariat des OI, le terme a été défini de manière générale afin d'englober les organisations très diverses, indépendamment de leur mandat, de leur secteur d'intervention, de leurs caractéristiques ou de leur nature juridiques, qui participent à des activités normatives, à savoir l'élaboration et l'administration de « normes ». Ces organisations présentent trois caractéristiques communes essentielles : 1) elles produisent des instruments internationaux, qu'ils soient de nature juridique, politique ou technique ; 2) elles disposent d'un secrétariat ; 3) elles sont internationales en ce qu'elles comportent des « représentants » de plusieurs pays. Dans le cadre du présent rapport, le terme « organisation internationale » se rapporte à une organisation composée de ses membres et appuyée par un secrétariat permanent.

Conformément à cette définition, le terme « organisation internationale » utilisé au sein du Partenariat des OI, y compris dans le présent Recueil, couvre trois grandes catégories d'organismes (OCDE, 2016<sup>[2]</sup>) (OCDE, 2019<sup>[3]</sup>) :

- Les organisations intergouvernementales sont des OI classiques, créées par « un traité ou un autre instrument régi par le droit international et dotées d'une personnalité juridique internationale propre » (Commission du droit international, 2011<sup>[4]</sup>). Leurs membres à part entière sont essentiellement des États et, dans certains cas, d'autres organisations intergouvernementales, voire des acteurs non gouvernementaux. Certaines sont des organisations universelles. D'autres soumettent l'adhésion à certains critères, comme la situation géographique ou une communauté de valeurs.
- Les réseaux transgouvernementaux diffèrent des organisations intergouvernementales de par leur composition, leur fondement juridique et la nature de leurs décisions. Ils réunissent généralement des services spécialisés des gouvernements nationaux (essentiellement des ministères et organismes réglementaires), mais aussi des acteurs non gouvernementaux - organisations privées ou experts techniques par exemple. Ils sont établis par des accords volontaires entre organismes de réglementation, et généralement qualifiés de « réseaux » en raison de leurs « liens peu structurés, entre pairs » (Raustiala, 2002<sup>[5]</sup>). Ils prennent des décisions non contraignantes et s'en remettent habituellement aux organismes membres pour les mettre en application dans leurs pays respectifs.

- Les organisations internationales de normalisation privées sont généralement des organismes internationaux créés en vertu du droit national et non par un traité, ce qui les différencie des organisations intergouvernementales classiques. Leur activité principale consiste à établir des normes techniques internationales. Il convient toutefois de noter que cette catégorie réunit une grande diversité d'OI obéissant à des modèles de gouvernance distincts, que ce soit du point de vue de leur caractère (à but lucratif ou pas) ou de leur composition (OCDE, 2016<sup>[2]</sup>).

Le présent rapport utilise le terme général d'**instruments internationaux** pour embrasser le large éventail de documents adoptés par les organisations internationales dans le cadre de leur activité normative. Ces instruments comprennent les prescriptions juridiquement contraignantes qui sont censées être imposées directement aux membres, celles qui ne le sont pas mais peuvent, dans certains cas, se voir conférer une valeur contraignante par leur transposition dans la législation nationale ou leur reconnaissance dans des instruments juridiques internationaux, et les déclarations d'intention ou d'orientation (OCDE, 2016<sup>[2]</sup>). Cette notion générale recouvre donc, entre autres, les traités, les décisions juridiquement contraignantes, les recommandations non juridiquement contraignantes, les traités ou lois type, les déclarations, les normes techniques internationales, les déclarations d'intention ou toutes autres lignes directrices, dont le chapitre 1 du présent Recueil donne une description plus détaillée.

« **Élaboration de normes internationales** » : il n'existe pas de définition des « normes internationales » convenue au niveau international. Pour les besoins du présent document, conformément aux travaux analytiques menés par le Partenariat des OI à ce sujet depuis 2014 (OCDE, 2019<sup>[6]</sup>) et dans le contexte des organisations internationales, le terme « élaboration de normes internationales » recouvre la conception, l'élaboration, la mise en œuvre et l'application des instruments internationaux mis au point par ces organisations, ou par leurs secrétariats, en vertu des mandats qui leur ont été conférés par leurs membres, indépendamment de leurs effets ou caractéristiques juridiques et de la nature de l'organisation (publique ou privée).

## Références

- Commission du droit international (2011), *Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales*. [4]
- OCDE (2019), *The Contribution of International Organisations to a Rule-Based International System*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/IO-Rule-Based%20System.pdf>. [6]
- OCDE (2019), *The Contribution of International Organisations to a Rule-Based International System: Key Results from the Partnership of International Organisations for Effective Rulemaking*, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/IO-Rule-Based%20System.pdf>. [3]
- OCDE (2016), *International Regulatory Co-operation: The Role of International Organisations*, Éditions OCDE, <https://doi.org/10.1787/9789264244047-en>. [2]
- OCDE (2013), *International Regulatory Co-operation: Addressing Global Challenges*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264200463-en>. [1]
- Raustiala, K. (2002), "The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law", *Virginia Journal of International Law Association*, Vol. 43/1, p. 5. [5]

# 1 **Mieux comprendre la diversité des instruments internationaux**

---

Ce chapitre décrit la variété d'instruments internationaux qui forment collectivement un écosystème normatif international. Il organise ces instruments en « familles » distinctes, soulignant les caractéristiques, les avantages et les défis de chacune. Cela fournit une base pour comprendre comment différents instruments se comparent et interagissent, comment ils se situent dans l'architecture plus large de la gouvernance mondiale et comment ils sont définis et adoptés par les organisations internationales. L'ampleur et la diversité de l'écosystème international de réglementation peuvent poser des problèmes à ceux qui cherchent à utiliser les instruments internationaux. Ce chapitre montre les efforts que les OI entreprennent pour clarifier leurs instruments grâce à des définitions et des terminologies transparentes, en les rendant accessibles dans les bases de données et en introduisant des procédures pour favoriser la cohérence.

---

## Introduction

Le système international fondé sur des règles se caractérise par un nombre rapidement croissant d'instruments internationaux destinés à aider les pays à faire face à leurs enjeux stratégiques. Les organisations internationales (OI) qui collaborent dans le cadre du Partenariat des OI – une cinquantaine à ce jour (voir l'annexe) – auraient produit conjointement quelque 70 000 instruments internationaux de catégorie, de nature, et de portée juridique diverses (OCDE, 2016<sup>[1]</sup>) (OCDE, 2019<sup>[2]</sup>). Ces instruments sont le fruit d'une coopération réglementaire internationale s'inscrivant dans un cadre multilatéral, suivant des processus de décision précis convenus par les membres. À terme, ils viennent enrichir les règles nationales grâce aux données, aux connaissances et aux approches coordonnées internationales. Cela dit, dans l'environnement diversifié des OI, leur terminologie et leurs effets juridiques varient d'une organisation à l'autre. Pour les OI et leurs membres, s'orienter dans le vaste océan des instruments internationaux n'est pas tâche facile. L'hétérogénéité du cadre normatif international donne à leurs bénéficiaires ultimes l'image nébuleuse d'un ensemble de règles ou de principes lointains.

Un panorama plus clair des instruments internationaux en vigueur et de leurs effets juridiques s'impose pour aider les OI à définir en connaissance de cause celui qu'elles souhaitent élaborer et les raisons qui motivent ce choix. Une typologie des familles d'instruments peut les aider à coordonner plus facilement leurs travaux sur des instruments communs malgré des contextes juridiques et institutionnels distincts. Cette représentation permettra également aux responsables politiques nationaux de mieux appréhender un paysage international complexe et de recourir plus systématiquement à différents instruments à l'appui de leurs objectifs politiques intérieurs.

Ce chapitre du Recueil sur les pratiques des organisations internationales vise à mieux définir le panorama mondial de l'élaboration de règles en classant les nombreux instruments internationaux en différentes catégories ou « familles », à partir des considérations contenues dans (OCDE, 2016<sup>[1]</sup>) et (OCDE, 2019<sup>[2]</sup>). Il jette ainsi les bases d'un examen des particularités, des avantages et des inconvénients qui les caractérisent dans l'objectif d'éclairer les OI, leurs membres et l'ensemble de la communauté des responsables politiques sur ce qu'il est permis d'attendre d'un instrument international donné.

## Raison d'être

L'environnement international est caractérisé par une grande variété d'instruments et de lexiques qui témoignent de la diversité du système de gouvernance mondial. De nombreuses organisations internationales se sont créées au fil des ans pour amener des groupes d'intérêt divers à œuvrer à la réalisation de différents objectifs. Chacune repose sur un acte constitutif spécifique, et exerce en conséquence les pouvoirs qui lui sont conférés par ce document dans les domaines relevant de sa compétence (Combacau and Sur, 2016<sup>[3]</sup>). De ce fait, chaque OI dispose de ses propres processus de décision, convenus par ses membres, et élabore ses propres textes normatifs, qui relèvent souvent de catégories distinctes parmi le vaste « écosystème » que constitue ce type d'instruments (OCDE, 2019<sup>[2]</sup>). Globalement, à de rares exceptions près, les organisations internationales n'ont pas de définition commune des caractéristiques fondamentales et de la portée juridique des différents instruments. Comme la plupart de ceux qu'elles adoptent n'ont pas de statut convenu, un même terme employé pour décrire un instrument peut couvrir des spécificités distinctes selon l'organisation qui l'élabore, tandis que différents intitulés peuvent s'appliquer à un même instrument.

La multiplicité des instruments internationaux et la diversité des approches parmi les OI peuvent être source d'incertitude et de confusion quant aux attributs essentiels et aux effets juridiques de ces textes. Les différentes catégories d'instruments correspondent à des intérêts et à des solutions propres à des situations et des enjeux distincts, et leur mode d'élaboration varie en conséquence. Ainsi, les normes techniques internationales, telles qu'entendues ici<sup>1</sup>, sont établies en réponse à un besoin précis exprimé

par les parties prenantes dans le cadre d'une approche ascendante. Elles peuvent ensuite être librement adoptées par les États si ceux-ci les jugent nécessaires (OCDE, 2016<sup>[1]</sup>). À l'inverse, les instruments juridiquement contraignants, comme les conventions, décisions et accords internationaux, qui peuvent être mis au point par des organisations intergouvernementales par l'intermédiaire de leurs organes directeurs ou décisionnels, mais aussi par des groupes de négociation ad hoc (conférences de négociation par exemple) spécialement constitués à cet effet, sont destinés aux pays concernés, qui sont parfois tenus, en vertu du droit international, de les mettre en œuvre (OCDE, 2019<sup>[2]</sup>).

La diversité des instruments internationaux peut déconcerter les différents organismes de réglementation et responsables publics, allant ainsi à l'encontre de l'objectif même consistant à aider les pays à améliorer la gouvernance et leurs propres procédures d'élaboration de règles. Les pays sont membres de plus de 50 organisations internationales en moyenne (OCDE, 2013<sup>[4]</sup>). Les États et d'autres membres et usagers potentiels doivent maîtriser et interpréter une myriade d'instruments internationaux, et les utiliser dans leur propre contexte réglementaire. En même temps, cette multiplicité procède souvent de l'histoire et du fonctionnement particuliers de chaque organisation, et tient aussi parfois à la volonté des pays de respecter ces spécificités et d'éviter une approche uniforme. Les traités internationaux contraignants auxquels les pays sont parties sont généralement bien connus des autorités centrales et des législateurs, et souvent versés aux archives publiques. Tous les instruments internationaux applicables aux différents secteurs et émanant de différents organes internationaux ne sont cependant pas mis à disposition sous cette forme. De surcroît, les organisations internationales se sont développées naturellement, ce qui explique que les mandats et règles se chevauchent parfois et ne soient pas toujours pleinement cohérents entre eux. Une bonne connaissance de cet environnement s'impose pour identifier les normes internationales susceptibles de remédier au mieux aux problèmes nationaux et locaux et comprendre comment en faire un usage efficace, notamment en raison de leurs effets juridiques divers. L'acquisition de ce savoir peut renforcer les capacités locales en matière d'élaboration de la réglementation et favoriser l'harmonisation et la coordination des approches entre les parties concernées (OCDE, 2018<sup>[5]</sup>). Il est donc indispensable de mieux faire connaître l'écosystème des instruments internationaux pour garantir leur bonne utilisation par les membres des OI.

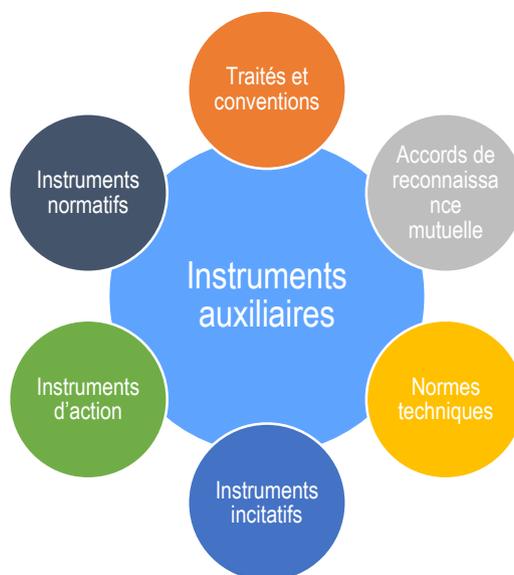
Les différentes terminologies utilisées concernant ces instruments peuvent également constituer un obstacle à la collaboration entre les OI. Ces divergences doivent notamment être prises en compte dans les accords relatifs à l'utilisation conjointe des instruments, ou dans le cadre du référencement ou de l'entérinement des textes d'autres organisations. Des interprétations et définitions consensuelles et (ou) des processus harmonisés peuvent aider les OI à coopérer en vue d'atteindre des objectifs communs et à dépasser les spécificités des procédures d'élaboration des règles sans nécessairement aller jusqu'à créer des instruments conjoints (voir chapitre 5). Le glossaire des principaux termes utilisés dans la Collection des traités des Nations Unies<sup>2</sup>, par exemple, définit certaines caractéristiques et finalités générales des traités, conventions et déclarations et précise comment ces termes sont utilisés dans le cadre des Nations Unies. De même, les « Six principes pour l'élaboration de normes internationales du Comité OTC » de l'OMC encadrent le processus d'élaboration de « normes internationales » (au sens de l'OMC) dans différents organismes de normalisation (OCDE/OMC, 2019<sup>[6]</sup>).

## Typologie : familles d'instruments

Dans le contexte hétérogène des instruments internationaux, quelques structures se dégagent des divers instruments adoptés par les OI qui permettent de les regrouper dans de grandes catégories présentant des caractéristiques communes (Graphique 1.1 et Tableau 1.1)<sup>3</sup>. Le graphique et tableau ci-après donnent un aperçu de ces familles d'instruments et des particularités, avantages et inconvénients qui les caractérisent. Les modalités et définitions précises peuvent toutefois varier d'une organisation à l'autre, et la typologie présentée ne saurait constituer une catégorisation exhaustive de tous les types d'instruments. Ces familles présentent une fluidité et des recouvrements substantiels. Les instruments internationaux

forment un continuum plutôt qu'une série de catégories distinctes : ainsi, les traités et conventions peuvent être complétés par des instruments incitatifs, auxiliaires ou d'action, et les normes techniques internationales peuvent servir de base à la rédaction de traités et conventions.

### Graphique 1.1. Familles d'instruments élaborés par les organisations internationales



**Tableau 1.1. Familles d'instruments : leurs spécificités, leurs avantages et leurs inconvénients**

|  | Spécificités  | Avantages   | Inconvénients   |
|--|---|---|---|
| Traités et conventions   | « Un accord international conclu par écrit entre États et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière » (Convention de Vienne sur le droit des traités, 1969). Conformément à une définition et une interprétation communes, leurs dispositions sont juridiquement contraignantes, négociées directement par les États ou sous la supervision d'une organisation internationale. | Se traduisent par des niveaux de conformité élevés, suivent des processus de participation, de mise en œuvre et d'évaluation établis, et assurent un degré de transparence élevé, ce qui renforce la prévisibilité internationale de l'environnement réglementaire. | Processus de création à forte intensité de ressources ; requiert un capital politique appréciable ; parfois disproportionné par rapport au problème visé ; l'établissement d'un juste équilibre entre uniformité et souplesse afin de prendre en compte les situations nationales, la mise en place de mécanismes de mise à jour pour que les règles demeurent pertinentes, et les procédures internes des pays pour devenir parties à un traité multilatéral (processus de ratification) sont des processus de longue haleine. |
| Instruments normatifs (décisions, résolutions, directives, etc.) | Instruments assortis de dispositions contraignantes, adoptés dans le cadre d'organisations internationales (généralement intergouvernementales) par l'intermédiaire d'organes directeurs ou décisionnaires composés d'États membres d'OI (OCDE, 2019). Transposition et mise en application obligatoires pour satisfaire aux engagements internationaux.  | Adaptables aux cadres institutionnels locaux dès lors que les objectifs réglementaires sont atteints ; tirent leur légitimité de leur conformité aux obligations internationales.   | Les membres sont responsables de leur mise en application ; problèmes de suivi et d'évaluation en raison des différents processus de transposition et de mise en œuvre ; possible résistance des agents de mise en œuvre.   |
| Accords de reconnaissance mutuelle                               | Reconnaissent l'équivalence des décisions, normes et principes juridiques, des procédures de conformité et d'homologation et des exigences relatives aux produits et autres exigences des différents pays. Selon leur nature, ils   | Préservent les cadres réglementaires ; faibles coûts de transaction initiaux ; responsabilisation à l'échelon local.  | Requièrent un degré substantiel de confiance mutuelle ; à long terme, coûts de transaction liés au suivi des réformes réglementaires.   |

|  | Spécificités  | Avantages   | Inconvénients   |
|--|---|---|---|
|  | peuvent être juridiquement contraignants (ARM gouvernementaux bilatéraux généralement) et non contraignants (ARM multilatéraux généralement).   |   |   |
| Instruments d'action (politiques, déclarations, communiqués, etc.)   | Expriment un engagement ou une déclaration d'intention sur un sujet donné ; ne sont pas contraignants.  | Fournissent une orientation stratégique globale, guident les actions des membres, établissent un ordre du jour commun.  | Pas d'application ciblée à certains domaines ou secteurs de l'action publique.  |
| Instruments incitatifs (lois type, directives législatives, bonnes pratiques, lignes directrices, codes de pratique, etc.) | Encouragent certains comportements ; fournissent des orientations détaillées ; non contraignants.   | De nature normative ; s'appuient sur un large éventail de pratiques pour créer des instruments ; adaptables aux situations locales ; moins exigeants en ressources.   | Leur caractère non contraignant peut en limiter ou altérer la conformité/le respect/la mise en œuvre.   |
| Normes techniques  | Les instruments appartenant à cette famille sont généralement élaborés « en réponse à un besoin dans un domaine particulier, exprimé par les parties prenantes dans le cadre d'une approche ascendante » (OCDE, 2016). Certaines organisations, mais pas toutes, les désignent sous le nom de « normes internationales », au sens du Comité OTC de l'OMC, suivant l'adoption de six principes devant régir l'élaboration de normes, guides et recommandations internationaux en 2000. | Se fondent sur des connaissances spécialisées ; se traduisent par une simplification administrative et des gains économiques ; favorisent un sentiment d'appropriation dans le cadre d'une approche ascendante. | Nécessitent des mises à jour plus fréquentes que d'autres instruments d'action ; sont spécialisées et leur terminologie risque de réduire leur champ d'application. |
| Instruments auxiliaires  | Facilitent la mise en œuvre des instruments normatifs adoptés par les OI (OCDE, 2019).  | Complètent les instruments d'action par des méthodes de mise en œuvre pratique.   | Risquent de ne pas laisser aux membres suffisamment de latitude, ou d'être peu applicables à certains contextes.  |

## Le point sur l'éventail des instruments

### Le panorama normatif international actuel

#### *Une diversité d'instruments internationaux*

Les OI adoptent de nombreux instruments internationaux qui présentent une valeur normative extérieure. Bien que les approches à l'élaboration de normes internationales varient selon chacune et que leur aptitude à concevoir et à créer un instrument international soit fonction de leurs mandats respectifs, on peut distinguer les catégories d'instruments suivantes dans le paysage normatif global (OCDE, 2016<sup>[1]</sup>), (OCDE, 2019<sup>[2]</sup>) :

- *Les instruments juridiquement contraignants* lient directement les parties contractantes, dès signature ou ratification, selon les dispositions prévues par l'instrument (traités et conventions, accords, décisions et autres types d'instruments normatifs) ;
- *Les instruments juridiquement non contraignants* qui, de par leur nature ou leur formulation, n'ont pas vocation à avoir force obligatoire.
  - Lorsque les États transposent des instruments (ou certaines de leurs dispositions) dans le droit national ou les reconnaissent dans des instruments internationaux juridiquement contraignants comme les traités, ces instruments ou dispositions acquièrent une valeur juridiquement contraignante (accords de reconnaissance mutuelle, lois type, guides législatifs par exemple).

- Les déclarations d'intention ou les lignes directrices visant spécifiquement à encourager certains comportements et à mettre en commun des expériences ou à définir des priorités et exprimer des engagements (déclarations, lignes directrices, bonnes pratiques, etc.) n'acquièrent pas force obligatoire.

Il convient de noter que l'utilisation des instruments et normes juridiquement non contraignants a proportionnellement davantage augmenté que celle des instruments et normes non contraignants, et que cette évolution se poursuit (OCDE, 2016<sub>[1]</sub>) (OCDE, 2019<sub>[2]</sub>). C'est d'autant plus le cas que toutes les OI qui adoptent des instruments juridiquement contraignants en adoptent aussi de non contraignants (OCDE, 2016<sub>[1]</sub>).

Cette diversité d'instruments existe également au sein de chaque OI : la plupart en adoptent de nombreuses sortes, qui peuvent aller d'une seule catégorie (normes ASTM International) à 16 (Enquête OI 2018) selon chacune (OCDE, 2016<sub>[1]</sub>). Le choix et l'utilisation des différents instruments sont systématiques dans certaines OI, mais simplement le fruit des pratiques en vigueur et de processus ponctuels dans d'autres. L'ampleur de la systématisation est souvent fonction des caractéristiques des membres, des accords de gouvernance, des domaines de réglementation, des mandats fondateurs, et des objectifs structurels des OI. Ainsi, les organisations intergouvernementales adoptent des instruments plus divers que les organismes de normalisation internationaux privés, dont l'activité consiste essentiellement à publier des normes techniques internationales, et que les réseaux transgouvernementaux de régulateurs, qui élaborent en général des recueils de meilleures pratiques et des lignes directrices (OCDE, 2016<sub>[1]</sub>) (Abbott, Kauffmann and Lee, 2018<sub>[7]</sub>). À l'exception des traités, qui sont définis par le droit international, et notamment par la Convention de Vienne sur le droit des traités<sup>4</sup>, il n'existe pas de dénomination et (ou) de définition communes des différents instruments internationaux établis par les OI. Les nombreux termes utilisés par ces dernières pour qualifier le même type d'instrument et le fait qu'un intitulé unique puisse s'appliquer à des instruments présentant des caractéristiques distinctes témoignent de cette diversité (OCDE, 2016<sub>[1]</sub>).

L'interprétation du terme « recommandation », par exemple, varie en général considérablement selon les OI. Si quelques points communs sont observables, les recommandations sont le plus souvent utilisées en tant qu'instruments juridiquement non contraignants, et présentent des caractéristiques relevant de différentes « familles » d'instruments selon les OI (Graphique 1.1.), qu'il s'agisse d'instruments incitatifs, auxiliaires, ou d'action (Encadré 1.1).

Au-delà des définitions données par le droit international, les OI elles-mêmes ne définissent pas toujours leurs instruments. Elles s'appuient parfois sur les textes de documents fondateurs, ou se fondent sur la pratique pour en établir une interprétation (Enquête OI 2018). Du fait de cette absence de définition, au niveau international et à celui de chaque OI, il n'existe à ce jour aucune typologie généralement admise des instruments juridiques des OI.

### Encadré 1.1 Diversité des définitions des recommandations selon les OI : exemples

La **Coopération économique Asie-Pacifique (APEC)** fait appel à des « **recommandations stratégiques** » (APEC, 2020<sub>[8]</sub>), qui définissent les objectifs et projets globaux et sont transmises par les comités et groupes de travail aux dirigeants de l'APEC.

Le Conseil des ministres du **Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA)** peut édicter des **recommandations** de nature non contraignante (Article 10(1) et 10(5) du traité du COMESA (COMESA, 2000<sub>[9]</sub>).

Les [Recommandations](#) de l'**Organisation internationale du Travail (OIT)** (OIT, 2020<sub>[10]</sub>) établissent des principes directeurs et ne sont pas soumises à la ratification des États membres. Si certaines sont

autonomes, elles fonctionnent dans leur grande majorité comme instruments complémentaires à une ou plusieurs conventions adoptées concomitamment ou antérieurement. Elles remplissent diverses fonctions, et peuvent notamment préciser un aspect particulier non couvert par la convention, assurer un degré de protection élevé, formuler des propositions pour aider les membres de l'OIT à appliquer la convention qu'elles accompagnent, ou établir des lignes directrices spécifiquement destinées aux employeurs et aux salariés (qui sont des acteurs non étatiques indépendants et ne sont donc directement assujettis à aucune obligation au titre du droit international, par exemple dans le cadre du dialogue social). Bien que leur contenu n'ait pas force contraignante, elles peuvent imposer des obligations de notification aux États membres (article 19, paragraphe 6d, de la Constitution de l'OIT). L'objectif est d'améliorer la conformité en rappelant aux membres les conventions et recommandations non appliquées. À ce jour, l'OIT a adopté 206 recommandations.

L'**Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV)** produit et diffuse des **recommandations** qui font essentiellement fonction de recueils de meilleures pratiques, comme dans le cas des Recommandations en matière de gestion du risque de liquidité dans les organismes de placement collectif (OICV, 2018<sup>[11]</sup>).

L'**Union internationale pour la conservation de la Nature (UICN)** définit les [recommandations](#) (UICN, 2020<sup>[12]</sup>) comme des demandes ou des appels à l'action et au changement, fondées sur des décisions formelles des membres, et destinées à d'autres organismes, à des tiers ou au monde en général. Il convient toutefois de noter qu'il n'en existe apparemment pas de définition officielle explicite au niveau de l'organisation.

L'**Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)** (OCDE, 2020<sup>[13]</sup>) définit les **recommandations** comme suit : des « instruments juridiques de l'OCDE n'ayant pas une portée juridique obligatoire, la pratique leur reconnaît cependant une force morale importante dans la mesure où elles représentent la volonté politique des Adhérents. Il est dès lors attendu que les Adhérents fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour les mettre en œuvre intégralement. Par conséquent, lorsqu'un Membre n'a pas l'intention de mettre en œuvre une Recommandation, il s'abstient lors de son adoption, bien que cela ne soit pas requis juridiquement. » Cent soixante-neuf Recommandations de l'OCDE sont aujourd'hui en vigueur ; le pouvoir d'en formuler est inscrit à l'article 5 b) de la Convention relative à l'OCDE.

Les [Recommandations](#) de l'**Organisation internationale de métrologie légale (OIML)** (OIML, 2020<sup>[14]</sup>) sont considérées comme des réglementations type qui établissent les caractéristiques métrologiques exigées de certains instruments de mesure et précisent les méthodes et moyens de contrôler leur conformité. Les États membres de l'OIML sont moralement tenus de les mettre en application dans toute la mesure du possible. À ce jour, l'OIML a publié 147 Recommandations, qui constituent son principal instrument.

Le **Secrétariat d'intégration économique centraméricaine (SIECA)** considère les **recommandations** comme des instruments juridiques qui renferment les principes guidant l'adoption de futurs « actes administratifs » contraignants, à savoir les résolutions, les réglementations et les accords ([Art. 55.4 du Protocole de Guatemala](#) (SIECA, 1993<sup>[15]</sup>)). Les recommandations ne sont pas contraignantes et n'imposent aucun devoir ou obligation, mais leurs principes sont censés être observés.

La **Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC)** voit dans les **recommandations** des documents qui procurent des conseils, des avis techniques et des données d'expérience pour faire progresser la mise en œuvre de la Convention, du Protocole de Kyoto et l'Accord de Paris. Elles sont établies par des organes subsidiaires spécialisés et dans certains cas, par des organes constitués qui restent placés sous l'autorité et le contrôle de leur organe directeur respectif et lui rendent compte et, en dernière instance, sont présentées à la Conférence des Parties (COP). Les

[Recommandations du Comité permanent des finances](#) (CCNUCC, 2016<sup>[16]</sup>) en sont un exemple représentatif.

Les [normes](#) de l'**Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI)** se présentent sous la forme de recommandations (OMPI, 2020<sup>[17]</sup>) adressées aux États et aux organisations internationales, en particulier à leurs offices nationaux et régionaux de la propriété industrielle, au Bureau international de l'OMPI et à tout autre organisme national ou international s'occupant de documentation en matière de propriété industrielle. En 2007, l'OMPI a adopté 45 Recommandations dans le cadre de son [Plan d'action pour le développement](#) (OMPI, 2007<sup>[18]</sup>). Celles-ci couvraient les domaines suivants : assistance technique et renforcement des capacités, établissement de normes, flexibilités, politique des pouvoirs publics et domaine public ; transfert de technologie, techniques de l'information et de la communication (TIC) et accès aux savoirs ; évaluations et études des incidences ; questions institutionnelles, mandat et gouvernance ; divers.

Source : Enquête OI 2018, établi par l'auteur à partir des informations communiquées par les OI.

Quoi qu'il en soit, une complémentarité est observable entre les différentes formes d'instruments internationaux qui, globalement, constituent un « écosystème ». Celui-ci peut se structurer en instruments « principaux » et « secondaires ». En ce sens, certains instruments peuvent être qualifiés de « principaux » en ce qu'ils établissent un cadre d'opération global (généralement les traités et conventions). D'autres peuvent être considérés comme « secondaires » ou « accessoires à l'instrument principal » en ce qu'ils préparent le terrain *ex ante* (en créant une dynamique politique au moyen de déclarations par exemple) ou appuient la mise en application *ex post* (les « instruments auxiliaires » par exemple) (Encadré 1.2.).

Comme indiqué plus haut, bien que toutes les familles d'instruments soient largement utilisées, celles qui sont de nature juridiquement non contraignante (instruments d'action, instruments incitatifs, normes techniques et instruments auxiliaires par exemple) le sont généralement beaucoup plus que celles qui ont force obligatoire. Cette situation tient peut-être à ce qu'elles découlent souvent de traités ou d'instruments normatifs qui établissent le socle, le noyau de prescriptions juridiquement contraignantes (OCDE, 2016<sup>[11]</sup>).

### Encadré 1.2 Exemples d'interaction entre les instruments principaux et secondaires

L'Article 6 de la [Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale](#) (OCDE, 2011<sup>[19]</sup>), établie conjointement par l'**OCDE** et le **Conseil de l'Europe**, exige des autorités compétentes des Parties à la Convention qu'elles déterminent d'un commun accord le champ de l'échange automatique de renseignements et les procédures à respecter. Pour appuyer la mise en œuvre de cette disposition, deux accords multilatéraux entre autorités compétentes ont été élaborés à l'OCDE : l'[Accord multilatéral entre autorités compétentes relatif à l'échange automatique des déclarations pays par pays](#) (OCDE, 2020<sup>[20]</sup>) et l'[Accord multilatéral entre Autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers](#) (CRS, 2020<sup>[21]</sup>).

Adoptée en 1979, la [Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance](#) de la **Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) (CPATLD)** (OCDE, 2019<sup>[2]</sup>) (OCDE ; CEE, 2016<sup>[22]</sup>) (CEE, 1979<sup>[23]</sup>) a été précédée de déclarations politiques prononcées à deux manifestations internationales de premier plan qui ont impulsé une dynamique politique à l'appui de solutions multilatérales aux problèmes environnementaux : la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement de 1972, qui a eu lieu à Stockholm, et l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe de 1975, qui s'est tenue à Helsinki. Depuis son adoption, la Convention a connu plusieurs phases, notamment l'approbation de sept protocoles signés entre 1985 et 1999 portant sur les principaux polluants atmosphériques. Divers documents

d'orientation, adoptés concomitamment, présentent des méthodes permettant d'assurer la mise en application et le respect de la CPATLD.

Les Parties à la [Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales](#) (OCDE, 1997<sup>[24]</sup>) sont convenues de mettre en place de nouvelles mesures afin d'accroître leurs efforts de prévention, de détection et d'enquête en matière de corruption transnationale en adoptant la [Recommandation de l'OCDE visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales](#) (OCDE, 2009<sup>[25]</sup>).

Le **SIECA** classe ses instruments en trois grandes catégories. Il s'agit notamment des [lois principales ou originales](#) (SIECA, 2020<sup>[26]</sup>), qui comprennent les traités constitutifs de la communauté économique-politique centraméricaine, opérant dans le cadre institutionnel du Système d'intégration centraméricain (SICA). Celles-ci sont étayées par les [lois complémentaires](#) (SIECA, 2020<sup>[26]</sup>), à savoir les traités internationaux qui développent les dispositions contenues dans la loi principale, et les [lois dérivées ou actes administratifs](#) (SIECA, 2020<sup>[27]</sup>), qui sont des décisions émanant d'organismes régionaux et sont directement applicables et contraignantes pour les États membres.

Le [Règlement des radiocommunications](#) (UIT, 1995<sup>[28]</sup>) de l'**Union internationale des télécommunications** est adopté par les Conférences mondiales des radiocommunications et complété par les Règles de procédure, qui sont approuvées par le Comité du Règlement des radiocommunications. Les Recommandations UIT-R peuvent, le cas échéant, être incorporées par référence aux Règlement des Radiocommunications.

La [Convention des Nations Unies sur les accords de règlement internationaux issus de la médiation](#), (« Convention de Singapour sur la Médiation », adoptée en 2018) est un exemple d'instrument principal de la **Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI)**. Dans la pratique, son application repose sur la promulgation nationale de la [Loi type de la CNUDCI sur la médiation commerciale internationale et les accords de règlement internationaux issus de la médiation](#) de 2018 (modifiant la Loi type de la CNUDCI sur la conciliation commerciale internationale de 2002). La [Convention des Nations Unies sur l'utilisation de communications électroniques dans les contrats internationaux \(New York, 2005\)](#), qui a fait suite à la [Loi type de la CNUDCI sur les signatures électroniques \(2001\)](#) et à la [Loi type de la CNUDCI sur le commerce électronique \(1996\)](#), a transformé les dispositions contenues dans les instruments incitatifs non contraignants en un accord international (et contraignant).

Source : établi par l'auteur d'après les formulaires sur les pratiques des OI et les informations communiquées par ces dernières.

### *Diversité des procédures d'élaboration de la réglementation*

La procédure d'élaboration et d'approbation des instruments diffère généralement d'une organisation à l'autre (OCDE, 2016<sup>[11]</sup>) (OCDE, 2019<sup>[2]</sup>). L'hétérogénéité des instruments internationaux et des procédures d'élaboration de la réglementation tient en partie à la typologie variée des OI et de leurs activités, aux mutations de leur environnement et à l'évolution de la conjoncture mondiale (OCDE, 2019<sup>[2]</sup>).

En général, les traités, les instruments normatifs, les instruments d'action (comme les recommandations et les déclarations politiques) et les instruments incitatifs (comme les lois type), sont principalement adoptés par les organisations intergouvernementales et les secrétariats des conventions (OCDE, 2016<sup>[11]</sup>). Les normes techniques internationales sont ordinairement élaborées par des organisations de normalisation internationales privées généralement spécialisées dans ce domaine. Néanmoins, certaines organisations intergouvernementales à participation ouverte produisent également des normes de cette nature (l'AIEA ou l'OMM par exemple) (OCDE, 2016<sup>[11]</sup>).

Les procédures d'élaboration de règles varient aussi sensiblement au sein des organisations elles-mêmes (OCDE, 2019<sup>[2]</sup>) (enquête OI 2018). Les organisations intergouvernementales et les secrétariats des conventions approuvent de nombreuses catégories d'instruments, ce qui est en revanche moins le cas des réseaux transgouvernementaux de régulateurs et des organisations de normalisation privées internationales (OCDE, 2016<sup>[11]</sup>). Cette différence est généralement imputable aux mandats des différentes

catégories d'OI. Si les domaines couverts par les organisations intergouvernementales sont étendus par nature, les activités des réseaux transgouvernementaux consistent en priorité à échanger des renseignements, à publier les meilleures pratiques et à élaborer des lignes directrices, les organisations de normalisation internationales privées s'attachant pour leur part (sans surprise) à mettre au point des normes techniques internationales.

### ***Les difficultés dérivant de cette diversité***

La diversité des instruments internationaux, conjuguée à leur nombre (plus de 70 000 aujourd'hui, (OCDE, 2016<sup>[1]</sup>)), peut désarçonner ceux qui souhaitent appréhender le paysage normatif international. Les autorités responsables de la réglementation à l'échelon national risquent d'éprouver des difficultés à identifier les instruments internationaux existant dans leur domaine d'activité et, partant, à les utiliser. Les pays disposent généralement de registres des traités auxquels ils sont parties, mais rarement – voire jamais – de registres plus généraux de tous les instruments internationaux existants dans différents secteurs et susceptibles de s'appliquer à eux (OCDE, 2018<sup>[29]</sup>) (OCDE, 2020<sup>[30]</sup>) (OCDE, 2016<sup>[1]</sup>).

Les procédures d'élaboration, d'adoption ou de révision des instruments se fondent sur la pratique dans 19 organisations internationales<sup>5</sup> dont trois<sup>6</sup>, notamment, ne suivent aucun processus particulier (OCDE, 2019<sup>[2]</sup>). L'absence de procédure précise préétablie peut créer d'autres incertitudes, y compris pour les OI elles-mêmes, du fait que les étapes à suivre sont moins explicites et prévisibles.

La pluralité des terminologies et des approches se traduit aussi par des effets juridiques distincts, et crée donc une incertitude pour les membres quant à la procédure applicable à leur utilisation, leur adoption et leur éventuelle transposition dans le droit national. Les traités et conventions suivent généralement une procédure officielle de signature, de ratification et d'entrée en vigueur, énoncée notamment dans la Convention de Vienne sur le droit des traités (ONU, 1969<sup>[31]</sup>). Par ailleurs, il appartient aux droits nationaux de déterminer si un traité devient automatiquement contraignant dans un pays lorsqu'il entre en vigueur au niveau international ou si une législation de transposition en droit interne est requise. Le processus est beaucoup moins clair pour d'autres instruments internationaux, notamment les instruments facultatifs comme les instruments d'action, les instruments incitatifs, les normes techniques internationales et les instruments auxiliaires. Les résultats d'une enquête menée dans les pays de l'OCDE ont confirmé que la majorité d'entre eux n'ont pas défini d'approche harmonisée à l'intégration des instruments internationaux autres que les traités et conventions au droit national (OCDE, 2018<sup>[32]</sup>).

### ***Les efforts des OI pour préciser le paysage normatif international***

De plus en plus, les OI s'efforcent de fournir à leurs membres et au grand public des informations plus précises sur les catégories d'instruments qu'elles produisent et leurs procédures d'élaboration de la réglementation. Elles mettent notamment en place des bases de données générales qui réunissent l'ensemble de leurs instruments en un fichier unique pour faciliter l'accès à leur cadre normatif (Encadré 1.3). Certaines communiquent en outre des informations sur le statut des instruments juridiques, ce qui contribue à la prévisibilité globale du cadre normatif international (Encadré 1.3).

Les OI ont également établi différentes procédures pour favoriser la cohérence au sein de leur propre cadre normatif global. Certaines ont mis au point des processus qui s'appliquent à l'ensemble des instruments (la CEI par exemple), d'autres ont établi des mécanismes de mise en cohérence spécifiques (IFAC, UICN). D'autres encore prescrivent des délais précis pour l'élaboration et l'adoption d'instruments internationaux, au-delà desquels une demande officielle doit être soumise (l'OIT par exemple, Encadré 1.3). Ces méthodes encouragent l'élaboration rapide d'instruments.

Les diverses procédures d'élaboration de la réglementation et des cadres normatifs longtemps considérés rigides ont fait preuve de souplesse dans le contexte de la COVID-19. La confrontation d'expériences entre OI, notamment dans le cadre d'une série de webinaires portant sur la pandémie et l'élaboration de réglementations internationales, a mis en lumière les défis communs auxquels elles étaient confrontées

malgré des structures de gouvernance et des procédures distinctes, et souligné les retombées favorables de l'apprentissage mutuel sur la flexibilité et la résilience des processus de réglementation internationale (OCDE, 2020<sup>[33]</sup>). En effet, les OI opèrent généralement selon des cadres normatifs stricts qui définissent des missions à long terme et sont mis en œuvre moyennant des modalités de gouvernance et des pratiques décisionnelles qui reposent en grande partie sur les contacts directs et francs entre différents acteurs. Les mesures de confinement et les restrictions aux voyages imposées pendant la pandémie de COVID-19 ont fortement compromis ce mode de fonctionnement habituel. Pour les OI, assurer la continuité des activités normatives est devenu l'un des enjeux essentiels pendant la crise (OCDE, 2020<sup>[33]</sup>). Alors que peu d'organisations avaient une expérience antérieure de la prise de décision à distance, la plupart ont pu s'appuyer sur leurs cadres normatifs existants pour adopter ce mode de fonctionnement et adapter leurs procédures d'élaboration de règles (Encadré 1.5). La numérisation de certaines de leurs activités en matière de réglementation va sans doute perdurer après la crise. Par la suite, les OI auraient intérêt à intensifier leurs efforts pour assurer l'adaptation de leurs cadres et règles de procédure aux opérations à distance, activités normatives comprises, et exploiter le potentiel qu'offrent ces évolutions pour améliorer leurs pratiques en matière de réglementation.

### Encadré 1.3 Exemples de bases de données en ligne d'instruments internationaux

Le [site web](#) du **Bureau international des poids et mesures (BIPM)** (BIPM, 2021<sup>[34]</sup>) présente des textes officiels (Convention du mètre, Convention de concession, et Accord de siège par exemple) et des textes explicatifs (Compendium et Notes), en anglais et en français. Les Résolutions de la Conférence générale des poids et mesures (CGPM), les Décisions et Recommandations du Comité international des poids et mesures (CIPM), les « normes techniques internationales » (le Système international d'unités [SI] et le Temps universel coordonné [UTC]), l'Arrangement de reconnaissance mutuelle du CIPM (CIPM MRA), les documents connexes et la base de données du BIPM sur les comparaisons clés (KCDB), les guides en métrologie (Vocabulaire international de métrologie [VIM] et Guide pour l'expression de l'incertitude de mesure [GUM]) dont la gestion et la promotion sont assurés par le Comité mixte des guides de métrologie (JCGM), une liste faisant autorité des matériaux de rang hiérarchique supérieur, des procédures de mesures et des laboratoires de mesure gérée par le Comité commun pour la traçabilité en médecine de laboratoire (JCTLM), et les Déclarations communes, les protocoles d'accord et les accords avec les partenaires.

La **CNUDCI édicte et publie ses textes**, téléchargeables gratuitement, présente des synthèses actualisées de leur application au niveau national et fournit des orientations générales et thématiques concernant leur adoption, leur application et leur interprétation (CNUDCI, 2020<sup>[35]</sup>). Ses publications sont disponibles dans les six langues officielles des Nations Unies (anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe). S'appuyant sur la [base de données Recueil de jurisprudence concernant les textes de la CNUDCI \(CLOUT\)](#) (CNUDCI, 2020<sup>[36]</sup>), le Secrétariat a également mis en place un système de collecte et de diffusion d'informations (généralement des résumés de jurisprudence et les textes complets des jugements rendus) sur les décisions judiciaires et sentences arbitrales interprétant les textes juridiques de la Commission, notamment les conventions et lois type.

Le [Manuel des normes comptables internationales du secteur public](#) (IFAC, 2020<sup>[37]</sup>) de la **Fédération internationale des Experts comptables (IFAC)** est un rapport annuel, disponible gratuitement sur le site web de l'organisation, qui contient l'ensemble des normes établies par le Conseil des normes comptables internationales du secteur public (IPSASB). La dernière édition est parue en anglais et en espagnol, et comprend un « Cadre conceptuel de l'information financière à usage général à l'intention des entités du secteur public ».

La **Coopération internationale pour l'accréditation des laboratoires (ILAC)** publie sur son [site web](#) (ILAC, 2020<sup>[38]</sup>) les obligations auxquelles ses membres sont soumis, des orientations et des

documents promotionnels destinés aux parties prenantes, des communiqués et les protocoles d'accord avec les partenaires.

Le [Recueil des instruments juridiques de l'OCDE](#) (OCDE, 2020<sup>[39]</sup>) présente les textes de tous les instruments juridiques mis au point dans le cadre de l'OCDE depuis 1961 – y compris ceux qui ont été abrogés – ainsi que des renseignements sur leur processus d'élaboration et de mise en œuvre et la liste des membres y ayant adhéré. Une brochure téléchargeable renfermant ces informations est également disponible pour chaque instrument. Le Recueil, géré par la Direction des affaires juridiques de l'OCDE, est à la disposition du public.

L'intégralité des **publications de l'OIML**, dont les **Recommandations internationales, les Documents internationaux, les Vocabulaires** et autres publications pertinentes, [sont disponibles gratuitement sur son site web](#) (OIML, 2020<sup>[14]</sup>). Les versions actuelles et antérieures des publications sont disponibles en anglais et, dans la plupart des cas, en français. L'interface en ligne présente également une brève définition de la catégorie et de la finalité de chaque instrument international mis au point par l'organisation. Le site met également à disposition [d'autres traductions](#) (OIML, 2020<sup>[40]</sup>) soumises par les États membres ou les Membres correspondants de l'OIML – sont disponibles actuellement des traductions en allemand, en arabe, en chinois, en espagnol, en persan, en polonais, en portugais, en russe, en serbe et en ukrainien. Des projets de documents sont également mis à disposition en ligne avant publication officielle par l'OIML.

La publication [Situation des instruments juridiques de l'OMC](#) (OMC, 2020<sup>[41]</sup>) présente un tour d'horizon périodique, synthétique et disponible en version numérique des principales évolutions concernant les traités de l'organisation. La dernière édition comprend des informations sur les accessions à l'OMC, les modifications de traités, les certifications et procès-verbaux relatifs aux listes des Membres de l'OMC concernant les marchandises et les services ainsi qu'à leurs listes annexées à l'AMP depuis la publication de l'édition précédente en 2015.

La [page web de la Collection des traités](#) (ONU, 2020<sup>[42]</sup>) **des Nations Unies (ONU)** donne accès à tous les traités internationaux déposés auprès du Secrétaire général des Nations Unies, classés par thème et assortis d'informations sur l'état d'avancement de leur signature et de leur ratification. Elle propose également des orientations et des instruments type pour accompagner les pays dans le processus de ratification, d'acceptation, d'approbation de ces traités ou de soumission de réserves ou de déclarations les concernant.

Le [site web du SIECA](#) (SIECA, 2020<sup>[43]</sup>) comprend l'ensemble des instruments juridiques du processus d'intégration économique centraméricain. Il les classe par catégorie d'instruments (traités, actes administratifs, résolutions) et présente également ceux qui sont en élaboration. Chaque section contient une brève description de la catégorie d'instrument, de sa fonction et de sa procédure d'adoption. Le site présente une interface en anglais et une en espagnol, mais les textes juridiques ne sont publiés que sur la seconde.

La [base de données des Résolutions et Recommandations de l'UICN](#) (UICN, 2020<sup>[12]</sup>) est une plateforme qui permet à toutes les composantes de l'organisation de rendre compte des activités engagées en vue de mettre en œuvre une résolution ou une recommandation adoptée par les membres. Un point de contact est désigné au sein du Secrétariat pour chaque résolution et recommandation adoptée au dernier Congrès mondial de la conservation, et chargé de faire la synthèse de toutes les activités menées dans l'ensemble de l'Union. Les utilisateurs de la base de données peuvent effectuer une recherche sur les instruments de l'UICN selon le code, le titre, la catégorie, le Congrès ou l'Assemblée générale au cours duquel (de laquelle) il a été adoptée, la portée géographique et le pays.

1. Bureau international des poids et mesures (BIPM).

Source : établi par l'auteur d'après les formulaires sur les pratiques des OI et l'Enquête OI 2018.

#### Encadré 1.4. Procédures favorisant la cohérence au sein des OI : exemples

Conformément à l'article 10.6.1 – Coordination avec d'autres comités des [Règlements](#) (ASTM International, 2020<sup>[44]</sup>) de l'**American Society for Testing and Materials (ASTM International)**, les comités sont tenus de maintenir une représentation de liaison et une coopération avec d'autres comités lorsqu'il existe des intérêts mutuels ou des conflits possibles. Les comités doivent également fournir un examen de leurs normes à d'autres comités connexes ou intéressés ou à des comités offrant une expertise particulière sur des sections de normes, sur demande.

Le **Secrétariat de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES)** a pour mandat d'actualiser les références croisées entre les textes existants après chaque Conférence des Parties (CoP) (CITES, 2012<sup>[45]</sup>). Si des modifications de fond sont requises, des procédures sont en place qui permettent au Secrétariat de les soumettre à l'attention des Parties – soit au Comité permanent, soit à la CoP, selon le contenu concerné.

Le [Bureau de gestion de la normalisation \(SMB\)](#) (CEI, 2020<sup>[46]</sup>) de la **Commission électrotechnique internationale (CEI)** publie des [normes horizontales](#) pour assurer la cohérence du corpus des documents de normalisation et éviter les doublons ou les exigences contradictoires.

L'**IFAC** a établi des critères relatifs à la structure et au contenu qui doivent être respectés dans le cadre de l'élaboration d'accords et de normes. De surcroît, les Conseils de normalisation indépendants procèdent à des examens périodiques et à une révision structurelle des normes, après leur mise en application (IFAC, 2013<sup>[47]</sup>), afin d'en assurer la cohérence.

L'**UICN** a mis en place des mécanismes pour assurer la cohérence entre les instruments de même catégorie dans le temps. Lorsque des motions sont soumises qui proposent des résolutions et des recommandations, les Membres doivent vérifier s'il existe déjà des documents de cette nature couvrant le thème concerné afin de ne pas reproduire les travaux. Au fil des ans, les Membres ont adopté plusieurs résolutions importantes qui contribuent à assurer la concordance des instruments, dont une qui stipule qu'en cas d'incohérence, c'est le dernier adopté qui prévaut. Ils ont en outre approuvé, en 2016, la **Résolution WCC/2016/Res/001** (UICN, 2016<sup>[48]</sup>) qui établit un mécanisme en vertu duquel le Conseil de l'UICN doit examiner toutes les résolutions et recommandations adoptées depuis 1948 et supprimer celles qui ont déjà été appliquées, sont devenues obsolètes, ont expiré ou ont été remplacées. Ce dispositif assure la cohérence entre toutes les résolutions et recommandations adoptées au fil du temps.

Dans le **cadre de l'OIT**, un délai a été défini pour l'élaboration et l'adoption des instruments de l'organisation. Celui-ci doit être respecté, mais une certaine souplesse est prévue. Lorsqu'ils élaborent un projet, les comités doivent informer le secrétariat central du calendrier envisagé : 18, 24, 36 ou 48 mois. Tout projet dépassant le délai fixé sera reporté au suivant, sauf ceux relevant de la tranche de 48 mois. Si un projet dépasse le délai de 48 mois, le comité soumet une demande officielle de prolongation. Le Bureau de gestion technique peut accepter ou rejeter la demande. Les comités sont encouragés à respecter le calendrier qu'ils établissent.

Source : établi par l'auteur d'après les formulaires sur les pratiques des OI, l'enquête OI 2018 et les informations communiquées par les OI.

### Encadré 1.5. Procédure de décision à distance pendant la crise de la COVID-19

Avant la crise de la COVID-19, seules quelques OI avaient une expérience approfondie de la télédecision. Il s'agissait généralement d'OI comptant de nombreux membres qui déploient des processus virtuels pour faciliter la participation aux décisions. **ASTM International**, par exemple, fait appel à un éventail d'outils en ligne pour permettre à plus de 30 000 membres de participer aux travaux de normalisation de 148 comités techniques, notamment à des mécanismes de scrutin virtuels. De même, les activités de normalisation de l'**Organisation internationale de normalisation (ISO)** offrent la possibilité de voter par correspondance au moyen d'un système de scrutin en ligne et de participer aux réunions par l'intermédiaire de WebEx. Le système de scrutin en ligne est un outil essentiel pour faciliter le processus de décision au sein de l'ISO et encourager la participation la plus large possible.

Face à la crise de la COVID-19, les OI sont en grande partie parvenues à mettre en place des opérations virtuelles. Cette évolution a parfois exigé qu'elles fassent appel à de nouveaux instruments pour compléter leur texte constitutif et (ou) leurs règles de procédure. L'**OCDE**, par exemple, a établi des orientations pour préciser les questions de procédure relatives à l'élaboration virtuelle de la réglementation, et l'**Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF)** a consulté ses parties prenantes et recouru à une procédure écrite pour effectuer les ajustements nécessaires, dont la modification des appendices à sa convention. Dans l'ensemble, les travaux de réglementation des comités techniques se sont avérés plus facilement adaptables à un environnement virtuel que ceux des organes directeurs. Fait remarquable, seul un faible pourcentage des activités normatives des comités techniques et organes directeurs ont été reportées.

Les OI parviennent également à organiser de grandes manifestations indispensables pour définir la riposte mondiale à la pandémie. En mai et en novembre 2020, l'**Organisation mondiale de la santé (OMS)** a organisé des séances virtuelles de la Soixante-treizième Assemblée mondiale de la santé (AMS) et la 147<sup>e</sup> session du Comité exécutif – les organes directeurs de l'OMS au niveau mondial. Les travaux de la session de mai de l'AMS, qui s'est tenue sur deux jours pour autoriser une participation mondiale, ont été consacrés à la réponse à la pandémie du COVID-19 et aux questions à traiter pour assurer la continuité de la gouvernance. La session a permis, entre autres, d'adopter une résolution sur la réponse à la pandémie.

Source : (OCDE, 2020<sup>[33]</sup>), (OCDE/ISO, 2016<sup>[49]</sup>) et [https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/w](https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/w).

## Notes

<sup>1</sup> Les « normes techniques internationales » citées ici à des fins descriptives sont dénommées « normes internationales » par certaines OI. Dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce, le Comité des obstacles techniques au commerce a adopté une Décision visant à préciser le terme « normes internationales » qui énonce six principes pour l'élaboration de ces normes : i) transparence ; ii) ouverture ; iii) impartialité et consensus ; iv) efficacité et pertinence ; v) cohérence ; vi) la dimension développement. La jurisprudence de l'OMC fournit en outre quelques orientations. Selon elle, pour qu'un instrument soit considéré comme une « norme internationale » aux termes de l'Accord OTC, il doit à la fois : constituer une « norme » (à savoir un document approuvé par un organisme reconnu, qui fournit, pour des usages communs et répétés, des règles, des lignes directrices ou des caractéristiques pour des produits ou des services ou des procédés et des méthodes de production connexes, dont le respect n'est pas obligatoire)

et être de nature « internationale », autrement dit avoir été adopté par un organisme de normalisation international. (OCDE/OMC, 2019<sup>[6]</sup>)

<sup>2</sup> [https://treaties.un.org/Pages/Overview.aspx?path=overview/glossary/page1\\_en.xml](https://treaties.un.org/Pages/Overview.aspx?path=overview/glossary/page1_en.xml).

<sup>3</sup> Les graphiques sont présentés à des fins analytiques, et ne visent pas à créer des définitions.

<sup>4</sup> L'article 2 a) de la Convention de Vienne sur le droit des traités énonce la définition suivante : « L'expression « traité » s'entend d'un accord international conclu par écrit entre États et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière. »

<sup>5</sup> APEC, BIPM, CITES, CICR, AIE (pour les communiqués, recommandations, déclarations conjointes), IFAC, ILAC, OIT, OICV, UICN (pour les normes, les documents d'orientation sur les meilleures pratiques, les lignes directrices), OCDE, OIE, OTIF, PIC/S, CEE-ONU, CCNUCC, ONUDI, OMD, OMM.

<sup>6</sup> AIE (pour les principes, les lignes directrices sur les meilleures pratiques ou les meilleures pratiques), IFRC (notamment pour le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge), UICN (pour les traités type, déclarations et principes).

## Références

- Abbott, K., C. Kauffmann and J. Lee (2018), "The contribution of trans-governmental networks of regulators to international regulatory co-operation", *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 10, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/538ff99b-en>. [7]
- APEC (2020), *About Us*, <https://www.apec.org/About-Us/About-APEC>. [8]
- ASTM International (2020), *ASTM Regulations Governing Technical Committees - Green Book*, <https://www.astm.org/Regulations.html#s10>. [44]
- BIPM (2021), *Le BIPM*, <https://www.bipm.org/fr/home> (accessed on 4 December 2020). [34]
- CCNUCC (2016), *Summary and Recommendations by the Standing Committee on Finance on the 2016 Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows 1*, [https://unfccc.int/files/cooperation\\_and\\_support/financial\\_mechanism/standing\\_committee/application/pdf/2016\\_ba\\_summary\\_and\\_recommendations.pdf](https://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/standing_committee/application/pdf/2016_ba_summary_and_recommendations.pdf). [16]
- CEE (1979), *Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (CLRTAP)*, <https://unece.org/fileadmin//DAM/env/lrtap/full%20text/1979.CLRTAP.f.pdf>. [23]
- CEI (2020), *Bureau de gestion de la normalisation (SMB)*, [https://www.iec.ch/dyn/www/f?p=103:59:0:::FSP\\_ORG\\_ID,FSP\\_LANG\\_ID:3228,25](https://www.iec.ch/dyn/www/f?p=103:59:0:::FSP_ORG_ID,FSP_LANG_ID:3228,25). [46]
- CITES (2012), *Soumission des projets de résolutions et autres documents destinés aux sessions de la Conférence des Parties*, <https://cites.org/sites/default/files/document/F-Res-04-06-R18.pdf>. [45]

- CNUDCI (2020), *Base de données du Recueil de jurisprudence (CLOUT)*, [36]  
[https://uncitral.un.org/fr/case\\_law](https://uncitral.un.org/fr/case_law).
- CNUDCI (2020), *Textes et ratifications*, [35]  
<https://uncitral.un.org/fr/texts>.
- Combacau, J. and S. Sur (2016), *Droit international public*, LGDJ-Lextenso, [3]  
<https://www.lgdj.fr/droit-international-public-9782275045092.html> (accessed on 12 September 2018).
- COMESA (2000), *Traité du Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA)*, [9]  
<https://wipolex.wipo.int/fr/text/201213>.
- CRS, I. (2020), *OCDE*, [21]  
<https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/international-framework-for-the-crs/>.
- IFAC (2020), *Manuel des normes comptables internationales du secteur public*, [37]  
<https://www.ipsasb.org/publications/manuel-des-normes-comptables-internationales-du-secteur-public-2020>.
- IFAC (2013), *The Clarified ISAs - Findings from the Post-Implementation Review*, [47]  
<https://www.iaasb.org/publications/clarified-isas-findings-post-implementation-review>.
- ILAC (2020), *Publications and Resources*, [38]  
<https://ilac.org/publications-and-resources/>.
- OCDE (2020), *Action 13 - OECD BEPS*, [20]  
<https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/about-automatic-exchange/country-by-country-reporting.htm>.
- OCDE (2020), *Instruments juridiques de l'OCDE*, [13]  
<https://legalinstruments.oecd.org/fr/general-information>.
- OCDE (2020), *International organisations in the context of COVID-19: adapting rulemaking for timely, evidence-based and effective international solutions in a global crisis*, [33]  
<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Summary-Note-COVID-19%20webinars.pdf>  
 (accessed on 19 October 2020).
- OCDE (2020), *Recueil des instruments juridiques de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, [39]  
<https://legalinstruments.oecd.org/fr/>.
- OCDE (2020), *Review of International Regulatory Co-operation of the United Kingdom*, Éditions OCDE, Paris, [30]  
<https://dx.doi.org/10.1787/09be52f0-en>.
- OCDE (2019), *The Contribution of International Organisations to a Rule-Based International System: Key Results from the Partnership of International Organisations for Effective Rulemaking*, Éditions OCDE, Paris, [2]  
<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/IO-Rule-Based%20System.pdf>.
- OCDE (2018), "Favoriser l'adoption de règles de meilleure qualité grâce à la coopération réglementaire internationale", in *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2018*, Éditions OCDE, Paris, [5]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264305458-9-fr>.
- OCDE (2018), *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2018*, Éditions OCDE, Paris, [32]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264305458-fr>.
- OCDE (2018), *Review of International Regulatory Co-operation of Mexico*, Éditions OCDE, Paris, [29]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264305748-en>.

- OCDE (2016), *International Regulatory Co-operation : The Role of International Organisations in Fostering Better Rules of Globalisation*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264244047-en>. [1]
- OCDE (2013), *International Regulatory Co-operation: Addressing Global Challenges*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264200463-en>. [4]
- OCDE (2011), *La Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale*, [https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/la-convention-multilaterale-concernant-l-assistance-administrative-mutuelle-en-matiere-fiscale\\_9789264115682-fr](https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/la-convention-multilaterale-concernant-l-assistance-administrative-mutuelle-en-matiere-fiscale_9789264115682-fr). [19]
- OCDE (2009), *Recommandation visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales*, Éditions OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/44229684.pdf>. [25]
- OCDE (1997), *Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales*, [https://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/ConvCombatBribery\\_FR.pdf](https://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/ConvCombatBribery_FR.pdf). [24]
- OCDE ; CEE (2016), *International regulatory Co-operation and International Organisations: The Case of the United Nations Economic Commission for Europe (UNECE)*, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/irc.htm> (accessed on 28 April 2020). [22]
- OCDE/ISO (2016), *The Case of the International Organization for Standardization (ISO)*, [http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ISO\\_Full-Report.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ISO_Full-Report.pdf) (accessed on 5 June 2019). [49]
- OCDE/OMC (2019), *Facilitating Trade through Regulatory Cooperation: The Case of the WTO's TBT/SPS Agreements and Committees*, Éditions OCDE, Paris/Organisation mondiale du commerce, Genève, <https://dx.doi.org/10.1787/ad3c655f-en>. [6]
- OICV (2018), *Recommendations for Liquidity Risk Management for Collective Investment Schemes Final Report*, <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD590.pdf>. [11]
- OIML (2020), *Autres traductions*, [https://www.oiml.org/fr/publications/autres-traductions/autres-traductions?set\\_language=fr](https://www.oiml.org/fr/publications/autres-traductions/autres-traductions?set_language=fr). [40]
- OIML (2020), *Introduction - Publications de l'OIML - français*, [https://www.oiml.org/fr/publications/introduction?set\\_language=fr](https://www.oiml.org/fr/publications/introduction?set_language=fr). [14]
- OIT (2020), *Recommandations*, <https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12010:0::NO::>. [10]
- OMC (2020), *Situation des instruments juridiques de l'OMC*, [https://www.wto.org/french/res\\_f/publications\\_f/wto\\_legal\\_instruments\\_f.htm](https://www.wto.org/french/res_f/publications_f/wto_legal_instruments_f.htm). [41]
- OMPI (2020), *Liste des normes, recommandations et principes directeurs de l'OMPI*, [https://www.wipo.int/standards/fr/part\\_03\\_standards.html](https://www.wipo.int/standards/fr/part_03_standards.html). [17]
- OMPI (2007), *Les 45 recommandations adoptées dans le cadre du Plan d'action de l'OMPI pour le développement*, <https://www.wipo.int/ip-development/fr/agenda/recommandations.html>. [18]
- ONU (2020), *Collection des traités des Nations Unies*, [https://treaties.un.org/Pages/Content.aspx?path=Publication/ModelInstruments/Page1\\_fr.xml](https://treaties.un.org/Pages/Content.aspx?path=Publication/ModelInstruments/Page1_fr.xml). [42]

- ONU (1969), *Convention de Vienne sur le droit des traités (1969)*, [31]  
[https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/french/conventions/1\\_1\\_1969.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/french/conventions/1_1_1969.pdf) (accessed on 24 March 2021).
- SIECA (2020), *Actes administratifs*, <https://www.sieca.int/index.php/integracion-economica/instrumentos-juridicos/actos-administrativos/>. [27]
- SIECA (2020), *Instruments juridiques*, <https://www.sieca.int/index.php/economic-integration/legal-instruments/?lang=fr>. [43]
- SIECA (2020), *Traités internationaux*, <https://www.sieca.int/index.php/integracion-economica/instrumentos-juridicos/tratados-internacionales/>. [26]
- SIECA (1993), *Guatemala Protocol*, <http://www.sice.oas.org/trade/sica/pdf/prot.guatemala93.pdf>. [15]
- UICN (2020), *Plateforme des Résolutions et Recommandations de l'UICN*, <https://portals.iucn.org/library/fr/resrec/search>. [12]
- UICN (2016), *Identifier et archiver les résolutions et recommandations obsolètes pour renforcer la politique de l'UICN et améliorer l'application des résolutions de l'UICN*, [https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC\\_2016\\_RES\\_001\\_FR.pdf](https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2016_RES_001_FR.pdf). [48]
- UIT (1995), *Règlement des radiocommunications*, <https://www.itu.int/pub/R-REG-RR/fr>. [28]

## **2** Renforcement de la mise en œuvre des instruments internationaux

---

Ce chapitre décrit comment les organisations internationales contribuent à la mise en œuvre de leurs instruments. Il présente à cet effet la variété des mécanismes qui s'offrent aux organisations internationales, notamment par le biais d'une assistance technique, des procédures d'évaluation de la conformité et des outils de suivi. Un ensemble de principes clés établissent comment les OI peuvent soutenir une meilleure mise en œuvre des instruments internationaux par le biais de ces activités. La sélection et la composition précises des mécanismes de mise en œuvre dépendront du niveau d'ambition et de la force normative caractérisant l'instrument utilisé, ainsi que de la capacité du secrétariat de l'OI concernée. Enfin, le chapitre donne un aperçu des tendances des pratiques de mise en œuvre existantes. Les principaux défis auxquels sont confrontées les OI concernent la décentralisation des responsabilités et les goulots d'étranglement de l'information qui peuvent en résulter. Les OI y font face, en particulier dans le contexte de la COVID-19, en exploitant les technologies émergentes, les méthodes innovantes et les approches de mise en œuvre complètes.

---

## Introduction

Les instruments internationaux doivent être mis en œuvre pour avoir un effet concret sur les pays membres et les citoyens de manière générale. Les instruments non mis en œuvre ne relèvent pas d'un bon usage des ressources ; par ailleurs, ils nuisent à la réputation des organisations internationales concernées et à la crédibilité du système international dans son ensemble. Cependant, la définition de la mise en œuvre des instruments internationaux est particulièrement difficile. De manière générale, les instruments internationaux élaborés par les organisations internationales visent à stimuler le développement économique et social au sens large du terme et sur une longue période. Certains instruments ont une vision large et ambitieuse mais ils doivent être appliqués à l'échelle nationale pour avoir un effet juridique ou pratique. En pratique, la manière dont il est donné effet à ces instruments dépend des régimes constitutionnel et juridique de chaque pays. En outre, la nature généralement volontaire des instruments internationaux laisse supposer que les autorités réglementaires nationales disposent en règle générale d'une certaine marge de manœuvre pour l'interprétation et l'adaptation du texte international au contexte national.

Au-delà des particularités des pays mettant en œuvre les instruments internationaux, le sens large de « mise en œuvre » des instruments internationaux comporte deux volets : i) l'incorporation / application *de jure* dans la législation nationale, et ii) l'utilisation *de facto* de ces instruments internationaux, comme dans le cadre des processus d'inspection et d'exécution ou par des entreprises privées dans le cadre de leur processus de production (Combacau and Sur, 2016<sup>[1]</sup>). La mise en œuvre de l'instrument relève de la responsabilité des pays membres et des pays non-membres qui ont adhéré ou se sont engagés à respecter l'instrument (OCDE, 2019<sup>[2]</sup>). Dans certains cas, les utilisateurs finaux, qu'il s'agisse d'entreprises, d'organisations non gouvernementales ou de partenaires d'organisations internationales, appliquent directement les instruments. Cependant, un certain nombre de mécanismes permettent aux organisations internationales de soutenir la mise en œuvre de leurs instruments de manière plus large et efficace, aidant ainsi les pays membres et leurs entités à mieux tirer parti des instruments internationaux.

Le principal objectif de cette partie du Recueil est d'identifier les mécanismes et pratiques pouvant être utilisés par les organisations internationales pour aider à la mise en œuvre de leurs instruments, et échanger leurs expériences sur leur utilisation. A cet effet, cette partie du Recueil fournit une boîte à outils aux organisations internationales, ainsi qu'un guide aux pays membres sur les mécanismes d'aide à la mise en œuvre disponibles.

## Principes fondamentaux

De manière générale, les instruments internationaux visent à améliorer le bien-être des populations dans le monde en proposant des politiques dans différents domaines. Toutefois, pour avoir un impact réel sur la vie quotidienne des populations, ces instruments doivent être utilisés, appliqués et mis en œuvre. La mise en œuvre des instruments internationaux doit générer les principaux avantages attendus de la coopération internationale en matière de réglementation, notamment : 1) une plus grande efficacité à l'échelle mondiale dans les cas où une action collective est nécessaire pour atteindre les objectifs politiques et sociétaux, 2) une efficacité administrative à l'échelle nationale grâce à l'échange des connaissances et de l'expertise des membres des organisations internationales, et 3) une efficacité économique par la réduction des coûts pour les entreprises et les citoyens grâce à la normalisation des approches et à la garantie de la prévisibilité et de la certitude juridique.

Ainsi, la mise en œuvre constitue la première étape de la longue chaîne de causalité qui commence par les instruments des organisations internationales et se termine par la résolution des problèmes. En l'absence d'une mise en œuvre efficace, le problème que les instruments internationaux cherchent d'abord à traiter reste non résolu. L'incapacité à mettre en œuvre ces instruments ou leur mise en œuvre variable

d'un pays à l'autre, risque de remettre en question la capacité de l'organisation internationale à s'acquitter de son mandat et à élaborer des instruments de qualité. De manière plus générale, par association, cela pourrait risquer de compromettre la crédibilité du système international et de l'action collective.

Si l'élaboration des instruments internationaux relève de la responsabilité des organisations internationales, leur mise en œuvre est le plus souvent de la responsabilité des secrétariats des organisations internationales et des pays membres et de leurs entités (OCDE, 2019<sup>[2]</sup>). Bien que les organisations internationales ne détiennent pas les principaux leviers de mise en œuvre nationaux et locaux, elles jouent cependant un rôle important en favorisant la mise en œuvre par la coordination indirecte des acteurs concernés comme les autorités de réglementation nationales, les entreprises ou les ONG – plutôt que de les gouverner directement. Cette responsabilité est à deux volets. D'une part, lors de l'élaboration des instruments internationaux, les organisations internationales doivent veiller à ce que ces instruments soient suffisamment fondés sur des données probantes pertinentes pour répondre à l'objectif et gagner la confiance des pays membres. D'autre part, les organisations internationales jouent un rôle clé en offrant l'«infrastructure d'accompagnement» pertinente, comme l'échange des connaissances, les lignes directrices, le plaidoyer, le renforcement des capacités et l'appui pour favoriser la mise en œuvre, et en assurant le suivi de l'utilisation de leurs instruments, ce qui constitue une condition sine qua non pour évaluer les difficultés liées à la mise en œuvre et améliorer leur action au fil du temps.

En fournissant davantage d'informations sur la mise en œuvre, les organisations internationales peuvent contribuer à l'élaboration des règles d'application de ces instruments et aspirer à élaborer des instruments encore plus pertinents. En effet, grâce à des informations spécifiques sur l'utilisation des instruments internationaux, les organisations internationales peuvent identifier les améliorations nécessaires à introduire à certains instruments, et intégrer les enseignements tirés par la révision ou l'élaboration de nouveaux instruments (OCDE, 2020<sup>[3]</sup>). Ces informations peuvent également permettre de mieux comprendre l'adoption des instruments dans différents pays, par différents secteurs ou acteurs. Les informations issues du suivi de la mise en œuvre fournissent également des connaissances essentielles pour la conception de programmes d'appui ciblés à l'intention des membres qui peinent à mettre en œuvre l'instrument. Cela devrait en définitive favoriser une plus grande adoption des instruments des organisations internationales.

## Typologie : mécanismes et outils de mise en œuvre

Les organisations internationales ont développé différents mécanismes pour faciliter la mise en œuvre de leurs instruments internationaux. Ces mécanismes peuvent être regroupés en quatre catégories (Graphique 2.1. ) : i) des mécanismes d'assistance pour aider les pays membres à la mise en œuvre des instruments internationaux ; ii) des mécanismes de conformité pour vérifier la mise en œuvre des instruments internationaux et appuyer la conformité ; iii) des mécanismes de plaidoyer pour favoriser l'appropriation de ces instruments par les pays membres et améliorer leur visibilité ; et iv) des mécanismes de suivi pour assurer le suivi de l'utilisation des instruments internationaux. Les organisations internationales peuvent développer plusieurs de ces mécanismes complémentaires pour accroître l'adoption de leurs instruments.

## Graphique 2.1. Mécanismes de mise en œuvre mis en place par des organisations internationales



## Graphique 2.2. Illustration de certains mécanismes de mise en œuvre

### Mécanismes de plaidoyer

- **La communication active par les organisations internationales** – comprend des campagnes d'information, des documents d'orientation ciblés et des programmes de formation, et utilise différentes plates-formes de communication et différents médias sociaux.
- **La communication active par les pays membres** – permet aux organisations internationales d'évaluer l'adoption de leurs instruments, donne un aperçu des performances en matière de mise en œuvre, sensibilise à l'existence, à la valeur et à la raison justifiant l'adoption des instruments internationaux.
- **L'apprentissage par les pairs et l'échange des connaissances** – mettent en évidence les cas de réussites et les exemples de meilleures pratiques, et facilitent l'échange d'expériences sur les difficultés rencontrées et les résultats obtenus en matière de mise en œuvre.
- **Les alliances avec d'autres organisations internationales** – favorisent la coopération entre les organisations internationales pour leur permettre d'élargir la portée de leurs activités de plaidoyer, en faisant appel à de nombreux pays membres.

### Mécanismes d'assistance

- **Boîte à outils** – il s'agit de documents d'information destinés à structurer la mise en œuvre, y compris des lignes directrices, des outils d'auto-évaluation et des modèles de législation.
- **Renforcement des capacités** – il s'agit d'un ensemble d'activités conçues pour renforcer les compétences et les connaissances des pays membres des organisations internationales, comme des programmes de formation, une assistance pour la collecte des données, une assistance opérationnelle, une assistance pour la collecte des données, l'évaluation de la conformité, une assistance et des conseils juridiques.
- **Bases de données** – Elles appuient la mise en œuvre en tant que recueil d'informations, de conseils, de décisions judiciaires et de sentences arbitrales pertinentes, et de plates-forme d'échange des connaissances et sources de suivi.
- **Médiation informelle** - il s'agit d'un mécanisme visant à fournir des conseils pour la bonne interprétation des instruments et à faciliter la conformité.
- **Service d'assistance** – il s'agit d'un point de contact unique qui fournit un mécanisme de remontée d'informations aux organisations internationales.
- **Assistance financière** – ce mécanisme vise à combler les lacunes en matière de capacités, de manière appropriée pour la mise en œuvre. Cette assistance est mise à disposition conjointement avec les mécanismes de conformité et les moyens d'information.
- **Logiciels** – ils sont conçus et mis à jour pour faciliter la notification, l'examen et l'enregistrement des mesures prises pour la mise en œuvre des instruments internationaux.

## Mécanismes de conformité

### Évaluation de la conformité

- **Évaluation du respect des instruments** – il s'agit d'un examen unique et global du respect des instruments et des cadres des organisations internationales, en vue de l'adhésion à des organisations internationales.
- **Reconnaissance multilatérale de la conformité** – il s'agit d'un examen périodique des progrès réalisés en matière de mise en œuvre d'un ou de plusieurs instruments internationaux, soumis aux commentaires des pairs et comprenant un mécanisme de remontée d'informations.
- **Système d'accréditation des organismes d'évaluation de la conformité** – il s'agit d'une évaluation ou d'un audit systématique du respect par les pays membres d'un instrument déterminé selon un ensemble de critères dans le but d'accorder l'accréditation, et une attestation de compétence.

### Mesures correctives

- **Mesures incitatives en cas de non-conformité** – il s'agit d'une série de mesures visant à promouvoir la conformité, notamment encourager la conformité par l'organisation d'événements à forte visibilité, à mettre en évidence les avantages de la mise en œuvre par le partage des cas de réussites, et à mobiliser les mécanismes d'assistance.
- **Sanctions juridiques ou économiques en cas de non-conformité** – il s'agit d'un ensemble de mécanismes pour sanctionner la non-conformité, précédés d'un avertissement préalable, assortis de délais de mise en conformité et comportant des étapes permettant d'imposer ou de lever des sanctions.

## Mécanismes de suivi

### Intrant : collecte des données

- **Collecte active de données par le secrétariat** – il s'agit de l'application de méthodes à la fois qualitatives et quantitatives pour recueillir des informations sur la mise en œuvre auprès des pays membres, généralement par l'intermédiaire d'un organe désigné et d'un processus officiel.
- **Systèmes d'alerte** – il s'agit de dispositifs en réseau permettant de fournir des informations aux organismes internationaux de réglementation, servant de base à la gestion et à la maîtrise des risques.
- **Mécanismes de gestion des plaintes ouverts aux tiers** - il s'agit de la mise à disposition des parties affectées par les instruments internationaux (qu'il s'agisse ou pas de pays membres d'organisations internationales), de canaux de communication, permettant de recevoir des informations ad hoc sur les problèmes rencontrés.
- **Rapports volontaires** – il s'agit d'informations communiquées par les pays membres sur leurs activités de mise en œuvre, généralement selon un cadre ou sous forme d'un modèle structuré.
- **Rapports obligatoires** – il s'agit de mécanismes officiels et périodiques de remontée d'informations par lesquels les pays membres informent les organisations internationales régulièrement de l'état de mise en œuvre de leurs instruments.
- **Suivi par des tiers** – il s'agit de la collecte d'informations par une équipe d'experts ou autre intermédiaire (avec ou sans collecte sur site de données.)

### Extrant : Examen et analyse

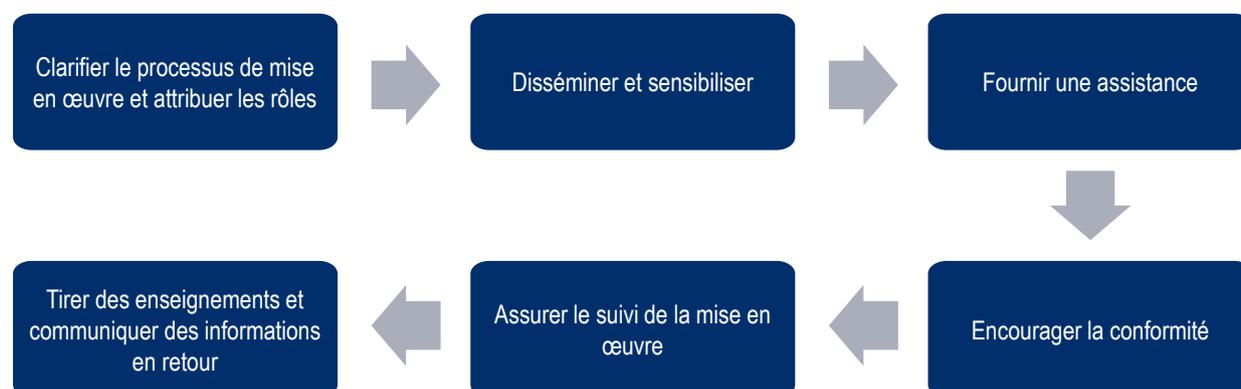
- **Examen par le secrétariat** – il s'agit d'une synthèse et analyse d'informations généralement effectuées par la même unité au sein du secrétariat, chargée de la collecte des données.
- **Examen par des experts** – il s'agit de l'examen des données de suivi par des spécialistes techniques, sélectionnés en fonction de leur connaissance avérée du domaine traité, et de son rapport aux objectifs de l'organisation.
- **Examen par les pairs** – il s'agit de l'évaluation par d'autres pays membres des progrès réalisés par un pays membre en matière de mise en œuvre des instruments, y compris par l'élaboration de rapports, d'une remontée d'informations et d'échange d'expérience.
- **Examen par des tiers** – il s'agit de l'analyse de la mise en œuvre d'un ou de plusieurs instruments internationaux par une partie externe.

## Principes clés de mise en œuvre

Les étapes de mise en œuvre dans le cycle de vie d'un instrument international peuvent être décrites de la manière suivante (Graphique 2.3. ) :

1. clarifier le processus de mise en œuvre et répartir les rôles entre les organisations internationales et les pays membres. répartir les compétences en matière de mise en œuvre entre les organisations internationales et les pays membres souligne la nécessité d'adopter des mesures coordonnées dans ce domaine.
2. disséminer des informations sur les instruments des organisations internationales aux pays membres et utilisateurs finaux et préconiser leur utilisation.
3. apporter un appui aux pays membres et aux utilisateurs finaux pour encourager la mise en œuvre des instruments.
4. promouvoir la conformité, et pas uniquement pour les instruments contraignants.
5. contrôler la mise en œuvre pour assurer le suivi de l'utilisation des instruments des organisations internationales.
6. tirer des enseignements du suivi de la mise en œuvre pour améliorer les activités normatives des organisations internationales en général.

### Graphique 2.3. Étapes de mise en œuvre dans le cycle de vie des instruments internationaux



Le choix des mécanismes de mise en œuvre devrait être adapté à la nature et à l'objet de l'instrument et au problème collectif qu'il cherche à traiter. Une approche globale qui repose sur une combinaison de mécanismes est essentielle pour faire progresser la mise en œuvre. Les enseignements tirés de la mise en œuvre des instruments devraient contribuer au processus d'élaboration des règles pertinentes.

Les facteurs suivants sont jugés importants pour le choix des mécanismes de mise en œuvre appropriés :

- **Niveau d'ambition** – ou le changement attendu. Les instruments internationaux conçus pour promouvoir la prospérité, la justice sociale, le bien-être de la population ou la protection de l'environnement exigent un niveau élevé d'ambition, une appropriation politique et la sensibilisation des parties prenantes. Dans ce cas, le choix du mécanisme de mise en œuvre dépendra de la capacité à obtenir la participation de toutes les parties prenantes, y compris des plus hautes instances politiques pour produire un changement « significatif » et complexe des politiques mondiales. Dans d'autres cas, les instruments des organisations internationales nécessitent des réformes techniques « simples » et des mécanismes de mise en œuvre qui requièrent la participation de parties prenantes ayant les compétences nécessaires.

- **Force normative** – le caractère contraignant ou non contraignant des instruments internationaux. Les instruments juridiquement contraignants requièrent l'utilisation de mécanismes de mise en œuvre officiels pour superviser la mise en œuvre, et prévoient généralement des recours et des procédures de règlement des différends. À l'inverse, la mise en œuvre d'instruments juridiquement non contraignants est généralement accompagnée d'outils souples et de mécanismes d'incitation positifs.
- **Capacité du secrétariat des organisations internationales** – les ressources humaines, les compétences, l'infrastructure informatique et le financement. Pour certaines organisations internationales, le développement de mécanismes de mise en œuvre peut nécessiter la recherche d'un financement extrabudgétaire auprès de donateurs institutionnels ou privés.

A la lumière des processus susmentionnés, les principes clés suivants peuvent contribuer à améliorer la mise en œuvre des instruments par le recours aux mécanismes identifiés dans la typologie.

### ***Clarifier le processus de mise en œuvre et répartir les rôles entre les organisations internationales et les pays membres***

En règle générale, les organisations internationales ne sont pas directement chargées de la mise en œuvre des instruments qu'elles aident à élaborer, cette tâche étant réservée aux pays membres. Cependant, les organisations internationales développent des mécanismes d'appui à la mise en œuvre. Ainsi, les organisations internationales et les pays membres assument la responsabilité conjointe de la mise en œuvre. Il est donc nécessaire de clarifier explicitement les rôles respectifs pour encourager les pays membres à adopter des approches similaires, que ce soit dans l'instrument concerné, les statuts de l'organisation ou le plan d'action pour la mise en œuvre. Pour être clair et explicite au sujet du processus de mise en œuvre, les organisations internationales peuvent notamment :

- donner une description du processus à suivre pour la mise en œuvre de l'instrument (reconnaissant les rôles respectifs des organisations internationales, des pays membres et des utilisateurs finaux).
- donner un aperçu du processus de mise en œuvre et des mécanismes connexes identifiés dans la typologie, existants au sein de l'organisation.
- élaborer un plan de mise en œuvre global, qui peut être fondé sur une théorie du changement, expliquant les liens entre le processus de mise en œuvre de l'instrument international, les mécanismes d'appui à la mise en œuvre et les résultats et réalisations escomptés.
- fournir les moyens techniques aux pays membres et à tout autre acteur concerné pour rendre compte des mesures prises pour la mise en œuvre des instruments internationaux.

### ***Disséminer et préconiser la mise en œuvre des instruments***

Promouvoir et préconiser la mise en œuvre des instruments internationaux est une chose, élaborer ces instruments en est une autre. Il n'en reste pas moins qu'elles constituent une partie importante d'un processus normatif. En amenant les pays membres et les utilisateurs finaux à prendre conscience de la valeur et du bien-fondé des solutions proposées par les instruments internationaux, les secrétariats des organisations internationales peuvent jouer un rôle important dans la promotion de la mise en œuvre, notamment par :

- l'élaboration d'un plan de dissémination des instruments internationaux : décrivant la manière de les disséminer (par exemple en ligne, copies imprimées) et les destinataires (groupes cibles).
- la planification d'activités de sensibilisation et effectuer un suivi pour évaluer l'efficacité et l'impact.

- le partage des rôles entre le siège des organisations internationales, les bureaux régionaux, les points de contact dans le pays et les partenaires des organisations internationales, pour la dissémination et la sensibilisation aux instruments.
- l'élaboration de stratégies de communication destinées aux parties prenantes et au grand public, et la mobilisation des adhérents aux instruments internationaux pour disséminer/promouvoir les instruments internationaux (comme par exemple par la fourniture de traductions, la promotion des instruments sur leur site internet, etc.).

### ***Appuyer la mise en œuvre par des mécanismes d'assistance***

Les secrétariats des organisations internationales jouent un rôle important en aidant les pays membres à mettre en œuvre les instruments internationaux par le recours à différents mécanismes d'assistance. L'assistance peut être technique ou financière. En règle générale, pour apporter un appui important aux pays membres, les secrétariats des organisations internationales peuvent :

- donner un aperçu des instruments et des mécanismes d'assistance connexes existants au sein de l'organisation.
- identifier les mécanismes d'assistance les plus appropriés pour favoriser une plus large mise en œuvre de chaque catégorie d'instruments.
- faciliter la coordination et l'échange d'informations entre les organismes nationaux chargés de l'élaboration des instruments et de l'appui à la mise en œuvre dans le même domaine.
- promouvoir la coordination et l'échange d'informations entre les organisations internationales lorsque celles-ci opèrent dans le même domaine, produisent des instruments similaires et rassemble les mêmes pays membres ou ont en commun certains pays membres (voir chapitre 5).

### ***Encourager la conformité, le cas échéant***

Le respect des instruments internationaux peut se faire en trois étapes : premièrement, par l'adoption de mesures légales à l'échelle nationale ; deuxièmement, par l'application de ces mesures ; et troisièmement, par la notification des mesures prises pour la mise en œuvre. Par conséquent, pour encourager la conformité, les secrétariats des organisations internationales peuvent envisager différents facteurs, notamment les facteurs suivants :

- La conformité peut être encouragée et appuyée par le recours à divers instruments appropriés tels que des lignes directrices, des boîtes à outils et des listes de points à vérifier.
- «L'analyse des lacunes » peut aider les pays membres à comprendre où ils se situent par rapport à une pleine mise en œuvre et conformité.
- La fréquence des mesures de conformité et les ressources employées devraient être proportionnelles au niveau de risque, et les mesures devraient viser à réduire le risque réel associé à la non-conformité.

### ***Assurer le suivi de la mise en œuvre***

Le suivi de la mise en œuvre est un processus régulier et continu visant à obtenir des informations sur l'utilisation des instruments internationaux auprès de différentes sources, et peut avoir des objectifs différents, à savoir des objectifs d'assistance, d'évaluation de la conformité, de plaidoyer ou d'évaluation. Les mécanismes de suivi dépendent de la disponibilité des données et des informations sur les résultats de la mise en œuvre (adaptation/ incorporation/ changements dans la pratique) pour évaluer les progrès et les cas de non-conformité. Ces données peuvent être collectées soit dans les informations communiquées régulièrement par les pays membres (c'est-à-dire l'échange d'informations entre les membres et l'organisation internationale), sur la base de procédures contradictoires (c'est-à-dire un pays

membre alléguant l'inobservation d'une norme par un autre pays membre de l'organisation) ou par des procédures externes à l'organisation mais avec des informations sur l'utilisation des instruments internationaux. Pour favoriser la disponibilité des données et suivre la mise en œuvre efficacement, les organisations internationales peuvent notamment :

- encourager l'échange régulier des données entre les entités concernées au sein de l'organisation et veiller à ce que les informations sur la mise en œuvre soient faciles à rechercher.
- dans la mesure du possible, suivre les sources d'informations nationales sur l'utilisation des instruments internationaux qui pourraient compléter les efforts du Secrétariat.
- le cas échéant, utiliser les informations collectées par des sources externes (autres organisations internationales, société civile, universités), grâce à une stratégie de mobilisation des parties prenantes (voir Chapitre 4 et 5). Il semble très courant que d'autres organisations internationales conservent des informations critiques sur la mise en œuvre des instruments d'une autre organisation.
- exploiter les activités de renforcement des capacités pour suivre et relever les difficultés en matière de mise en œuvre.
- développer une approche de gestion des données et une stratégie de données, y compris par l'utilisation des technologies émergentes.

### ***Tirer des enseignements du suivi de la mise en œuvre pour améliorer les activités normatives de l'organisation internationale***

L'analyse des données collectées grâce aux mécanismes de suivi contribue à comprendre comment et dans quelle mesure les instruments des organisations internationales sont mis en œuvre, et pour quels résultats et impact. Ainsi, l'utilisation des résultats du suivi peut aider les organisations internationales à mieux comprendre les difficultés en matière de mise en œuvre, et à évaluer la pertinence et l'efficacité des instruments internationaux. Cela contribue également à développer un cercle vertueux : fournir des informations sur l'utilisation des instruments internationaux constitue une incitation positive à leur utilisation par les pays membres qui ne les ont toujours pas mis en œuvre.

- utiliser les résultats du suivi pour l'adaptation des mécanismes d'assistance aux besoins identifiés.
- utiliser les résultats du suivi pour l'évaluation des instruments afin de garantir la pertinence des normes existantes et d'améliorer les activités normatives des organisations internationales de manière générale (voir chapitre 3).
- favoriser un dialogue et un échange de données fréquents et efficaces entre les différentes entités au sein de l'organisation – celles qui disposent d'informations sur la mise en œuvre et celles chargées de l'élaboration des règles – pour s'assurer que des enseignements sont tirés pour l'amélioration de la pertinence et de la qualité des instruments.
- favoriser le dialogue entre les organisations internationales et leurs pays membres sur les résultats de la mise en œuvre pour identifier les problèmes structurels dans la rédaction des instruments internationaux qui pourraient être traités.

## État des lieux sur les mécanismes de mise en œuvre des organisations internationales

### **Comment la mise en œuvre est organisée entre les organisations internationales et leurs pays membres**

Les instruments internationaux doivent être transposés ou utilisés à l'échelle nationale pour avoir un effet pratique. La manière dont cela se fait dépend du type d'instrument international, des utilisateurs ciblés (organismes de réglementation nationaux, entreprises, organisations non gouvernementales ou partenaires de l'organisation internationale) et de l'objet de l'instrument.

Le processus de mise en œuvre est souvent entrepris sans la participation des organisations internationales. Cependant, les organisations internationales peuvent fournir des conseils ou une assistance utiles pour aider leurs pays membres à mettre en œuvre leurs instruments. Il convient de signaler que la plupart des organisations internationales considèrent que la mise en œuvre **relève de la responsabilité conjointe du Secrétariat et de leurs pays membres** (23 organisations internationales interrogées dans le cadre de l'enquête sur les organisations internationales de 2018) (OCDE, 2019<sup>[2]</sup>).

Certaines organisations internationales fournissent des **orientations décrivant aux pays membres les démarches à effectuer pour la mise en œuvre de leurs instruments**, facilitant ainsi le processus pour leurs membres et garantissant une approche cohérente en matière de mise en œuvre pour l'ensemble de leurs pays membres. Ces orientations figurent le plus souvent dans les instruments concernés (22 organisations internationales interrogées dans le cadre de l'enquête sur les organisations internationales de 2018). Certaines organisations prévoient également le processus de mise en œuvre dans leurs statuts (15 organisations internationales interrogées dans le cadre de l'enquête sur les organisations internationales de 2018) (OCDE, 2019<sup>[2]</sup>).

Pour certaines organisations, et plus particulièrement les organisations intergouvernementales, la mise en œuvre d'instruments internationaux **suppose l'adoption ou la modification du cadre juridique national** (18 organisations internationales interrogées dans le cadre de l'enquête sur les organisations internationales de 2018) (OCDE, 2019<sup>[2]</sup>). Selon le régime constitutionnel de chaque pays, il peut être nécessaire de modifier la législation nationale pour assurer sa conformité à l'instrument de l'organisation internationale (ce qui est le cas pour les instruments juridiquement contraignants), ou de modifier les cadres législatifs pour faciliter la mise en œuvre des instruments internationaux (ce qui est le cas pour les instruments volontaires).

Pour d'autres organisations, en particulier les organisations internationales privées de normalisation, la mise en œuvre signifie **l'adoption des normes techniques internationales directement par les utilisateurs finaux** comme les entreprises.

#### **Encadré 2.1. Intersection avec la section 1 : variété d'instruments internationaux**

##### **Exemple de mise en œuvre d'instruments juridiquement contraignants**

##### ***Organisation internationale du travail (OIT)***

Une fois ratifiées, les Conventions de l'OIT doivent être mises en œuvre. La plupart des Conventions de l'OIT sont accompagnées de recommandations qui comprennent des orientations précises sur le processus de leur mise en œuvre. Une Convention peut parfois proposer un ensemble d'instruments de mise en œuvre acceptés – généralement des lois, des conventions collectives, des décisions judiciaires ou des sentences arbitrales (comme par exemple, la C158 sur le licenciement). Une

Convention invite parfois à l'adoption d'une loi nationale par le système interne du pays membre, par la publication de la loi pertinente au Journal officiel (comme par exemple, la C29 qui prévoit spécifiquement l'obligation pour les pays membres de prévoir des sanctions pénales adéquates pour le travail forcé). Par ailleurs, une Convention peut demander spécifiquement l'abrogation de la loi non conforme, tout en appelant plus généralement à l'élaboration d'une politique nationale et en laissant au pays membre le soin de décider du rôle et de l'opportunité d'une nouvelle législation (par exemple, la C111 concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession).

### **Exemple de mise en œuvre de normes techniques internationales**

#### ***ASTM International***

Les normes ASTM sont utilisées par des particuliers, des entreprises et d'autres institutions à travers le monde. Les acheteurs et les vendeurs insèrent des normes dans les contrats; les scientifiques et les ingénieurs les utilisent dans leurs laboratoires et bureaux; les architectes et les designers les utilisent dans leurs plans; les services gouvernementaux du monde entier y font référence dans des codes, des règlements et des lois; et de nombreuses autres parties renvoient à ces normes pour obtenir des précisions.

### ***Quels sont les mécanismes les plus fréquemment utilisés par les organisations internationales pour améliorer la mise en œuvre de leurs instruments***

Les organisations internationales sont attentives à la mise en œuvre de leurs instruments normatifs et investissent dans des mécanismes d'appui connexes. Elles utilisent **le plus souvent des outils souples** tels que des mécanismes d'assistance et des mécanismes de plaidoyer offrant des incitations positives à la mise en œuvre.

Les organisations internationales apportent à leurs pays membres un appui à la mise en œuvre des instruments internationaux, via des mécanismes d'assistance (36 organisations internationales interrogées dans le cadre de l'enquête de 2018) (OCDE, 2019<sup>[21]</sup>). Cet appui est en effet le prolongement naturel de leur rôle d'entité de réglementation et de leur expertise technique. Les formes d'assistance sont multiples et nécessitent des ressources humaines et financières plus ou moins importantes, qui peuvent aller de la mise à disposition d'une boîte à outils, d'une base de données publique ou d'activités de renforcement des capacités dans les pays (Encadré 2.2).

Des mécanismes d'assistance bien adaptés peuvent aider les pays membres à évaluer leur propre capacité à identifier les améliorations (par exemple, la FICR) ou à tirer parti efficacement des outils des organisations internationales dans les situations de crise (par exemple, l'AIE). Certaines organisations ont une vue d'ensemble des activités d'assistance par thème et par pays, garantissant la bonne répartition de l'assistance technique entre les pays membres et les instruments de l'organisation (par exemple, l'OMPI).

La plupart des organisations internationales disposent de mécanismes de plaidoyer spécifiques pour disséminer des informations et communiquer activement sur leurs instruments, favorisant ainsi la mise en œuvre par la sensibilisation aux instruments (27 organisations internationales interrogées dans le cadre de l'enquête de 2018) (OCDE, 2019<sup>[21]</sup>). La stratégie de communication est un élément important de ces mécanismes de plaidoyer. Certaines organisations internationales investissent beaucoup d'efforts dans leur site internet, leurs lettres d'information et dans les réseaux sociaux pour accroître la visibilité de leurs instruments. Certaines organisations internationales ont des départements spécifiques pour appuyer les activités de plaidoyer (comme par exemple, le RIC ; l'ISO).

Des événements annuels sont également utilisés pour accroître la visibilité de domaines moins connus par le grand public (OCDE, 2019<sup>[21]</sup>). Certaines organisations prévoient des journées spécifiques sur leur principal domaine de compétences, notamment la Journée mondiale de la métrologie, la Journée mondiale

de l'accréditation ou la Journée mondiale des télécommunications et de la société de l'information(Encadré 2.3).

Étant donné la nature souple et ouverte des mécanismes de plaidoyer, ils peuvent être organisés autour d'un axe thématique plutôt que dans les limites strictes du seul domaine de compétences d'une organisation. Ces activités peuvent ainsi permettre à plusieurs organisations internationales de coordonner leurs efforts de plaidoyer et de promouvoir conjointement la connaissance et donc l'utilisation de leurs instruments et activités respectives(Encadré 2.5).

## Encadré 2.2. Mécanismes d'assistance utilisés par les organisations internationales

Le [Programme de renforcement des capacités et de transfert des connaissances \(CBKT\)](#) (BIPM, 2016<sup>[4]</sup>) du **Bureau international des poids et mesures (BIPM)** prévoit un ensemble d'activités conçues pour aider la communauté mondiale de la métrologie à obtenir, renforcer et conserver les capacités nécessaires pour s'acquitter de ses missions et atteindre ses objectifs. L'objectif principal est d'améliorer la participation efficace des pays membres et des non-membres invités, en qualité d'associés, au système mondial coordonné de métrologie. La participation est ouverte à tous les Instituts nationaux de métrologie (INM) et Instituts désignés (ID) des pays membres et des non-membres invités, en qualité d'associés, qui peuvent participer en tant que bénéficiaires pour apprendre des initiatives CBKT, ou participer directement à l'exécution de ce programme. Le programme CBKT comprend trois ensembles d'activités de base, y compris des initiatives de renforcement des capacités (couvrant des domaines d'importance vitale pour les pays membres), des initiatives thématiques (s'appuyant sur un parrainage externe et axés sur des domaines spécifiques) et des initiatives de transfert de connaissances (exécutées par le personnel du BIPM, des scientifiques invités des INM/ ID et des groupes qui viennent du monde, entier et axées sur des projets en laboratoire). Ces activités sont exécutées dans le cadre d'ateliers spécialisés, de stages en laboratoire et de cours en ligne.

Les [Exercices au titre des conventions \(Exercices ConvEx\)](#) (AIE, 1976<sup>[5]</sup>) de l'**Agence internationale de l'énergie (AIE)** ont lieu tous les deux ans et ont été conçus pour former les délégués au cadre international de l'AIE pour la préparation et la conduite des interventions d'urgence afin de garantir une mise en œuvre rapide et efficace par les participants en cas de perturbation majeure de l'approvisionnement mondial en pétrole. L'objectif principal de ces exercices est de familiariser les participants avec le cadre d'intervention dans les situations d'urgence de l'AIE ainsi qu'avec les principales tendances et facteurs de risque ayant un impact sur le marché mondial du pétrole, par le recours à des scénarios hypothétiques de perturbation. La formulation moderne du ConvEx comprend deux exercices, chacun étant conçu pour tester un aspect spécifique du cadre d'intervention dans les situations d'urgence. L'exercice dans les capitales (EXCAP) se déroule entièrement par courrier électronique, et teste les capacités de communication et de collecte de données dans les situations d'urgence des pays participants. L'exercice principal (EXMAIN) se déroule à Paris et a été conçu pour former les délégués aux aspects clés du fonctionnement du marché mondial du pétrole et au processus de mise en œuvre d'un plan initial d'intervention dans les situations d'urgence.

Le [Processus d'évaluation et de certification des capacités organisationnelles \(ECCO\)](#) (IFRC, 2011<sup>[6]</sup>) de la **Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR)** est destiné aux Sociétés nationales et permet aux membres d'évaluer leur propre capacité organisationnelle, leur performance et leur pertinence dans leur pays pour identifier leurs opportunités de développement. Ce processus vise à garantir que toutes les Sociétés nationales s'engagent et se conforment à un ensemble complet de normes minimales au sein de l'organisation, et de protéger et d'améliorer la performance de l'ensemble du réseau de la Fédération.

Grâce à son [Approche pour faire progresser l'enseignement de la comptabilité au niveau mondial](#) (IFAC, 2019<sup>[7]</sup>), l'**IFAC** aide les organisations professionnelles comptables et d'autres parties prenantes clés à former des experts-comptables préparés pour l'avenir. Cette approche met à profit les avantages comparatifs de l'organisation en tant que facilitateur, intermédiaire et plateforme de partage des connaissances (qui illustrent la valeur ajoutée des activités de réglementation des organisations internationales en général), pour donner aux comptables les moyens de répondre aux défis et opportunités émergents. Cette approche rassemble et s'appuie sur un Panel international sur l'enseignement de la comptabilité, représentant les principales parties prenantes et les principales régions du monde et offrant des conseils, un accès et des activités de plaidoyer. Ce mécanisme d'assistance a principalement été conçu pour appuyer la mise en œuvre des Normes Internationales de Formation (IES) par le renforcement des capacités, un leadership éclairé, la commande de travaux de recherche et des activités de plaidoyer en faveur d'un enseignement de qualité de la comptabilité. Ces activités ont conduit au Sommet mondial 2020, L'expert-comptable de l'avenir: les tendances mondiales, la transformation de l'apprentissage et du développement ([The Anticipatory Accountant: Global Trends Transforming Learning & Development](#)) – une conférence virtuelle organisée autour de trois axes fondamentaux : la technologie, l'environnement et la société.

La **CCNUCC** (CCNUCC, 2019<sup>[8]</sup>) a pris un [certain nombre d'initiatives](#) visant à renforcer les capacités des parties et des parties prenantes non-parties, en matière d'approches juridiques et de gouvernance en vue de la mise en œuvre des dispositions de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), du Protocole de Kyoto et de l'Accord de Paris. Ces initiatives prévoient une série d'efforts de sensibilisation, notamment des événements parallèles, des ateliers, des modules d'apprentissage en ligne, des webinaires et des publications. Cela s'est traduit par un engagement cohérent ainsi que par un engagement sur des questions d'actualité, et par l'identification des lacunes et des contextes sectoriels dans lesquels les interventions peuvent être exécutées de manière efficace pour appuyer la mise en œuvre des instruments. Les dispositions qui régissent ces activités figurent à l'Article 6 de [la CNUCC](#), à Article 10(e)(b) du [Protocole de Kyoto](#) et à l'Article 12 de [l'Accord de Paris](#).

Avec le [Programme Mercator](#) (OMD, 2014<sup>[9]</sup>), l'**OMD** offre de l'assistance technique et le renforcement des capacités à ses membres afin de les aider à mettre en œuvre [l'Accord sur la facilitation des échanges \(AFE\)](#) de l'**OMD** dans les meilleurs délais et d'une manière harmonieuse en utilisant les instruments principaux de l'OMC et ses outils. Ce programme suit une démarche à deux volets : un premier volet général axé sur les exigences générales des pays membres liées à la mise en œuvre de l'AFE (y compris le développement d'outils d'orientation). Cela comprend le développement d'outils d'appui à la mise en œuvre de l'AFE dans le cadre du Groupe de travail de l'OMD sur l'Accord sur la facilitation des échanges (GTAFE) ; le Comité technique permanent et d'autres comités de travail en collaboration avec les organisations internationales pertinentes ; la participation au Comité de la facilitation des échanges (CFE) de l'OMC qui surveille la mise en œuvre de l'AFE au niveau mondial ; l'organisation d'ateliers régionaux et d'autres initiatives ; et des réunions régulières avec d'autres organisations internationales pour permettre aux pays membres de rester au courant des activités exécutées dans les autres pays membres, dans le but d'éviter les doubles emplois et d'identifier les domaines de synergie et de collaboration. Un deuxième «volet sur mesure» est axé sur les exigences individuelles des pays membres ou bien des sous-régions et prévoit la collaboration des pays membres pour la mise en œuvre de l'AFE (principalement en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités). Dans le cadre de ce volet, l'OMD met à disposition des experts pour des missions d'assistance technique et de renforcement des capacités, contribue au programme de subventions de l'AFE de l'OMC, collabore avec ses partenaires de développement et les donateurs pour concevoir des projets pour la mise en œuvre de l'AFE et met en œuvre des projets conjointement avec d'autres organisations internationales pour appuyer la mise en œuvre de l'AFE.

[L'Assistance technique aux pays membres](#) par l'**OMPI** (OMPI, 2020<sup>[10]</sup>) couvre l'ensemble des droits de PI et prévoit l'élaboration de stratégies nationales de PI, la fourniture de conseils en matière de

politiques et de lois et l'offre de solutions commerciales aux bureaux nationaux de PI leur permettant de participer au système mondial de PI. Le cadre du Plan d'action de l'OMPI pour le développement facilite et encourage la mise en œuvre dans un sens plus large, comme les Académies nationales de la PI qui permettent aux pays membres de créer leurs propres établissements de formation à la PI. La page Web d'assistance technique de l'organisation donne un aperçu complet des activités d'assistance technique par thème et par pays, et comprend une liste des consultants proposant ces services d'assistance, et un accès aux études pertinentes. Cette activité est énoncée à l'Article 4(v) de la Convention de l'OMPI, qui confère à l'organisation la responsabilité de fournir une « assistance technico-juridique dans le domaine de la propriété intellectuelle ».

Source : Encadré élaboré par l'auteur à partir des modèles de pratiques des organisations internationales et de l'enquête sur les organisations internationales de 2018.

### Encadré 2.3. Mécanismes de plaidoyer mobilisés par les organisations internationales

Le [Département de communication d'entreprise \(DCE\)](#) d'**ASTM International** (ASTM International, 2005<sub>[11]</sub>) élabore et met en œuvre des politiques, des outils et des campagnes de communication qui contribuent à mieux faire connaître les normes ASTM sur le marché. Cela comprend notamment des lettres d'information et des campagnes sur les réseaux sociaux. Chaque comité technique est chargé de développer sa propre campagne de communication dans le but d'attirer les parties prenantes et de mieux faire connaître son portefeuille de normes, qu'il peut décider de poursuivre avec l'appui du DCE.

Le **BIPM** et l'**OIML** organisent conjointement la [Journée mondiale de la métrologie](#) (BIPM/OIML, 2021<sub>[12]</sub>), qui célèbre l'anniversaire de la signature de la Convention du Mètre le 20 mai 1875 par les représentants de dix-sept pays. Chaque année, la Journée mondiale de la métrologie encourage la participation des instituts nationaux de métrologie et des organisations régionales de métrologie et vise à sensibiliser aux travaux entrepris par la communauté mondiale de métrologie. Le thème de la Journée mondiale de la métrologie de 2021 « Mesurer pour la santé » a été choisi pour sensibiliser au rôle important que joue la mesure dans la santé. Cela intervient à un moment où l'expérience et les capacités investies dans les organisations de métrologie dans le monde ont été mobilisées dans un bref délai pour relever les nouveaux défis nationaux en matière de santé.

Le [Groupe de travail sur le plaidoyer](#) (RIC, 2018<sub>[13]</sub>) du **réseau international de la concurrence (ICN)** vise à entreprendre des projets, à développer des outils pratiques et des documents d'orientation, et à faciliter les échanges d'expériences entre les agences membres du ICN en vue d'apporter un appui aux membres pour favoriser leur participation à la dissémination des principes de la concurrence et encourager le développement d'une culture de la concurrence. Cela passe par la promotion d'un environnement concurrentiel au moyen de mécanismes non répressifs, par la création de relations entre les entités gouvernementales participant à l'élaboration de la politique de la concurrence et par la sensibilisation du public aux avantages de la concurrence.

L'**ILAC** élabore et conserve [une série de brochures promotionnelles](#) (ILAC, 2020<sub>[14]</sub>) qui visent à sensibiliser le public et lui permettre de mieux comprendre l'accréditation, et à appuyer la mise en œuvre de ses instruments. Ces documents de sensibilisation portent sur le rôle de l'accréditation dans l'appui à la sécurité alimentaire et à l'eau potable, dans l'approvisionnement en énergie, l'appui aux services sociaux et soins de santé, la facilitation du commerce et dans la valeur ajoutée aux chaînes d'approvisionnement. L'organisation publie également des documents mettant en évidence les avantages de son instrument de base, l'Accord de reconnaissance mutuelle de l'ILAC (ILAC MRA), ainsi qu'un rapport annuel résumant ses principales activités.

Le Secrétariat central de l'ISO dispose d'un service de communication qui lance souvent des campagnes de sensibilisation à l'utilisation des normes dans des domaines et secteurs déterminés. Cela se fait souvent pour promouvoir la publication d'une norme à profil haut. Ces campagnes prévoient la publication d'articles dans le magazine ([ISO Focus](#)), sur les sites internet ([ainsi que la publication d'exemples de services](#)) et de vidéos sur les réseaux sociaux (Facebook, Instagram, Twitter). Ces supports de communication sont partagés avec les membres de l'ISO pour leur permettre de sensibiliser le public à l'utilisation de la norme à l'échelle nationale. L'organisation a également élaboré un [Dossier de presse](#) (ISO, 2020<sup>[15]</sup>), à l'appui de ses activités de normalisation, qui comprend des rapports annuels, les principales réalisations chiffrées, une brève introduction à l'écosystème ISO et une série de publications sur les avantages que les normes ISO peuvent apporter aux PME, aux ODD de l'ONU, au commerce, à la santé, à l'énergie et à l'innovation. Le Dossier de presse comprend également le [Code d'éthique de l'ISO](#) (ISO, 2004<sup>[16]</sup>), qui regroupe un ensemble de principes visant à orienter les activités de l'organisation.

Source : Encadré élaboré par l'auteur à partir de l'enquête sur les organisations internationales de 2018 et d'informations recueillies par la suite auprès d'organisations internationales.

#### Encadré 2.4. Intersection avec la section 5 : optimiser les opportunités de coordination

Différents mécanismes de plaidoyer, y compris des événements de sensibilisation et de visibilité, mais aussi des alliances entre les organisations internationales, peuvent améliorer la mise en œuvre et peuvent être organisés par plusieurs organisations internationales ayant des activités normatives dans des domaines similaires.

Par exemple, la [Journée mondiale de la métrologie](#) est organisée conjointement par le BIPM et l'OIML, la [Journée mondiale de l'accréditation](#) a été créée conjointement par l'ILAC et l'IAF, et les membres de l'IEC, de l'ISO de l'ITU célèbrent tous les ans la [Journée mondiale de la normalisation](#).

**L'Alliance des Nations Unies pour la sensibilisation du public au changement climatique (FAO, OIT, PNUD, PNUDI, PNUE, UNESCO, CCNUCC, UNICEF, UNITAR, ONU Femmes, UNU-IAS, OMS, OMM)** vise à promouvoir une coopération internationale constructive, axée sur les résultats et efficace, à l'appui de l'action sur l'éducation, la formation et la sensibilisation du public au changement climatique, et également à l'appui de l'action sur la participation du public et l'accès à l'information sur le changement climatique. Depuis 2013, le secrétariat de la CCNUCC examine les options et les opportunités visant à renforcer l'ambition nécessaire pour atteindre les objectifs en matière de changement climatique, et le Plan mondial d'action pour le climat à travers un engagement avec les parties à la Convention et les parties prenantes non-parties à la Convention. Ces activités visent à identifier les meilleures pratiques en matière de politique climatique, à les reproduire et à les généraliser.

Source : (CCNUCC, 2012<sup>[17]</sup>), l'enquête sur les organisations internationales de 2018.

La moitié des organisations internationales mettent en place des **mécanismes de conformité** visant à promouvoir la conformité et l'adhésion à leurs instruments (19 organisations internationales interrogées dans le cadre de l'enquête de 2018) (OCDE, 2019<sup>[21]</sup>). Ces évaluations peuvent être prévues dans l'instrument international lui-même (comme par exemple, le Code mondial antidopage de l'AMA). L'OI évalue la conformité aux instruments internationaux à des fins différentes : adhésion à l'organisation internationale, reconnaissance multilatérale de la conformité et procédure de certification/ d'accréditation (Encadré 2.5).

Des mécanismes plus formels tels que des sanctions, le règlement des différends ou des évaluations obligatoires par les pairs sont moins couramment utilisés et principalement associés à des instruments juridiquement contraignants. Ces mécanismes de conformité supposent un cadre juridique plus contraignant et probablement aussi un cadre institutionnel plus développé. En cas de non-conformité, les organisations internationales formulent généralement des recommandations à l'intention du pays membre non conforme, et certaines exigent des plans d'action nationaux pour garantir la mise en œuvre. La non-conformité peut également être un indicateur de la nécessité d'apporter un appui à la mise en œuvre.

### Encadré 2.5. Exemples de mécanismes de conformité

Le **Schéma de coopération dans le domaine de l'inspection pharmaceutique** gère un [Programme de conformité](#) (PIC/S, 2020<sup>[18]</sup>) qui prévoit à la fois l'évaluation des candidats à l'adhésion et l'examen périodique des membres existants. Le programme comprend une analyse des lacunes ainsi qu'un examen du système d'inspection des BPF (bonnes pratiques de fabrication) par rapport aux exigences du PICS, entrepris par une équipe d'évaluation spécialisée sous le contrôle du Sous-comité « Conformité » (SCC). L'analyse des lacunes et l'examen sont effectués selon des procédures et des outils normalisés qui prévoient un examen qualitatif de la documentation et une visite d'évaluation sur place du pays pour s'assurer que les politiques et procédures, telles que prescrites par le PICS, sont effectivement appliquées. La conformité est vérifiée à l'aide de 78 indicateurs (critiques, très importantes et importantes). Pour être considérés conformes, les membres et les requérants doivent se conformer à tous les indicateurs. Le principal objectif est de garantir la conformité initiale et continue des membres potentiels et actuels aux exigences du PICS. Cela renforce la confiance mutuelle, optimise les ressources d'inspection et améliore la santé publique en garantissant la qualité et la sécurité des produits pharmaceutiques.

L'une des principales activités de l'**Agence mondiale antidopage (AMA)** est de mettre en œuvre un [Programme de conformité](#) (AMA, 2020<sup>[19]</sup>), visant à assurer le suivi et à garantir l'adhésion des Signataires au Code mondial antidopage (le principal instrument de l'organisation) et à ses normes internationales. Les signataires de l'AMA sont notamment, les Fédérations internationales (FI), les Organisations nationales antidopage (ONAD), les Organisations responsables de grandes manifestations (OGM) et les Comités nationaux olympiques (CNO). Si une non-conformité au Code est identifiée et n'est pas rectifiée au cours du processus défini par le Standard international pour la conformité au Code des signataires (ISCCS), l'AMA peut déclarer la non-conformité de l'organisation antidopage (OAD) concernée et imposer des sanctions. L'OAD peut contester cette décision auprès du Tribunal arbitral du sport (TAS). Depuis 2017, plus de 10 000 mesures correctives ont été identifiées par l'AMA dans le cadre de son programme de conformité et plus de 6 000 d'entre elles ont été mises en œuvre par les OAD à ce jour. En 2019, 44 procédures de conformité ont été ouvertes. 15 signataires ont été déférés devant le Comité indépendant de révision de la conformité (CRC) ; cependant, dans 13 cas, les problèmes ont été résolus avant la réunion du CRC.

La [Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail \(CAS\)](#) (OIT, 1926<sup>[20]</sup>) de l'**OIT** est un organe tripartite permanent (réunissant gouvernements, travailleurs et employeurs) de la Conférence internationale du Travail et une composante essentielle du système de contrôle de l'OIT. À la suite de l'examen technique et indépendant des rapports présentés par les gouvernements ; entrepris par un organe composé de juristes, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, la procédure de la CAS offre aux représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs la possibilité d'entreprendre un examen conjoint du respect par les pays membres de l'OIT de leurs obligations au titre des Conventions de l'OIT qu'ils ont ratifiées. La CAS est donc chargée de mesurer l'application des normes internationales du travail à l'échelle nationale, et de faire rapport à la Conférence internationale du Travail annuelle de l'OIT. La

CAS est un organe institutionnel établi de longue date, ayant été créée en 1926 par une résolution de la Conférence internationale du Travail

Conformément à la Résolution juridique No. 170-2006 (COMIECO-XLIX), le **SIECA** gère le [Mécanisme de règlement des différends en Amérique Centrale \(MSC\)](#) (SIECA, 2006<sup>[21]</sup>), pour appuyer une approche fondée sur des règles, à travers un mécanisme de règlement des différends inspiré de celui de l'OMC et de différents ALE. Le rôle du Secrétariat est principalement administratif ; apportant son appui au cours des étapes diplomatiques et d'arbitrage du processus. Outre les consultations et l'arbitrage, le processus comporte une étape diplomatique facultative, au cours de laquelle le différend est soumis au Conseil des ministres de l'intégration économique de l'Amérique centrale (COMIECO) (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica et Panama). Ce processus favorise une évaluation générale de la mise en œuvre et du respect des dispositions spécifiques du droit de la Communauté économique. Le SIECA fournit également une assistance technique à l'appui du MSC et coordonne la participation des parties prenantes.

Le [Comité d'application de la procédure applicable en cas de non-respect du Protocole de Montréal](#) (OZONE, 1990<sup>[22]</sup>) **d'OZONE** est un exemple d'organe chargé d'examiner le non-respect de l'instrument de base de l'organisation. Le processus prévoit notamment la réception, l'examen et la communication d'informations sur des demandes déposées par les parties pour la communication de données sur la production et la consommation de substances appauvrissant la couche d'ozone, ainsi que des mesures sur la base de toute autre information reçue et transmise par le Secrétariat concernant le respect des dispositions du Protocole.

Le processus de **la CNUSS** comprend un [Comité de contrôle du respect des dispositions](#) du Protocole de Kyoto ainsi que le Comité de l'Accord de Paris pour faciliter la mise en œuvre et promouvoir la conformité. Le Comité de contrôle du respect des dispositions du Protocole de Kyoto est composé de deux branches : la branche de la facilitation et la branche d'exécution. La branche de la facilitation vise à fournir des conseils et une assistance aux parties pour promouvoir le respect des dispositions, tandis que la branche d'exécution est chargée de déterminer les conséquences pour les parties qui ne respectent pas leurs engagements. Le Comité pour faciliter la mise en œuvre et promouvoir le respect des dispositions de l'Accord de Paris (PAICC) a été créé en vertu de l'Article 15, paragraphes 1 et 2 de l'Accord de Paris. De plus amples informations figurent dans la décision 1/CP.21, paragraphes 102 et 103. Les modalités et procédures ont été adoptées en vertu de la décision 20/CMA.1 prise à Katowice. Son rôle est de faciliter la mise en œuvre et de promouvoir le respect des dispositions de l'Accord sur le climat adopté à Paris. Il est guidé par les principes énoncés à l'Article 15 et aux paragraphes 1 à 4 de l'annexe de la décision 20/CMA.1, qui prévoient qu'il fonctionne d'une manière qui est transparente, non accusatoire et non punitive en tenant compte des capacités nationales respectives et des circonstances des parties. Le Comité élabore actuellement des recommandations sur son règlement intérieur pour adoption par la CMA 3 à Glasgow en 2021 (CCNUCC, 2020<sup>[23]</sup>) (CCNUCC, 2021<sup>[24]</sup>).

Source : Encadré élaboré par l'auteur à partir des modèles de pratiques des organisations internationales.

Un grand nombre d'organisations internationales effectue également **un suivi de la mise en œuvre** (31 organisations internationales interrogées dans le cadre de l'enquête de 2018 ) (Encadré 2.6) (OCDE, 2019<sup>[2]</sup>). Grâce aux plateformes mises en place par les organisations internationales pour les échanges d'informations, la relation directe avec tous leurs membres et l'expertise technique du personnel du secrétariat, les organisations internationales sont bien placées pour collecter des données, examiner et analyser la mise en œuvre de leurs instruments.

Les organisations internationales collectent un ensemble d'informations qualitatives et quantitatives sur la mise en œuvre de leurs instruments normatifs à l'aide de différents mécanismes d'élaboration de rapports de suivi. Le secrétariat des organisations joue un rôle important dans la collecte des données. Les

organisations internationales collectent le plus souvent des données qualitatives sur les lois et les politiques, ainsi que sur les projets et activités connexes. 23 organisations internationales interrogées dans le cadre de l'enquête de 2018 collecte également des données quantitatives, tant sur les données scientifiques et techniques que sur les indicateurs de performance (OCDE, 2019<sup>[21]</sup>). Dans la plupart des cas, les données recueillies sont examinées par les secrétariats des organisations internationales. Un grand nombre d'organisations internationales ont également recours à des experts (20 organisations internationales interrogées dans le cadre de l'enquête) ou à un examen par les pairs, soit à une évaluation par d'autres pays membres (15 organisations internationales interrogées dans le cadre de l'enquête).

### Encadré 2.6. Mécanismes de suivi utilisés par les organisations internationales

La **Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES)** a mis en place des [systèmes obligatoires d'échange d'informations](#) (CITES, 2020<sup>[25]</sup>) sur le commerce des espèces menacées d'extinction, prévoyant entre autres de communiquer des informations succinctes sur le nombre et type de permis et de certificats délivrés, les pays avec lesquels ce commerce a eu lieu, les quantités et les types de spécimens et les noms des espèces. Un comité permanent vérifie quels sont les pays qui n'ont pas communiqué d'informations pendant trois années consécutives. Sur la base de ce système de communication d'informations, la CITES élabore [des rapports de mise en œuvre](#) qui donnent des orientations sur les mesures législatives, réglementaires et administratives que les pays membres peuvent prendre pour assurer la mise en œuvre effective de la Convention. Elle décrit également la répartition des responsabilités entre les pays membres (communication d'informations structurées sur les progrès réalisés en matière de mise en œuvre de la Convention) et le Secrétariat de la CITES (compilation et synthèse des informations reçues).

L'**Agence internationale de l'énergie atomique (AIE)** a recours à des examens périodiques par les pairs - appelés [exercices au titre des conventions \(Exercices ConvEx\)](#) (AIE, 1979<sup>[26]</sup>) - de tous les pays membres pour évaluer les capacités de chaque pays à répondre à une situation d'urgence. Les ConvEx évaluent les cadres d'intervention de chaque pays dans une situation d'urgence ayant un impact sur l'approvisionnement en pétrole, en gaz naturel et électricité ainsi que leurs capacités de communication de données dans les situations d'urgence. Les ConvEx sont désormais effectués en conjonction avec les examens approfondis (IDR) mis en place par l'AIE, qui sont des examens par les pairs axés plus largement sur l'évaluation des politiques énergétiques de chaque pays membre de l'AIE. Les équipes chargées des ConvEx sont composées non seulement du personnel du Secrétariat de l'AIE, mais également des représentants d'autres pays membres de l'AIE. Suite aux examens, le Secrétariat de l'AIE prépare des rapports comprenant l'évaluation et des recommandations issues des examens, et présente le rapport au Groupe permanent de l'AIE sur les questions urgentes (SEQ). Le pays examiné est invité par le SEQ à accepter les recommandations issues de l'examen. Chaque examen comprend une évaluation des mesures prises par le pays pour tenir compte des recommandations de l'examen précédent. Contrairement aux rapports sur les IDR, le rapport sur les Exercices ConvEx n'est pas rendu public.

Le [Système de contrôle](#) de l'OIT facilite le suivi de la mise en œuvre de ses instruments dans les pays membres, et identifie les domaines dans lesquels ils pourraient être mieux appliqués. Ce système est un exemple des pratiques des organisations internationales où les informations communiquées par un organisme tiers sont utilisées à des fins de suivi de la mise en œuvre. Les commentaires des organisations nationales et internationales d'employeurs et de travailleurs sur l'application des Conventions ratifiées, sont pris en compte par les organes de contrôle réguliers de l'OIT. Le processus de contrôle comprend une évaluation du cadre légal, un examen tripartite (membres, employeurs, travailleurs) et, le cas échéant, un contact direct et un appui technique aux pays membres, étant donné

que seuls le dialogue, l'encouragement, les conseils et l'assistance sont susceptibles de garantir une mise en œuvre optimale.

**L'Organisation internationale des commissions de valeur (OICV)** procède à des évaluations de la mise en œuvre sous la forme d'[évaluations par thème](#) (OICV, 2019<sup>[27]</sup>), visant principalement à inciter les membres qui n'ont pas appliqué les orientations à prendre des mesures à cette fin. Cela passe par l'amélioration de la compréhension de l'importance des différences d'approche relevées et des mesures qui pourraient être développées pour travailler avec ces différences, identifier des exemples de meilleures (ou bonnes) pratiques en matière de mise en œuvre des Principes et Normes de l'OICV pour aider les autres pays membres de l'OICV à les mettre en œuvre, et cibler les domaines dans lesquels les Principes et Normes de l'OICV peuvent nécessiter une révision ou des travaux supplémentaires par l'OICV.

Le [processus d'examen par les pairs](#) (OCDE, 2020<sup>[28]</sup>) de **l'Organisation de coopération et de développement économiques (l'OCDE)** dans le cadre de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (Convention sur la lutte contre la corruption), vise à assurer le suivi et à promouvoir la pleine application de la Convention. Un Groupe de travail sur la corruption s'acquitte de ce mandat qui est visé à l'Article 12 de la Convention. Les examens par les pairs se font en quatre étapes distinctes. La première étape évalue le caractère adéquat du cadre légal d'un pays pour lutter contre la corruption et mettre en œuvre la Convention. La deuxième étape évalue si le pays applique en pratique la législation. Au cours de la troisième étape, l'évaluation est axée sur l'application, les questions transversales et les recommandations de la deuxième étape qui n'ont pas été mises en œuvre. Enfin, la quatrième étape met en avant les questions d'application et les questions transversales adaptées aux besoins spécifiques des pays ainsi que les recommandations de la troisième étape qui n'ont pas été mises en œuvre. Chaque évaluation conduit à un rapport publié comprenant des recommandations d'amélioration pour le pays couvert par l'évaluation. Un processus de suivi après chaque évaluation permet d'évaluer la mise en œuvre par le pays des recommandations du Groupe de travail. Le processus d'examen par les pairs a amené les parties à promulguer une loi pour la mise en œuvre de la Convention et à améliorer l'application de cette loi.

Source : Encadré élaboré par l'auteur à partir des modèles de pratiques des organisations internationales et de l'enquête sur les organisations internationales de 2018.

### ***Difficultés en matière de mise en œuvre rencontrées par les organisations internationales***

Pour encourager la mise en œuvre, les organisations internationales et en particulier les organisations intergouvernementales (OIG) ont généralement **des objectifs ambitieux en matière de gouvernance mais dispose d'une capacité de gouvernance limitée**. Les OIG ont notamment des objectifs vastes et ambitieux, comme contenir le recours à la violence, soutenir la santé humaine et animale, faciliter le libre-échange, faire progresser le développement économique, lutter contre le crime organisé, promouvoir les droits de l'homme, améliorer les normes du travail, défendre la biodiversité et fournir des secours après des catastrophes naturelles et des conflits armés. Pourtant, leur capacité à poursuivre ces objectifs est soumise à des mandats restrictifs, à une surveillance étroite par les pays membres et à des ressources financières et administratives limitées. En bref, les OIG n'ont souvent pas les capacités nécessaires de jouer le rôle qui leur a été théoriquement assigné (Abbott et al., 2015<sup>[29]</sup>).

**Capacité du Secrétariat des organisations internationales** – – ressources humaines, compétences, infrastructure informatique et financement ont un impact sur le choix et le développement des mécanismes de mise en œuvre. Pour certaines organisations internationales, le développement de mécanismes de

mise en œuvre peut nécessiter la recherche d'un financement extrabudgétaire auprès de donateurs institutionnels ou privés. Les organisations internationales doivent être inventives en développant des mesures efficaces qui réduisent les risques.

Les organisations internationales ont **des difficultés à collecter des données sur la mise en œuvre**, notamment en ce qui concerne les instruments non contraignants. Lorsque les organisations internationales parviennent à collecter de telles données, leur secrétariat doit investir des ressources pour le « nettoyage », la normalisation et le rassemblement des données dans des ensembles de données comparables.

En outre, il n'est **pas facile d'utiliser les données sur la mise en œuvre** en employant une méthode appropriée. L'utilisation efficace de ces données sur la mise en œuvre pour améliorer la pertinence des instruments internationaux et identifier les aspects à améliorer nécessite une vision holistique et une planification stratégique importante, qui nécessitent à leur tour des ressources humaines, informatiques et financières. Par conséquent, il y a un hiatus entre les données collectées et le processus de réglementation en soi.

**La richesse des informations sur la mise en œuvre n'est pas systématiquement mise à la disposition du public**, ce qui ne permet pas de donner une pleine visibilité à l'utilisation des Instruments internationaux. La moitié des organisations internationales interrogées dans le cadre de l'enquête ont déclaré avoir mis en ligne des informations sur la communication de données (l'enquête sur les organisations internationales de 2018) (OCDE, 2019<sup>[2]</sup>).

### ***Comment les pratiques innovantes et les nouvelles technologies peuvent appuyer différents outils***

Les grandes quantités de données qualitatives collectées par les organisations internationales sont souvent sous-exploitées et considérées comme de simples textes/ rapports qualitatifs individuels plutôt que comme une contribution aux objectifs plus larges. Cependant, ces textes sur la mise en œuvre et sur d'autres activités des organisations internationales contiennent souvent une mine d'informations et de détails qui pourraient devenir accessibles grâce à des méthodes d'exploration de texte et d'apprentissage automatique. **L'utilisation de l'analyse des méga-données et de l'apprentissage automatique** pourrait être envisagée par les organisations internationales.

Certaines organisations internationales ont adopté **une approche globale pour améliorer la mise en œuvre**, prévoyant des étapes successives et des éléments constitutifs pour recueillir des données sur la mise en œuvre, rendre ces informations disponibles, analyser et utiliser ces données pour contribuer au processus d'élaboration des règles. (OCDE, 2020<sup>[3]</sup>)

**Des bases de données virtuelles et complètes sur la mise en œuvre** peuvent aider à rendre les informations sur la mise en œuvre plus efficaces et utilisables, pour permettre aux pays membres d'identifier le niveau de mise en œuvre des autres membres et d'échanger leurs expériences, ou pour permettre aux secrétariats des organisations internationales de suivre les tendances générales en matière de mise en œuvre et de tirer des enseignements pour l'élaboration des règles pertinentes.

**En réponse à la crise liée à la COVID-19, un certain nombre d'organisations internationales a réagi en adaptant les instruments ou en fournissant des instruments spécifiques pour faciliter leur mise en œuvre par les pays membres** (OCDE, 2020<sup>[30]</sup>). Par exemple, l'Agence mondiale antidopage (AMA) a pris des mesures normatives pour adapter la mise en œuvre du Code mondial antidopage aux exigences sanitaires actuelles, tandis que l'Organisation mondiale des douanes (OMD) et l'OMS ont élaboré des documents d'orientation spécifiques pour faciliter la circulation transfrontalière des médicaments prioritaires et autres produits essentiels. De même, l'IAF a créé un Groupe de travail sur la COVID-19 pour l'élaboration et la publication des questions fréquemment posées pour aider les organismes d'accréditation à continuer de fonctionner dans le contexte du COVID-19 et éviter des contradictions avec les instruments

internationaux pertinents et/ ou d'autres documents normatifs. L'OCDE s'est efforcée de mettre en évidence la pertinence de ses instruments juridiques pour une réponse et une reprise efficaces face à la crise de la COVID-19 en fournissant des références spécifiques dans son Recueil des instruments juridiques accessible au public (OCDE, 2020<sup>[31]</sup>), et en élaborant des notes thématiques de manière continue sur les réponses de politiques à la pandémie de la COVID-19 (OCDE, 2021<sup>[32]</sup>). Le SIECA a mis en place un ensemble de [Directives en matière de biosécurité](#) (SIECA, 2020<sup>[33]</sup>) pour le secteur des transports terrestres d'Amérique centrale. Ces directives comprennent un protocole de biosécurité et prévoient des procédures coordonnées entre les pays participants pour éviter la propagation de la COVID-19 et garantir la fluidité des échanges terrestres transfrontaliers.

À l'avenir, il sera essentiel d'évaluer l'efficacité des différentes réponses des organisations internationales à la crise, d'identifier les changements et les innovations qui pourraient rester en place après la crise, de réviser les instruments si nécessaire et de tirer des enseignements pour les crises à venir. À titre d'exemple, l'Organisation mondiale de la santé animale (organisations internationales) prévoit déjà un « examen après action » du système d'enregistrement des incidents.

### Encadré 2.7. L'Observatoire de l'OIE : une approche globale en matière de mise en œuvre

L'[Observatoire de l'Organisation mondiale de la santé animale \(OIE\)](#), qui est actuellement en cours d'élaboration, devrait fournir un mécanisme continu et systématique d'observation et d'analyse des pratiques des pays membres en matière de mise en œuvre des normes internationales de l'OIE, grâce au développement d'une approche basée sur les données dans l'ensemble de l'organisation. Il a l'intention de s'appuyer sur, de relier et de profiter des forces combinées des différents mécanismes de collecte de données existants à l'intérieur et à l'extérieur de l'OIE. Les données collectées et analysées par l'Observatoire de l'OIE permettraient une meilleure compréhension de la manière dont les normes de l'OIE sont mises en œuvre, des principales tendances mondiales et des défis communs auxquels sont confrontés les pays membres de l'OIE. À cet effet, il est envisagé que l'Observatoire de l'OIE produise des rapports analytiques qui devraient permettre à l'OIE :

- d'adapter les activités de renforcement des capacités aux besoins identifiés et par l'échange de pratiques (apprentissage entre pairs) ;
- d'améliorer le processus d'établissement des normes de l'OIE par une évaluation fondée sur des données probantes de l'utilisation des normes de l'OIE ;
- d'améliorer l'accessibilité et la visibilité des données destinées à la fois aux pays membres de l'OIE et aux autres parties prenantes.

Pris dans son ensemble, l'Observatoire de l'OIE vise à mettre en évidence la nature interdépendante et mutuellement complémentaire des mécanismes utilisés par les organisations internationales pour aider à la mise en œuvre de leurs instruments, et à souligner la diversité interne de ces mécanismes. Le principal objectif du projet est le suivi de la mise en œuvre des instruments. La mise à profit de plusieurs approches de suivi à travers cet Observatoire et l'utilisation de ces approches à plusieurs fins interdépendantes capitalise sur leurs avantages respectifs, tout en réduisant les difficultés associés à une approche plus unidimensionnelle.

Source : (OCDE, 2020<sup>[33]</sup>), Encadré élaboré par l'auteur à partir des modèles de pratiques des organisations internationales.

### Encadré 2.8. L'utilisation de bases de données pour mettre en évidence et soutenir les efforts de mise en œuvre

La [base de données des Résolutions et Recommandations de l'UICN](#) (UICN, 2020<sup>[34]</sup>) s'ajoute à la série d'instruments et est complétée par une série de rapports intérimaires signalant les membres et les non-membres ayant adopté l'instrument, donnant un bref aperçu des mesures adoptées pour faciliter sa mise en œuvre, ses résultats et réalisations concrètes, les difficultés et obstacles à la mise en œuvre de l'instrument et les réformes proposées pour y remédier. Des rapports d'activité sont par ailleurs présentés individuellement par les adhérents rendant compte de leurs efforts de mise en œuvre.

La [base de données CLOUT du Secrétariat de la CNUDCI](#) (CNUDCI, 2020<sup>[35]</sup>) a pour principal objectif de faciliter l'interprétation et l'application des textes élaborés par la CNUDCI, en permettant aux juges et arbitres de prendre en considération l'origine internationale des textes et la nécessité de promouvoir leur application uniforme. L'accès aux décisions judiciaires et sentences arbitrales déjà rendues par les différentes juridictions qui ont adhéré ou mis en œuvre un texte de la CNUDCI est un outil utile. La base de données comprend à ce jour 1 857 décisions judiciaires et sentences arbitrales rendues par 71 juridictions. Un réseau de correspondants nationaux est chargé d'effectuer une recherche sur la jurisprudence nationale et de préparer des extraits à publier sur CLOUT. En outre, un Comité de pilotage CLOUT établit et maintient des partenariats avec les parties prenantes concernées pour les sensibiliser aux textes de la CNUDCI et promouvoir leur utilisation. Un [guide de l'utilisateur](#) spécifique facilite la mise en œuvre efficace de la base de données CLOUT et comprend la définition du cadre et de l'objectif du système d'information, la structure des extraits et des demandes, la terminologie utilisée dans la base de données et une liste de contrôle pour la rédaction des documents à inclure dans la base de données.

Les [Examens des politiques commerciales \(EPC\)](#) de l'OMC (OMC, 2020<sup>[36]</sup>) comprennent un rapport détaillé rédigé séparément par la Division de l'examen des politiques commerciales, un organe technique au sein du Secrétariat de l'OMC. Ils sont rassemblés dans une base de données en ligne et présentés par ordre chronologique. Elle permet une recherche par pays, par numéro de code, par texte intégral ou encore par date du document. La base de données comprend une vaste sélection de publications, notamment les EPC publiés par le Secrétariat de l'OMC, la déclaration d'orientation du gouvernement du pays membre examiné, le compte rendu de la réunion au cours de laquelle l'EPC a été présenté, les questions et réponses des autres membres de l'OMC présents et les communiqués de presse pour chaque EPC

Source : Encadré élaboré par l'auteur à partir des modèles de pratique des organisations internationales, l'enquête sur les organisations internationales de 2018.

### Encadré 2.9. Mécanismes d'assistance numérique utilisés par les organisations internationales

La [Plateforme d'apprentissage en ligne de l'OIML sur la métrologie légale](#) offre un moyen accessible, complet et interactif de comprendre la mise en œuvre de nombreuses activités de métrologie légale communes. À l'aide de cours en ligne, de matériel de formation et d'informations complémentaires sur les ateliers et événements précédents, l'organisation cherche à mieux faire connaître les concepts et la terminologie de base de la métrologie, le rôle de la métrologie légale pour le commerce, la santé, la médecine et la protection de l'environnement, les réglementations de la métrologie légale en Europe et dans d'autres régions et le Système de certification de l'OIML. La plateforme a été développée par le

Système de métrologie intra-africain (AFRIMETS), l'Organisation régionale de la CARICOM pour les normes et la qualité (CROSQ) et l'Organisation internationale de métrologie légale (OIML) et facilitée par le programme TBT ACP-UE. Elle a été financée par l'Union européenne à la demande du groupe des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (Groupe ACP). Cette mise en commun de ressources et d'expertise illustre la manière dont les organisations internationales peuvent travailler avec leurs pays membres pour transférer des connaissances, faire progresser la mise en œuvre et renforcer la collaboration.

Source : (OIML, 2020<sup>[37]</sup>).

## Références

- Abbott, K. et al. (2015), *International organizations as orchestrators*, Cambridge University Press, <http://dx.doi.org/10.1017/cbo9781139979696>. [29]
- AIE (1979), *Emergency Response Reviews (ERRs)*, <https://www.iea.org/reports/energy-supply-security-the-emergency-response-of-iea-countries-2014>. [26]
- AIE (1976), *Emergency Response Exercises*, <https://www.iea.org/areas-of-work/ensuring-energy-security/emergency-response-exercises>. [5]
- AMA (2020), *Conformité au Code*, <https://www.wada-ama.org/fr/conformite-au-code>. [19]
- ASTM International (2005), *Corporate Communications Department*, [https://www.astm.org/SNEWS/AUGUST\\_2005/schindler\\_aug05.html](https://www.astm.org/SNEWS/AUGUST_2005/schindler_aug05.html). [11]
- BIPM (2016), *Programme de renforcement des capacités et de transfert des connaissances (CBKT)*, <https://www.bipm.org/fr/committees/cb/cbkt>. [4]
- BIPM/OIML (2021), *Journée mondiale de la métrologie*, [https://www.worldmetrologyday.org/press\\_release\\_french.html](https://www.worldmetrologyday.org/press_release_french.html). [12]
- CCNUCC (2021), *International Assessment and Review*, <https://unfccc.int/process-and-meetings/transparency-and-reporting/reporting-and-review-under-the-convention/national-communications-and-biennial-reports-annex-i-parties/international-assessment-and-review-process/international-assessment-and-review>. [24]
- CCNUCC (2020), *Compliance Committee*, <https://unfccc.int/Compliance-Committee-CC>. [23]
- CCNUCC (2019), *Climate Law and Governance Initiative*, <http://www.climatelawgovernance.org/>. [8]
- CCNUCC (2012), *UN Alliance on Climate Change*, <https://unfccc.int/topics/education-and-outreach/focal-points-and-partnerships/un-alliance-on-climate-change-education--training-and-public-awareness>. [17]
- CITES (2020), *Exigences en matière de rapports - Rapport annuel*, [https://cites.org/fra/imp/reporting\\_requirements/annual\\_report](https://cites.org/fra/imp/reporting_requirements/annual_report). [25]
- CNUDCI (2020), *Base de données du Recueil de jurisprudence (CLOUT)*, [https://uncitral.un.org/fr/case\\_law](https://uncitral.un.org/fr/case_law). [35]

- Combacau, J. and S. Sur (2016), *Droit international public*, LGDJ-Lextenso, [1]  
<https://www.lgdj.fr/droit-international-public-9782275045092.html> (accessed on 12 September 2018).
- IFAC (2019), *Approach to Advancing Accountancy Education at the Global Level*, [7]  
[https://www.youtube.com/watch?v=2vfOIORv6hQ&ab\\_channel=InternationalFederationofAccountants%28IFAC%29](https://www.youtube.com/watch?v=2vfOIORv6hQ&ab_channel=InternationalFederationofAccountants%28IFAC%29).
- IFRC (2011), *Organisational Capacity Assessment and Certification (OCAC)*, [6]  
<https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2019/05/Overview-of-Key-Assessment-Tools.pdf>.
- ILAC (2020), *ILAC Promotional Brochures*, <https://ilac.org/publications-and-resources/ilac-promotional-brochures/>. [14]
- ISO (2020), *ISO Dossier médias*, <https://www.iso.org/fr/media-kit.html>. [15]
- ISO (2004), *Code d'éthique de l'ISO*, [16]  
[https://www.iso.org/files/live/sites/isooorg/files/archive/pdf/fr/codeethics\\_2004-fr.pdf](https://www.iso.org/files/live/sites/isooorg/files/archive/pdf/fr/codeethics_2004-fr.pdf).
- OCDE (2021), *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19)*, [32]  
<https://www.oecd.org/coronavirus/fr/policy-responses> (accessed on 25 March 2021).
- OCDE (2020), *International organisations in the context of COVID-19: adapting rulemaking for timely, evidence-based and effective international solutions in a global crisis*, [30]  
<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Summary-Note-COVID-19%20webinars.pdf>  
 (accessed on 19 October 2020).
- OCDE (2020), *OECD Study on the World Organisation for Animal Health (OIE) Observatory: Strengthening the Implementation of International Standards*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/c88edbcd-en>. [3]
- OCDE (2020), *Recueil des instruments juridiques de l'OCDE*, [31]  
<https://legalinstruments.oecd.org/fr/> (accessed on 21 October 2020).
- OCDE (2020), *Suivi des pays de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption*, [28]  
<https://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/suividespaysdelaconventiondelocdesurlaluttecontrelacorruption.htm>.
- OCDE (2019), *The Contribution of International Organisations to a Rule-Based International System: Key Results from the Partnership of International Organisations for Effective Rulemaking*, Éditions OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/IO-Rule-Based%20System.pdf>. [2]
- OICV (2019), *Thematic Review on Suitability Requirements with respect to the Distribution of Complex Financial Products*, <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD638.pdf>. [27]
- OIML (2020), *Plateforme d'apprentissage en ligne sur la métrologie légale*, [37]  
[https://www.oiml.org/fr/structure/ceems/plateforme-dapprentissage-en-ligne?set\\_language=fr](https://www.oiml.org/fr/structure/ceems/plateforme-dapprentissage-en-ligne?set_language=fr).
- OIT (1926), *Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail*, [20]  
<https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/conference-committee-on-the-application-of-standards/lang--fr/index.htm>.

- OMC (2020), *Examens des politiques commerciales - Liste des examens*, [36]  
[https://www.wto.org/french/tratop\\_f/tp\\_r\\_f/tp\\_rep\\_f.htm](https://www.wto.org/french/tratop_f/tp_r_f/tp_rep_f.htm).
- OMD (2014), *WCO Mercator Programme: A Strategic Initiative to Support Trade Facilitation*, [9]  
<http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/wto-atf/mercator-programme/councilwco-mercator-programme.pdf?la=en>.
- OMPI (2020), *Assistance technique aux États membres*, [10]  
[https://www.wipo.int/cooperation/fr/technical\\_assistance/index.html](https://www.wipo.int/cooperation/fr/technical_assistance/index.html).
- OZONE (1990), *Protocole de Montréal Annexe III : Procédure applicable en cas de non-respect*, [22]  
<https://ozone.unep.org/meetings/second-meeting-parties-montreal-protocol/decisions/annex-iii-non-compliance-procedure>.
- PIC/S (2020), *PIC/S Compliance Programme*, <https://picscheme.org/en/activites-compliance>. [18]
- RIC (2018), *Groupe de travail en charge de la sensibilisation*, [13]  
<https://www.internationalcompetitionnetwork.org/working-groups/advocacy/>.
- SIECA (2020), *Directives de biosécurité*, <https://www.sieca.int/index.php/lineamientos-bioseguridad-sector-transporte-terrestre-ca/>. [33]
- SIECA (2006), *Central American Trade Dispute Settlement Mechanism*, [21]  
<https://www.sieca.int/index.php/economic-integration/economic-integration/dispute-settlement/?lang=en>.
- UICN (2020), *Plateforme des Résolutions et Recommandations de l'UICN*, [34]  
<https://portals.iucn.org/library/fr/resrec/search>.

# 3

## Développer la culture de l'évaluation des instruments internationaux

---

Ce chapitre présente l'éventail des pratiques d'évaluation utilisées par les organisations internationales. Les OI évaluent principalement des instruments individuels plutôt que des sous-ensembles ou le stock global, mènent des évaluations *ex post* plutôt qu'*ex ante*, et évaluent la mise en œuvre plus souvent que l'impact. Il existe un engagement de plus en plus répandu en faveur de l'amélioration de l'évaluation parmi les OI. Cela se reflète par une série de principes clés, qui visent à institutionnaliser, développer et guider les activités d'évaluation, tout en élargissant leur portée, ainsi qu'en publiant et en agissant de manière transparente leurs résultats. Mener une évaluation peut nécessiter beaucoup de ressources, être méthodologiquement difficile et politiquement sensible. Les OI adoptent des mesures innovantes pour surmonter ces obstacles, notamment en renforçant l'interface avec leurs membres et en déployant les technologies numériques et les sources d'information.

---

## Introduction

L'évaluation des instruments internationaux peut fournir de précieuses informations sur leur mise en œuvre et leurs impacts. Elle améliore *in fine* le processus d'élaboration des normes internationales, et ce à plusieurs niveaux : elle accroît la qualité des instruments internationaux et constitue un outil essentiel pour faire en sorte que ces derniers restent adaptés à leur finalité, c'est-à-dire qu'ils continuent à atteindre leurs objectifs et à répondre aux besoins de leurs groupes cibles. L'évaluation peut également contribuer à promouvoir l'adoption des instruments internationaux à plus grande échelle et à renforcer la confiance dans les OI et leurs pratiques.

« L'évaluation » dont il est question ici ne porte pas sur la qualité des dispositions des instruments internationaux (ce qui consisterait à déterminer s'ils établissent des règles claires et détaillées), mais plutôt sur leur efficacité, leur utilisation ou leur mise en œuvre, ou encore leurs effets. Cet examen implique souvent la collecte et l'analyse de données relatives aux instruments et notamment : les pratiques dont ils traitent, leurs utilisateurs (qui s'en sert, pourquoi et comment), les avantages et inconvénients (escomptés ou inattendus) de leur utilisation et le degré de réalisation de leurs objectifs dans la pratique. Les OI recueillent tout un éventail de données au sujet de leurs instruments et les informations ainsi générées sont fonction de la nature de chacun (voir chapitre 1).

Les OI ont de plus en plus à cœur de renforcer la culture de l'évaluation des instruments internationaux, bien qu'elles considèrent généralement celle-ci comme une entreprise ardue et grande consommatrice de ressources. En effet, même si les OI disposent de l'expertise et des ressources techniques nécessaires pour évaluer leurs instruments, ce ne sont pas elles qui détiennent les informations détaillées sur leur mise en œuvre et leurs impacts, ni la connaissance de leur cohérence avec les cadres réglementaires nationaux, mais les groupes cibles dans les différents pays (OCDE, 2016<sup>[1]</sup>). Les OI peuvent également rencontrer des difficultés d'ordre méthodologique, par exemple pour isoler et mesurer les effets de leurs instruments.

Cette partie du recueil entend guider les pratiques d'évaluation des OI en présentant les diverses approches possibles, ainsi que leurs avantages et les problèmes qu'elles posent. La discussion porte sur les évaluations menées par les OI elles-mêmes (les évaluations des instruments internationaux par d'autres organisations n'étant pas prises en compte)<sup>1</sup> et repose principalement sur les pratiques existantes des OI, recueillies dans le cadre du Partenariat des organisations internationales.

## Motivations

Les OI évaluent leurs instruments pour des raisons très diverses, et notamment pour accompagner leurs initiatives de promotion de ces derniers ou encourager leur mise en œuvre et leur utilisation, pour estimer les besoins d'assistance de leurs membres, apprécier les niveaux de conformité et intégrer les résultats des évaluations aux procédures de suivi (voir chapitre).

L'évaluation peut également contribuer à l'amélioration des instruments internationaux en mettant en avant les éléments à actualiser. De manière générale, elle peut aider les organismes qui établissent des règles au niveau international à faire le bilan des coûts et des avantages liés à leurs instruments (Parker and Kirkpatrick, 2012<sup>[2]</sup>). Elle facilite l'étude de la répartition de ces coûts et avantages et permet de déterminer si les bénéfices sont supérieurs aux coûts et s'il existe des différences d'impact selon les membres.

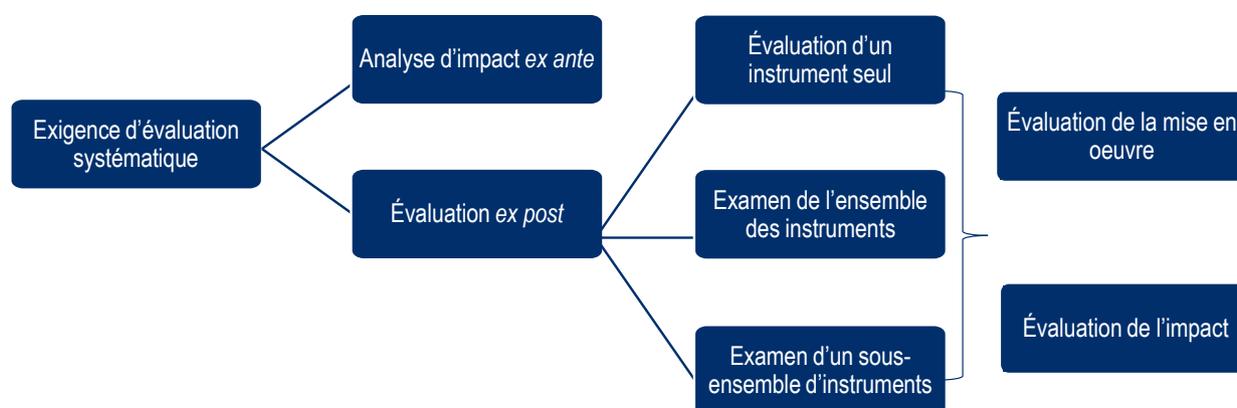
L'évaluation peut présenter encore plus d'avantages si elle est menée sur un ensemble ou sous-ensemble d'instruments et la coopération avec d'autres OI actives dans les domaines concernés peut enrichir ses résultats s'il existe des complémentarités entre les instruments.

Les analyses d'impact *ex ante* constituent un moyen de clarifier les objectifs et la fonction des instruments internationaux avant d'engager le processus d'élaboration des règles, au service de l'efficacité et de l'efficience. Elles incitent les responsables de l'élaboration des règles à étudier toutes les pistes possibles – y compris celle de l'inaction – en amont de l'adoption des instruments (OCDE, 2020<sup>[3]</sup>) et facilitent également à ce stade l'examen systématique des coûts et effets négatifs potentiels des instruments, en vue de leur éventuelle atténuation (OCDE, 2020<sup>[3]</sup>).

## Typologie : mécanismes d'évaluation

Cette partie recense les mécanismes existants en matière d'évaluation des instruments internationaux en prenant appui sur la typologie présentée dans la brochure (OCDE, 2019<sup>[4]</sup>) et les réponses à l'enquête de 2018. La typologie suivante permet au lecteur de se faire une idée des diverses formes d'évaluation mises en œuvre par les OI membres du Partenariat des OI. Elle est fournie à titre indicatif seulement et ne brosse donc pas nécessairement un panorama exhaustif des pratiques possibles.

### Graphique 3.1. Pratiques actuelles des organisations internationales en matière d'évaluation



Source : The Contribution of International Organisations to a Rule-Based International System, (OCDE, 2019<sup>[4]</sup>).

### Tableau 3.1. Pratiques actuelles des organisations internationales : tour d'horizon des avantages et des problèmes posés

|   | Description   | Avantages   | Problèmes posés  |
|---|---|---|--|
| Analyse d'impact <i>ex ante</i>   | Examen des incidences sociales, économiques et environnementales attendues des instruments avant leur adoption. | Orientation et planification stratégique, améliore l'allocation des ressources, permet d'anticiper les besoins en données et d'établir des points de référence pour le suivi <i>ex post</i> . | Recours à des estimations et projections, sensible aux incidences non prévues.   |
| Évaluation <i>ex post</i>   | Évaluation rétrospective des incidences des instruments internationaux.   | Boucle de rétroaction entre la mise en œuvre et l'élaboration de l'instrument, peut faire apparaître des problèmes de mise en œuvre qui n'avaient pas été anticipés.                          | Absence éventuelle de données sur la situation initiale, dépendance à l'égard d'agences extérieures pour l'obtention d'informations, peut se heurter à une résistance plus grande que l'évaluation prospective et consomme beaucoup de ressources. |
| Évaluation de l'utilisation ou de la mise en œuvre d'un instrument seul | Examen axé sur l'utilisation et la mise en application.   | Simplicité de la méthodologie, permet le suivi des besoins en matière d'assistance, favorise la   | Possibilités limitées d'exploitation dans le cadre des processus d'apprentissage de l'organisation.  |

|   | Description  | Avantages   | Problèmes posés  |
|---|--|---|--|
|   |  | conformité, enrichit le travail de promotion de l'instrument, consomme moins de ressources que l'évaluation d'impact. |  |
| Évaluation de l'impact d'un instrument seul | Analyse des résultats par rapport à un ensemble de critères, attention particulière portée à l'imputation et aux résultats/réalisations. | Rigueur méthodologique et crédibilité des données, processus d'apprentissage plus robuste.                            | Consommation importante de ressources, absence potentielle de mécanismes d'information/de contrôle pour mener ce type d'évaluation au niveau international, complexité de la méthodologie. |
| Examen de l'ensemble des instruments        | Évaluation du produit de la réglementation dans son ensemble.  | Prise en compte globale des instruments, orientation stratégique globale, inventaire des domaines non couverts.       | Consommation importante de ressources, manque de profondeur de l'analyse sur certains sujets.  |
| Examen d'un sous-ensemble d'instruments     | Évaluation de tout un éventail d'instruments dans un secteur, un domaine d'élaboration de règles ou une initiative donnée.               | Rend compte des interactions entre divers instruments et de leurs effets cumulés, limite les doubles emplois.         | Difficultés éventuelles d'imputation des résultats.  |

Source: établi par l'auteur à partir des informations communiquées par les OI.

## Principes fondamentaux de l'évaluation

Cette partie expose les principes fondamentaux qui peuvent aider les OI à améliorer leurs pratiques d'évaluation. Ils sont tirés de l'expérience d'un grand nombre d'OI et s'appuient sur les documents *Analyse d'impact de la réglementation* (OCDE, 2020<sup>[3]</sup>) et *Examiner la réglementation existante* (OCDE, 2020<sup>[5]</sup>) de la série des *Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire*, qui livrent une synthèse des pratiques nationales dans le domaine de l'évaluation de la législation et de la réglementation. Compte tenu de la diversité des OI et des types d'instruments normatifs qu'elles élaborent, ces principes ne seront pas nécessairement adaptés ou applicables à l'ensemble des OI. Celles qui le souhaitent pourront néanmoins y trouver une source d'inspiration et des orientations utiles pour développer leur culture de l'évaluation.

### 1. Institutionnalisation de l'évaluation des instruments

L'institutionnalisation de l'évaluation systématique des instruments normatifs élaborés par les OI est une mesure très utile pour s'assurer qu'ils demeurent pertinents. Son niveau de formalité peut varier – s'agissant de l'engagement en faveur de l'évaluation, elle pourrait par exemple se traduire par l'intégration des pratiques d'évaluation dans le règlement intérieur de l'OI ou la création d'un service à qui l'on confierait la réalisation des évaluations. Dans un cas comme dans l'autre, elle constitue une manifestation de la volonté des OI d'assurer l'amélioration continue de leurs instruments et de faire en sorte qu'ils restent adaptés à leur finalité.

Des processus d'évaluation clairement érigés en priorité, bien définis et accessibles (notamment sur la question de savoir qui est chargé de leur mise en œuvre et de leur supervision), peuvent contribuer à ancrer l'évaluation dans la culture et la pratique quotidiennes de l'organisation.

### 2. Des débuts à petite échelle et un développement progressif des pratiques d'évaluation

Les OI considèrent l'évaluation de leurs instruments comme une tâche ardue et délicate et ce, pour diverses raisons (voir partie 5). Il n'est d'ailleurs pas certain que tous les types d'instruments puissent être évalués avec succès. Si une catégorie d'instruments n'a jamais été soumise à évaluation, par exemple, et

en l'absence de pratiques optimales facilement identifiables, il peut être judicieux d'apprécier dans un premier temps « **l'évaluabilité** » de l'instrument en question, compte tenu de ses objectifs et de la manière dont il est mis en œuvre et par qui, pour déterminer si l'évaluation sera possible et/ou utile. La plupart du temps, la réponse sera « oui », mais l'objet et l'étendue de l'évaluation pourront varier.

Le premier niveau d'évaluation des instruments internationaux consiste à **examiner leur utilisation ou leur application** – qui les met en œuvre, pourquoi, où, quand et comment (voir chapitre 2). Cette approche présente un intérêt particulier pour les instruments non contraignants.

Les OI n'ayant souvent aucun contrôle sur la mise en œuvre de leurs instruments, notamment lorsque ceux-ci ne sont pas contraignants, l'évaluation de leur utilisation n'est pas toujours aisée et il peut être difficile de recueillir des données complètes. Cela dit, même des données partielles peuvent fournir des informations extrêmement utiles susceptibles de donner lieu à une révision des instruments internationaux – ou à leur retrait – et aider les OI à mieux cibler et planifier le soutien qu'elles apportent pour faciliter la mise en œuvre de leurs instruments (voir chapitre 2). Il est également possible d'évaluer l'utilisation d'instruments internationaux qui n'ont pas été assortis d'objectifs clairement mesurables lors de leur conception.

Le second niveau d'évaluation des instruments internationaux consiste à examiner leurs **incidences**. Il s'agit d'une entreprise beaucoup plus complexe que l'évaluation de l'utilisation, posant de sérieux défis liés à la disponibilité des données, à la difficulté d'établir une causalité (p. ex. la part des résultats observés attribuable à l'instrument de l'OI par rapport à d'autres facteurs comme l'environnement favorable et les actions complémentaires d'autres parties prenantes) et la durée parfois nécessaire jusqu'à ce que le travail normatif ait un impact<sup>2</sup>. C'est ce qui explique entre autres pourquoi les OI ont généralement moins d'expérience dans la conduite de ce type d'évaluations. Nombre d'entre elles en ont toutefois conscience et essaient de trouver des moyens d'évaluer non seulement l'utilisation, mais également l'impact de leurs instruments. Il existe un large éventail de pratiques et de méthodologies efficaces en la matière et certaines OI ont élaboré des documents d'orientation pour aider d'autres organisations à évaluer avec efficacité l'impact de leurs instruments<sup>3</sup>. Les OI pourraient aussi envisager une collaboration avec d'autres acteurs comme les milieux universitaires ou les ONG si elles ne disposent pas de l'expertise technique requise en interne (voir chapitre 4).

Une culture de l'évaluation ne se construit pas du jour au lendemain. En commençant par des évaluations de moindre envergure aux objectifs modestes, on pourrait obtenir des résultats intermédiaires et s'en servir pour accroître la confiance dans les processus d'évaluation au sein de l'OI, ce qui pourrait faire naître une volonté d'aller plus loin par la suite. Même des volumes réduits de données et des résultats limités issus d'évaluations menées à plus petite échelle peuvent mettre en évidence des effets très positifs et inciter davantage de parties prenantes à mettre en œuvre les instruments internationaux (voir chapitre 2).

### **3. Élaboration d'orientations pour les responsables de l'évaluation**

L'élaboration de documents d'orientation à l'intention des responsables de la planification ou de la conduite de l'évaluation contribuera à harmoniser les pratiques et à définir les attentes du point de vue de l'OI et de ses parties prenantes. L'adoption d'une approche commune revêt une importance particulière lorsque les évaluations sont menées de manière décentralisée (par exemple, par des membres ou des consultants externes et non par le Secrétariat de l'OI).

Les orientations pourraient notamment porter sur les points suivants :

- la définition des objectifs : comment fixer des objectifs concrets et réalisables et établir des critères d'évaluation clairs et mesurables.
- le choix des personnes qui procéderont à l'évaluation – aperçu des critères à remplir ou des qualifications requises pour entreprendre l'évaluation en question.

- les coûts de l'évaluation – veiller à ce que le coût du processus d'évaluation soit proportionné aux effets attendus de l'instrument international.
- l'évaluation comparative – lorsque cela est possible, envisager des analyses comparatives entre États.
- la participation des intéressés – assurer une consultation ouverte et effective avec les parties prenantes et ceux qui seront concernés ou probablement concernés.
- le recours aux technologies – réflexion sur les possibilités d'utilisation des technologies numériques pour accroître l'efficacité des processus d'évaluation et pour analyser ou collecter des données.
- l'exploitation des données – tirer parti de toutes les sources d'information disponibles et envisager le recours à des sources moins classiques comme les informations de source ouverte, les données satellitaires, de téléphonie mobile, des médias sociaux, etc.
- la confidentialité, l'impartialité et l'indépendance – réflexion sur les moyens de tenir compte de ces principes à toutes les étapes du processus d'évaluation.

#### **4. Définition des objectifs par rapport auxquels les instruments internationaux seront évalués**

Lorsque les instruments internationaux sont assortis d'objectifs clairement mesurables, ceux-ci constituent de précieux critères d'évaluation. Toutefois, si cette utilisation n'est pas envisageable ou n'apporte qu'une compréhension partielle de l'instrument, il sera important de fournir des descriptions qualitatives des impacts difficiles ou impossibles à quantifier, comme l'équité ou la justice. Selon la nature de l'instrument et le niveau d'évaluation prévu, les objectifs peuvent être spécifiques à un instrument donné ou s'appliquer à un ensemble ou à un type ou une classe d'instruments. Ils pourraient également être fixés ou modifiés par l'État ou par l'organisation qui met en œuvre l'instrument en fonction des circonstances locales.

En détaillant et en appliquant un processus rigoureux pour établir les objectifs des instruments internationaux – s'accompagnant par exemple de la collecte de données, d'études et de consultations avec les acteurs susceptibles d'être concernés par la mise en œuvre de l'instrument –, on peut contribuer à assurer la cohérence des objectifs entre les différents instruments d'une même OI. Cette façon de procéder permet également d'accroître la transparence du processus, voire de renforcer l'adhésion et la confiance accordée tant aux instruments eux-mêmes qu'aux pratiques d'évaluation qui se fonderont ensuite sur ces objectifs.

La définition d'objectifs doit faire partie du processus d'élaboration des instruments normatifs des OI (voir chapitre 1). Lorsque cela est possible, elle devrait être intégrée à la pratique plus générale d'établissement des objectifs et d'analyse d'impact *ex ante* (OCDE, 2020<sup>[3]</sup>)<sup>4</sup>.

Avant d'élaborer un instrument, les OI ont en général la possibilité d'examiner les différentes options qui s'offrent à elles pour atteindre les objectifs fixés, ainsi que les effets de l'inaction. Elles devraient recueillir les données disponibles et faire appel à l'expertise scientifique et aux contributions des parties prenantes pour analyser l'ensemble des coûts et avantages potentiels (directs et indirects) de la mise en œuvre de l'instrument envisagé. Les résultats de cette analyse peuvent aider à améliorer le projet d'instrument, et leur communication au public (si possible) peut accroître la confiance dans les instruments internationaux ou, plus généralement, dans la culture de l'OI en matière d'évaluation, ainsi que l'adhésion des parties prenantes à ces derniers<sup>5</sup>.

## **5. Promouvoir l'évaluation de l'ensemble des instruments ou de sous-ensembles d'instruments**

Les OI devraient envisager d'évaluer leurs instruments autrement qu'un par un. L'évaluation d'un sous-ensemble d'instruments ou de l'ensemble des instruments internationaux peut donner une orientation stratégique plus prononcée aux pratiques des OI en établissant un inventaire précis des divers instruments appliqués et en fournissant des indications sur ceux qui fonctionnent mieux que d'autres (OCDE, 2020<sup>[5]</sup>).

Les OI peuvent commencer par examiner une série d'instruments dans un secteur, un domaine d'action ou une initiative donnés, avant d'étendre progressivement leur analyse à une plus grande variété d'instruments. Ce travail permettra de repérer les lacunes qu'il pourrait être nécessaire de combler au moyen de nouveaux instruments internationaux ainsi que les chevauchements ou doubles emplois entre les instruments existants.

## **6. Transparence des processus d'évaluation et des résultats de l'évaluation**

Il est important d'assurer le libre accès aux informations relatives aux processus d'évaluation et de diffuser en toute transparence les résultats des évaluations pour bâtir la confiance et montrer qu'il existe au sein de l'OI une solide culture de l'évaluation et de la responsabilité quant à ses instruments.

La consultation des principales parties prenantes à tous les stades du processus d'évaluation contribue pour beaucoup à la transparence et peut renforcer la crédibilité des résultats de l'évaluation (voir chapitre 4). Par ailleurs, la communication des projets de conclusions des exercices d'évaluation pour commentaires peut aider l'organe chargé de l'évaluation à consolider le corpus de données disponibles.

Les rapports d'évaluation devraient être diffusés aussi largement que possible, notamment au sein de l'OI et aux membres de l'OI, voire au grand public (sauf par exemple si cela pose des problèmes de protection ou de confidentialité des données pour les parties prenantes). La création d'un registre des résultats des évaluations passées (par exemple sur le site web de l'OI) peut être une solution. La transmission directe des rapports aux acteurs ayant participé au processus d'évaluation est également une bonne pratique (UNEG, 2014<sup>[6]</sup>).

## **7. Exploitation des résultats des évaluations**

Au-delà de l'exploitation des résultats des évaluations, il faudrait que l'OI puisse montrer comment elle-même, ses organes directeurs, ses membres ou d'autres parties prenantes se sont servis de ces résultats pour :

- Améliorer les instruments internationaux et/ou leur mise en œuvre, y compris pour combler les lacunes réglementaires dans l'ensemble d'instruments (voir chapitre 1).
- définir des actions complémentaires concernant d'autres pratiques de l'OI et recenser les éléments à intégrer dans le cycle décisionnel suivant de l'OI.
- déterminer quels sont, parmi les enseignements tirés du processus d'évaluation, ceux qui permettent d'améliorer ce processus (p. ex. amélioration des documents d'orientation, de la définition des objectifs ou de la communication des résultats).
- Faire reconnaître l'utilité des instruments internationaux (voir chapitre 2).

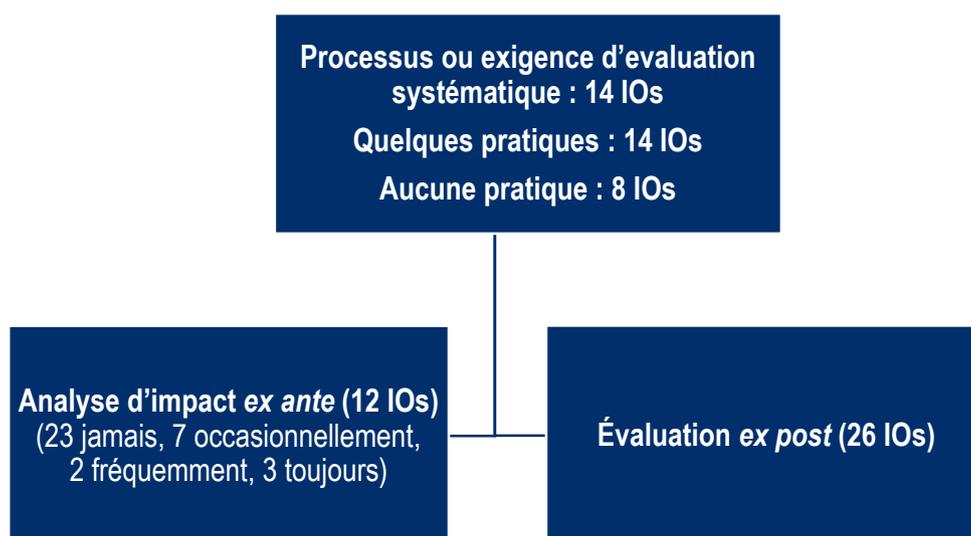
## État des lieux de l'évaluation des instruments internationaux

### Évolution des pratiques des OI en matière d'évaluation

#### *Recours aux pratiques d'évaluation*

Les OI ont moins souvent recours à l'évaluation qu'aux autres activités décrites dans le présent recueil, mais elles sont de plus en plus nombreuses à adopter des pratiques en la matière. Dans l'enquête menée par l'OCDE auprès des OI en 2018, la grande majorité d'entre elles (28 sur 36) ont dit avoir mis en place un mécanisme d'évaluation, sous une forme ou une autre. Sur ces 28 OI, quatorze ont affirmé avoir l'obligation de conduire des évaluations de manière systématique. Seules huit OI ont indiqué n'avoir aucune pratique d'évaluation (Graphique 3.2).

#### Graphique 3.2. Typologie et exemples de mécanismes d'évaluation normatifs



Note : Nombre d'OI mentionnant ce type de mécanismes sur 36 réponses.

Source : Enquête OI 2018.

Un examen des différentes catégories d'OI<sup>6</sup> montre clairement que ce sont les OIG à composition restreinte et fermée ou les secrétariats de conventions qui procèdent le plus fréquemment à des évaluations. Il s'agit probablement d'une question de formalisme des instruments utilisés (secrétariat des conventions) et de commodité de l'évaluation avec un nombre de membres limité (OIG « fermées »).

Lorsqu'elles se lancent dans l'évaluation, les OI se consacrent le plus souvent à **l'évaluation de l'utilisation ou de la mise en œuvre des instruments internationaux, plutôt qu'à l'évaluation de leurs effets** (OCDE, 2019<sup>[4]</sup>) (OCDE, 2016<sup>[1]</sup>). Plusieurs OI dont l'OIML et l'ISO disent examiner périodiquement, d'une manière ou d'une autre, l'utilisation ou la mise en œuvre de leurs instruments pour déterminer si ces derniers doivent être confirmés, révisés ou retirés. Le Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique (CDB) est un exemple d'OI qui réalise des évaluations d'impact, sous la forme d'examens obligatoires de l'efficacité de ses instruments (les protocoles). Cela étant, même si la pratique est relativement peu utilisée, les OI et leurs groupes cibles reconnaissent la nécessité d'examiner les effets des instruments pour déterminer s'ils restent pertinents ou doivent être révisés. C'est le constat qui est ressorti très nettement de la deuxième réunion des organisations internationales<sup>7</sup> et qui apparaît également dans les résultats de l'enquête de 2018.

Bien que toutes les **catégories d'instruments** soient évaluées, les résultats de l'enquête de 2018 montrent que les instruments le plus souvent examinés sont ceux que les OI qualifient de « normes ». Les normes *techniques* internationales, en particulier (p. ex. ASTM International, IEC, ISO) sont régulièrement évaluées pour assurer leur qualité, leur adéquation au marché et leur conformité avec l'état des connaissances du moment. Les évaluations de ce type ont souvent lieu de manière systématique et à une fréquence déterminée (p. ex. au moins tous les cinq ans). D'autres catégories d'instruments comme les conventions (p. ex. évaluation des six conventions culturelles par l'UNESCO) et même des instruments non contraignants (p. ex. mémorandums d'entente, etc.) font également l'objet d'évaluations, bien que moins fréquentes.

### *Institutionnalisation et gestion de l'évaluation*

Dans l'enquête de 2018, sur l'ensemble des OI ayant indiqué avoir adopté un mécanisme d'évaluation, la moitié ont fait de l'**évaluation une exigence systématique** pour leurs instruments. Les autres n'ont pas défini d'exigence générale d'évaluation, ce qui signifie qu'une partie seulement de leurs instruments est soumise à évaluation ou que les évaluations n'ont lieu que ponctuellement. L'obligation d'évaluation peut être inscrite par exemple dans des clauses spécifiques intégrées aux instruments eux-mêmes ou dans des règlements, lignes directrices ou termes de référence plus généraux (voir chapitre 1).

L'existence d'une **obligation de donner suite à l'évaluation** d'un instrument international dépend souvent du résultat de celle-ci. Si un instrument est « confirmé », par exemple, aucune action ne sera peut-être requise. En revanche, des mesures supplémentaires seront nécessaires si l'évaluation aboutit à une proposition de « révision » ou de « retrait » de l'instrument. Dans certains cas, les OI se contenteront de recommander une action plutôt que de l'imposer à leurs membres.

La **gestion des processus d'évaluation** est souvent une compétence partagée entre le Secrétariat de l'OI et ses membres. Les réponses à l'enquête montrent que cette responsabilité partagée est systématique dans certaines OI, tandis que dans d'autres, elle fait l'objet de décisions au cas par cas, pour chaque instrument.

Les **entités chargées de l'évaluation** sont, dans certaines OI, les comités techniques responsables du développement de l'instrument. Cela vaut notamment pour les organisations de normalisation. D'autres OI disposent d'un organe ou d'un service permanents dédiés à l'évaluation des instruments, par exemple une unité de gestion/chargée de la politique globale ou le service qui a élaboré l'instrument. La gestion de l'évaluation relève quelquefois de la responsabilité de groupes de travail ad hoc, de comités directeurs ou de conseils de la présidence. L'évaluation n'est sous-traitée à un organisme extérieur que dans de très rares cas.

#### **Encadré 3.1. Exemples d'évaluations systématiques menées par les OI**

L'**OCDE** intègre systématiquement dans ses instruments juridiques des clauses demandant à l'organe compétent de promouvoir la mise en œuvre et la diffusion de l'instrument et de veiller à ce qu'il reste pertinent, notamment en faisant rapport au comité directeur (« Conseil de l'OCDE ») cinq ans après son adoption. Ces dispositions chargent souvent l'organe compétent de consulter d'autres organes (au sein et en dehors de l'OCDE) et de servir d'enceinte d'échange d'informations et d'évaluation des progrès réalisés par rapport aux indicateurs de référence. La communication d'informations au comité directeur vise à évaluer l'utilité de l'instrument plutôt que la mise en œuvre de ce dernier par les Parties (OCDE, 2014<sup>[7]</sup>).

Le **mécanisme d'examen des normes (MEN)** de l'**OIT** (OIT, 2011<sup>[8]</sup>) a été mis en place pour s'assurer que l'organisation dispose d'un corpus de normes internationales du travail solide, clairement défini et

à jour. Le groupe de travail tripartite du MEN examine les normes et formule des recommandations sur a) leur statut, ce qui inclut les normes « à jour », les normes « devant être révisées », les normes « dépassées » et d'autres classifications éventuelles ; b) les lacunes dans la couverture, y compris celles nécessitant de nouvelles normes ; c) les mesures de suivi concrètes à adopter le cas échéant, assorties de délais de mise en œuvre.

Source : Synthèse établie par l'auteur sur la base des réponses à l'enquête OI 2018.

*Type d'évaluation (évaluation ex ante et ex post ; instrument unique/sous-ensemble/ensemble) et outil (manuel/enquête en ligne, outil analytique)*

Il existe une tendance marquée des OI à évaluer leurs instruments **ex post**, plutôt qu'**ex ante** (Graphique 3.2). Dans l'enquête de 2018, seules douze OI ont dit procéder à des analyses d'impact **ex ante** et parmi elles, la plupart ne le font pas régulièrement (trois seulement ont affirmé qu'elles réalisent systématiquement une évaluation **ex ante**, et deux qu'elles le font fréquemment). Lorsque l'évaluation a lieu **ex post**, elle porte généralement sur un instrument seul plutôt que sur l'ensemble des instruments (OCDE, 2016<sup>[11]</sup>). Nombre de processus d'évaluation **ex post** des OI sont assortis de délais, les dispositions des instruments imposant souvent un examen des instruments cinq ans après leur adoption.

### Encadré 3.2. Exemples de modalités d'évaluation **ex ante** appliquées par les OI

La Structure de l'arrangement de reconnaissance mutuelle de l'ILAC (Mutual Recognition Arrangement, MRA) et la procédure d'extension du champ de l'arrangement ILAC (ILAC - R6:05/2019) (ILAC, 2019<sup>[9]</sup>) établissent un cadre pour l'intégration d'activités d'évaluation de la conformité, de documents normatifs et de publications sectorielles dans le champ d'application du MRA de l'ILAC, instrument clé pour les organismes concernés. Ce processus comprend plusieurs étapes et commence par la formulation d'une proposition d'extension du champ de l'arrangement, qui est ensuite examinée et approuvée avant d'être développée concrètement et finalement lancée. L'extension peut être proposée par les associations d'organismes d'évaluation de la conformité (OEC), le secteur privé et les associations professionnelles, les autorités de régulation, les organismes de coopération régionale reconnus et les différents organismes d'accréditation. L'évaluation comporte un examen des éléments d'appréciation disponibles concernant la nécessité de couvrir un nouveau domaine, une analyse des conséquences d'une couverture incomplète, ainsi que le recueil d'avis et la conduite de consultations avec les parties concernées. Il en découle une approche globale de l'élaboration de normes internationales qui combine et met à profit les avantages simultanés de l'élaboration d'instruments (WG1), de la participation des intéressés (WG3) et de l'évaluation (W4), tout en améliorant les interactions entre l'ILAC et ses membres.

### Encadré 3.3. Exemples de modalités d'évaluation **ex ante** appliquées par les OI (suite)

En vertu de l'[Accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » au sein de l'Union européenne](#) (Commission européenne, 2016<sup>[10]</sup>), la **Commission européenne (CE)** exige la réalisation d'une analyse d'impact de ses propositions de réglementation ayant une incidence économique, environnementale ou importante dans l'UE. La Commission publie une analyse d'impact initiale qui expose le problème et

procède à une première évaluation des incidences attendues. À l'issue d'une consultation publique sur cette analyse d'impact initiale, la Commission mène une analyse d'impact complète de la réglementation, englobant une collecte de données et d'informations et des consultations publiques. Après examen des analyses d'impact par le Comité d'examen de la réglementation, une révision des projets de réglementation peut être nécessaire. Au niveau de la législation de l'Union, il est beaucoup plus probable qu'une analyse d'impact de la réglementation soit requise pour la transposition des directives de l'UE que pour servir de fondement à la position de négociation des différents États membres. Lorsque les États membres n'ont pas d'obligation formelle de mener une analyse d'impact de la réglementation durant la phase de négociation, ils s'appuient en général – mais pas de manière systématique – sur celles de la Commission européenne.

L'**Organisation maritime internationale (OMI)** soumet quelquefois sa réglementation à une [analyse d'impact ex ante](#) (OCDE, 2014<sup>[11]</sup>), notamment lorsqu'elle aborde des questions controversées ou complexes sur lesquelles il existe des divergences de vues. L'analyse des effets probables et potentiels des réglementations, ainsi que de leur étendue, permet de renforcer la légitimité des projets et de trouver un accord dans les domaines où des difficultés se présentent. L'organisation a ainsi publié diverses études de faisabilité et analyses d'impact portant sur des mécanismes de marché destinés à réduire les émissions de gaz à effet de serre des transports maritimes. Lors de l'examen de l'Indice nominal de rendement énergétique (*Energy Efficiency Design Index*, EEDI) et du Plan de gestion du rendement énergétique du navire (*Ship Energy Efficiency Management Plan*, SEEMP) avant leur adoption, il a été estimé dans les scénarios à hypothèse haute que l'application de ces instruments entraînerait à la fois une réduction des émissions globales de 330 millions de tonnes en moyenne (40 %) par an d'ici 2030 par rapport au *statu quo* et une hausse des économies dans le secteur du transport maritime de 310 milliards USD par an. On se situe ici à l'intersection entre différents aspects de la réglementation internationale, l'analyse d'impact *ex ante* pouvant être en même temps un élément central du processus d'élaboration des instruments, un mécanisme de promotion et de conformité et une forme d'évaluation (voir chapitres 1 et 2).

En vertu de la [Convention instituant une Organisation internationale de métrologie légale](#) (OIML, 1955<sup>[12]</sup>), tout nouveau projet, y compris l'élaboration de nouvelles normes internationales, fait l'objet d'un examen par l'**OIML** avant d'être soumis pour approbation. Cet examen porte sur un certain nombre d'éléments clés et notamment : les raisons qui ont conduit à proposer une publication de l'OIML dans le domaine en question, le champ d'application envisagé du projet de publication, les raisons d'une réglementation de cette catégorie d'instruments, des précisions concernant les pays qui réglementent déjà cette catégorie d'instruments ou ont exprimé leur intention de le faire, une description des travaux similaires en cours au sein d'autres organisations (s'il y a lieu) et les coordonnées des organismes de liaison potentiels. Dans les deux derniers cas, l'OIML adopte une approche intégrée de l'évaluation et de la coordination (voir chapitres 3 et 5). Cette forme de tour d'horizon peut élargir la base de connaissances et d'expertise contribuant à l'élaboration de nouveaux instruments, permettre une allocation efficace des ressources et limiter les doubles emplois inutiles. Ces éléments et d'autres sont passés en revue avant la présentation du projet aux États membres pour approbation.

Source : (OCDE, 2019<sup>[13]</sup>) ; (OCDE, 2014<sup>[11]</sup>) ; synthèse établie par l'auteur sur la base des réponses des OI à l'enquête de 2018 et des contributions reçues des OI.

Dans les organisations internationales qui pratiquent régulièrement l'évaluation, la forme d'examen la plus courante est l'analyse d'instruments seuls. D'après les résultats de l'enquête de 2018, deux OI sur trois évaluent l'utilisation, la mise en œuvre ou l'impact d'instruments pris individuellement. Dans ce groupe, les organisations internationales de normalisation privées se distinguent par le caractère méthodique de l'évaluation, son étendue et son format, ainsi que son intégration au développement des instruments (Encadré 3.4, voir chapitre 1). L'uniformité de cette pratique est un exemple de processus d'apprentissage

mutuel entre OI et ouvre de nouveaux espaces de coordination (voir chapitre 5). Au-delà de l'OCDE, les organisations intergouvernementales ne reproduisent pas ces formes d'évaluation. Il n'y a toutefois aucune raison institutionnelle impérative à cela et les organisations internationales pourraient envisager d'intégrer dans leurs instruments des exigences minimales similaires en matière d'évaluation.

### Encadré 3.4. L'examen systématique des normes : un modèle reproductible ?

La [procédure d'examen des normes ASTM](#) (<https://www.astm.org/>; et al., 2020<sup>[14]</sup>) consiste à soumettre toutes les normes à un examen complet par le sous-comité compétent, puis à un vote en vue de leur revalidation, de leur révision ou de leur retrait, dans les cinq ans après la validation la plus récente. Si une norme n'est pas revalidée au 31 décembre de la huitième année suivant la précédente date de validation, elle est retirée.

Toutes les normes internationales de l'IEC sont passées en revue conformément aux procédures de maintenance des livrables contenues dans les [Directives ISO/IEC Partie 1 + supplément IEC](#) (ISO/CEI, 2018<sup>[15]</sup>) qui guident et encadrent l'examen de toutes les publications de l'IEC pour définir leur utilisation acceptable et déterminer si des révisions ou amendements sont nécessaires. Les examens au titre de la maintenance des livrables sont régis par un ensemble d'indicateurs qui établissent la pertinence et l'application de la norme analysée. Ceux-ci incluent le degré d'adoption de la publication ou son adoption future sous la forme d'une norme nationale, son utilisation par les comités nationaux sans qu'elle soit adoptée à l'échelon national, ou pour des produits fabriqués ou utilisés conformément à la publication, la question de savoir si la réglementation nationale fait référence à la publication ou au document national fondé sur la publication, ainsi que les statistiques de ventes de l'IEC.

Grâce à son processus d'[examen systématique](#) (ISO, 2019<sup>[16]</sup>), l'ISO détermine si ses normes restent valables et sont utilisées au niveau international. Chaque norme est réexaminée au minimum tous les cinq ans, le comité responsable de la norme pouvant engager le processus plus tôt s'il le juge nécessaire. Si le comité n'intervient pas, le scrutin relatif à l'examen systématique est lancé automatiquement à l'échéance des cinq ans. Le formulaire de vote est envoyé à tous les membres de l'ISO et contient une série de questions sur l'utilisation de la norme dans le pays, son adoption nationale ou son utilisation dans la réglementation, ainsi que sa validité technique. Les organismes nationaux de normalisation examinent le document pour déterminer s'il est toujours valable ou s'il devrait être mis à jour ou retiré. L'ISO a publié des orientations spécifiques pour accompagner ce processus d'examen systématique<sup>1</sup>. Au-delà de sa fonction principale qui est de veiller à ce que l'ensemble de normes ISO reste pertinent et adapté à sa finalité, l'examen systématique permet également la collecte de données. Une partie des informations reçues est intégrée à la base de données ISO/IEC des adoptions nationales qui fournit des indications sur les normes qui ont été adoptées au niveau national – à l'identique ou sous une forme modifiée –, avec les numéros de référence nationaux. Elles forment une ressource essentielle pour suivre l'adoption des normes à l'échelle mondiale.

Dans le cadre du processus d'[examen des recommandations](#) (OCDE ; OIML, 2016<sup>[17]</sup>), les recommandations et documents de l'OIML sont passés en revue tous les cinq ans à compter de leur date de publication pour déterminer s'ils doivent être confirmés, révisés ou retirés. Les priorités de l'examen périodique des publications de l'OIML sont définies par le Conseil de la présidence et le Secrétariat de l'OIML en consultation avec le Comité de management de l'OIML-CS et approuvées par le Comité international de métrologie légale (CIML). Les publications hautement prioritaires sont soumises à un examen périodique tous les deux ans.

1. [www.iso.org/publication/PUB100413.html](http://www.iso.org/publication/PUB100413.html).

Source : (OCDE, 2021<sup>[18]</sup>) ; synthèse établie par l'auteur sur la base des modèles de pratiques des OI et des contributions ultérieures des OI.

L'évaluation d'instruments individuels s'étend aussi dans certains cas aux instruments clés ou fondateurs d'une organisation internationale. Les motivations d'une telle évaluation sont évidentes. Ces instruments définissant, inspirant et englobant tout un éventail d'activités de réglementation internationale de l'OI en question, savoir qu'ils sont adaptés à leur finalité est essentiel pour donner une crédibilité et une légitimité à l'organisation, démontrer l'efficacité de son action et promouvoir l'adoption de ses instruments à plus grande échelle. Outre les pratiques présentées dans l'Encadré 3.5, cette forme d'évaluation s'appliquerait également au MEN de l'OIT (Encadré 3.1), à l'examen du processus d'élaboration des normes de l'OCDE (Encadré 3.6), à l'examen des résolutions de l'UICN et à l'évaluation par l'UNESCO de ses conventions culturelles (Encadré 3.2), ainsi qu'aux procédures d'examen des normes mentionnées dans l'Encadré 3.4.

### Encadré 3.5. Examen des principaux instruments internationaux

L'[examen de l'arrangement de reconnaissance mutuelle du CIPM](#) (BIPM, 2016<sup>[19]</sup>) – l'un des instruments clés du BIPM – après plus de quinze ans d'existence, a apporté un éclairage sur ce qui fonctionnait bien et ce qui devait être amélioré dans sa mise en œuvre. L'objectif premier de cette évaluation était de faire en sorte que « *l'arrangement de reconnaissance mutuel (MRA) des étalons nationaux de mesure et des certificats d'étalonnage et de mesurage émis par les instituts nationaux de métrologie* » du Comité international des poids et mesures (CIPM) reste adapté à sa finalité et s'inscrive dans la durée. Cette initiative a donné lieu à plusieurs recommandations du groupe de travail sur la mise en œuvre et le fonctionnement du MRA du CIPM, notamment pour : gérer le niveau de participation aux comparaisons clés (KC), accroître la visibilité des services proposés par aptitudes en matière de mesures et d'étalonnages (CMC) dans la base de données des comparaisons-clés du BIPM, limiter la multiplication des CMC, renforcer l'efficacité des processus d'examen, encourager les États dont les systèmes de métrologie sont en cours de développement à devenir signataires du MRA et à y participer pleinement et les doter des moyens nécessaires à cette fin, améliorer la gouvernance de cet instrument et assurer l'application effective et sans retard des recommandations elles-mêmes.

L'[accord de reconnaissance mutuelle](#) de l'ILAC (ILAC, 2015<sup>[20]</sup>) (MRA ILAC) est un accord multilatéral qui favorise la cohérence entre accords et arrangements régionaux de reconnaissance et peut être considéré comme facilitant l'évaluation des décisions de l'ILAC en matière d'accréditation. Le MRA de l'ILAC établit un lien entre les MRA/MLA des organismes de coopération régionale reconnus. Dans le cadre de cet accord de reconnaissance mutuelle et sur la base de l'évaluation et de la reconnaissance par l'ILAC des MRA/MLA régionaux, l'ILAC délègue ses pouvoirs aux organismes de coopération régionale reconnus pour l'évaluation, la surveillance, la réévaluation et les décisions connexes relatives au statut de signataire des organismes d'accréditation membres à part entière de l'ILAC. Les organismes d'accréditation signataires du MRA ILAC ont été évalués par leurs pairs pour prouver leur compétence, dans le respect des exigences de l'ISO/IEC 17011 – Évaluation de la conformité. Les signataires du MRA de l'ILAC évaluent et accréditent ensuite les organismes d'évaluation de la conformité, parmi lesquels les laboratoires d'étalonnage (au moyen de l'ISO/IEC 17025), les laboratoires d'essais (ISO/IEC 17025), les laboratoires d'analyses médicales (ISO 15189), les organismes d'inspection (ISO/IEC 17020), les organisateurs de programmes d'essais d'aptitude (ISO/IEC 17043) et les producteurs de matériaux de référence (ISO 17034), conformément aux normes internationales applicables. L'intégration de l'ISO/IEC 17011 dans les processus d'évaluation par les pairs de l'ILAC est un point d'intersection entre les dimensions d'évaluation (WG4) et de coordination (WG5) de l'élaboration de la réglementation internationale. Cette démarche pourrait apporter plus de cohérence dans les procédures d'évaluation par les pairs. L'évaluation et l'accréditation des organismes d'évaluation de la conformité au moyen de normes internationales spécifiques dans divers secteurs (ISO/IEC 17025, ISO/IEC 17025, ISO 15189, ISO/IEC 17020, ISO/IEC 17043, ISO 17034)

sont d'autres illustrations de ce phénomène et montrent plus généralement la complémentarité entre l'ISO, l'ILAC et l'IEC.

Source : synthèse établie par l'auteur sur la base des modèles de pratiques des OI et des contributions ultérieures des OI.

Certaines OI affichent une ambition à l'échelle de l'organisation toute entière, d'évaluer les effets et la pertinence de leurs instruments et commencent à intensifier leurs efforts en la matière. Les enquêtes menées en 2015 et 2018 auprès des OI montrent que les évaluations de l'ensemble des instruments ne sont pas aussi fréquentes que les évaluations *ex post* d'instruments pris isolément. Cela dit, un certain nombre d'initiatives ont vu le jour ces dernières années et plusieurs organisations ont procédé récemment à un examen général de tous leurs instruments (Encadré 3.6).

### Encadré 3.6. Exemples d'examen par les OI de l'ensemble de leurs instruments ou d'un sous-ensemble thématique d'instruments

Le [Groupe directeur ad hoc chargé de réduire les prescriptions administratives \(SG-RAR\)](#) (OCDE, 2014<sup>[11]</sup>) de l'OMI a été constitué en 2011 pour passer en revue les prescriptions administratives des instruments obligatoires de l'organisation, en vue de formuler des recommandations sur la manière d'alléger les charges imposées par celles-ci. Cette initiative a donné lieu à un inventaire de ces prescriptions, qui en a recensé 560, ainsi qu'à un vaste processus de consultation publique.

De 2013 à 2019, l'**Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)** a mené une série d'évaluations de ses six conventions culturelles dans le cadre d'une [évaluation globale du travail normatif de l'UNESCO dans le domaine de la culture](#) (UNESCO, 2019<sup>[21]</sup>). L'objectif de ces évaluations était d'émettre des conclusions et des recommandations concernant la pertinence et l'efficacité du travail normatif en s'intéressant particulièrement à son impact sur la législation, les politiques et les stratégies des Parties des conventions. Les évaluations des conventions culturelles portaient plus précisément sur l'apport du travail normatif de l'UNESCO, dont le but est d'aider les États membres dans les processus : i) de ratification (ou d'adhésion/acceptation/approbation) des conventions ; ii) d'intégration des dispositions des conventions dans la législation, les politiques et les stratégies nationales/régionales (stade de l'élaboration des politiques), et iii) de mise en œuvre de la législation, des politiques et des stratégies au niveau national (stade de l'application des politiques). Toutes les évaluations du travail normatif de l'UNESCO ont été demandées par la Direction et intégrées aux plans d'évaluation du Bureau de l'évaluation publiés annuellement dans les rapports du Service d'évaluation et d'audit. Les évaluations ont conduit à la mise en place de cadres de résultats pour les conventions de 2003 et 2005, à la révision des mécanismes de présentation de rapports périodiques (Conventions de 1970, 2003 et 2005), à des stratégies de mobilisation des ressources pour les instruments, à l'amélioration des programmes de développement des capacités et des initiatives de communication relatifs aux différentes conventions, ainsi qu'à des changements dans les méthodes de travail des secrétariats des conventions.

En 2018, l'**UICN** a publié un examen de l'[Impact de ses résolutions sur les actions internationales en faveur de la conservation de la nature](#) (UICN, 2018<sup>[22]</sup>). Le principal objectif de ce rapport était de mettre en avant certains des effets et influences majeurs d'un sous-ensemble d'instruments de l'UICN – ses 1 305 résolutions – sur la conservation de la nature. Ces effets et influences ont été relevés dans quatre secteurs clés. En premier lieu, les résolutions servent à définir les priorités mondiales en matière de conservation. Sous les auspices de la Stratégie mondiale de conservation établie à Christchurch (Nouvelle-Zélande) en 1980, elles définissent le cadre de l'action nationale en matière de conservation, favorisent la coopération entre organismes publics, communautés rurales et secteur privé et appuient

un ensemble de programmes internationaux. Les résolutions servent également de base au développement du droit international de la conservation de la nature, notamment par l'élaboration d'instruments phares (et la création d'organisations internationales à part entière) comme la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITE) et la Convention sur la diversité biologique (CDB). Elles facilitent l'identification des nouveaux enjeux dans le domaine de la conservation de la nature, par exemple l'élimination progressive du concept de rendement durable maximum pour des espèces particulières et son remplacement par la gestion des écosystèmes, l'étude des interactions entre l'énergie et la conservation et le traitement de la question du commerce et de l'environnement, la conservation des ressources marines, la reconnaissance de l'importance croissante du secteur privé à la fois en termes de contribution et de réponse aux questions environnementales, ainsi que la protection des mangroves. Enfin, les résolutions soutiennent des actions spécifiques sur les espèces et les aires protégées, et notamment l'introduction de quotas relatifs aux espèces touchées par le commerce, la promotion de l'utilisation durable des ressources vivantes sauvages et l'établissement de la Liste des Nations Unies des parcs nationaux et réserves analogues.

En 2016, le Secrétaire Général de l'**OCDE** a lancé un examen du processus d'élaboration des normes à l'échelle de l'organisation C/MIN(2019)13 (OCDE, 2019<sup>[23]</sup>). La première phase de l'examen, au cours de laquelle les comités de substance de l'OCDE ont procédé entre autres à une analyse complète de tous les instruments juridiques de l'OCDE, a conduit à l'abrogation d'un premier ensemble de trente-deux instruments juridiques obsolètes. La deuxième phase, en cours, est consacrée à la mise en œuvre des plans d'action normatifs par les comités de substance (examen, révision ou suivi de la mise en œuvre de 134 instruments juridiques) et à l'étude de propositions d'abrogation ou d'élaboration de nouveaux instruments dans certains secteurs.

En cours d'élaboration par un groupe de travail spécialisé, le [mécanisme de mesure de la performance \(PMM\)](#) (OMD, 2020<sup>[24]</sup>) de l'**Organisation mondiale des douanes** (OMD) entend apporter un outil d'évaluation qui examinera à l'aide d'un ensemble d'indicateurs clés de performance (KPI), tant qualitatifs que quantitatifs, tous les domaines de compétence des douanes (perception de recettes, facilitation des échanges et compétitivité économique, contrôle, sécurité et protection de la société, etc.) pour évaluer et améliorer l'efficacité et l'efficience organisationnelles mais aussi pour déterminer le degré d'application des outils et conventions de l'OMD au service de la mobilisation de recettes et de la circulation libre et sécuritaire des personnes et des marchandises. Le PMM vise également à mesurer la performance des administrations des douanes pour développer la culture de l'évaluation de ses membres et contribuer à la définition de paramètres pour la planification stratégique et la prise de décisions fondée sur des données probantes. Pour garantir l'efficacité du processus d'élaboration du mécanisme, des consultations sont envisagées avec d'autres parties prenantes et notamment le groupe consultatif du secteur privé (PSCG), les milieux universitaires et les organisations internationales partenaires. Mettant à profit la participation de l'OMD aux travaux du partenariat des OI, l'élaboration du futur PMM de l'OMD adopte les principes d'une évaluation progressive et proportionnée présentés dans ce recueil et entend établir de manière prospective un cadre d'évaluation qui rattache la mise en œuvre, la connaissance et l'utilisation des principaux outils de l'OMD par les membres aux aspects pertinents de la performance organisationnelle des groupes cibles de l'OMD.

Source : Synthèse établie par l'auteur sur la base des modèles de pratiques des OI.

### ***Critères et indicateurs (qualitatifs et quantitatifs) à utiliser pour l'évaluation***

Il n'y a pas de **méthodologie communément ou fréquemment utilisée** par les OI pour mener des évaluations. Les méthodologies d'évaluation de l'impact restent embryonnaires et spécifiques à chaque OI, voire – souvent – aux différentes catégories d'instruments au sein de l'OI (Encadré 3.7) (OCDE, 2016<sup>[11]</sup>).

### Encadré 3.7. Enseignements à tirer des méthodologies d'évaluation appliquées par les OI

**CITES** : la [Résolution Conf.14.8 – examen périodique des espèces](#) (CITES, 2011<sup>[25]</sup>) définit un cadre méthodologique détaillé pour la conduite d'évaluations périodiques. Ce processus inclut l'établissement d'un calendrier pour l'examen, la sélection d'un sous-ensemble pratique d'espèces de flore ou de faune CITES pour analyse et la nomination de consultants qualifiés pour la réalisation de l'évaluation. Les résultats comprennent obligatoirement un résumé des données sur le commerce, l'état de conservation actuel du sujet concerné, y compris la catégorie UICN de l'espèce, l'inscription actuelle aux annexes CITES et la répartition géographique de l'espèce entre États. Ils peuvent servir de base à l'élaboration de recommandations en vue du changement de statut des espèces.

**IAF** : lorsqu'il procède à des évaluations, le **Forum international d'accréditation (IAF)** applique les [Exigences ISO/IEC 17011 – Évaluation de la conformité](#) (ISO/CEI, 2017<sup>[26]</sup>) et les [Lignes directrices ISO 19011 pour l'audit des systèmes de management](#) (ISO, 2018<sup>[27]</sup>). Les premières fournissent des orientations détaillées pour l'évaluation et l'accréditation des organismes d'évaluation de la conformité et les secondes, sur les principes de l'audit, le management d'un programme d'audit et l'évaluation de la compétence des personnes impliquées dans le processus d'audit des systèmes de management.

**ISO** : tous les ans au mois de juin, le [Bureau de gestion technique \(TMB\)](#) (ISO, 1986<sup>[28]</sup>) étudie l'ensemble des statistiques ayant trait au processus d'élaboration de normes, y compris celles relatives à l'examen des normes (p. ex. taux de réponse et pourcentage de réponses envoyées dans les délais). En cas de problème, le processus pourra être revu dans sa totalité ou en partie par le TMB ou le Groupe de maintenance des directives (DMT), chargé des directives ISO et du supplément (règles applicables au processus d'élaboration de normes). La DMT peut proposer des modifications des règles, qui doivent ensuite être approuvées par le TMB.

**OTIF** : le [projet de décision sur la veille et l'évaluation des instruments juridiques](#) (OTIF, 2019<sup>[29]</sup>), future procédure d'évaluation de l'OTIF, fixe un délai de trois ans avant le début du travail de veille et d'évaluation des résultats et répercussions de ses instruments juridiques, afin que celui-ci ait une utilité, demande à ses membres d'assurer l'envoi dans les temps d'informations exhaustives pour réaliser des évaluations efficaces et définit les sources de données qui pourraient être intégrées à l'évaluation (rapports, recherche universitaire, jurisprudence, sondages auprès des États membres, organisations régionales et/ou parties prenantes). Le projet de document précise également les différentes catégories de « parties prenantes » auxquelles les évaluateurs sont encouragés à faire appel – leur expérience, leurs compétences et leurs points de vue pouvant apporter des informations essentielles sur l'application pratique de la réglementation.

**OMD** : le futur [mécanisme de mesure de la performance \(PMM\)](#) (OMD, 2020<sup>[24]</sup>) de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) examinera à l'aide d'un ensemble d'indicateurs clés de performance (KPI), tant qualitatifs que quantitatifs, quatre aspects de la performance couvrant tous les domaines de compétence des douanes (perception de recettes, facilitation des échanges et compétitivité économique, exécution, sécurité et protection de la société, développement organisationnel, etc.) et l'application des principaux instruments et outils pertinents de l'OMD. Le PMM s'inscrira également dans une dynamique d'impact mondial en établissant une correspondance entre les résultats attendus et les Objectifs de développement durable (ODD), ce qui permettra de mettre en évidence la manière dont les compétences des douanes peuvent contribuer à un avenir durable.

Sur l'ensemble des OI ayant répondu à l'enquête de 2018, treize ont indiqué disposer d'**orientations écrites** en matière d'évaluation. Certaines OI ont élaboré leurs propres orientations ou politiques internes tandis que d'autres utilisent le Manuel du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (UNEG), groupe interinstitutions qui rassemble les unités chargées de l'évaluation dans le système des Nations Unies

(UNEG, 2014<sup>[6]</sup>). Parmi les autres sources d'orientations écrites sur l'évaluation, on peut citer la bibliothèque de documents de l'UNEG (qui inclut maintenant les lignes directrices pour l'évaluation en période de COVID-19) et le Manuel d'inspection et d'évaluation de la Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne des Nations Unies (OIOS-IED) (UNEG, 2021<sup>[30]</sup>) (UNEG, 2020<sup>[31]</sup>) (BSCI-IED, 2014<sup>[32]</sup>).

Dans les cas exceptionnels où les OI procèdent à une analyse avant l'élaboration d'un instrument international (analyse *ex ante*), elles le font par exemple au moyen d'une liste de questions qui se posent systématiquement à l'organisme de réglementation ; les résultats de cette analyse peuvent alors être soumis aux États membres pour approbation avant de lancer le processus d'élaboration de la réglementation.

### **Principaux obstacles à une évaluation effective des instruments internationaux**

L'évaluation des instruments internationaux est encore loin d'être systématique dans les OI, car sa mise en œuvre peut être source de difficultés. L'évaluation de l'activité normative est reconnue comme une tâche particulièrement ardue. Les besoins en ressources, la coopération avec les groupes intéressés, la culture de l'organisation et la capacité à exploiter les résultats de l'évaluation, mais aussi l'évaluation de l'impact des instruments, le type d'instrument ou son ancienneté sont autant d'aspects qui peuvent poser problème.

L'un des principaux défis réside dans le fait que l'évaluation est grande consommatrice de ressources. Cette difficulté touche toutes les OI, mais celles qui sont dotées de secrétariats de plus petite envergure et de ressources limitées peuvent en ressentir plus intensément les effets. Elle concerne à la fois les ressources quantitatives (temps et argent) et qualitatives (compétences). L'expertise, en particulier, peut être très coûteuse si elle n'est pas disponible en interne et une analyse coûts-avantages peut alors être nécessaire pour déterminer si l'évaluation se justifie (OCDE, 2016<sup>[1]</sup>).

Certaines difficultés rencontrées dans l'évaluation des instruments peuvent également s'expliquer par le rôle respectif des OI et de leurs groupes cibles. En général, les OI doivent disposer d'un mandat de leurs membres pour entreprendre une activité d'évaluation, mais cela n'est pas toujours simple, du fait de la dynamique qui existe entre les organes directeurs et les membres et des intérêts très divers de ces derniers. Les organes directeurs chargés de l'instrument doivent jouer un rôle central dans l'évaluation, notamment pour veiller à ce que les recommandations soient suivies d'effets. Cela dit, il peut être difficile d'arriver à un consensus entre organes directeurs et membres de l'OI sur les aspects à évaluer, l'étendue de l'évaluation et l'élaboration de recommandations spécifiques. Par ailleurs, l'hétérogénéité des membres de l'OI peut se traduire par des besoins et des capacités – et donc des objectifs – très différents. On peut noter par exemple un degré d'engagement très variable des États membres et associés dans l'accord de reconnaissance mutuelle du CIPM (Encadré 3.5), dû aux besoins plus ou moins importants de leurs économies et à leurs capacités techniques et scientifiques extrêmement diverses. Les pays dotés de systèmes de métrologie avancés privilégient les compétences de plus haut niveau, tandis que les pays et économies où ces systèmes sont tout récents mettent l'accent sur la fourniture de services de base. Il est parfois possible de surmonter ces difficultés en organisant de vastes consultations et en ayant recours à une procédure itérative aboutissant à un consensus autour d'objectifs généraux communs.

Le développement de l'évaluation des instruments internationaux se heurte aussi à des obstacles d'ordre culturel. Les OI peuvent avoir des réticences liées au fait qu'une évaluation qui ne donnerait pas de bons résultats les contraindrait à publier des conclusions négatives. Ce sujet sensible peut être transformé en un message positif sur l'intérêt de l'évaluation grâce à une prise de conscience plus aiguë des avantages que celle-ci peut procurer aux OI et à leurs membres, notamment si les OI montrent que la qualité et l'efficacité de leurs instruments se sont améliorées après une évaluation initialement décevante ou défavorable. Une stratégie gagnante qui permettrait aux OI de limiter les obstacles de ce type consiste à communiquer le bon message sur l'évaluation, autrement dit à la présenter comme un moyen d'analyser

l'efficacité de leurs instruments et non comme un examen et une comparaison des performances de leurs membres au regard de ces instruments.

Les OI peuvent également rencontrer des difficultés dans l'exploitation des résultats des évaluations, ce qui signifie que même si l'évaluation en elle-même peut avoir lieu, elles n'en retireront pas forcément tous les avantages. Si la mise en œuvre des recommandations découlant d'une évaluation requiert l'utilisation de nouvelles technologies (en particulier informatiques), par exemple, il se peut que les infrastructures adéquates ou les ressources nécessaires fassent défaut.

Pour ce qui est de l'évaluation de l'impact, la mesure et l'évaluation des effets de l'activité normative internationale posent d'importantes difficultés méthodologiques en raison d'un champ d'application potentiellement diffus et du problème de l'établissement de la causalité (attribution de certains effets aux instruments internationaux). Les instruments internationaux manquent souvent d'outils permettant d'évaluer à la fois des données quantitatives et qualitatives, ce qui limite la compréhension de toute l'étendue et toute la complexité des résultats obtenus (ou les raisons de leur absence). Il peut être particulièrement difficile pour les secrétariats des OI de recueillir les données nécessaires à l'évaluation de l'impact car ce sont essentiellement leurs membres qui détiennent ces informations. Même lorsque ces derniers sont disposés à les communiquer, des problèmes d'ordre pratique peuvent se poser.

En ce qui concerne le type d'instruments, il apparaît que les instruments non contraignants peuvent être plus délicats à évaluer que les instruments obligatoires (voir chapitre 1) car ils sont généralement plus souples et peuvent être mis en œuvre de manière moins homogène.

Enfin, l'ancienneté d'un instrument est un facteur qui peut rendre difficile l'examen simultané de sa mise en œuvre et de son impact lors d'une évaluation. Cette remarque concerne en particulier les instruments récents pour lesquels l'OI s'efforce simplement d'obtenir un nombre de ratifications suffisant. Pour remédier à cela, les évaluations doivent prendre en considération la maturité des instruments et fixer d'emblée des objectifs réalistes.

### ***Pratiques novatrices pouvant contribuer à surmonter les obstacles à l'évaluation rencontrés par les OI***

Dans l'ensemble, bien que l'évaluation des instruments internationaux reste relativement limitée, la multiplication des initiatives en la matière contribue progressivement à une meilleure connaissance et compréhension de la mise en œuvre et des répercussions des instruments internationaux. Cette expérience croissante et l'apparition de nouveaux outils issus des technologies de l'information offrent aux OI des possibilités supplémentaires de recueillir et de traiter d'importantes quantités de données et d'informations sur la mise en œuvre, voire l'impact des instruments internationaux et de les communiquer de manière plus fluide aux parties intéressées – que ce soit entre les pays et les secrétariats des OI ou entre les OI elles-mêmes – pour qu'elles puissent utiliser des informations communes.

#### **Encadré 3.8. Pratique de l'évaluation au sein des OI et utilisation d'outils numériques à l'appui de l'évaluation**

L'**UNESCO** indique que la première de ses [évaluations du travail normatif de l'UNESCO dans le domaine de la culture](#) (UNESCO, 2013<sup>[33]</sup>) a fonctionné de fait comme une phase pilote s'agissant de l'évaluation des instruments normatifs. Elle a été produite en parallèle avec le [Manuel du Groupe d'évaluation des Nations Unies \(UNEG\) pour la conduite de l'évaluation du travail normatif dans le système des Nations Unies](#) (UNEG, 2013<sup>[34]</sup>) et s'en est inspirée. Ce manuel s'appuie sur l'expérience accumulée par les évaluateurs du réseau d'agences des Nations Unies pour fournir un cadre complet en matière d'évaluation, expliquant dans le détail comment déterminer l'évaluabilité du travail normatif,

préparer l'évaluation (y compris l'identification des parties prenantes, le but général et les critères et indicateurs), collecter et analyser les données, établir le rapport d'évaluation et donner suite à l'évaluation. Plus généralement, les enseignements tirés de l'évaluation initiale ont été intégrés aux évaluations suivantes, par la pratique vivante et la mise en œuvre de réformes conformément aux termes de référence applicables aux évaluations au sein de l'UNESCO.

L'**Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)** a mis en place et tient à jour la [base de données FAOLEX](#) (FAO, 2020<sup>[35]</sup>) qui contient les législations et politiques nationales ainsi que les accords bilatéraux sur l'alimentation, l'agriculture et la gestion des ressources naturelles. Gérée par le Service Droit du développement (LEGN) du Bureau juridique de la FAO, elle peut constituer la base d'un inventaire thématique dans le cadre du mandat de la FAO. FAOLEX est une base de données complète qui inclut les documents juridiques et stratégiques de plus de 200 pays, territoires et organisations d'intégration économique (avec 8 000 nouvelles entrées par an) ; elle propose par ailleurs des ensembles thématiques de données classées par sujet et des profils par pays fournissant un aperçu des politiques et de la législation nationales ainsi que des accords internationaux en vigueur. Cette initiative est une illustration concrète du lien qui existe entre suivi (WG2) et évaluation (WG4), la qualité et l'étendue du premier déterminant la capacité à mener à bien la seconde. Elle montre également le potentiel des nouvelles technologies, dont l'usage réduit les obstacles administratifs, économiques et informationnels à la réalisation d'évaluations effectives.

Source : (OCDE, 2020<sup>[36]</sup>), Synthèse établie par l'auteur sur la base des modèles de pratiques des OI.

Dans le cadre de l'évaluation *ex ante* et *ex post*, les organismes nationaux de régulation recueillent des données importantes qui peuvent combler le manque d'informations des secrétariats des OI sur l'impact de leurs instruments. Une étude du Comité de la politique de la réglementation de l'OCDE menée en 2017 a montré qu'un tiers des pays membres de l'OCDE examinent la mise en œuvre des instruments internationaux auxquels ils adhèrent, et sur ces derniers, six communiquent les résultats de ces évaluations aux OI concernées (OCDE, 2018<sup>[37]</sup>). Dans l'enquête de 2018, douze OI ont indiqué tenir compte dans certains cas des résultats de l'évaluation nationale des instruments internationaux transposés dans la législation interne.

## Notes

<sup>1</sup> Certaines OI établissent une distinction entre « évaluations internes » (réalisées par un service d'évaluation indépendant faisant partie de l'OI) et « auto-évaluations » (menées directement par le service responsable de l'instrument concerné, pour ses propres besoins). Dans les deux cas, il peut être fait appel à l'assistance de consultants/spécialistes externes, mais c'est toujours l'OI qui guide l'évaluation en interne. Le présent chapitre ne fait pas de différence entre évaluation « interne » et « auto-évaluation », les deux s'appliquant ici.

<sup>2</sup> Manuel de l'UNEG pour la conduite de l'évaluation du travail normatif dans le système des Nations Unies (2014) [www.uneval.org/document/detail/1484](http://www.uneval.org/document/detail/1484).

<sup>3</sup> Par exemple, le document *Better Criteria for Better Evaluation* du CAD de l'OCDE (2019) [www.oecd.org/dac/evaluation/revised-evaluation-criteria-dec-2019.pdf](http://www.oecd.org/dac/evaluation/revised-evaluation-criteria-dec-2019.pdf), le Manuel de l'UNEG pour la conduite de l'évaluation du travail normatif dans le système des Nations Unies (2014) et les Lignes

directrices de la Commission européenne sur l'évaluation, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines-evaluation-fitness-checks.pdf>.

<sup>4</sup> Selon les *Perspectives de l'OCDE 2018 – Politique de la réglementation*, l'analyse d'impact *ex ante* de la réglementation (ou évaluation *ex ante* de l'impact de la réglementation) désigne « le processus systématique d'identification et de quantification des avantages et des coûts susceptibles de découler des options, réglementaires ou non, de l'action gouvernementale envisagée ».

<sup>5</sup> Pour plus d'informations sur les meilleures pratiques appliquées en matière d'analyse de l'impact, voir la publication de l'OCDE sur l'Analyse d'impact de la réglementation (2020) <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/regulatory-impact-assessment-7a9638cb-en.htm> et les Lignes directrices de la Commission européenne sur l'analyse d'impact <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines-impact-assessment.pdf>.

<sup>6</sup> Voir Glossaire.

<sup>7</sup> <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/IO-Meeting-Agenda-17-april-2015.pdf>.

## Références

- BIPM (2016), *Recommendations from the Working Group on the Implementation and Operation of the CIPM MRA*, <https://www.bipm.org/utis/common/documents/CIPM-MRA-review/Recommendations-from-the-WG.pdf>. [19]
- BSCI-IED (2014), *OIOS-IED Inspection and Evaluation Manual*, [https://oios.un.org/sites/oios.un.org/files/images/oios-ied\\_manual.pdf](https://oios.un.org/sites/oios.un.org/files/images/oios-ied_manual.pdf) (accessed on 26 March 2021). [32]
- CITES (2011), *Résolution Conf. 14.8 - Examen périodique des espèces inscrites aux Annexes I et II*, [https://cites.org/sites/default/files/document/F-Res-14-08-R17\\_0.pdf](https://cites.org/sites/default/files/document/F-Res-14-08-R17_0.pdf). [25]
- Commission européenne (2016), *Accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » de l'Union européenne*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX%3A32016Q0512%2801%29>. [10]
- FAO (2020), *Base de données FAOLEX*, <http://www.fao.org/faolex/fr/>. [35]
- https: et al. (2020), *ASTM Regulations Governing Technical Committees - Green Book*, <https://www.astm.org/Regulations.html#s10>. [14]
- ILAC (2019), *Structure of the ILAC Mutual Recognition Arrangement and Procedure for Expansion of the Scope of the ILAC Arrangement (ILAC - R6:05/2019)*, <https://ilac.org/?ddownload=122555>. [9]
- ILAC (2015), *ILAC Mutual Recognition Agreement (ILAC MRA)*, <https://ilac.org/ilac-mra-and-signatories/>. [20]
- ISO (2019), *Guidance on the Systematic Review Process*, <https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/store/en/PUB100413.pdf>. [16]

- ISO (2018), *ISO 19011:2018 Lignes directrices pour l'audit des systèmes de management*, [27]  
<https://www.iso.org/fr/standard/70017.html>.
- ISO (1986), *Bureau de gestion technique (ISO/TMB)*, [28]  
<https://www.iso.org/committee/4882545.html/>.
- ISO/CEI (2018), *Directives ISO/IEC, Partie 1 + Supplément ISO consolidé*, [15]  
[https://isotc.iso.org/livelink/livelink/fetch/2000/2122/4230450/4405363/11154417/Suppl%C3%A9ment ISO consolid%C3%A9 %289%C3%A8me %C3%A9dition%2C 2018%29 Format PDF.pdf?nodeid=19891234&vernum=-2](https://isotc.iso.org/livelink/livelink/fetch/2000/2122/4230450/4405363/11154417/Suppl%C3%A9ment%20ISO%20consolid%C3%A9%20-%289%C3%A8me%20%C3%A9dition%2C%202018%29%20Format%20PDF.pdf?nodeid=19891234&vernum=-2).
- ISO/CEI (2017), *ISO/IEC 17011: 2017 Évaluation de la conformité — Exigences pour les organismes d'accréditation procédant à l'accréditation d'organismes d'évaluation de la conformité*, [26]  
<https://www.iso.org/fr/standard/67198.html>.
- OCDE (2021), *International Regulatory Cooperation and International Organisations: The Case of ASTM International*, [18]  
<https://community.oecd.org/servlet/JiveServlet/previewBody/182502-102-1-322490/GOV%20RPC%202020%2017%20IRC%20and%20IOs%20the%20case%20of%20ASTM%20international.pdf> (accessed on 3 November 2020).
- OCDE (2020), *Analyse d'impact de la réglementation*, Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire, Éditions OCDE, Paris, [3]  
<https://dx.doi.org/10.1787/6ee941af-fr>.
- OCDE (2020), *OECD Study on the World Organisation for Animal Health (OIE) Observatory: Strengthening the Implementation of International Standards*, Éditions OCDE, Paris, [36]  
<https://dx.doi.org/10.1787/c88edbcd-en>.
- OCDE (2020), *Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire : Examiner la réglementation existante*, Éditions OCDE, Paris, [5]  
<https://www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/examiner-la-reglementation-existante-eb656b8d-fr.htm> (accessed on 25 March 2021).
- OCDE (2019), *Better Regulation Practices across the European Union*, Éditions OCDE, Paris, [13]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264311732-en>.
- OCDE (2019), *Examen du processus d'élaboration des normes*, Éditions OCDE, Paris, [23]  
[https://one.oecd.org/document/C/MIN\(2019\)13/fr/pdf](https://one.oecd.org/document/C/MIN(2019)13/fr/pdf).
- OCDE (2019), *The Contribution of International Organisations to a Rule-Based International System: Key Results from the Partnership of International Organisations for Effective Rulemaking*, [4]  
<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/IO-Rule-Based%20System.pdf>.
- OCDE (2018), *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2018*, Éditions OCDE, Paris, [37]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264305458-fr>.
- OCDE (2016), *International Regulatory Co-operation: The Role of International Organisations*, Éditions OCDE, [38]
- OCDE (2016), *International Regulatory Co-operation: The Role of International Organisations in Fostering Better Rules of Globalisation*, Éditions OCDE, Paris, [1]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264244047-en>.

- OCDE (2014), *International Regulatory Co-operation and International Organisations: the Cases of the OECD and the IMO*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264225756-en>. [11]
- OCDE (2014), *International Regulatory Co-operation and International Organisations: The Cases of the OECD and the IMO*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264225756-en>. [7]
- OCDE ; OIML (2016), *International Regulatory Co-operation and International Organisations: The Case of the International Organization of Legal Metrology (OIML)*. [17]
- OIML (1955), *Convention instituant une Organisation Internationale de Métrologie Légale*, [https://www.oiml.org/fr/files/pdf\\_b/b001-f68.pdf](https://www.oiml.org/fr/files/pdf_b/b001-f68.pdf). [12]
- OIT (2011), *Standards Review Mechanism (SRM)*, [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/jur/legal-instruments/WCMS\\_712639/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/jur/legal-instruments/WCMS_712639/lang--en/index.htm). [8]
- OMD (2020), *Mécanisme de mesure de la performance de l'OMD*, [http://www.wcoomd.org/fr/wco-working-bodies/capacity\\_building/working-group-on-performance-measurement.aspx](http://www.wcoomd.org/fr/wco-working-bodies/capacity_building/working-group-on-performance-measurement.aspx). [24]
- OTIF (2019), *Notes explicatives sur le projet de décision sur la veille et l'évaluation des instruments juridiques*, [http://otif.org/fileadmin/new/2-Activities/2G-WGLE/2Ga\\_WorkingDocWGLE/2020/LAW-19054-GTEJ2-fde-Explanatory-Notes-on-the-Draft-Decision-text-as-endorsed.pdf](http://otif.org/fileadmin/new/2-Activities/2G-WGLE/2Ga_WorkingDocWGLE/2020/LAW-19054-GTEJ2-fde-Explanatory-Notes-on-the-Draft-Decision-text-as-endorsed.pdf). [29]
- Parker, D. and C. Kirkpatrick (2012), *The Economic Impact of Regulatory Policy: A Literature Review of Quantitative Evidence*, Éditions OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/regreform/measuringperformance> (accessed on 21 October 2020). [2]
- UICN (2018), *Impact des résolutions de l'UICN sur les actions internationales en faveur de la conservation de la nature*, <https://portals.iucn.org/library/node/47226>. [22]
- UNEG (2021), *UNEG Document Library*, <http://uneval.org/document/library> (accessed on 26 March 2021). [30]
- UNEG (2020), *Synthesis of Guidelines for UN Evaluation under COVID-19*, <http://uneval.org/document/detail/2863> (accessed on 26 March 2021). [31]
- UNEG (2014), *Manuel de l'UNEG pour la conduite de l'évaluation du travail normatif dans le système des Nations Unies*, <http://www.uneval.org/document/detail/1484> (accessed on 4 December 2020). [6]
- UNEG (2013), *Manuel de l'UNEG pour la conduite de l'évaluation du travail normatif dans le système des Nations Unies*, <http://www.uneval.org/document/detail/1484>. [34]
- UNESCO (2019), *Évaluation du travail normatif de l'UNESCO dans le domaine de la culture*, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000223095>. [21]
- UNESCO (2013), *Évaluation du travail normatif de l'UNESCO dans le domaine de la culture, Première partie : Convention de 2003 pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel*, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000223095>. [33]

# 4 Assurer la participation efficace des parties prenantes

---

Toutes les organisations internationales dialoguent désormais avec des parties prenantes, bien qu'à des degrés divers. Ce chapitre apporte des éclaircissements sur les pratiques d'engagement des parties prenantes à la portée et adoptées par les organisations internationales. Les OI impliquent un large éventail de parties prenantes, à différentes étapes du cycle d'élaboration des règles et par le biais de plusieurs modalités de participation. Des principes clés énoncés dans ce chapitre visent à tirer parti de ces efforts en encourageant les approches globales des OI en matière d'implication des parties prenantes, en systématisant le recensement et la sélection, en rationalisant les communications et en affinant les procédures d'implication des parties prenantes. Une vue d'ensemble des défis communs et des efforts récents des OI permet de dresser un état des lieux de l'engagement des parties prenantes au niveau international. Les obstacles à un engagement efficace des parties prenantes au niveau international font écho à ceux rencontrés au niveau national et les amplifient. Les OI rencontrent des difficultés pour gérer les conflits d'intérêts, éviter les influences indues et atteindre les groupes marginalisés. Des progrès sont visibles au niveau des efforts communs pour établir et construire des relations avec les parties prenantes, cibler et clarifier la communication, et centraliser les responsabilités d'engagement.

---

## Introduction

Pour être efficaces, les instruments internationaux doivent s'appuyer sur un large éventail de données factuelles et de compétences spécialisées. Pour qu'ils inspirent la confiance et qu'ils soient appliqués et respectés, ils doivent faire appel à un encore plus large panel d'intervenants que les membres traditionnels des OI. Pour toucher également d'autres intervenants que ceux qui s'intéressent à leur activité normative, il est donc essentiel de renforcer l'appropriation des instruments internationaux et d'améliorer la mise en œuvre. Moyen concret d'atteindre ces objectifs et d'améliorer la qualité des instruments internationaux, la participation des parties prenantes est de plus en plus la priorité des organisations internationales (OI). De fait, aujourd'hui, toutes les OI mobilisent les parties prenantes à divers degrés (OCDE, 2019<sup>[1]</sup>).

Toutefois, dans la pratique, pour nombre d'OI, il est encore très difficile d'assurer la participation concrète de toutes les parties prenantes intéressées et de concilier la transparence et l'efficacité des discussions dans l'élaboration des nouveaux instruments internationaux. La participation des parties prenantes peut nécessiter des ressources considérables : un investissement en temps et en capital humain que les fonctionnaires des OI pourraient avoir du mal à fournir. Mobiliser un vaste public exige de connaître et de maîtriser certains sujets et processus. Parce qu'elles n'interagissent qu'indirectement avec les citoyens, les OI peuvent avoir des difficultés à mobiliser des parties prenantes moins expérimentées ou marginalisées. Comme dans l'élaboration des normes internes, il existe un risque d'accaparement du processus participatif par ceux qui ont assez de ressources et de temps pour exercer leur influence.

Ce chapitre du Recueil vise à aider les OI à surmonter ces difficultés et à faire en sorte que la participation des parties prenantes devienne partie intégrante de l'élaboration des normes internationales. À cette fin, il dresse un vaste inventaire des divers acteurs concernés et des mécanismes qui permettent de faciliter la participation des parties prenantes. Y sont présentés les risques et défis communs, afin d'aider les OI à les gérer efficacement et à tirer pleinement avantage de cette participation. Cette section s'appuie principalement sur les expériences pratiques du Partenariat des Organisations Internationales pour l'Efficacité des Instruments Internationaux (Partenariat des OI), mais également sur les travaux de l'OCDE et sur les principes régissant la participation des parties prenantes énoncés dans la *Recommandation de l'OCDE de 2012 concernant la politique et la gouvernance réglementaires*.

## Principes fondamentaux

Face aux perceptions variables de la mondialisation et du système international fondé sur des règles, l'élaboration de normes internationales transparentes, fondées sur des données factuelles, et inclusives apparaît de plus en plus importante. En mobilisant les parties prenantes, les OI peuvent renforcer la confiance dans l'élaboration de normes et améliorer la qualité de leurs instruments.

La participation des parties prenantes est importante par principe et en pratique (OCDE, 2017<sup>[2]</sup>). Elle l'est *par principe* car c'est un pilier de la bonne gouvernance, et un facteur fondamental de la confiance du public, de la légitimité du processus et de la crédibilité des normes. Elle l'est également *en pratique* car elle améliore la qualité de l'élaboration des normes, en exploitant un éventail de contributions plus large et varié, en élargissant la base factuelle sur laquelle reposent les instruments internationaux, et en améliorant la réactivité des organisations internationales face aux besoins des acteurs auxquels leurs activités s'adressent. Par leurs contributions, les parties prenantes peuvent apporter un appui essentiel à l'exécution du mandat et du programme de travail des OI. La mesure dans laquelle ces avantages seront concrétisés dépend de la façon dont les OI géreront en pratique la participation des parties prenantes.

La participation des parties prenantes est un pilier fondamental de la transparence et de la gouvernance inclusive. Une plus grande ouverture aux contributions des parties prenantes peut favoriser le sentiment d'appropriation, de confiance et de confiance dans les processus et les résultats de l'élaboration des normes chez les parties visées (OCDE, 2018<sup>[3]</sup>). Toutefois, l'ouverture aux parties prenantes ne suffit pas

en soi à atteindre ces objectifs. Un certain nombre de préalables procéduraux sont importants pour assurer un dialogue efficace et favoriser un sentiment d'appropriation. En particulier, l'adoption d'une politique sur la participation des parties prenantes à l'échelle de l'organisation, la communication en temps voulu d'informations claires concernant les possibilités de participation, la définition des attentes et des procédures adéquates concernant la nature de la participation (par exemple, le cadre opérationnel du RIC), et la justification des décisions d'intégrer ou d'ignorer les contributions reçues (par exemple, la politique et procédure de consultation de l'OICV) constituent des éléments essentiels pour établir un dialogue dynamique entre les OI et les parties prenantes. L'application plus systématique de ces garanties procédurales à l'échelle des OI peut inciter plus fortement les parties prenantes à participer de manière plus active à l'élaboration des normes dans les OI et éviter qu'elles se lassent de répondre aux consultations car elles sauront que leur voix sera entendue. C'est essentiel pour élargir la base factuelle sur laquelle repose l'élaboration des normes internationales et favoriser une amélioration de la culture de la transparence et de l'inclusion.

La participation des parties prenantes peut élargir la base factuelle sur laquelle repose l'élaboration des normes internationales. En pratique, l'établissement de groupes consultatifs et de comités d'experts y contribue, et permet aux OI de mobiliser des connaissances spécialisées et des compétences techniques. Les OI octroient également un statut officiel aux autres OI (voir le chapitre 5) et aux organisations non gouvernementales (ONG) leur permettant de participer aux réunions et de partager les expériences pertinentes. La participation des acteurs qui sont chargés d'appliquer les instruments internationaux peut apporter un éclairage sur les aspects pratiques de la mise en œuvre, et appeler l'attention des OI sur des difficultés qui leur auraient échappé lors de l'élaboration des normes. Dans certains cas, l'ouverture de la participation des parties prenantes au grand public peut aider les OI à recueillir des éclairages divers, dont certains qu'elles n'avaient pas anticipés. Au-delà de l'élargissement de la base factuelle, la participation des diverses parties prenantes nationales et des autres OI favorisera sans doute le transfert de connaissances, et par conséquent améliorera la cohérence entre l'élaboration des normes internes et internationales.

## Typologie : Acteurs et modalités de la participation des parties prenantes

Cette section décrit les acteurs intervenant dans la participation des parties prenantes par les OI, ainsi que les divers mécanismes qui permettent de la concrétiser. En partant des catégories définies dans la Brochure (OCDE, 2019<sup>[11]</sup>), cet aperçu systématique jette les bases d'une démarche stratégique favorisant la participation des parties prenantes fondée sur les principes clés présentés dans la section suivante.

Il souligne les principaux défis et risques connexes, qu'il convient de gérer efficacement pour tirer les avantages de la participation des parties prenantes, entre autres : la possibilité de cerner les inégalités dans la connaissance du processus participatif, l'accès à ce processus, et la capacité à y prendre part de façon concrète ; la difficulté de garantir l'applicabilité des contributions des parties prenantes ; l'application des normes minimum voulues aux données factuelles communiquées ; et le recensement correct et la bonne gestion des éventuels conflits d'intérêts et autres risques liés à la participation.

### 1. Acteurs : Quels groupes de parties prenantes participent ?

D'après les résultats du sondage 2018, le terme « parties prenantes » englobe un concept vaste, très variable d'une organisation internationale à l'autre (OCDE, 2019<sup>[11]</sup>). Rendre compte de cette diversité exige une classification multiniveaux (Graphique 4.1). Toutefois, si l'on s'attache aux principaux traits des organisations figurant dans cette classification, on peut regrouper les parties prenantes en trois grandes catégories : i) les acteurs gouvernementaux ; ii) les acteurs commerciaux ; et iii) les acteurs non commerciaux ; sachant cependant qu'il peut exister des recouvrements entre ces catégories, qui peuvent abriter des éléments hybrides.

### Graphique 4.1. Acteurs que les OI considèrent comme des parties prenantes



Source : The Contribution of International Organisations to a Rule-Based International System, 2019.

## 2. Modalités : Comment mobiliser les parties prenantes ?

La participation des parties prenantes englobe un large éventail de pratiques, allant de la diffusion d'informations et de la consultation à la collaboration participative, à la coproduction, à la codécision et au partenariat. Cette section souligne les différentes procédures utilisées pour obtenir les contributions des parties prenantes, et recense à quel stade de l'élaboration des normes internationales les parties prenantes interviennent et selon quelles modalités particulières.

- **La possibilité d'être consultées sur les instruments proposés** – inclut un ensemble de modalités formelles et informelles qui permettent aux parties prenantes de contribuer à des instruments particuliers, généralement selon un calendrier défini, s'accompagnant de la communication d'informations sur lesdits instruments internationaux, qui précisent la nature de la participation, et qui prévoient un retour d'information sur les observations reçues et leur teneur.

- **Les invitations à participer à l'élaboration de l'instrument** – font intervenir différents types de parties prenantes activement dans le cadre de consultations formelles ou informelles afin de respecter la diversité des parties prenantes et des points de vues et directement dans l'élaboration des instruments internationaux lorsque les compétences connexes sont partagées (voir le chapitre 1).
- **Les invitations à participer à la diffusion et à la mise en œuvre des instruments** – associent les parties prenantes à la mise en œuvre des instruments internationaux, par exemple dans le cadre de mécanismes formels ou ponctuels (voir le chapitre 2).
- **Les invitations à participer au suivi de l'utilisation des instruments et à leur évaluation** – font participer les parties prenantes au suivi et à l'évaluation des instruments internationaux, afin de capitaliser sur leurs compétences techniques et/ou leurs expériences pratiques concernant ces instruments (voir le chapitre 3 ). Encourager le dialogue entre les OI et les parties prenantes sur la mise en œuvre des résultats peut aider à recenser les questions structurelles qui pourraient être améliorées dans l'élaboration des instruments internationaux.
- **Un statut officiel permettant aux groupes de parties prenantes de contribuer de façon régulière** – est créé dans le cadre de processus formalisés favorisant la participation de diverses parties prenantes désignées, choisies selon leurs intérêts, leur expérience et/ou leurs compétences spécialisées sur le sujet traité.
- **Les invitations à participer aux réunions de l'organe directeur** – offrent la possibilité aux parties prenantes de participer aux travaux des OI à un niveau plus stratégique dans le cadre d'invitations permanentes ou occasionnelles aux réunions des organes directeurs de l'organisation internationale.
- **Les processus d'expert permettant aux parties prenantes de faire des contributions techniques, comme les groupes consultatifs ou les comités d'experts** – reposent sur la participation d'un groupe choisi d'experts, praticiens, exécutants et/ou acteurs intéressés par les instruments internationaux tout au long de l'élaboration et de la mise en œuvre des instruments, en particulier pour apporter des données factuelles techniques.
- **Les processus particuliers qui permettent la participation d'un public plus vaste, en particulier en permettant au grand public de formuler des observations sur les instruments proposés** – font intervenir le plus large panel possible de parties prenantes, généralement selon un modèle de participation structuré.

## Principes clés régissant la participation des parties prenantes

Cette section souligne les principes clés et les principales mesures que les OI peuvent envisager pour mobiliser les parties prenantes, en s'appuyant entre autres sur leurs propres bonnes pratiques et principes, ainsi que sur les Principes de bonnes pratiques de l'OCDE pour la participation des parties prenantes (OCDE, 2017<sup>[4]</sup>), tout en gardant à l'esprit les différences de nature, d'objectif et de mandat entre les divers types d'OI et les conséquences éventuelles pour la participation des parties prenantes. Par conséquent, la liste de principes clés proposée ci-après n'est pas exhaustive.

Certains de ces principes portent sur la nécessité d'adopter une démarche systémique à l'échelle de l'organisation, d'autres s'appliquent au niveau de l'instrument. À l'échelle de l'organisation, l'adoption d'un cadre global pour la participation des parties prenantes et l'application systématique d'un certain nombre de procédures fondamentales relatives aux parties prenantes améliorerait l'efficacité des instruments internationaux et garantirait la cohérence entre les processus participatifs et les objectifs institutionnels. Au niveau de l'instrument, l'adoption de calendriers cohérents, la facilitation d'une communication claire et détaillée avec les acteurs mobilisés, et le recensement systématique et la sélection des parties prenantes permettraient d'obtenir des contributions de la meilleure qualité possible, et d'autant plus applicables.

## **1. Adopter une démarche stratégique globale pour la participation des parties prenantes**

Pour assurer la bonne participation des parties prenantes, les OI doivent mener une planification et des actions stratégiques. La définition d'une démarche globale claire précisant quand, comment et dans quelle mesure des consultations sur l'élaboration des instruments internationaux (par exemple, des politiques et des règles) seront tenues avec les parties prenantes intéressées constitue une base importante pour garantir leur participation efficace. Une démarche à l'échelle de l'organisation améliorera le caractère inclusif des instruments internationaux et l'adhésion à ces instruments. Le format, le contenu et le processus d'élaboration de cette stratégie dépendront de la nature, du mandat et des processus de gouvernance de chaque organisation internationale.

Cette démarche stratégique offre l'occasion de définir des objectifs clairs pour la participation des parties prenantes, en particulier en donnant suffisamment d'informations aux parties prenantes pour leur permettre de participer à un processus transparent, appliqué de manière uniforme et responsable. Plus largement, les objectifs de la démarche stratégique pourraient entre autres traduire la valeur essentielle de la participation des parties prenantes pour promouvoir le mandat de l'organisation, et l'appui que cette mobilisation pourrait apporter pour faciliter la mise en œuvre de l'instrument visé en garantissant qu'un large éventail de parties prenantes se l'approprient. Ces objectifs pourraient également étayer des valeurs intrinsèques, telles que la responsabilité, le renforcement des capacités et la confiance dans le système international fondé sur des règles. Enfin, cette démarche pourrait aussi s'attacher à faire converger les vues des parties prenantes ayant des intérêts et des points de vue divergents, afin de faire émerger un consensus sur des résultats communs. Toute participation des parties prenantes devrait être cohérente avec le mandat de l'organisation, tel que défini dans son ou ses documents constitutifs, priorités et programme de travail, et respecter la nature de l'organisation concernée, notamment ses processus décisionnel et ses autorités.

En outre, cette démarche suppose l'adoption de processus et mécanismes transparents afin de bien faire comprendre ce qu'est la participation des parties prenantes à l'échelle de l'organisation et de garantir l'uniformité du processus et l'harmonisation avec les autres pratiques applicables au sujet. Ces processus et mécanismes sont utiles à tous les fonctionnaires et membres des OI intervenant dans l'élaboration des normes, et donnent des référentiels clairs à toutes les parties concernant la valeur ajoutée des consultations qui ont été tenues.

Par ailleurs, il est important que la démarche stratégique et les principes directeurs incluent les consultations et prévoient une certaine marge de manœuvre dans différentes circonstances. Il faudra peut-être d'autres outils et instruments pour différents types de participation des parties prenantes. Globalement, pour utiliser les ressources efficacement, les activités de participation des parties prenantes menées par les OI doivent être proportionnées à l'importance et à l'impact des instruments internationaux en question.

Pour aider les fonctionnaires des OI dans la mise en œuvre de la stratégie, et garantir la qualité des pratiques participatives et leur pertinence dans le temps, la démarche stratégique pourrait être l'occasion d'établir un mécanisme permettant d'assurer le suivi et le contrôle des pratiques de l'organisation relatives à la participation des parties prenantes. Par exemple, des unités ou des organes particuliers au sein de l'organisation elle-même pourraient assurer cette fonction.

## **2. Recenser et sélectionner efficacement les parties prenantes**

Compte tenu de la dimension mondiale des parties prenantes potentiellement intéressées à contribuer aux instruments internationaux, et du large éventail d'acteurs publics et privés qui sont susceptibles d'apporter un éclairage précieux, les OI sont encouragées à recenser, suivre et contacter les parties prenantes pertinentes selon leur nature, leur objectif et leur mandat, ainsi que le type de participation pertinent.

Pour contacter les parties prenantes pertinentes, il est important de les recenser et de suivre leurs domaines de travail et leurs compétences spécialisées. En pratique, les OI peuvent **dresser une cartographie des parties prenantes selon le type, le mandat, la fonction, les compétences spécialisées, l'intérêt et les responsabilités**, et conserver ces informations dans une base de données facilement consultable afin de faciliter le dialogue avec les parties prenantes. Cet exercice sera également utile aux OI pour garantir le caractère inclusif de la participation et contacter les parties prenantes qui sont les moins représentées dans l'élaboration des normes internationales.

**La définition de critères objectifs clairs pour la sélection des parties prenantes** garantira par ailleurs que toutes les parties prenantes sont mobilisées de façon transparente et sans préjugés : par exemple, compétences spécialisées avérées dans le domaine technique visé et valeur ajoutée que les parties prenantes pourraient apporter pour appuyer concrètement les travaux de l'organisation internationale dans ses domaines de compétences. Par ailleurs, il est important de prendre en compte la préservation de l'intégrité, de la réputation et du mandat de l'OI, notamment en gérant comme il se doit les risques éventuels, notamment les conflits d'intérêts, et en évitant toute influence indue dans ses processus d'élaboration des normes, lors de la sélection des parties prenantes qu'il convient de mobiliser.

### **3. Appliquer des procédures robustes et transparente pour mobiliser les parties prenantes**

La participation des parties prenantes étant un élément fondamental de la transparence et de la responsabilité dans l'élaboration des normes de l'OI, les caractéristiques des procédures qui l'encadrent doivent respecter des exigences de transparence, de responsabilité et d'uniformité.

Pour bien établir une participation cohérente des parties prenantes, les OI peuvent **définir des méthodes, des outils et une structure participative** qui soient en phase avec les objectifs, principes et normes généraux énoncés dans la stratégie applicable à l'échelle de l'organisation. Elles permettront ainsi aux intervenants qui sont chargés de mobiliser les parties prenantes d'élaborer et d'appliquer les processus participatifs prévus, et aux parties prenantes intéressées de comprendre le processus auquel elles participeront. Dans ce cadre général, les OI peuvent s'inspirer de diverses pratiques favorisant la participation des parties prenantes, allant de la diffusion d'informations et de la consultation, à la collaboration participative, à la co-élaboration de documents et au partenariat. Intervenant à différents stades de l'élaboration des normes internationales, ces pratiques peuvent être complémentaires. Un aperçu des pratiques disponibles et applicables dans l'OI peut aider les fonctionnaires à décider quelles sont les meilleures pratiques à envisager pour mobiliser les parties prenantes pour des instruments donnés.

**Les outils numériques peuvent être utiles aux OI pour faciliter la participation des parties prenantes** au niveau mondial, car ils favorisent une participation plus vaste, tout en exigeant peu de ressources sur le plan logistique et pour les participants. Par exemple, la mise en place de portails web centralisés dédiés aux consultations qui recensent les processus participatifs en cours et à venir dans une OI peuvent aider les parties prenantes à suivre les consultations qui présentent un intérêt pour elles. Ces portails sont très utiles lorsqu'ils proposent une interface utilisateur aussi conviviale que possible, en permettant par exemple de trier les projets en cours selon le domaine thématique et/ou de créer des alertes personnalisées pour les nouvelles consultations. Par ailleurs, les OI pourraient voir un intérêt à ce que le portail favorise un échange interactif d'avis éclairés entre OI et parties prenantes (par exemple, dans le cadre d'« espaces de discussion »). Néanmoins, il convient d'envisager d'associer les technologies de l'information et de la communication (TIC) à d'autres formes de participation afin d'encourager une démarche de communication plus inclusive avec le public.

Enfin, pour garantir la transparence et la responsabilité concernant les résultats de la mobilisation des parties prenantes, les OI pourraient **communiquer des informations sur les contributions reçues et la suite qui leur a été donnée, y compris le rôle qu'elles ont joué** dans l'élaboration des instruments en

question, pour chaque contribution ou dans le cadre d'un rapport de synthèse, selon les modalités participatives prévues. Ce retour d'information contribuerait à renforcer la confiance du public dans la valeur du processus consultatif, et plus généralement la justification de l'instrument final adopté.

#### **4. Adopter des calendriers cohérents pour la mobilisation des parties prenantes**

Outre l'adoption d'une vision stratégique claire, le recensement des parties prenantes pertinentes pour un sujet donné et la définition des outils participatifs, il est essentiel de définir un calendrier pour les consultations afin que la participation des parties prenantes soit efficace. Il convient de tenir compte du processus normatif de l'OI et la possibilité d'apporter des modifications, ainsi que du temps dont les parties prenantes ont besoin pour réagir. Les OI peuvent décider d'envoyer en amont des notifications informant des consultations à venir et de lancer les consultations en tenant compte des étapes suivantes du processus normatif, et de la période supplémentaire nécessaire pour tenir compte des contributions des parties prenantes et mettre la touche finale aux instruments internationaux.

#### **5. Faciliter une communication claire, efficace et détaillée avec les parties prenantes**

Enfin, quels que soient l'objectif de la mobilisation des parties prenantes, les modalités participatives et les parties prenantes consultées, **il est essentiel de mettre en place une communication claire, efficace et détaillée sur chaque consultation** afin que le processus soit efficace dans les deux sens.

Pour nouer un dialogue clair, efficace et détaillé, il faut d'abord informer les parties prenantes intéressées de la possibilité d'y participer et des conditions qui permettent d'y accéder. En ce sens, les OI pourraient vouloir d'abord **informer les parties prenantes intéressées de la possibilité de participer**, en utilisant les moyens voulus, notamment les technologies de communication numériques, selon qu'il convient, ou n'importe quel outil de communication classique par lequel chaque OI dialogue avec ses membres et au-delà.

Pour établir une communication claire, efficace et détaillée, il faut donc fournir les informations utiles concernant le processus, les conditions de participation et le sujet traité. Ainsi, chaque consultation répond à des objectifs particuliers selon des modalités particulières. Les services chargés de mener les consultations sont donc encouragés à **exposer les principaux objectifs du processus participatif**, et la façon dont il est censé contribuer à améliorer la qualité et l'impact des instruments internationaux qui sont en cours d'élaboration.

En principe adaptée à cet objectif, la nature des contributions est définie dans l'éventail de pratiques participatives prévues dans l'organisation. Les services chargés de gérer le processus participatif peuvent **en préciser la nature**, ainsi que le rôle et les responsabilités des parties prenantes mobilisées et ce que l'on attend concrètement d'elles.

Pour obtenir des contributions de la meilleure qualité possible, les services chargés de mener les consultations sont encouragés, dans la mesure du possible, à **fournir aux parties prenantes les informations les plus pertinentes dont ils disposent sur l'instrument proposé en temps voulu**. Dans le cas d'une proposition ou d'un projet d'instrument en cours d'examen, il peut s'agir entre autres d'une analyse de référence, d'articles d'experts et de descriptifs des enjeux, et le cas échéant s'il en existe, d'informations sur les autres solutions ou démarches envisageables qui ont été adoptées dans d'autres instances internationales, régionales ou nationales. Les OI pourraient trouver un intérêt à recenser des questions précises à adresser aux parties prenantes afin de guider le processus consultatif.

## État des lieux de la participation des parties prenantes

### *Tendances de la participation des parties prenantes dans les OI*

Dans un contexte d'incertitude grandissante face à la mondialisation, une gouvernance internationale inclusive apparaît de plus en plus essentielle pour promouvoir l'application des normes et renforcer la confiance dans le système international fondé sur des règles. La participation des parties prenantes revêt une importance capitale pour promouvoir la confiance et la transparence dans l'élaboration des normes internationales, suivant une tendance analogue observée au niveau national ces dernières années (Alemanno, 2015<sup>[5]</sup>) (OCDE, 2017<sup>[4]</sup>).

Toutes les OI mobilisent les parties prenantes, à des degrés divers, pour garantir la qualité de leurs instruments (OCDE, 2016<sup>[6]</sup>) (OCDE, 2019<sup>[1]</sup>). Elles ouvrent de plus en plus leurs processus normatifs à des acteurs autres que leurs membres ordinaires, en élargissant et en diversifiant leur composition ou en proposant des pratiques consultatives plus systématiques à leurs membres et à d'autres entités non membres. L'intensification de la mobilisation des parties prenantes va de pair avec l'évolution de la composition des OI, et une tendance à l'élargissement au-delà des membres ordinaires (OCDE, 2016<sup>[6]</sup>).

#### *Avec qui les OI dialoguent-elles ?*

Il n'existe pas de consensus international sur ce que recouvre le terme de « parties prenantes ». C'est un concept vaste, très variable d'une organisation internationale à l'autre. Seules 12 des OI sondées en 2018 ont déclaré chercher à cerner les parties prenantes, aux fins de leurs activités normatives, par exemple en recensant leurs caractéristiques, leur lien avec l'organisation ou leur pertinence pour elle (Encadré 4.1). (OCDE, 2019<sup>[1]</sup>).

Néanmoins, trois grandes visions qui ne sont pas incompatibles se dégagent, qui traduisent le lien entre les parties prenantes et les activités normatives des OI (OCDE, 2019<sup>[1]</sup>) :

- Les parties prenantes qui n'ont pas de pouvoir décisionnel, c'est-à-dire les observateurs
- Les parties prenantes/membres/OIG ou associations intéressés ayant un intérêt particulier dans les travaux de l'OI
- Les entités présentes à titre consultatif

#### **Encadré 4.1. Exemples de visions des parties prenantes dans les OI**

**La Coopération internationale pour l'accréditation des laboratoires (ILAC)** tient une [liste transparente en ligne de parties prenantes](#) (ILAC, 2020<sup>[7]</sup>). Elle englobe les représentants d'organisations internationales, régionales et nationales ayant un intérêt dans les travaux de l'ILAC, y compris les organismes tels que associations de laboratoires, associations de laborantins, associations d'organismes de contrôle, d'organisations acheteuses, d'autorités réglementaires, d'associations de consommateurs et d'organisations commerciales, qui peuvent participer à l'ILAC en qualité de parties prenantes membres. L'ILAC possède également des agents de liaison avec les principales organisations de partenaires internationaux, dont l'OMC, l'OMS, l'OCDE, la Commission européenne, l'APEC et Cooperation on International Traceability in Analytical Chemistry (CITAC).

Dans le [Cadre de collaboration avec les acteurs non étatiques \(FENSA\)](#) (OMS, 2016<sup>[8]</sup>) l'**OMS** présente une classification détaillée d'acteurs non étatiques, dont les organisations non gouvernementales, les entités du secteur privé, les associations philanthropiques et les établissements universitaires. Elle y donne une définition expresse de chacun de ces groupes, assortie d'une politique spécifique régissant la collaboration dans le cadre général. Par exemple, les organisations non gouvernementales sont décrites comme des entités à but non lucratif agissant indépendamment des gouvernements. Les

entités du secteur privé sont définies comme des entreprises commerciales, c'est-à-dire destinées à rapporter des bénéfices à leurs propriétaires. La sous-catégorie des « associations internationales d'entreprises » désigne des entités du secteur privé à but non lucratif qui représentent les intérêts de leurs membres (entreprises commerciales et/ou associations nationales d'entreprises ou d'autres associations d'entreprises). Les fondations philanthropiques sont des entités à but non lucratif dont les avoirs proviennent de dons ou dont les revenus sont utilisés à des fins sociales. Elles sont clairement indépendantes de toute entité du secteur privé dans leur direction et leur processus de prise de décisions. Enfin, les établissements universitaires sont les entités dont l'objectif est l'acquisition et la diffusion du savoir moyennant la recherche, l'enseignement et la formation.

Source : D'après les modèles de pratique des OI et les réponses au sondage mené auprès des OI en 2018.

La nature des OI et leurs mécanismes de gouvernance influent sur la vision et la diversité des parties prenantes. Les acteurs normatifs privés englobent davantage de représentants du secteur privé et de la société civile que les autres OI. Les organisations intergouvernementales (OIG) ont une vision plus homogène des parties prenantes, allant au-delà des représentants des gouvernements. Dans cette perspective, la participation des parties prenantes suppose de mobiliser les acteurs qui n'interviennent pas dans les processus formels de gouvernance et de prise de décisions de l'OIG. Dans certains cas, elle signifie également demander des conseils experts sur des questions scientifiques et techniques à des experts internationaux indépendants, afin de pouvoir intégrer le meilleur savoir et la meilleure expérience scientifiques au stade de la prise de décisions. Même cette étape exige des modalités et conditions particulières, car nombre d'OIG cherchent à compléter des processus décisionnels où il est difficile de faire participer « pleinement » leurs membres (OCDE, 2016<sup>[6]</sup>).

De fait, un large éventail d'acteurs publics et privés sont considérés comme des parties prenantes : représentants des gouvernements, acteurs du secteur privé, ONG, etc. Les représentants d'autres OIG constituent la majorité de acteurs avec lesquels les OI dialoguent dans le cadre de leurs activités normatives (35 OI) (voir le chapitre 5), suivies des OING (33 OI). Les associations internationales d'entreprises sont les acteurs du secteur privé qui dialoguent le plus avec les OI (31 OI). Un peu plus de la moitié des OI interrogées communiquent avec les consommateurs et les associations de consommateurs (19 OI) (OCDE, 2016<sup>[6]</sup>) (OCDE, 2019<sup>[11]</sup>).

#### *Diversifier la composition des OI et la participation « décisionnelle » des parties prenantes à l'élaboration des normes internationales*

Une nouvelle catégorie d'acteurs a émergé dans la gouvernance mondiale, qui de « gouvernance multilatérale » est devenue « gouvernance multi-parties prenantes ». La montée en puissance des réseaux transgouvernementaux de régulateurs, tout comme leur structure lâche et décentralisée, sont le signe de cette tendance (OCDE, 2019<sup>[9]</sup>). De nombreux acteurs ont inscrit la participation des parties prenantes dans leur composition en prévoyant une participation « décisionnelle » des divers membres de la société visés par les activités de l'OI (OCDE, 2016<sup>[6]</sup>). (Encadré 4.2)

Face à l'évolution de la gouvernance mondiale, les OIG elles-mêmes ont cherché à diversifier leur composition – géographiquement et/ou dans leur nature – en mettant en place d'autres formes de participation, par exemple en qualité de membre partiel (généralement réservé aux acteurs étatiques) ; d'observateur ou de partie prenante, qui a permis aux acteurs non étatiques d'apporter leurs contributions lors de l'élaboration des normes. Ces différentes formes de participation offrent d'autres moyens de dialoguer plus activement avec les pays en développement, conformément aux tendances observés dans les domaines particuliers des institutions mondiales chargées de la gouvernance financière et sanitaire (Pauwelyn et al., 2018<sup>[10]</sup>). Dans un monde de plus en plus interconnecté où les centres de gravité économiques et politiques ont évolué, les OI ont estimé qu'elles demeureraient d'autant plus pertinentes et préserveraient d'autant mieux la qualité de leurs activités normatives qu'elles seraient capables de

mobiliser un plus large éventail d'acteurs, au-delà de la perspective strictement juridique des droits des membres ou des non membres (OCDE, 2016<sup>[6]</sup>).

#### Encadré 4.2. Entre membres et parties prenantes – démarches intégrées favorisant la participation des parties prenantes

**ASTM International** (ASTM International, 2020<sup>[11]</sup>) compte plus de 30 000 [membres](#) de 150 pays, qui représentent les producteurs, les utilisateurs, les consommateurs, les gouvernements, les universités et d'autres parties prenantes. Compte tenu de la diversité de sa composition, en comparaison à la taille modeste de son Secrétariat, cet organisme s'appuie fortement sur ses membres pour mener un processus d'élaboration des normes dans le cadre d'un comité. Cette structure a pour principal objectif de garantir une participation ouverte au processus décisionnel, en favorisant la représentation du plus grand nombre d'acteurs intéressés possible. Par exemple, certains experts techniques peuvent participer sans frais à l'élaboration des normes, et jouissent des mêmes droits de vote que les membres. ASTM International définit quatre types de membres ayant divers degrés d'accès aux activités normatives : membres participants et membres de l'organisation pouvant participer aux comités et y voter, membres à titre informatif et étudiants constituant de fait des « observateurs » de l'élaboration des normes, etc. Les individus ou les organisations peuvent y adhérer. Plusieurs individus par pays, représentant chacune leurs propres intérêts, sont admis.

Dans la [structure tripartite](#) (OIT, 2020<sup>[12]</sup>) de l'OIT, des représentants des employeurs et des travailleurs côtoient les gouvernements. Outre ses 187 États membres, les syndicats de travailleurs participent dans le cadre du Bureau des activités pour les travailleurs, une équipe spécialisée du Secrétariat de l'OIT qui coordonne toutes les activités de l'OIT ayant trait aux travailleurs et aux organisations, au siège comme sur le terrain. Le Bureau des activités pour les travailleurs a pour mandat de renforcer les syndicats représentatifs, indépendants et démocratiques dans tous les pays afin qu'ils puissent défendre au mieux les droits et les intérêts des travailleurs. Il permet aux syndicats d'offrir à leurs membres des services efficaces aux niveaux national et international, et de promouvoir la ratification et l'application des conventions de l'OIT. Parallèlement, le Bureau des activités pour les employeurs du BIT est chargé d'entretenir et de développer les relations entre le Secrétariat de l'OIT et les organisations d'employeurs. Sa mission est d'entretenir des relations étroites et directes entre les organisations d'employeurs des États membres, de mettre les ressources de l'OIT à leur disposition et de tenir l'OIT régulièrement informée de leurs avis, préoccupations et priorités.

L'**UICN** applique un [modèle de composition diversifié](#) (UICN, 2020<sup>[13]</sup>) regroupant plus de 1 400 organisations et institutions de plus de 170 pays : États et agences gouvernementales, grandes et petites ONG, organisations de peuples autochtones, agences de développement économique, institutions scientifiques et universitaires, et associations d'entreprises. Le principal objectif est de mobiliser des connaissances et des ressources et de faire appel à ces acteurs pour aider l'UICN dans ses activités de conservation. Une liste de ces membres est consultable sur le site web de l'UICN : il est possible d'y faire une recherche par nom, catégorie, région ou État, preuve que l'intégration des nouvelles technologies peut faire avancer l'élaboration des normes internationales. Le portail spécialisé Union portal, système en ligne protégé par mot de passe, permet la mise en réseau, l'interaction et le partage d'information à l'échelle de l'UICN. C'est à la fois un espace de travail et un outil de communication pour les membres de l'UICN, ainsi qu'une source de connaissance, un centre favorisant la création de nouveaux partenariats institutionnel, et un espace pour explorer de nouvelles possibilités de participation. En adhérant à l'UICN, ses membres peuvent influencer sur les trajectoires de la conservation et d'un avenir durable, participer en faisant entendre une voix collective mondiale dans ces domaines, nouer des partenariats et créer des réseaux, et développer des connaissances et des capacités.

Source : D'après les modèles de pratique des OI et les informations communiquées par les OI.

*Mobiliser les parties prenantes au-delà des membres des OI : participation  
« non décisionnelle » des parties prenantes à l'élaboration des normes*

Une vaste majorité d'OI ont mis en place des mécanismes permettant de recueillir les contributions et les observations des parties prenantes sur leurs activités d'élaboration des normes et de coopération internationale en matière de réglementation (OCDE, 2016<sup>[6]</sup>). Il convient de noter que ce type de participation des parties prenantes peut être à la fois générale et spécifique, mais demeure non décisionnelle.

La plupart des OI ont établi des organes ou des processus permanents spécifiques pour mobiliser les parties prenantes aux stades clés de l'élaboration de leurs instruments. La participation des parties prenantes intervient principalement dans des comités et groupes de travail de fond, et beaucoup dans les organes directeurs. Dans l'écrasante majorité des cas (47 OI), les OI reçoivent des observations émanant de groupes de parties prenantes particuliers (OCDE, 2016<sup>[6]</sup>). Cette tendance reflète ce qui a été observé au niveau national (OCDE, 2015<sup>[14]</sup>). Les OI décident souvent quels groupes de parties prenantes sont autorisés à formuler des observations en envoyant des invitations ciblées à certains groupes (44 OI) (OCDE, 2016<sup>[6]</sup>).

Pour s'assurer de mobiliser les parties prenantes pertinentes et d'obtenir des contributions efficaces, les OI accordent souvent à des parties prenantes ou groupes de parties prenantes spécifiques un statut officiel dans l'organisation et/ou la possibilité de siéger à certains comités consultatifs (deux tiers des OI ayant répondu au sondage de 2015) (Encadré 4.23). Ces statuts permettent aux parties prenantes de participer systématiquement aux réunions des organes de l'OI et d'obtenir des informations détaillées sur le processus décisionnel et sur les normes qui sont élaborées. Ces acteurs ont ainsi la possibilité de participer activement à certains sujets. Toutefois, leur statut ne leur octroie pas le droit de voter aux réunions, maintenant ainsi une distinction avec les droits des membres de l'OI.

#### **Encadré 4.3. Modalités formelles de la participation des parties prenantes : Observateurs officiels et comités consultatifs**

La **Commission du Codex Alimentarius (Codex)** accorde aux nations qui ne sont pas membres de la FAO ou de l'OMS, mais qui sont membres de l'Organisation des Nations Unies, la possibilité de participer aux réunions en qualité [d'observateurs](#) si elles en font la demande. De même, la FAO facilite la participation des OIG et des ONG en qualité d'observateurs en application de l'[article IX du Règlement intérieur de la Commission du Codex Alimentarius](#) (Codex, 2005<sup>[15]</sup>). À l'heure actuelle, la Commission du Codex Alimentarius compte 237 observateurs du Codex, dont 58 OIG, 163 ONG et 16 entités du système des Nations Unies.

Le [Programme d'ambassadeurs](#) de la **CEI** (CEI, 2020<sup>[16]</sup>) a pour objectifs de permettre et de renforcer la participation active aux travaux de la CEI, d'aider à recenser de nouveaux domaines de travail et d'appuyer les activités de sensibilisation. Les ambassadeurs, qui sont eux-mêmes des parties prenantes, jouent le rôle d'intermédiaires entre la CEI et les principales parties prenantes de l'industrie, des gouvernements et des universités. Les ambassadeurs sont désignés par le Comité exécutif pour une durée de deux ans, reconductible deux fois. Ce sont des volontaires indépendants non rémunérés.

Au [Comité de gestion des accords multilatéraux de reconnaissance mutuelle](#) de l'**IAF** (IAF, 2020<sup>[17]</sup>), des représentants des utilisateurs et des associations d'organismes chargés de l'évaluation de la conformité ayant le statut d'observateurs peuvent apporter leurs contributions à la gestion des évaluations par les pairs. Par ailleurs, parallèlement au programme d'adhésion de l'IAF réservé aux organismes d'accréditation, un [programme de membres associés](#) permet aux organisations et

associations de participer à la prise de décisions en leur accordant des droits de vote restreints (dont le total ne peut excéder 3/7 des votes exprimés).

En application de l'[article 4 du Règlement général de l'OHI](#) (OHI, 2017<sup>[18]</sup>) et de la [Résolution 5/1957 de l'OHI – Relations de l'OHI avec d'autres organisations](#) (OHI, 2018<sup>[19]</sup>), les observateurs qui réunissent les critères énumérés peuvent être invités aux réunions de l'Assemblée et à celles de tous les organes subsidiaires de l'**Organisation hydrographique internationale (OHI)** auxquels ils s'intéressent et auxquels ils peuvent apporter une contribution : les gouvernements qui ne sont pas parties à la Convention, les OIG avec lesquelles un accord a été conclu ou avec lesquelles des dispositions particulières ont été prises, et les OING avec lesquelles l'OHI a établi des relations appropriées, conformément aux directives régissant l'accréditation des OING.

Le [Règlement applicable aux groupes consultatifs et comités d'experts](#) de l'**OMS** (OMS, 2020<sup>[20]</sup>) régit l'établissement de groupes d'experts, auxquels les organisations peuvent demander des conseils et un appui techniques sur un sujet particulier, par courrier ou pendant les réunions. Toute personne qui possède des qualifications ou une expérience pertinentes utiles à l'organisation dans le domaine traité peut participer à ces groupes et comités. Lorsqu'il sélectionne les experts, le Directeur général tient compte de leurs aptitudes et de leur expérience techniques, mais veille également à assurer la représentation internationale la plus large en termes de connaissances, d'expériences et de démarches dans les domaines pour lesquels les groupes ont été établis. À l'issue de chaque réunion, un comité d'experts est tenu de rédiger un rapport synthétisant ses conclusions, ses observations et ses recommandations. À ce jour, plus de 550 experts de plus de 100 pays ont été sollicités à l'appui des programmes de l'OMS.

Source : D'après les réponses au sondage mené auprès des OI en 2018.

Globalement, les parties prenantes externes interviennent principalement dans les phases techniques qui se déroulent en amont des travaux. Il leur est souvent demandé de contribuer à la collecte de données, de formuler des conseils ou d'apporter des compétences techniques, ou de participer aux activités de recherche ou d'analyse des politiques, et d'appuyer l'adoption des instruments internationaux. Par ailleurs, elles sont souvent invitées à apporter des contributions financières ou en nature (OCDE, 2016<sup>[6]</sup>) (OCDE, 2019<sup>[11]</sup>). Les mécanismes plus spécifiques qui permettent de mobiliser les parties prenantes et l'intensité de la participation varient selon le type d'activité principale des OI (OCDE, 2016<sup>[6]</sup>).

### **Difficultés**

Malgré leurs efforts pour donner aux parties prenantes la possibilité de participer, les OI se heurtent toujours à des *contraintes* lorsqu'elles s'attachent à mettre en œuvre des réformes favorisant une « bonne participation » qui exigent de supprimer les obstacles à la participation et de gérer des risques tels que les conflits d'intérêts ou l'influence indue.

Les difficultés liées à la participation des parties prenantes à l'élaboration des normes nationales peuvent être amplifiées au niveau international. Au niveau national, la participation des parties prenantes apparaît comme une démarche nécessitant des ressources considérables : un investissement important en temps et en capital humain (Alemanno, 2015<sup>[5]</sup>). En l'absence d'un mandat spécifique les engageant à mobiliser les parties prenantes, il pourrait être difficile pour les secrétariats des OI d'investir des ressources dans les consultations. En ce sens, les OI pourraient être encore plus limitées dans leur capacité à attirer des parties prenantes moins expérimentées ou marginalisées, mais il reste à voir si les OI qui sont très présentes au niveau des pays se heurtent aux mêmes difficultés.

D'après le sondage de 2018, les OI perçoivent les principales difficultés suivantes : gérer les conflits d'intérêts existants ou potentiels, éviter toute influence indue ou inapproprié sur les travaux de l'organisation, dialoguer avec les parties prenantes moins informées ou sous-représentées, et assurer la participation efficace des parties prenantes marginalisées (OCDE, 2019<sup>[1]</sup>).

Malgré les efforts indéniables déployés par une vaste majorité d'OI pour mobiliser les parties prenantes, les pratiques en termes de mécanismes consultatifs et d'ouverture et de fréquence des consultations varient considérablement d'une organisation à l'autre, voire entre les services, les programmes et les organes d'une OI, si bien qu'il est difficile de donner une vision mondiale. Les OI font de nombreux efforts pour définir des pratiques participatives, mais ces dernières visent souvent des groupes de parties prenantes particuliers, le plus souvent issus du secteur privé, ou certains de leurs domaines de travail (Encadré 4.4).

L'adoption d'une politique claire régissant la participation des parties prenantes à l'échelle de l'organisation demeure l'exception chez les OI. À part dans quelques-unes des OI qui ont répondu au sondage de 2018, il n'existe pas d'ensemble de règles minimum qui donnent une vision cohérente de l'objectif de la mobilisation des parties prenantes, des moyens de la mettre en œuvre et des calendriers connexes (OCDE, 2019<sup>[1]</sup>). Par conséquent, la participation des parties prenantes fait rarement l'objet d'une démarche stratégique systématique assortie d'un calendrier clair, de phases précises et d'un retour d'information systématique.

#### Encadré 4.4. Dispositifs thématiques régissant la participation des parties prenantes

Les [Principes concernant la participation des organisations internationales non gouvernementales aux travaux de la Commission du Codex Alimentarius](#) applicables au **Codex** (Codex, 2005<sup>[2]</sup>) régissent l'octroi du statut d'observateurs aux OING, qui leur permet de participer aux réunions, sans avoir le droit de voter, de soumettre des exposés écrits, et de recevoir tous les documents de travail et notes d'information. Les OING doivent également se plier à un certain nombre d'obligation, et notamment s'engager à faire avancer les objectifs du Programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires, à coopérer avec le Secrétariat du Codex afin d'éviter les doubles emplois, à mieux faire connaître et comprendre la Commission du Codex Alimentarius, à adresser au Secrétaire de la Commission leurs rapports et publications et à signaler promptement toutes modifications apportées à leur structure et à leur composition. Du point de vue du Codex, cette collaboration permet d'obtenir desdites organisations des renseignements et des avis autorisés ainsi que l'assistance de spécialistes, de recevoir les points de vue de leurs membres et d'harmoniser les intérêts intersectoriels.

Conformément à sa **stratégie en faveur de la formation à l'expertise comptable, la Fédération internationale des experts-comptables (IFAC)** élabore actuellement un [cadre de participation multi-parties prenantes](#) (IFAC, 2019<sup>[22]</sup>). Elle envisage notamment d'y intégrer les acteurs intéressés suivants : les autorités qui adoptent ses normes, les intervenants chargés de la formation initiale et continue des experts-comptables professionnels, et les acteurs qui font appel aux services d'experts-comptables professionnels. La nature de la participation des parties prenantes envisagée repose sur trois grands piliers. Premièrement, un sondage en ligne permettra de recenser les évolutions, de proposer d'éventuelles améliorations à apporter au programme de formation, et de définir les sujets à traiter. Deuxièmement, un forum international à l'intention des parties prenantes clés intervenant dans la formation à l'expertise comptable qui réunira les représentants des organisations intéressées tous les deux ans. sera associé à la mise en œuvre des conclusions du sondage. Troisièmement, un forum international à l'intention des directeurs chargés de la formation à l'expertise comptable permettra de formuler des conseils sur l'adéquation du programme dans le temps et les révisions qu'il faudrait lui apporter, d'éclairer l'appui à la mise en œuvre et de recenser les possibilités de collaboration et de partage des connaissances.

Les [Lignes directrices opérationnelles sur l'engagement auprès du secteur privé](#) de l'**UICN** (UICN, 2009<sup>[23]</sup>) couvrent tous les aspects de la conception, de la mise en œuvre, de la gestion et de la mise en place d'une collaboration avec le secteur privé. Elles présentent les processus permettant de définir la nature de la collaboration, la sélection des partenaires, la négociation et la formalisation de la collaboration, ainsi que la mise en œuvre, la gestion et la mise en place de la collaboration. Issues du troisième Congrès mondial de la nature de l'UICN, tenu à Bangkok en 2004, ces lignes directrices se déclinent en douze principes. La collaboration entre l'UICN et le secteur privé doit être pertinente pour la vision et la mission de l'UICN, être cohérente avec les politiques générales de l'organisation, répondre aux aspirations de ses membres, permettre à l'UICN d'exécuter son programme, produire des résultats concrets, promouvoir l'utilisation rationnelle des ressources, être transparente en garantissant l'accès aux informations nécessaires, être participative en donnant la possibilité aux parties prenantes visées (en particulier aux groupes vulnérables) de participer, renforcer la crédibilité et l'autonomie de l'UICN, promouvoir l'évolution et l'intégration du principe de consentement préalable libre et éclairé, s'appuyer sur les engagements pris en faveur du développement durable, et garantir l'indépendance de l'UICN vis-à-vis de l'entreprise ou du groupe avec lequel elle collabore. Chaque collaboration repose sur un [cadre éthique dédié](#), et fait l'objet d'une évaluation et d'un retour d'informations en application de la [politique de suivi et d'évaluation de l'UICN](#).

Adoptées en 2013, les **lignes directrices de la Convention des inspections pharmaceutiques sur les organisations professionnelles** décrivent comment coopérer avec ces organisations, notamment dans le cadre de formations conjointes à l'intention des autorités réglementaires et de l'industrie. Elles ont pour objectif de faciliter la coopération avec d'autres organisations du domaine de la production pharmaceutique qui sont importantes pour la Convention des inspections pharmaceutiques et susceptibles de contribuer sensiblement à la réalisation de ses objectifs. Cette initiative permet principalement d'éviter les doublons entre les activités menées dans le même domaine, de faciliter les synergies entre les parties prenantes, de mutualiser les ressources et d'accroître la visibilité et la portée de la Convention des inspections pharmaceutiques. L'organisation de manifestations conjointes est évaluée en interne par le Sous-comité chargé de la formation.

Le [Groupe consultatif du secteur privé](#) (OMD, 2005<sup>[24]</sup>) est un organe de l'**OMD** réunissant 27 représentants du secteur privé issus d'associations couvrant des secteurs industriels différents, des entreprises de tailles diverses et les six régions de l'OMD. En temps normal, il se réunit deux à trois fois par an au siège de l'OMD. Par ailleurs, ses membres participent activement en qualité d'observateurs aux organes de travail de l'OMD et contribuent à l'élaboration de ses instruments et de ses outils. Ses principales tâches sont les suivantes : informer et conseiller le Secrétaire général de l'OMD, la Commission de politique générale et les membres de l'OMD sur les questions douanières et commerciales internationales du point de vue du secteur privé ; appuyer l'adoption et l'application d'instruments internationaux convenus à l'OMD et d'autres instruments internationaux pertinents ; et mobiliser les ressources des entreprises et les relations avec les gouvernements pour promouvoir et mettre en œuvre les programmes élaborés et adoptés par l'OMD. Le Groupe consultatif du secteur privé a été établi par le Conseil de l'OMD. Ses activités sont régies par un [mandat](#) propre. Au cours des quelques quatre premiers mois de la pandémie de COVID-19, il a tenu des réunions virtuelles en ligne une à deux fois par semaine avec le Secrétaire général de l'OMD, le Secrétaire général adjoint et le Président du Conseil, afin de présenter un point d'information sur les questions intéressant les industries concernées, de discuter des effets de la pandémie sur le commerce international et l'économie mondiale, et d'étudier des propositions de mesures que la communauté douanière mondiale pourraient prendre.

Source : D'après les modèles de pratique des OI.

### **Mesures prises par les OI afin de surmonter les difficultés auxquelles elles se heurtent pour assurer la participation efficace des parties prenantes**

Les OI ont pris diverses mesures spécifiques pour assurer la participation efficace des parties prenantes et obtenir des contributions concrètes à leurs activités normatives. En ce sens, une majorité des OI qui ont répondu au sondage de 2018 prévoient une durée minimum pour recevoir des observations. Par ailleurs, des mesures spécifiques sont prises pour solliciter davantage de groupes d'intérêt et pour garantir que les parties prenantes sont également consultées sans préjudice de leur statut ou de leurs ressources. Par exemple, une grande partie des OI communiquent en temps voulu des informations pertinentes sur le sujet des consultations, tissent en amont des liens avec les parties prenantes au fil du temps, ou fournissent des informations dans un langage clair, facile à comprendre (OCDE, 2019<sup>[1]</sup>).

Si elles sont conscientes de son importance, peu d'OI ont à ce jour élaboré une politique ou une stratégie sur la participation des parties prenantes applicable à l'échelle de l'organisation, qui dresse une cartographie de leurs parties prenantes et définisse les principales mesures à prendre pour les mobiliser et pour gérer les risques. Elles se fondent essentiellement sur les dispositions prévues dans des documents de base ou de procédure soulignant l'importance de la participation des parties prenantes, et non sur un cadre de pratiques et d'outils systématiques. Il existe toutefois des exceptions : certaines OI comme l'OMS ont une démarche plus systématique (OCDE, 2016<sup>[25]</sup>). Sans aller aussi loin, nombre d'OI ont pris des mesures pragmatiques pour rationaliser leur dialogue avec les autres OI et pour définir des principes applicables aux observateurs ou à des groupes particuliers, comme ceux du secteur privé (Encadré 4.5) (voir le chapitre 5). Au-delà d'une politique générale, certaines OI ont défini des orientations concrètes pour aider les fonctionnaires de leur secrétariat / leurs organes normatifs à assurer la participation efficace des parties prenantes qui peuvent compléter utilement leur politique.

Dans certains cas, les politiques et les documents d'orientation sont complétés – ou remplacés – par l'établissement d'un organe spécialement chargé de superviser la participation des parties prenantes à l'échelle de l'organisation (Encadré 4.6). Six des OI qui ont répondu au sondage de 2018 ont déclaré avoir adopté un mécanisme de contrôle applicable à leurs activités participatives. Au-delà d'une supervision formelle, 19 OI signalent avoir mis en place un mécanisme de coordination ou un groupe de pratique informels réunissant les fonctionnaires qui sont chargés du dialogue avec les parties prenantes (OCDE, 2019<sup>[1]</sup>).

Certaines OI demandent à leurs entités partenaires/parties prenantes de désigner des agents de liaison qui serviront de point de contact unique pour la participation aux travaux de l'organisation, qui leur permettront de canaliser les contributions reçues, voire de réduire les ressources nécessaires au traitement des observations et contributions (Encadré 4.7).

Il existe toujours un risque que la participation des parties prenantes stagne jusqu'à ce que l'on cerne mieux les impacts des pratiques participatives. Seules quelques OI évaluent les efforts qu'elles déploient pour mobiliser les parties prenantes comme il est recommandé au niveau national : huit des OI qui ont répondu au sondage de 2018 ont mis en place un mécanisme formel pour suivre et mesurer l'impact de la participation des parties prenantes sur leurs travaux (Encadré 4.8).

Plus généralement, la répartition des rôles et responsabilités entre les OI et leurs membres demeure une question essentielle, car elle resserre les liens entre ces deux niveaux dans un domaine qu'il faut encore approfondir. Les membres étant plus proches du terrain, là où les normes internationales s'appliquent, ils sont plus proches des données factuelles et des enseignements tirés qui sont nécessaires au bon déroulement de l'élaboration des normes et plus proches des parties prenantes que ces normes visent. Ils ont un rôle essentiel à jouer pour partager les informations et recenser les parties prenantes pertinentes et les effets. Dans le cadre de leurs propres pratiques d'administration ouverte et de mobilisation des parties prenantes, ils ont également adopté des processus permettant d'informer les parties prenantes et de les faire participer à l'élaboration des normes qui pourraient être un canal utile dans le cas des normes internationales. Toutefois, à ce jour, la mobilisation des parties prenantes à l'élaboration des normes internationales demeure largement déconnectée de leur participation au niveau national (OCDE, 2018<sup>[3]</sup>).

#### Encadré 4.5. Exemples de démarches intégrées favorisant la participation des parties prenantes

La [politique et procédure régissant les consultations](#) de l'**IOSCO** (OICV, 2005<sup>[26]</sup>) a été adoptée en 2005. Aux termes de cette politique et procédure, l'organisation doit justifier le recours aux contributions des parties prenantes dans ses rapports sur les consultations ; prévoir une période de trois mois pour recevoir ces contributions ; publier les contributions en ligne dans une section spéciale consacrée aux [« documents publics »](#) ; et expliquer la suite qui a été donnée aux observations reçues. En menant des consultations, l'OICV entend notamment promouvoir les principaux objectifs suivants : obtenir des contributions de fond utiles à ses travaux ; tirer parti des compétences spécialisées de la communauté financière internationale pour évaluer et analyser les questions réglementaires ; obtenir des informations et des avis sur les éventuels impacts, avantages et coûts des normes et principes proposés ; faire connaître sa mission d'élaboration de normes internationales applicables aux marchés financiers ; améliorer la transparence de ses activités et de son programme de travail ; favoriser et renforcer la cohérence en dialoguant en amont avec le secteur privé et en adoptant une démarche permettant d'aborder les questions communes ; et contribuer à la convergence des normes régissant les marchés financiers. Il existe également une liste de critères encadrant la décision de solliciter des observations auprès du public, qui précisent la forme que prendra chaque processus consultatif.

La collaboration entre l'**OIML** et ses parties prenantes est régie par le [Document de politique générale sur les liaisons entre l'OIML et les autres organismes](#) (OIML, 2004<sup>[27]</sup>) adopté en 2004, qui est consultable sur le site web de l'organisation. Ce document distingue six catégories d'acteurs, dont les organismes intergouvernementaux et organismes d'aide au développement ; les organisations régionales de métrologie et organisations régionales de métrologie légale ; les organisations normatives internationales et organisations internationales d'accréditation ; les organisations normatives régionales et nationales ; et les fédérations industrielles et autres organismes. Pour chacune de ces organisations, l'OIML définit les diverses modalités encadrant la participation des parties prenantes. Par exemple, les organismes intergouvernementaux et organismes d'aide au développement reçoivent le Bulletin de l'OIML et toute information pertinente sur les activités de l'OIML ; sont invitées à adresser à l'OIML un rapport annuel sur leurs activités relatives à la métrologie ; peuvent assister à la Conférence de l'OIML et aux réunions du Comité International de Métrologie Légale en qualité d'observateurs ; et peuvent conclure des accords de coopération et mettre en place des groupes de travail conjoints pour développer des documents techniques communs mener des études, promouvoir la métrologie ou soutenir les pays en développement.

Adopté en 2016, le [Cadre de coopération avec les acteurs non étatiques \(FENSA\)](#) de l'**OMS** (OMS, 2016<sup>[8]</sup>) définit une stratégie globale en faveur de la participation des parties prenantes qui s'applique à tous les niveaux de l'organisation. Il vise à renforcer la coopération avec les acteurs non étatiques (ONG, entités du secteur privé, fondations philanthropiques et établissements universitaires) tout en préservant les travaux liés à la santé d'éventuels risques tels que les conflits d'intérêts, les risques de réputation et l'influence indue. L'organisation a prévu une politique sur mesure et un ensemble de procédures opérationnelles propres à chacune des quatre catégories d'acteurs non étatiques. Le Cadre définit également un ensemble de modalités de coopération avec les parties prenantes, notamment la participation aux consultations, aux auditions et aux autres réunions ; la fourniture d'une contribution financière ou en nature ; la présentation de données factuelles ; la coopération dans le cadre des activités de sensibilisation ; et la collaboration technique dans le cadre de la mise au point de produits, du renforcement des capacités ; des situations d'urgence ; de la contribution à la mise en œuvre des politiques de l'OMS. Le Cadre établit en outre des mécanismes détaillés permettant de gérer les conflits d'intérêts et autres risques de la collaboration.

Source : D'après les modèles de pratique des OI et les informations communiquées par les OI.

#### Encadré 4.6. Rationaliser la participation des parties prenantes grâce aux services de communication interne et aux agents de liaison

Le **BIPM** possède un [Département des relations internationales et de la communication](#) spécialisé (BIPM, 2021<sub>[28]</sub>), qui supervise la participation des parties prenantes et les activités de coordination internationale. En particulier, il assure la liaison avec les autres organismes intergouvernementaux et internationaux, appuie la promotion de la Convention du Mètre et le Système international d'unités (SI), et soutient l'Accord de reconnaissance mutuelle du CIPM – principal instrument de l'organisation.

L'équipe chargée de la [mobilisation des parties prenantes au niveau mondial](#) (ICANN, 2020<sub>[29]</sub>) au sein de la **Société pour l'attribution des noms de domaines et des numéros sur Internet (ICANN)** gère la collaboration et la communication avec les parties prenantes dans le cadre de l'ICANN et de sa mission dans le monde. Elle sert de point de contact à l'organisation et à la communauté de l'ICANN dans les régions, où elle mène des actions de sensibilisation et de communication et fait connaître le rôle et les compétences de l'ICANN, et guide la participation à l'élaboration de politiques et aux activités techniques de l'ICANN. Cette équipe joue un rôle de premier plan pour concrétiser les engagements et les valeurs fondamentales de l'ICANN en assurant une vaste participation éclairée traduisant la diversité fonctionnelle, géographique et culturel d'Internet. Composée de 34 personnes dans 21 pays, elle assure la gestion et la supervision de la fonction de collaboration de l'ICANN dans huit régions du monde.

Le **RIC** possède un service de [liaison avec des conseillers non gouvernementaux](#) (RIC, 2020<sub>[30]</sub>) chargé d'améliorer la collaboration avec ces acteurs. Plus généralement, cette pratique a pour principal objectif d'élargir le spectre des expériences, des compétences spécialisées et des intérêts qui éclairent l'élaboration des produits du RIC.

L'**ILAC** emploie des agents de liaison spécialisés qui établissent, nouent et gèrent les relations avec les principales organisations de partenaires internationaux.

Chaque organisation qui travaille avec l'**OIML** désigne un agent de liaison : organisations internationales d'entreprises, OIG et autres OI. L'agent de liaison représente son organisation (sans l'engager) à l'OIML.

Source : D'après les réponses au sondage mené auprès des OI en 2018.

#### Encadré 4.7. Orientations pour mobiliser les parties prenantes – vers une pratique plus cohérente et systématique

Le **RIC** a élaboré une [boîte à outils sur les conseillers non gouvernementaux](#) (RIC, 2020<sub>[30]</sub>) qui vise à appuyer la mobilisation du point de vue des organismes membres et des conseillers non gouvernementaux existants et potentiels. Ces acteurs sont notamment des experts de la concurrence tels qu'avocats et économistes exerçant dans des cabinets privés, conseillers internes, représentants d'OING, membres de groupes d'entreprises et de consommateurs, universitaires et juges. Ce document définit en outre les divers moyens par lesquels les conseillers non gouvernementaux peuvent participer aux groupes de travail du RIC, notamment en répondant aux consultations sur l'élaboration des plans de travail, en formulant des observations sur les travaux écrits ou en y contribuant, en participant aux réunions et aux manifestations (conférences téléphoniques, webinaires, ateliers et Conférence annuelle du RIC). La boîte à outil explique comment les conseillers non gouvernementaux peuvent apporter un avantage au RIC, en contribuant à l'inclusion, à la diffusion des communications et des travaux et en partageant des ressources, et comment le RIC peut les aider à créer des réseaux, à contribuer à l'élaboration d'une politique de concurrence internationale et à promouvoir les connaissances.

L'OMS a rédigé un [Guide à l'intention des acteurs non étatiques s'engageant dans une collaboration avec l'Organisation mondiale de la Santé](#) (OMS, 2018<sup>[31]</sup>). Premièrement, ce guide présente brièvement le Cadre de collaboration avec les acteurs non étatiques et la stratégie globale de l'organisation dans ce domaine, et donne une définition des « acteurs non étatiques ». Deuxièmement, il expose les divers groupes d'acteurs non étatiques et les mécanismes régissant la décision concernant la classification de ces acteurs. Troisièmement, il présente les divers types de collaboration régies par le Cadre de collaboration : contributions techniques et scientifiques visant à transmettre des informations et des connaissances, activités de communication et de sensibilisation sur les questions sanitaires, et collaboration technique pour la mise au point de produits, renforcement des capacités, collaboration dans les situations d'urgence et contribution à la mise en œuvre des politiques de l'OMS, etc. Quatrièmement, il définit les grands principes de la collaboration : toute collaboration doit présenter des avantages manifestes pour la santé publique ; être conforme à la Constitution, au mandat et au programme général de travail de l'OMS ; respecter le caractère intergouvernemental de l'OMS et le pouvoir des États Membres en matière de prise de décisions prévu par la Constitution de l'OMS ; favoriser et renforcer, sans la compromettre, l'approche scientifique fondée sur des données factuelles qui sous-tend les travaux de l'OMS ; protéger l'OMS de toute influence indue, en particulier sur les processus qu'elle suit pour définir et appliquer des politiques, des normes et des critères ; ne pas compromettre l'intégrité, l'indépendance, la crédibilité et la réputation de l'OMS ; être efficacement gérée, y compris en évitant, lorsque cela est possible, les conflits d'intérêts et d'autres formes de risques pour l'OMS ; et être fondée sur la transparence, l'ouverture, le pluralisme, la responsabilité, l'intégrité et le respect mutuel.

La Politique et procédure régissant les consultations de l'**IOSCO**, les Lignes directrices opérationnelles sur l'engagement auprès du secteur privé de l'**UICN**, le Document de politique générale sur les liaisons entre l'**OIML** et les autres organismes de l'**OIML**, le mandat du Le Groupe consultatif du secteur privé de l'**OMD**, les Principes concernant la participation des organisations internationales non gouvernementales aux travaux de la Commission du Codex Alimentarius applicables au **Codex**, les lignes directrices sur les organisations professionnelles de la **Convention des inspections pharmaceutiques** et le Cadre de collaboration avec les acteurs non étatiques de l'**OMS** qui sont décrits dans les encadrés précédents contiennent au moins quelques éléments d'orientation sur la participation des parties prenantes.

Source : D'après les modèles de pratique des OI et les réponses au sondage mené auprès des OI en 2018.

#### Encadré 4.8. Examen et évaluation des efforts de mobilisation des parties prenantes

Conformément à leurs [mandats](#), le comité consultatif de l'organe chargé de l'évaluation (CABAC) et le comité consultatif des utilisateurs (UAC) de l'**IAF** font le suivi des suites données à leurs recommandations. Plus généralement, le Bureau de l'**IAF** évalue annuellement la performance de l'ensemble des comités principaux et consultatifs.

L'**ILAC** a inscrit une obligation d'examen dans son [Supplément au plan stratégique 2015-20](#). Au titre de l'action 2.4 définie dans ce document, elle se penche actuellement sur les principales relations qui lui permettent de mobiliser des ressources modestes et d'adapter les priorités aux nouvelles circonstances. Cette action servira de base à l'élaboration d'une stratégie de mobilisation des parties prenantes, qui devrait être adoptée dans le cadre du prochain plan stratégique

L'OIT utilise un [tableau de bord sur la coopération pour le développement](#) pour suivre l'ensemble des initiatives de l'organisation dans ce domaine, ainsi que le financement et la collaboration des parties prenantes sur ces sujets. Il englobe les activités normatives, notamment le renforcement des normes du travail, la promotion de la protection sociale et – dans le cadre particulier de ses activités de coopération avec les parties prenantes – le renforcement de la composition tripartite en vue de faciliter un dialogue social influent et inclusif.

Conformément à l'[article 3\(6\) Cadre de collaboration avec les acteurs non étatiques](#) (OMS, 2016<sup>[8]</sup>), l'OMS mène actuellement une évaluation initiale de la mise en œuvre et de l'impact de ce cadre sur les travaux de l'organisation. Les résultats de l'évaluation, ainsi que les éventuelles propositions de révision à apporter au cadre, seront présentés au Conseil exécutif par le biais de son Comité du programme, du budget et de l'administration. Cette initiative illustre la façon dont les résultats des évaluations peuvent soutenir et appuyer l'amélioration des programmes.

Source : D'après les réponses au sondage mené auprès des OI en 2018.

## Références

- Alemanno, A. (2015), "La participation des parties prenantes et la politique de la réglementation", [5]  
in *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2015*, Organisation de coopération  
et de développement économiques, <https://doi.org/10.1787/9789264245235-8-fr>.
- ASTM International (2020), *ASTM International - Membership - Member Types & Benefits*, [11]  
<https://www.astm.org/MEMBERSHIP/MemTypes.htm> (accessed on 30 September 2020).
- BIPM (2021), *Département des relations internationales et communication*, [28]  
<https://www.bipm.org/fr/institutional-liaison>.
- CEI (2020), *IEC Ambassadors Programme*, <https://www.iec.ch/about/profile/ambassadors.htm>. [16]
- Codex (2005), *Principes concernant la participation des organisations internationales non* [21]  
*gouvernementales aux travaux de la Commission du Codex Alimentarius*,  
<http://www.fao.org/3/a0247f/a0247f02.htm>.
- Codex (2005), *Règlement intérieur*, <http://www.fao.org/3/a0247f/a0247f02.htm>. [15]
- IAF (2020), *IAF Multilateral Recognition Agreement (MLA) Management Committee*, [17]  
[https://www.iaf.nu/articles/IAF\\_MLA/14](https://www.iaf.nu/articles/IAF_MLA/14).
- ICANN (2020), *Global Stakeholder Engagement (GSE)*, [29]  
<https://www.icann.org/resources/pages/gse-2012-02-25-en>.
- IFAC (2019), *Call for Information: Multi-Stakeholder Engagement Framework*, [22]  
<https://www.ifac.org/system/files/publications/files/IFAC-Call-for-Information.pdf>.
- ILAC (2020), *List of Members by Category*, [https://ilac.org/ilac-membership/members-by-](https://ilac.org/ilac-membership/members-by-category/) [7]  
[category/](https://ilac.org/ilac-membership/members-by-category/).

- OCDE (2019), *The Contribution of International Organisations to a Rule-Based International System: Key Results from the Partnership of International Organisations for Effective Rulemaking*, Éditions OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/IO-Rule-Based%20System.pdf>. [1]
- OCDE (2019), *The contribution of trans-governmental networks of regulators to international regulatory co-operation*. [9]
- OCDE (2018), *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2018*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264305458-fr>. [3]
- OCDE (2017), "Improving regulatory governance through stakeholder engagement", in *Improving Regulatory Governance: Trends, Practices and the Way Forward*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264280366-8-en>. [2]
- OCDE (2017), *Public consultation on the draft OECD Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy - OECD*, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/public-consultation-best-practice-principles-on-stakeholder-engagement.htm> (accessed on 26 March 2021). [4]
- OCDE (2016), *International Regulatory Co-operation: The Role of International Organisations in Fostering Better Rules of Globalisation*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264244047-en>. [6]
- OCDE (2016), *The Case of the World Health Organization (WHO)*, Éditions OCDE, Paris, [https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/WHO\\_Full-Report.pdf](https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/WHO_Full-Report.pdf). [25]
- OCDE (2015), *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2015*, Éditions OCDE, [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/perspectives-de-l-ocde-sur-la-politique-de-la-reglementation-2015\\_9789264245235-fr](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/perspectives-de-l-ocde-sur-la-politique-de-la-reglementation-2015_9789264245235-fr). [14]
- OHI (2018), *Résolutions de l'Organisation hydrographique internationale*, [https://iho.int/iho\\_pubs/misc/M3-F-AUGUST18.pdf](https://iho.int/iho_pubs/misc/M3-F-AUGUST18.pdf). [19]
- OHI (2017), *Documents de base de l'Organisation hydrographique internationale (OHI)*, [https://iho.int/mtg\\_docs/misc\\_docs/basic\\_docs/NEW/New\\_FR/M\\_1\\_FR\\_062017.pdf](https://iho.int/mtg_docs/misc_docs/basic_docs/NEW/New_FR/M_1_FR_062017.pdf). [18]
- OICV (2005), *IOSCO Consultation Policy and Procedure*, <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD197.pdf>. [26]
- OIML (2004), *Document de politique générale sur les liaisons entre l'OIML et les autres organismes*, [https://www.oiml.org/fr/files/pdf\\_b/b012-f04.pdf](https://www.oiml.org/fr/files/pdf_b/b012-f04.pdf). [27]
- OIT (2020), *Mandants tripartites*, <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/who-we-are/tripartite-constituents/lang--fr/index.htm>. [12]
- OMD (2005), *Groupe consultatif du secteur privé (GCSP)*, <http://www.wcoomd.org/fr/topics/key-issues/private-sector-consultative-group.aspx>. [24]
- OMS (2020), *WHO Regulations for Expert Advisory Panels and Committees*, [https://www.who.int/about/collaborations/expert\\_panels/en/](https://www.who.int/about/collaborations/expert_panels/en/). [20]
- OMS (2018), *Guide à l'intention des acteurs non étatiques s'engageant dans une collaboration avec l'Organisation mondiale de la Santé*, <https://apps.who.int/iris/handle/10665/329978>. [31]

- OMS (2016), *Cadre de collaboration avec les acteurs non étatiques (FENSA)*, [8]  
[https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA69-REC1/A69\\_2016\\_REC1-fr.pdf#page=9](https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA69-REC1/A69_2016_REC1-fr.pdf#page=9).
- Pauwelyn, J. et al. (2018), "Rethinking Stakeholder Participation in Global Governance, Framing Paper", *SNIS Project, Graduate Institute, Genève*. [10]
- RIC (2020), *Non-Governmental Advisors (NGA)*, [30]  
<https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2020/05/NGAToolkit.pdf>.
- UICN (2020), *Membres de l'UICN*, <https://www.iucn.org/fr/membres-de-luicn>. [13]
- UICN (2009), *Operational Guidelines for Private Sector Engagement*, [23]  
[https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/ps\\_20guidelines.pdf](https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/ps_20guidelines.pdf).

# 5

## Optimiser les possibilités de coordination entre les organisations internationales

---

Si le paysage réglementaire mondial est aujourd'hui de plus en plus diversifié et dynamique, il est en même temps caractérisé par l'existence de liens étroits entre les domaines ainsi que par des intersections entre divers domaines d'activité. Les OI reconnaissent largement la nécessité d'une coordination, accélérée par la pandémie de COVID-19. Ce chapitre présente comment les OI travaillent ensemble et coordonnent leurs activités. Un cadre de principes clés est conçu pour aider à identifier et à cartographier les partenaires, à établir des objectifs communs et à sélectionner les instruments, étapes et procédures appropriés pour la coordination. L'existence de mandats spécifiques entre les OI, l'expansion et le chevauchement des domaines de réglementation, les approches dépendantes et cloisonnées, ainsi que les contraintes en matière de ressources constituent à la fois les principaux obstacles à une coordination plus poussée et une forte justification de celle-ci. Des efforts sont en cours pour relever ces défis, en créant des voies communes de coordination, en fluidifiant les canaux de communication et en adoptant des outils de collaboration virtuelle.

---

## Introduction

Les organisations internationales (OI) fournissent un cadre permanent dans le domaine de la coopération réglementaire internationale (CRI). Elles étendent le champ d'action des autorités publiques nationales en offrant des plateformes facilitant le partage de données et d'expériences, ainsi que la recherche de consensus et l'adoption d'approches communes (OCDE, 2020<sup>[1]</sup>). Au cours des dernières décennies, l'émergence de nouveaux modèles économiques, l'ampleur des changements technologiques et le rythme de la mondialisation ont brouillé les limites de leur portefeuille traditionnel et généré des interactions croissantes entre les activités des unes et des autres. Les OI sont souvent créées pour répondre aux besoins politiques de leurs membres. Leur grand nombre témoigne du besoin croissant d'internationaliser les activités. Les représentants nationaux qui sont membres de plusieurs OI ont une vision globale de leurs complémentarités, des atouts spécifiques à chacune d'entre elles et des zones potentielles de chevauchement. Tandis qu'on réalise progressivement que tout « orchestrateur » a besoin d'une « orchestration », la coordination<sup>1</sup> entre les OI est devenue un cheval de bataille dans la quête au renforcement de la cohérence et de l'efficacité de l'action collective. Au minimum, la coordination permet de garantir l'absence de conflit direct entre les opérations et les instruments des OI. Au mieux, une activité internationale coordonnée permet d'exploiter les atouts cumulés des OI en optimisant leur savoir-faire, leurs capacités administratives, leurs ressources économiques et leurs capacités normatives. En définitive, la coordination entre les OI est donc essentielle pour garantir que les besoins et les priorités des membres sont pris en compte de manière efficace. Les représentants nationaux qui font partie de plusieurs OI ont un rôle important à jouer pour favoriser cette coordination.

Malgré ces possibilités, les pratiques actuelles de coordination des OI sont pour la plupart informelles et concentrées dans les phases initiales du cycle normatif (OCDE, 2019<sup>[2]</sup>). Il est encore possible d'accélérer et d'approfondir considérablement la coordination dans l'élaboration des normes internationales.

Pour soutenir ce processus, ce chapitre du présent Recueil vise à mieux cerner la variété des mécanismes impliqués dans la coordination des OI afin d'aider ces dernières à se coordonner de façon plus systématique, à exploiter au maximum leurs atouts respectifs et à travailler ensemble à la réalisation d'objectifs mondiaux communs. En l'absence d'un ensemble structuré de connaissances sur la façon dont les OI peuvent se coordonner efficacement, cette section s'appuie sur les pratiques mises en œuvre par les OI, recueillies dans le cadre du Partenariat des OI et de la recherche universitaire.

## Principes fondamentaux

Les OI se voient affecter un mandat, des objectifs, une structure d'adhésion et un champ d'action différents. La richesse du système international réside dans sa diversité, chaque OI possédant une expertise technique, des réseaux et des méthodes de travail apportant leur propre valeur ajoutée. Néanmoins, avec le temps, l'augmentation des interactions mutuelles est inévitable. Aujourd'hui, si le paysage réglementaire est de plus en plus diversifié et dynamique, il est aussi caractérisé par des liens étroits entre les domaines thématiques et des recoupements entre divers domaines d'activité (OCDE, 2013<sup>[3]</sup>).

La plupart des OI opèrent dans des domaines d'activité déjà largement exploités par d'autres OI et entités internationales (OCDE, 2016<sup>[4]</sup>). Dans l'ordre juridique international très fragmenté, il est fréquent que plusieurs OI ou régimes juridiques prétendent régir les mêmes individus, activités ou domaines d'action. Par exemple, au moins une demi-douzaine d'organismes internationaux s'occupent actuellement des questions financières internationales, pas moins de dix organismes internationaux revendiquent une autorité dans la réglementation de l'infrastructure Internet et environ une vingtaine d'organismes internationaux s'occupent du changement climatique (Cerf, Ryan and Senegés, 2014<sup>[5]</sup>) ; (Keohane and Victor, 2010<sup>[6]</sup>).

La mise en place d'une action collective est fondamentale lorsque les OI doivent faire face aux mêmes problèmes politiques et assurer la réalisation effective des objectifs communs. Œuvrer ensemble à la réalisation d'objectifs communs est la raison d'être des OI : leur mission est d'aider les pays confrontés à des objectifs et à des difficultés identiques à collaborer pour adopter des approches communes. Par conséquent, les OI ont été créées pour servir de plateformes de dialogue et de négociation entre un large éventail d'acteurs présentant des positions très différentes. Elles sont donc prédisposées à la collaboration multipartite, à la recherche de consensus et à l'« orchestration », plutôt qu'à des modes de fonctionnement plus centralisés et descendants (Hale and Roger, 2014<sup>[7]</sup>) (Abbott et al., 2015<sup>[8]</sup>) (Encadré 5.1). Cette expérience de promotion du dialogue, d'encouragement de l'apprentissage par les pairs et de mise en place de règles du jeu équitables entre des parties prenantes ayant des intérêts et des priorités différents peut et doit être utilisée par les OI elles-mêmes pour apprendre les unes des autres, échanger des informations et partager les meilleures pratiques. Au bout du compte, la coordination entre les OI est bénéfique pour la réalisation effective des objectifs communs, que ce soit sur le plan collectif ou individuel : lorsque deux organismes internationaux collaborent sur des questions d'intérêt commun, leurs interactions constituent un moyen efficace de réaffirmer la capacité et la légitimité de chaque organisme à opérer dans le domaine considéré (Dunoff, 2015<sup>[9]</sup>).

### **Encadré 5.1. Recouvrements avec le chapitre 4 « Assurer un engagement efficace des parties prenantes » : Orchestration**

L'orchestration est un mode de gouvernance largement utilisé par les organisations intergouvernementales (OIG). Les OIG ont recours à l'orchestration lorsqu'elles recrutent des acteurs intermédiaires à titre volontaire et leur fournit un soutien conceptuel et matériel pour qu'ils aident les acteurs ciblés à mettre en œuvre les objectifs de gouvernance des OIG. L'orchestration est donc à la fois indirecte (puisque l'OIG agit par le biais d'intermédiaires) et souple (puisque l'OIG ne contrôle pas ces intermédiaires). Ce sont ces caractéristiques qui distinguent l'orchestration de la gouvernance hiérarchique traditionnelle (qui s'adresse directement aux acteurs ciblés par le biais d'instruments contraignants), de la gouvernance fondée sur la collaboration avec les acteurs ciblés (qui est directe mais souple) et de la délégation (qui est indirecte mais contraignante).

Les intermédiaires choisis par les OIG pour l'orchestration sont souvent des ONG, mais il peut aussi s'agir d'organisations commerciales, de partenariats public-privé, de réseaux transgouvernementaux ou d'autres OIG. Les intermédiaires jouent un rôle crucial dans l'orchestration parce qu'ils possèdent des capacités de gouvernance dont l'OIG est dépourvue (par exemple, des informations locales, un savoir-faire technique, une capacité d'exécution, des ressources matérielles, une légitimité aux yeux des acteurs ciblés et un accès direct à ces acteurs).

Source : (Abbott et al., 2015<sup>[8]</sup>).

L'apprentissage entre pairs et le dialogue entre les OI constituent des piliers de l'efficacité des normes internationales. En effet, chaque OI dispose d'une expertise, d'une communauté d'action et d'un processus bien adapté pour élaborer une réponse politique à des besoins et enjeux internationaux spécifiques. Dans certains cas, cependant, le savoir-faire d'une seule organisation ne suffit pas pour résoudre un problème politique complexe. Il peut s'avérer nécessaire de le confronter aux données scientifiques d'une autre OI, ou de l'enrichir par des échanges entre des communautés d'action relevant de différentes OI. Grâce à une coordination bien conçue et plus systématique dès les premières étapes de l'élaboration des normes internationales, c'est-à-dire dès les échanges d'informations et les analyses stratégiques précédant l'élaboration et la négociation des textes internationaux, les OI peuvent unir leurs efforts pour concevoir de meilleurs instruments internationaux, plus pertinents et d'une plus grande portée.

Les approches communes des OI sont également cruciales pour améliorer la clarté et la cohérence globales du paysage réglementaire international et faciliter ainsi la mise en œuvre des normes. En particulier, elles permettent aux OI de s'entendre sur un « langage » commun, un point fondamental pour harmoniser leurs approches et garantir que leurs membres respectifs disposent d'outils internationaux cohérents. En ce sens, le développement d'approches, de terminologies et de classifications communes entre les OI contribue à réduire au minimum les risques de confusion et d'erreur d'interprétation entre les membres concernant les règles applicables, et d'optimiser l'utilisation des instruments internationaux (OCDE, 2016<sup>[4]</sup>) (recoupements avec le chapitre 1 « Familiarisation avec les différents instruments internationaux »).

Mais il n'est pas facile de coordonner des acteurs de nature différente dans un environnement décentralisé. Chaque OI doit fonctionner conformément à un mandat et à des processus de gouvernance qui lui sont propres. Bien que les OI présentent des complémentarités, des objectifs communs et des mandats qui se recoupent, elles ont tendance, en raison des différences dans leur composition et leurs processus réglementaires, à élaborer des instruments internationaux en vase clos et à privilégier la coordination *ad hoc* entre pairs. Ce manque de coordination peut donner lieu à des chevauchements entre les instruments (et, dans le pire des cas, à des doubles emplois). Cela peut entraîner des inefficacités dans l'utilisation des ressources des membres, en particulier lorsque ces derniers appartiennent à plusieurs OI travaillant en parallèle. Pire encore, cela peut compromettre l'efficacité de la mise en œuvre collective des objectifs visés par les instruments internationaux.

Les OI travaillant en vase clos risquent de créer des *doublons analytiques*, en menant des recherches, des collectes de données ou des analyses parallèles plutôt que conjointes, des *doublons réglementaires*, avec l'adoption sans liens croisés de plusieurs instruments internationaux ayant des objectifs identiques ou similaires, ou plus généralement des *doublons administratifs*, en demandant aux représentants de pays et d'OI d'assister à plusieurs réunions dans différents pays, par exemple. Il faut savoir que dans un pays donné, deux OI dont les mandats se recoupent ou sont fortement liés peuvent avoir des membres différents au sein des autorités publiques (par exemple, portefeuille de l'énergie et de l'environnement). Pour éviter de telles inefficacités, les représentants des pays et les autres parties prenantes concernées (par exemple, des organisations régionales) qui sont membres de plusieurs OI peuvent jouer un rôle essentiel en soulignant les incohérences et en encourageant la coordination entre les OI.

Les chevauchements entre les membres et les mandats des OI sont fréquents (Hofmann, 2011<sup>[10]</sup>) (Urpelainen and Van De Graaf, 2014<sup>[11]</sup>). Le champ d'action de leurs instruments coïncide souvent. Les OI ont déjà fait l'expérience du risque de chevauchements et de lacunes au détriment de l'efficacité. Cela les a incitées à inclure, dans le cadre des accords de coopération, une liste de leurs activités qui énumère, le cas échéant, les responsabilités de chaque organisation, ainsi que les activités faisant l'objet d'une action conjointe (Boisson de Chazournes, 2016<sup>[12]</sup>). La coopération entre les OI vise à améliorer la résolution des problèmes dans un domaine donné, notamment à générer de la valeur ajoutée en fusionnant les compétences complémentaires et en évitant les doublons et le coût qu'ils représentent afin de libérer des ressources pour d'autres activités. Dans la pratique, la coordination entre les OI aide également leurs membres qui financent et mandatent les activités des OI en leur permettant d'économiser des ressources et d'obtenir des résultats plus efficaces.

## Typologie : domaines et procédures de coordination des OI

Les relations entre les OI peuvent être *dyadiques* (impliquant seulement deux organisations) ou *multiples* (impliquant des réseaux de nombreuses organisations). Les relations entre deux ou plusieurs OI peuvent se développer via une succession de dispositifs d'interaction formels ou informels. Les relations formelles reposent sur un certain degré d'institutionnalisation. ( (Cerf, Ryan and Seneges, 2014<sup>[5]</sup>) (OCDE, 2016<sup>[4]</sup>) et (Biermann, 2017<sup>[13]</sup>)) (Encadré 5.2). Concrètement, les réponses à l'enquête de 2018 auprès des OI

montrent que la coordination peut être mise en œuvre au moyen de divers outils pratiques allant de mécanismes souples tels que les échanges d'informations, l'observation au sein des organes concernés, les réunions communes, les plateformes techniques de coopération et les groupes de travail conjoints, jusqu'à des mécanismes de coopération plus contraignants tels que les protocoles d'accord, les échanges de lettres ou d'autres accords, les programmes de travail conjoints, la participation à une institution de coordination ou le développement d'instruments communs (OCDE, 2016<sup>[4]</sup>) (OCDE, 2019<sup>[2]</sup>).

### Encadré 5.2. Références académiques sur la coordination des OI

(Dunoff, 2015<sup>[9]</sup>) propose une typologie des différentes manières dont les acteurs s'engagent dans la coopération entre organisations. Il distingue deux axes pour catégoriser ces interactions :

- Le premier axe a trait aux différentes *formes* que peuvent prendre les interactions. Il est centré sur l'activité ou la fonction faisant l'objet d'une coordination :
  - Interaction réglementaire : les acteurs de différentes OI interagissent dans l'intention expresse de produire de nouvelles normes.
  - Interaction opérationnelle : les acteurs de plusieurs organismes interagissent sur des questions opérationnelles, les nouvelles normes constituant un produit dérivé.
  - Interaction conceptuelle : les acteurs de différents organismes s'engagent à jeter les bases analytiques et conceptuelles des futurs efforts de réglementation.
- Le deuxième axe se concentre sur la *nature* de l'interaction tout au long du processus, depuis la rationalisation des efforts parallèles ou qui se chevauchent, jusqu'à l'extension des pouvoirs ou des compétences, en passant par les interactions concurrentielles et conflictuelles.

Les organisations peuvent avoir deux types de relations (qui ne s'excluent pas mutuellement). Elles peuvent avoir :

- des *relations interactives*, par exemple des échanges d'informations ou de ressources ; ou
- des *relations non interactives* lorsqu'elles partagent des attributs particuliers (statut, identité, structures cognitives, positionnement stratégique ou technologie de base, par exemple) qui induisent les mêmes stimuli comportementaux chez leurs membres et/ou exposent les organisations aux mêmes forces évolutives. La plupart des recherches portent sur les interactions directes entre et parmi les organisations (Cropper, 2008<sup>[14]</sup>).

(Biermann, 2015<sup>[15]</sup>) identifie les types de coopération suivants :

La coopération est *forte* lorsque les partenaires s'engagent dans une prise de décision conjointe sur des questions majeures, impliquant souvent des projets ambitieux avec un partage des responsabilités et une division du travail. La coopération est *modérée* lorsque les partenaires s'engagent dans une prise de décision commune mais excluent les questions essentielles. La coopération à ce niveau connaît des hauts et des bas, notamment des retards importants dans la prise de décision. La coopération est *minimale* lorsque les décisions conjointes sont rares ou inexistantes et que la coopération se limite à une représentation occasionnelle dans les réunions communes et à un partage incohérent des informations de base. La coopération est *absente* lorsque les partenaires qui en profiteraient y renoncent au profit de l'unilatéralisme.

(Agranoff, 2003<sup>[16]</sup>) propose la typologie suivante des réseaux :

- *Réseaux d'information* : les partenaires se réunissent exclusivement pour discuter des politiques et des programmes des agences, des technologies et des solutions potentielles.

- *Réseaux de développement* : les échanges d'informations et de connaissances techniques entre partenaires sont associés à des formations et à des services aux membres.
- *Réseaux de diffusion* : les partenaires se réunissent pour échanger des informations et des technologies, définir la programmation, s'informer mutuellement des possibilités de ressources, mettre en commun les coordonnées de leurs clients et améliorer les opportunités d'accès ouvrant la voie à de nouveaux programmes.
- *Réseaux d'action* : les partenaires se réunissent pour procéder à des ajustements entre organismes, adopter officiellement des plans d'action concertés et/ou fournir des services tout en échangeant des informations et des technologies.

Une autre typologie notoire dans la recherche universitaire est celle de (Provan and Kenis, 2008<sup>[17]</sup>), qui distingue la coopération organisationnelle ou les réseaux en fonction de leur forme d'intermédiation ou de gouvernance :

- *En autogestion* : tous les membres assument les tâches de coordination des actions conjointes et de partage d'informations.
- *Organisation chef de file* : l'une des organisations participantes assume la responsabilité de coordonner toutes les autres organisations.
- *Organisation administrative de réseau* : un secrétariat spécifique est mis en place pour coordonner toutes les organisations participantes.

D'autres décrivent les relations de coopération comme prenant différentes formes : règles, normes et activités de gouvernance complémentaires, coordination des politiques, prises de décisions conjointes et création de partenariats interinstitutionnels formels ou participation conjointe à des partenariats institutionnalisés avec d'autres acteurs (Betts, 2009<sup>[18]</sup>), (Andonova, 2017<sup>[19]</sup>) (Sommerer and Tallberg, 2019<sup>[20]</sup>).

Les relations entre deux ou plusieurs OIG peuvent se développer via une succession de dispositifs d'interaction *formels* ou *informels*. Les relations formelles exigent un certain degré d'institutionnalisation. Les relations ponctuelles ou *ad hoc* se produisent souvent au début d'un cycle de vie inter-organisationnel ou sont délibérément mises en œuvre lorsque les dispositifs officiels sont bloqués ou lorsque l'ouverture à la coopération est un sujet sensible sur le plan politique (Biermann and Koops, 2017<sup>[21]</sup>).

Pour aider les OI à cibler leurs efforts de coordination, le présent Recueil distingue les mécanismes de coordination en fonction de leurs objectifs et de leurs résultats, et de la phase d'élaboration des normes internationales à laquelle ils interviennent : coordination dans la phase préparatoire ; coordination dans l'élaboration des instruments ; coordination dans la fourniture d'assistance ; coopération dans les activités de suivi ; coordination pour assurer la conformité des instruments internationaux (Graphique 5.1).

## Graphique 5.1. Mécanismes de coordination entre les OI aux différentes phases de l'élaboration et de la mise en œuvre des instruments internationaux

### Coordination dans la phase préparatoire de l'élaboration d'instruments internationaux

- Accords formels d'échange d'informations et d'expertise contribuant à la réalisation d'objectifs communs « définis et acceptés »
- Plateformes d'engagement partagées, mises à jour régulièrement, qui génèrent un contenu analytique et favorisent une convergence de vues sur les défis communs
- Activités d'inventaire visant à promouvoir des terminologies, des classifications et des approches communes, à faciliter les comparaisons entre les différentes approches et à encourager l'apprentissage entre pairs
- Recherche collaborative pour recueillir des données, gérer les informations et élargir le socle de connaissances sur lequel reposent les instruments internationaux
- Octroi du statut d'observateur à certaines OI pour permettre l'échange d'informations, le recensement des domaines d'intérêt commun et la coordination des politiques
- Visites et détachements mutuels de personnel de liaison ou d'autres experts entre les secrétariats et sur le terrain afin de stimuler les échanges d'informations, l'acquisition d'un savoir-faire institutionnel, la coordination et l'apprentissage
- Travail préparatoire effectué par les secrétariats et leurs organes de gouvernance respectifs pour les instruments de coopération de plus haut niveau, notamment les protocoles d'accord, afin de s'assurer que les mandats et les objectifs sont pris en compte
- Participation croisée des OI à une structure de conseil pour fournir une expertise technique spécialisée dans le cadre des activités préparatoires menant à l'élaboration ou à la prochaine révision d'instruments ou de politiques
- Interactions dans les débats en ligne, les conversations et les consultations formelles

### Coordination dans l'élaboration d'instruments internationaux

- Élimination des risques de conflit par le recensement des possibilités de collaboration lorsque les mandats se chevauchent
- Engagement ciblé en faveur de l'élaboration de normes, de lignes directrices, de procédures d'évaluation de la conformité ou d'autres instruments communs
- Participation mutuelle à la mise en place d'indicateurs de performance et à d'autres activités visant à fixer des objectifs
- Intégration de références aux cadres internationaux pertinents dans l'élaboration des instruments

### Coordination dans la mise en œuvre d'instruments internationaux

- Adoption de modèles/formats de rapport harmonisés pour la mise en œuvre des instruments
- Programmes conjoints faisant le lien entre différentes phases
- Partage des responsabilités de mise en œuvre en fonction des atouts de chaque intervenant

### Coordination dans la fourniture d'assistance

- Administration de programmes de formation conjoints
- Coordination de la fourniture d'orientations juridiques et techniques
- Mise en commun des ressources pour fournir une assistance financière

### Coordination dans les activités de suivi

- Bases de données et portails en ligne partagés qui optimisent l'utilisation des ressources analytiques disponibles
- Programmes communs qui permettent la gestion des risques transfrontaliers, prévoient des rapports périodiques et facilitent la planification

### Réponses coordonnées à l'évaluation de la conformité et de la non-conformité

- Adoption de modèles / formats de rapport harmonisés pour l'évaluation de la conformité
- Reconnaissance de l'équivalence des normes et des catégories entre organisations internationales
- Application conjointe de mesures incitatives
- Sanctions collectives en cas de non-conformité

## Principes clés de la coordination

Cette section présente les principes clés qui guident les activités de coordination des OI. Elle s'appuie sur les réponses recueillies dans le cadre de l'enquête de 2018 auprès des OI. Ces principes ne sont pas exhaustifs. Toutefois, ils mettent en lumière certaines mesures particulièrement importantes que les OI devraient prendre dans le cadre de leurs activités de coordination.

### 1. Répertoire des partenaires potentiels pour la coordination

Pour savoir avec qui coopérer, les OI doivent identifier qui d'autre travaille dans leur domaine d'activité. Avec la multiplication des acteurs internationaux en tous genres et les fréquents chevauchements entre leurs mandats, ce n'est pas toujours évident. Par conséquent, pour savoir avec qui se coordonner, les OI ont tout intérêt à répertorier systématiquement les OI exerçant une activité normative dans les domaines qui les concernent. On peut distinguer les partenaires de la coordination en fonction du type d'organisation (régionale, privée, sectorielle, etc.) et des formes de coordination envisagées :

- **Coordination interinstitutionnelle** : fait référence à la mise en place conjointe de structures institutionnalisées (généralement entre les secrétariats) et à la création de processus entre deux ou plusieurs organisations internationales autonomes dans le but explicite de faciliter les relations inter-organisationnelles. Dans ce type de coordination, les OI partenaires élaborent et formulent des instruments internationaux, puis supervisent leur mise en œuvre par le biais de mécanismes interinstitutionnels tels que des comités et/ou des groupes de travail conjoints, en veillant notamment à assurer une communication efficace. Les OI peuvent également charger un membre du personnel d'assurer la liaison entre les organisations afin de faciliter la coordination et les échanges d'informations et d'instaurer la confiance.
- **Coordination pluri-niveaux** : intervient tout au long du cycle d'élaboration des politiques avec les organisations régionales, facilite la mise en œuvre et renforce l'impact des instruments internationaux.
- **Coordination public-privé-université** : tire parti des atouts cumulés des entités publiques, privées et universitaires, implique de définir clairement les rôles et les responsabilités et fait l'objet d'un mécanisme de contrôle. La coordination des réseaux publics et privés présente des avantages considérables. Elle améliore notamment l'apprentissage, l'efficacité dans l'utilisation des ressources, la capacité à planifier et à résoudre des problèmes complexes, la compétitivité et les services offerts aux clients et aux consommateurs (Provan and Kenis, 2008<sup>[17]</sup>). La coordination des réseaux avec les universités, bien que moins fréquente, peut également s'avérer intéressante lorsque les universités jouent un rôle important dans le développement d'instruments internationaux et de meilleures pratiques dans l'environnement politique et réglementaire. Les universités peuvent également partager certains objectifs avec les OI et contribuer à la diffusion d'informations à un public plus large.
- **Coordination thématique ou sectorielle** : intervient dans un domaine d'activité donné, réduit au minimum les doublons, encourage les approches communes, passe par la mise au point de dispositifs inclusifs et contextualisés de partage des connaissances et de l'expertise, renforce la crédibilité des normes et fonctionne à partir d'objectifs et de mandats organisationnels partagés. Ce type de relation incarne le principe de la division du travail – puisqu'elle tient compte de l'expertise de chaque institution et des avantages comparatifs qui en découlent – mais dans un cadre coordonné en amont établissant des objectifs spécifiques et identifiés. La coopération repose donc principalement sur l'identification d'objectifs spécifiques. Les activités jugées essentielles pour la réalisation de ces objectifs sont ensuite réparties entre les différents organismes en vue d'une mise en commun coordonnée réellement efficace (Boisson de Chazournes, 2016<sup>[12]</sup>).

- **Coordination horizontale (ou hétérarchique)** : tire parti des liens entre les problèmes affectant des activités similaires ou connexes réalisées dans les organisations autonomes et cultive une approche intégrée pour affronter une difficulté donnée.
- **Coordination logistique** : permet aux OI de coordonner et de suivre les opérations de la chaîne d'approvisionnement en partageant les ressources et les coûts de certaines activités (par exemple, l'organisation d'événements, la participation à des réunions).

## 2. Accord de principe sur des objectifs de coordination communs entre les OI

Les OI poursuivent souvent des objectifs différents en lien direct avec leur mandat et leur constitution. Cependant, pour coordonner efficacement une action normative, les OI doivent trouver les objectifs communs qui permettront de structurer la collaboration. En effet, il est nécessaire de fixer les **objectifs collectifs de la coordination** pour aborder comme il se doit les problèmes mondiaux complexes. Il est donc nécessaire de se mettre d'accord sur des objectifs communs avant de passer à la description détaillée des étapes de la coopération. Instaurer, en tant que première étape de la coordination, un dialogue sur les objectifs mutuels dès le début du processus d'élaboration des normes internationales est un moyen efficace de définir rapidement les objectifs communs de l'exercice de collaboration. Ces objectifs communs peuvent ensuite être utilisés tout au long de la collaboration et offrir un point de référence pour évaluer par la suite l'efficacité de la collaboration. Une fois que les objectifs communs ont été définis, les OI souhaitant s'atteler à la réalisation des objectifs communs et en tirer le meilleur parti ne doivent pas perdre de vue les aspects suivants :

- L'identification des problèmes collectifs et des nécessités pratiques qu'impose leur résolution induit de nouvelles formes de coopération.
- Il faut savoir qu'il existe de multiples façons de poursuivre un objectif commun et que les OI disposent de différents instruments d'action en fonction de leur mandat, de leurs compétences et de leurs capacités. Une attention particulière peut être accordée aux organisations opérant à différents échelons régionaux, par exemple au niveau mondial, intrarégional (OI opérant dans une région spécifique ou avec un ensemble commun de pays) et interrégional (OI opérant entre des régions différentes ou des ensembles de pays qui se chevauchent partiellement).
- Dans certains cas, dans un contexte mondial, interrégional ou intrarégional, les OI peuvent identifier des besoins plus larges et des intérêts partagés, la poursuite des objectifs communs pouvant s'effectuer à différents niveaux et par le biais de différents mécanismes d'action, comme prévu dans les mandats et compétences des OI.

Néanmoins, les **objectifs propres à chaque organisation** sont également fondamentaux pour la survie et le succès de toute coopération. Si les objectifs collectifs sont des conditions nécessaires de toute collaboration, il convient de reconnaître que chaque organisation qui y participe doit en bénéficier et réaliser ses propres objectifs. Si tous les membres doivent prendre part à la coopération et y affecter des ressources, chacun d'entre eux doit voir dans cet effort commun une contribution à la réalisation son propre mandat.

Le mandat de chaque OI est stipulé dans ses statuts (et dans les décisions ultérieures prises en plénière). Les OI doivent s'efforcer de respecter leur propre mandat, mais aussi ceux de leurs partenaires actuels ou potentiels. Dans la pratique, ce respect est une condition *sine qua non* d'une collaboration réussie. Des difficultés apparaissent lorsque les mandats eux-mêmes donnent lieu à un chevauchement ou à une duplication des responsabilités et des activités. Il est clair que dans de telles circonstances, il convient de se concerter à un stade précoce et au plus haut niveau pour établir des interfaces et des limites.

### 3. **Élaboration d'orientations et examen des approches de coordination passées et en cours**

La préparation d'un document d'orientation sur les possibilités de coordination, s'adressant à toutes les organisations, peut aider le personnel des OI à reconnaître la bonne approche. Un document de ce type peut favoriser une coopération étroite entre les OI au travers des plateformes de coordination existantes et les aider ainsi à éviter autant que possible la duplication et le chevauchement des travaux, ce qui confèrera à leurs membres et aux parties intéressées une vision plus claire de l'utilisation de leurs instruments. En particulier, ce document d'orientation sur la coordination pourrait inclure des principes directeurs visant à aider le personnel à sélectionner les instruments, les étapes et les procédures de collaboration et à faciliter le développement conjoint d'instruments internationaux en favorisant la coopération entre les OI :

- **Sélection des instruments de coordination** : une vue d'ensemble des instruments dont disposent les OI, décrivant les atouts et inconvénients de chaque instrument, permettra au personnel de savoir *comment* engager une coordination et adapter le mode de collaboration avec les pairs en fonction des résultats escomptés.
- **Identification des moments opportuns pour la coordination** : une présentation des phases du cycle d'élaboration des politiques auxquelles interviennent les initiatives de coordination, ainsi que des phases auxquelles cette intervention est possible dans le cadre du mandat de l'organisation internationale concernée, peut aider le personnel de l'OI à décider à *quels moments* une coordination serait utile ;
- **Suivi de procédures spécifiques** : la description des procédés et des modalités de coordination avec d'autres OI aidera le personnel des OI à se coordonner de manière cohérente avec leurs pairs en fonction des besoins et des objectifs, et à mieux prévoir dans quels domaines la collaboration serait la plus efficace dans la réalisation des objectifs stratégiques.

Le document d'orientation sur la coordination peut fournir aux OI des conseils pratiques expliquant comment assurer la stabilité et la flexibilité de la coordination avec d'autres organisations. La stabilité est essentielle pour maintenir la légitimité, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du réseau. Dans des réseaux stables, les participants peuvent développer des relations à long terme avec d'autres membres, chacun d'entre eux pouvant ainsi connaître les atouts et les faiblesses des autres et réagir en conséquence pour optimiser les résultats du réseau. En même temps, la flexibilité permet aux organisations en réseau de réagir rapidement à la concurrence et aux autres menaces environnementales, ainsi qu'aux opportunités. La flexibilité est surtout importante pour renforcer la réactivité du réseau face aux besoins et demandes changeants des parties prenantes.

Enfin, l'examen des activités de coordination passées et en cours permet de voir comment améliorer et adapter ces activités aux nouvelles circonstances qu'impose l'évolution du contexte ou de l'environnement externe. Il est essentiel de réévaluer fréquemment les mécanismes et procédures structurels à la lumière des nouvelles avancées et d'être prêt à apporter les changements nécessaires en dépit des éventuelles perturbations pour garantir le maintien d'une coordination à la fois stable et flexible. Les mêmes organisations peuvent réduire ou même rompre leurs relations actuelles et tisser des liens avec d'autres organisations au fur et à mesure que les besoins et les tâches évoluent (Provan and Kenis, 2008<sup>[17]</sup>).

### 4. **Améliorer la coordination des activités de collecte de données et de recherche**

Dans leur travail quotidien, de nombreuses OI agissent avant tout comme des centres de données. Elles fournissent le cadre permettant d'« orchestrer » le partage des données probantes entre leurs membres dans leurs domaines respectifs et sous diverses formes (brutes, compilées dans des bases de données, analysées dans des rapports thématiques ou par pays). Afin de mutualiser les avantages de ce partage et de mettre à la disposition du grand public encore plus d'informations et de données, les OI peuvent juger

utile de coordonner leurs activités de collecte de données et de recherche. Cela peut contribuer à élargir le socle de connaissances sur lequel reposent les instruments internationaux, à garantir l'efficacité des services, à éviter ou à réduire les doublons et à développer au maximum les synergies entre les activités des OI. Les OI peuvent donc établir et mettre en œuvre de différentes façons des accords de partage d'informations facilitant l'accès aux données collectées, par exemple :

- en référençant leurs travaux respectifs mis à la disposition du public sur leurs sites web dédiés ;
- en participant à des initiatives de recherche visant à promouvoir des objectifs communs sur des thèmes interdépendants afin de garantir la comparabilité des informations obtenues et, finalement, en adoptant des processus communs de classification, d'étalonnage et d'évaluation des performances ;
- en mettant en commun les ressources pour soutenir, dans la mesure du possible, les initiatives de recherche présentant un intérêt mutuel, en rassemblant les données et les informations disponibles sur un portail partagé entre les OI concernées (qui peut être en libre accès), en adoptant une approche coordonnée pour faciliter la production de rapports collaboratifs dans des domaines politiques transversaux.

## État des lieux de la coordination entre les OI

Cette section décrit la situation actuelle et les pratiques couramment utilisées par les OI pour assurer la coordination. Elle présente les tendances dans les pratiques de coordination, les difficultés que rencontrent les OI qui s'y essaient et les efforts que celles-ci engagent pour renforcer la coordination par des moyens intégrés et innovants. Elle décrit également quelques exemples de pratiques de coordination utilisées par les OI et les recouvrements entre ce chapitre et d'autres chapitres du présent Recueil, des informations qui ont été regroupées à l'aide des modèles de pratiques des OI.

### ***Tendances dans les pratiques de coordination des OI***

*Des recouvrements de plus en plus fréquents entre les mandats des OI, d'où un besoin de coordination*

La plupart des interactions décrites ci-dessus sont conçues pour permettre aux OI d'atteindre leurs objectifs de manière plus efficace voire, dans certains cas, plus efficiente. Étant donné les fréquents recouvrements entre les domaines et entre les entités constituantes, la coordination est plus que jamais essentielle si l'on veut que l'élaboration des normes internationales fonctionne comme un système. La plupart des OI opèrent dans les mêmes domaines d'activité que d'autres OI et entités internationales, ou mènent des activités qui peuvent avoir un impact sur les objectifs d'une autre OI (ou de plusieurs OI). Dans des domaines aussi disparates que le maintien de la paix, la lutte contre le VIH/sida, la surveillance du commerce des produits chimiques dangereux, l'allégement de la dette, la protection des espèces menacées, la coordination de la répression pénale internationale ou la fourniture d'une aide humanitaire, les acteurs de différentes OI et de différents régimes collaborent régulièrement pour traiter conjointement des questions d'intérêt commun (OCDE, 2016<sup>[41]</sup>) (Dunoff, 2015<sup>[91]</sup>).

Certaines organisations dont le mandat est très large se retrouvent à travailler en parallèle avec plusieurs acteurs internationaux et régionaux dotés de mandats différents ou plus spécifiques, mais qui coïncident par certains aspects. Par exemple, bien que l'OMS soit l'organisme spécialisé chargé de la santé mondiale au sein du Système des Nations Unies, le panorama institutionnel dans lequel s'inscrit la coopération sanitaire internationale est devenu de plus en plus complexe. Ainsi, certaines questions spécifiques liées à la santé relèvent également du mandat d'autres organismes internationaux ou régionaux tels que la FAO, l'OMC, l'OIE ou l'OMPI. L'OMS a donc mis en place diverses pratiques de collaboration avec ces organisations et avec d'autres institutions spécialisées des Nations Unies, ainsi qu'avec des organisations

régionales et intergouvernementales. Les modes d'interaction reposent sur un large éventail d'instruments, notamment des programmes coparrainés, des protocoles d'accord, des réunions communes et des échanges d'informations (OCDE ; OMS, 2020<sup>[22]</sup>). De même, si l'OMC a pour mandat global de régler la conduite des relations commerciales internationales par le biais d'accords multilatéraux, les pays négocient également des accords commerciaux bilatéraux et régionaux et adoptent des normes techniques internationales pour faciliter le commerce dans des contextes bilatéraux ou régionaux. On aboutit à un ensemble d'activités diverses qui viennent compléter mais aussi recouper les travaux de l'OMC. Cette situation amène l'OMC à coopérer avec différentes organisations et institutions internationales. Elle les invite, par exemple, à siéger en qualité d'observateurs au Conseil général et dans les comités de l'OMC, participe à divers partenariats avec d'autres OI pour soutenir le renforcement des capacités dans les pays en développement (par exemple, l'Aide pour le commerce avec l'OCDE, le Mécanisme pour l'élaboration des normes et le développement du commerce et le Cadre intégré renforcé), élabore des instruments conjoints (par exemple, avec l'OMPI), etc. (OCDE/OMC, 2019<sup>[23]</sup>). Citons également le [Groupe mondial de protection \(GPC\)](#) et l'[Équipe de pays des Nations Unies \(UNCT\)](#). La mission du GPC est de garantir une préparation et des réponses bien coordonnées, efficaces et fondées sur des principes en matière de protection, et de veiller à mettre la protection au cœur de toute action humanitaire en vertu de son caractère essentiel pour le développement et pour la paix. Le HCR est l'institution à la tête du Groupe mondial de protection, tandis que d'autres organismes (UNICEF, FNUAP, NRC, UNMAS) ont été désignés comme interlocuteurs dans des domaines de responsabilités spécifiques au sein du GPC en raison de leur expertise sur certains sujets. L'UNTC est présente dans 136 pays et couvre l'ensemble des 180 pays où des programmes des Nations Unies ont été mis en place. L'UNTC englobe toutes les entités du Système des Nations Unies qui mènent des activités opérationnelles de développement, d'urgence, de redressement et de transition dans les pays du programme. L'UNCT assure la coordination entre les organismes et la prise de décision au niveau du pays. L'objectif principal de l'UNCT est de permettre aux différents organismes de planifier les tâches et de travailler ensemble, dans le cadre du système du Coordonnateur résident, afin de garantir l'obtention de résultats concrets à l'appui du programme de développement du gouvernement.

#### *Forte dépendance à l'égard des outils souples de coordination*

Les OI s'appuient principalement sur des outils de coordination informels et/ou souples pour surmonter les difficultés de coordination que pose l'intervention de différentes entités, règles de procédure et bureaucraties, et pour éviter de longues négociations. La plupart du temps, la coordination via des instruments internationaux consiste en des accords de coopération ou des réunions de coordination spécifiques. Plus d'un quart des OI ayant répondu à l'enquête qui leur était adressée indiquent qu'elles se coordonnent avec d'autres OI par le biais de protocoles d'accord (OCDE, 2019<sup>[21]</sup>), qui établissent une structure formelle pour la collaboration ou pour l'observation des actions des différents organes qui les composent. Ces accords énumèrent les responsabilités de chaque organisation, établissent leur nature et les dispositions qui les encadreront, présentent les objectifs convenus qu'il faudra intégrer dans les initiatives de coopération et décrivent les activités qui feront l'objet d'une action conjointe. Par exemple, l'OIML a mis en place plusieurs protocoles d'accord avec les OI afin d'éviter les exigences contradictoires ou redondantes et d'établir des interprétations et une compréhension communes dans le domaine de la métrologie légale. Dans certains cas, les protocoles d'accord peuvent constituer la base nécessaire à des formes plus solides de collaboration future, comme l'illustrent l'ILAC-IAF et l'arrangement tripartite OIE-FAO-OMS. Bien que ces instruments constituent une base de référence importante pour la coordination et offrent des possibilités d'action conjointe, ils n'aboutissent pas à une action normative internationale intégrée. Le plus souvent, ils servent de feuille de route commune pour coordonner les activités. Un nombre similaire d'OI assure la coordination par le biais de réunions avec leurs pairs (26 % des OI ayant répondu à l'enquête de 2018), généralement en observant les actions des organes concernés ou en organisant des événements de coordination conjoints (OCDE, 2016<sup>[4]</sup>). Par exemple, l'OTIF et la CEE-ONU organisent des réunions communes deux fois par an. L'IAF et l'ILAC organisent des réunions communes annuelles et à mi-parcours.

### Encadré 5.3. Protocoles d'entente : exemples d'un outil communément utilisé par les OI / Recouvrements avec le chapitre 1 « Familiarisation avec les différents instruments internationaux »

L'OIML a mis en place divers [protocoles d'accord](https://www.oiml.org/fr/a-propos/mou?set_language=fr) (OIML, 2020<sup>[24]</sup>) avec [https://www.oiml.org/fr/a-propos/mou?set\\_language=fr](https://www.oiml.org/fr/a-propos/mou?set_language=fr) des organisations internationales (OI) pour coordonner les activités, réduire les risques de double emploi et améliorer la communication et la collaboration. Dans la pratique, cela implique la coordination d'une approche commune dans les domaines d'intérêt commun et, le cas échéant, l'élaboration conjointe de documents techniques. L'objectif est d'éviter les exigences contradictoires ou redondantes et d'établir des interprétations et une compréhension communes dans le domaine de la métrologie légale ; ainsi, les fabricants et les utilisateurs d'instruments de mesure, les organismes de certification, les laboratoires d'essai, etc. pourront se conformer simultanément aux publications de l'OIML et à celles d'autres institutions. L'organisation a établi des protocoles d'accord avec l'ISO (1966), l'ILAC et l'IAF (2006), l'ONUDI et le BIPM (2008) et la CEI (2011). L'augmentation récente de l'utilisation de ces instruments illustre une tendance plus large à la collaboration entre les OI en raison du chevauchement des mandats et d'une prise de conscience plus générale des avantages de la coordination sur le plan de l'allocation des ressources et de la portée des instruments.

En mai 2018, les directeurs généraux de la FAO, de l'OIE et de l'OMS ont signé un [protocole d'accord](#) (OIE/FAO/OMS, 2018<sup>[25]</sup>) concernant la coopération en matière de lutte contre les risques sanitaires à l'interface homme-animal-écosystèmes dans le cadre de l'approche « Une seule santé ». Ce protocole prévoyait plusieurs modalités de coopération, notamment le soutien à la mise en place d'un secrétariat conjoint du Groupe de coordination inter-institutions pour lutter contre la résistance aux antimicrobiens, le renforcement des services nationaux et régionaux à l'interface homme-animal-écosystèmes par le biais de leur évaluation, l'amélioration de la collaboration en matière de prospective, d'évaluation des risques, de préparation et de réponse aux maladies infectieuses émergentes, réémergentes et négligées, la résolution des problèmes de sécurité et de sûreté alimentaires, l'adoption d'une stratégie de communication commune à des fins de sensibilisation et la préparation d'un code de conduite volontaire pour renforcer la mise en œuvre des instruments internationaux relatifs aux antimicrobiens. Ce protocole exigeait également l'élaboration d'un plan de travail tripartite à adopter lors de la réunion tripartite annuelle de l'exécutif. Les domaines de coopération initialement prévus dans ce protocole d'accord étaient la résistance antimicrobienne, les maladies zoonotiques émergentes et endémiques, le partage d'informations et le renforcement des systèmes de santé. Les parties se sont engagées à continuer de se réunir au moins une fois par an pour discuter des questions stratégiques liées aux objectifs du protocole d'accord, examiner l'état d'avancement des travaux entrepris, mettre en place des groupes de travail spécialisés dans des domaines d'intérêt commun et identifier des interlocuteurs dans chaque organisation pour faire progresser la collaboration.

Source : encadré élaboré par l'auteur à partir des modèles de pratiques des OI.

Bien que moins fréquemment, un certain nombre d'OI entreprennent également des activités de coordination qui impliquent une collaboration mutuelle plus étroite et une certaine régularité dans le suivi des travaux que mènent d'autres OI dans des domaines similaires. Près d'un quart des OI ayant répondu à l'enquête de 2018 ont mis en place des plateformes techniques de coopération ou des groupes de travail ou comités conjoints sous différentes formes avec d'autres OI ayant des intérêts communs (OCDE, 2019<sup>[2]</sup>). De tels organes permettent de prendre des mesures plus concrètes pour atteindre les objectifs communs. Par exemple, le Comité commun pour la traçabilité en médecine de laboratoire (JCTLM), créé par le BIPM, l'IFCC et l'ILAC, a pour but de fournir une plateforme mondiale de promotion et de conseil sur l'équivalence internationalement reconnue et acceptée des mesures en médecine de laboratoire et la

traçabilité grâce à la normalisation de ces mesures. Le comité de contact OMD/UPU traite les questions d'intérêt commun et cherche notamment à accélérer et à simplifier les formalités douanières dans les services postaux. Le Comité de contact OMD/IATA/OACI sur les informations préalables sur les voyageurs (données API) et les dossiers des passagers (données PNR) cherche à maintenir les lignes directrices API et les autres instruments et outils en place révélant les besoins des membres et du secteur du transport aérien. La collaboration tripartite FAO-OIE-OMS vise au développement conjoint de stratégies et d'outils afin d'instaurer dans le monde entier une approche cohérente et harmonisée et de mettre en pratique l'approche « Une seule santé ».

Malgré l'existence de diverses formes de coordination entre les OI pour favoriser la cohérence du panorama normatif international, les accords sur des programmes de travail conjoints ou le développement effectif d'instruments communs entre plusieurs OI restent encore limités (OCDE, 2016<sup>[41]</sup>) et (OCDE, 2019<sup>[21]</sup>). En effet, cela implique une convergence étroite des mandats et une approbation des entités membres des OI concernées, qui peuvent avoir des antécédents, une expertise et des intérêts différents, d'où la difficulté à parvenir à de tels accords. Dans certains cas, l'objectif commun est suffisamment motivant pour inciter les entités membres et les secrétariats à se réunir afin d'élaborer des instruments communs.

*Une coordination fréquente en amont de l'élaboration des normes, un potentiel de collaboration sous-exploités en aval*

La coordination entre les OI a lieu principalement *ex ante*, lors de la phase préparatoire de l'élaboration des instruments (recherche, repérage, inventaire, etc.). (OCDE, 2019<sup>[21]</sup>) Par exemple, ASTM International et l'ISO coopèrent via un accord de partenariat entre organisations élaboratrices de normes (accord PSDO) portant sur l'élaboration de normes communes. Le JCGM, composé de huit grandes organisations internationales travaillant dans le domaine de la métrologie, maintient et encourage l'utilisation de documents de référence internationaux (le VIM et le GUM). L'UIT et la Banque mondiale ont coopéré pour préparer la boîte à outils de réglementation des TIC.

#### **Encadré 5.4. Exemples de coopération entre les OI pour l'élaboration d'instruments internationaux communs/ Recoupements avec le chapitre 1 « Familiarisation avec les différents instruments internationaux »**

Créé en 1997, le [Comité commun pour les guides en métrologie \(JCGM\)](#) (BIPM et al., 2009<sup>[261]</sup>) est composé de grandes organisations internationales travaillant dans le domaine de la métrologie ou dans un domaine apparenté : **BIPM, CEI, IFCC, ISO, ILAC, IUPAC, UIPPA, IFCC et OIML**. Comme le révèle cette liste, ces organisations concentrent leurs activités de réglementation sur la métrologie, la normalisation, certains aspects particuliers des sciences et technologies et l'accréditation. Le JCGM est chargé d'élaborer et de tenir à jour des documents d'orientation (le *Guide pour l'expression de l'incertitude de mesure (GUM)* et le *Vocabulaire international de métrologie (VIM)*) répondant aux besoins métrologiques généraux des sciences et technologies, et à envisager des dispositifs de diffusion. Pour cela, il publie des documents d'orientation, met à jour et harmonise des terminologies, fournit des conseils et encourage l'adoption et la mise en œuvre des résultats des travaux du comité dans le monde entier.

Les **Directives ISO/CEI** définissent les procédures de base à observer dans l'élaboration des normes internationales et d'autres publications. Elles constituent les « règles officielles » des travaux techniques de la CEI et de l'ISO. Les Directives se composent de deux parties, à savoir les [Procédures pour les travaux techniques](#) (ISO/CEI, 2020<sup>[271]</sup>) et les [Principes et règles de structure et de rédaction des documents ISO et CEI](#) (ISO/CEI, 2018<sup>[281]</sup>). La partie 1 contient des informations sur la structure

organisationnelle et les responsabilités pour les travaux techniques (rôles et responsabilités des différentes parties prenantes dans le processus, et règles et procédures pour l'établissement des comités), un descriptif des étapes de l'élaboration des normes (procédures et obligations à chaque étape du processus), des procédures pour l'élaboration d'autres publications, des procédures pour les réunions et les appels, et une série d'annexes sur des sujets spécifiques liés à l'élaboration des normes. La partie 2 comprend les règles de structure et de rédaction des normes internationales et des autres publications (par exemple, les formes d'expression verbale, l'organisation des clauses, le format des numéros et des chiffres, etc.).

Un [accord de partenariat entre organisations élaboratrices de normes \(ou accord PSDO\)](#) (ASTM International/ISO, 2011<sup>[29]</sup>), entre **ASTM International** et l'**ISO**, signé en 2011, a ouvert la voie à la création de normes AM conjointes dans le domaine de la fabrication additive avec : l'accélération du processus d'adoption d'une norme internationale ASTM en tant que projet final de norme ISO ; l'adoption officielle d'une norme ISO publiée par ASTM International ; la maintenance des normes publiées.

La **Réunion commune RID/ADR/ADN OTIF-UNECE** (OTIF, 2001<sup>[30]</sup>) élabore des prescriptions harmonisées relatives au transport par rail, par route et par voie navigable des marchandises dangereuses. Depuis sa création, elle a donné lieu à une coopération étroite avec la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU). La Réunion commune doit veiller à ce que les prescriptions pour les marchandises dangereuses en trafic terrestre (RID – Règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses, ADR – Accord concernant le transport international des marchandises dangereuses par route et ADN – Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieure) soient le plus possible harmonisées pour simplifier et favoriser le transport multimodal. La Réunion commune RID/ADR/ADN examine les modifications découlant du Règlement type de l'ONU, qui s'applique globalement (également au transport maritime et aérien), et les propositions qui ne concernent que le transport terrestre, comme celles relatives aux citernes RID/ADR.

Il est fréquent que, dans le cadre de ses *Activités de coordination*, la CNUDCI [approuve de façon unilatérale](#) les instruments mis au point par d'autre OI (CNUDCI, 2020<sup>[31]</sup>) en les incorporant dans son corpus d'instruments – comme elle l'a fait tout récemment avec les Règles uniformes du forfaiting de la Chambre de commerce internationale. Cette pratique innovante permet de mettre en commun les expériences, l'expertise et les ressources, de réduire au minimum les doublons et d'optimiser les activités d'élaboration des normes, tout en favorisant l'harmonisation dans le domaine du droit commercial international.

Source : encadré élaboré par l'auteur à partir des modèles de pratiques des OI.

La coordination entre les OI dans la mise en œuvre des instruments, par exemple au moyen de modèles harmonisés ou d'un format de rapport commun visant à faciliter la mise en œuvre des instruments internationaux, est le plus souvent occasionnelle, voire inexistante. Une telle coordination crée un environnement qui facilite l'adoption de programmes communs et le partage des responsabilités d'exécution grâce à l'intervention d'autres organisations internationales qui fournissent une expertise, une assistance et un soutien adaptés en vue d'une mise en œuvre effective (enquête de 2018 auprès des OI) (recouvrements avec le chapitre 2). Par exemple, l'Alliance des Nations Unies pour le changement climatique contribue aux travaux menés au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), du Protocole de Kyoto et de l'Accord de Paris, et la CNUDCI a conclu un partenariat avec d'autres OI pour concevoir des outils de mise en œuvre communs.

### Encadré 5.5. Exemples de coordination des OI dans la mise en œuvre des instruments internationaux / Recoupements avec le chapitre 2

L'[Alliance des Nations Unies sur le changement climatique](#) de la **CCNUCC** (qui réunit la **FAO**, le **PNUE**, l'**UNESCO**, la **CCNUCC**, l'**UNICEF**, l'**UNITAR** et l'**OMM**) (CCNUCC, 2012<sup>[32]</sup>) vise à promouvoir une coopération internationale significative, efficace et axée sur les résultats pour soutenir les mesures prises en matière d'éducation, de formation, de sensibilisation du public, de participation du public et d'accès à l'information sur le changement climatique. Plus largement, la Conférence des Parties (COP) et les Organes subsidiaires (SB) ont encouragé d'autres organisations au sein du Système des Nations Unies et au niveau international à entreprendre plusieurs activités pour soutenir leur travail. Il s'agit d'activités de renforcement des capacités, de partenariats d'assistance technique et de travaux de recherche et d'innovation. Au vu des nombreuses interconnexions présentes dans le processus complexe de la CCNUCC, les activités de coordination tentent de rationaliser l'expertise et de canaliser les ressources – humaines, financières ou autres – afin qu'elles puissent être optimisées de manière efficace au sein du Système des Nations Unies (SNU), des OIG, de la COP et des SB. L'objectif central et commun de ces efforts de collaboration est de faire progresser la mise en œuvre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), du Protocole de Kyoto, de l'Accord de Paris sur le climat et des Objectifs de développement durable (ODD).

En 2016, la **CNUDCI** a élaboré conjointement avec le **GBM**, le **FMI** et **INSOL** la [norme régissant les régimes d'insolvabilité et les droits des créanciers/débiteurs \(ICR\)](#) (UNCITRAL et al., 2016<sup>[33]</sup>). Celle-ci intègre les Principes et directives de la Banque mondiale régissant le traitement de l'insolvabilité et la protection des droits des créanciers/débiteurs et le Guide législatif de la CNUDCI sur le droit de l'insolvabilité. La norme ICR fournit aux États des outils pour réformer leurs régimes d'insolvabilité nationaux et transfrontaliers et pour se conformer au consensus international sur les meilleures pratiques en matière d'évaluation et de renforcement des systèmes nationaux régissant l'insolvabilité et les droits des créanciers. Ces systèmes doivent concilier la nécessité de traiter les difficultés financières d'un débiteur aussi rapidement et efficacement que possible, les intérêts des différentes parties directement concernées par ces difficultés financières, principalement les créanciers et les autres parties prenantes de l'entreprise du débiteur, et les préoccupations d'ordre public, telles que l'emploi et la fiscalité. Il s'agit donc d'outils importants pour le développement durable. Le [Guide juridique sur les instruments de droit uniforme dans le domaine des contrats commerciaux internationaux](#) (UNCITRAL et al., 2020<sup>[34]</sup>) représente un autre exemple d'instrument conjoint préparé par la **CNUDCI**, la **HCCH** et **UNIDROIT**. Il est publié en 2021. Ce guide juridique a pour but de répertorier les instruments élaborés par chaque organisation, de fournir une analyse comparative de leur champ d'action et thématique respectifs, et de clarifier leurs relations mutuelles. Il est donc utile aux parties engagées dans des transactions commerciales transfrontalières et encourage ces transactions, au profit également du développement durable. En particulier, cet outil modernise et harmonise le droit des contrats commerciaux et de la vente, en intégrant notamment la Convention des Nations Unies sur les contrats de vente internationale de marchandises, les Principes de la HCCH sur le choix de la loi applicable en matière de contrats commerciaux internationaux, la Convention des Nations Unies sur la prescription en matière de vente internationale de marchandises et les Principes d'UNIDROIT relatifs aux contrats du commerce international. Voir le document [Coopération et assistance techniques \(A/CN.9/1032\)](#).

Source : encadré élaboré par l'auteur à partir des modèles de pratiques des OI.

Des efforts de coopération ont été associés pour favoriser l'utilisation et le suivi des instruments normatifs (voir le chapitre 2). Une majorité des répondants à l'enquête de 2018 auprès des OI coordonnent leur assistance avec d'autres OI, à une fréquence variable, soit pour mettre en commun une assistance financière, soit pour renforcer les capacités (OCDE, 2019<sup>[2]</sup>). Par exemple, les membres de l'INetQI, de l'OIE/OMS et de l'OMD/OMC collaborent étroitement pour proposer à leurs membres des activités de renforcement des capacités, le cas échéant.

### Encadré 5.6. Exemples de coordination entre les OI dans la fourniture d'assistance / Recouvrements avec le chapitre 2

Le [Réseau international sur l'infrastructure qualité \(INetQI\)](#) (BIPM et al., 2020<sup>[35]</sup>) renforce la coopération entre 14 organisations internationales pour favoriser la compréhension, la valorisation et l'acceptation de l'infrastructure qualité, et fournir des conseils et un soutien pour sa mise en œuvre et son intégration effectives dans le monde entier. Il réunit plusieurs OI au sein du [Partenariat des Organisations internationales pour l'Efficacité des Instruments Internationaux \(Partenariat des OI\)](#) (OCDE, 2020<sup>[36]</sup>), notamment le BIPM, l'IAF, la CEI, l'ILAC, l'ISO, l'OIML, l'UIT, la CEE-ONU, l'ONUDI, le GBM et l'OMC. En outre, il rassemble des OI de tout l'écosystème de l'infrastructure qualité, c'est-à-dire des organismes de normalisation, de métrologie, d'accréditation et d'évaluation de la conformité. Afin de remplir sa mission principale, qui consiste à collaborer pour favoriser la compréhension, la valorisation et l'acceptation de l'infrastructure qualité et à fournir des conseils et un soutien pour sa mise en œuvre et son intégration effectives, l'INetQI a élaboré une terminologie commune de l'infrastructure qualité, a contribué aux éléments préparés par ses OI participantes, a produit et soutenu des initiatives des OI participantes (par exemple l'initiative de la CEE-ONU sur les normes pour les ODD) et a participé à des séminaires, des webinaires et des événements parallèles organisés par les OI participantes pour expliquer en quoi consiste l'infrastructure qualité.

La [Collaboration tripartite FAO-OIE-OMS](#) (FAO/OIE/OMS, 2020<sup>[37]</sup>) vise à aider ses pays membres et ses partenaires à collaborer pour résoudre les difficultés et faire face aux menaces à l'interface homme-animal-écosystèmes. Par exemple, dans le cadre de leur programme phare « [Une seule santé](#) », ces organisations ont élaboré un [Guide tripartite pour lutter contre les maladies zoonotiques \(TZG\)](#) (OIE/FAO/OMS, 2019<sup>[38]</sup>) – [accompagné d'une formation en ligne](#) – afin de faire face aux problèmes sanitaires tels que la grippe aviaire, la rage et Ebola. Ce guide propose aux pays une sélection de principes, de bonnes pratiques et d'outils opérationnels pour les aider à élaborer des réponses multisectorielles et des évaluations des risques, à stimuler la planification et la préparation, à entreprendre une surveillance, des partages d'informations, des enquêtes et à proposer des réponses. Il fournit aussi des conseils pour le suivi et l'évaluation de ces outils politiques. En outre, l'OMS et l'OIE ont mis au point des outils pour aider les membres à mettre en œuvre leurs normes respectives et à définir des stratégies adaptées et coordonnées afin de faire face aux risques sanitaires nationaux à l'interface homme-animal. Il s'agit d'évaluer les capacités nationales des secteurs de la santé animale et humaine existants et de recenser les lacunes dans la mise en œuvre des normes sanitaires. Ces organisations ont élaboré un [Cadre opérationnel OIE-OMS pour une bonne gouvernance à l'interface homme-animal](#) (OIE/OMS, 2014<sup>[39]</sup>) et organisent une série d'ateliers nationaux sur leurs principaux instruments – le Règlement sanitaire international (RSI) (OMS) et le Processus PVS (OIE). L'objectif est de passer en revue les résultats des évaluations des capacités des pays, d'améliorer le dialogue et la coordination entre les secteurs de la santé humaine et animale, de développer des outils et des mécanismes de coordination multisectorielle et d'améliorer la compréhension des rôles et mandats respectifs des différentes parties prenantes.

En vertu de son document [Coopération et assistance techniques \(A/CN.9/1032\)](#), la **CNUDCI** participe à plusieurs activités de coordination afin de stimuler la mise en œuvre de ses instruments et la réalisation de ses objectifs organisationnels. Parmi ces activités, citons la fourniture de conseils législatifs et le renforcement des capacités dans le cadre de l'initiative **BERD-CNUDCI** sur les marchés publics, le renforcement des capacités par l'intermédiaire de l'**OIT** et des programmes de master en droit commercial international et marchés publics de l'Université de Turin, la fourniture de conseils législatifs et d'assistance à la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique des Nations Unies (**CESAP**) par le biais d'évaluations de l'état de préparation au commerce transfrontalier sans papier, et le soutien à l'Académie internationale de lutte contre la corruption. L'objectif principal de cette pratique est de coordonner les réformes entre les partenaires en renforçant leur efficacité et leur efficience et en améliorant l'utilisation des ressources rares. Pour les États adoptants et les autres utilisateurs des textes de la CNUDCI, cette pratique facilite la réforme du droit commercial, contribue à fournir un cadre juridique favorable au commerce et favorise le développement durable. Lorsque les utilisateurs sont également emprunteurs auprès des banques multilatérales de développement ou reçoivent une assistance d'autres organismes, la pratique leur permet de tirer le meilleur parti de l'assistance reçue.

Source : encadré élaboré par l'auteur à partir des modèles de pratiques des OI.

La coordination des activités de suivi peut aider les OI à collaborer dans la collecte d'informations sur l'utilisation de leurs instruments. Par exemple, l'OICV et le CPMI surveillent conjointement la mise en œuvre des principes relatifs à l'infrastructure des marchés financiers et l'IAF et l'ILAC évaluent conjointement les groupes régionaux d'organismes d'accréditation. Les rôles et activités complémentaires de l'ILAC et de l'AMA fournissent un cadre stable et robuste pour des évaluations de laboratoire efficaces, basées sur la norme ISO/CEI 17025 et le Standard international pour les laboratoires (SIL) de l'AMA.

### Encadré 5.7. Exemples de coordination entre les OI dans les activités de suivi / Recouvrements avec le chapitre 2

L'**OICV** et le **CPMI** (au sein de la Banque des règlements internationaux (**BRI**)) surveillent conjointement la mise en œuvre des [Principes pour les infrastructures de marchés financiers \(PIMF\)](#) (OICV/BRI, 2012<sub>[40]</sub>) afin d'en garantir l'application intégrale, opportune et cohérente. Pour ce faire, ils utilisent une base de données en ligne pour le suivi et la mise en œuvre, un cadre de divulgation et une méthodologie d'évaluation, et publient des rapports d'évaluation périodiques conjoints.

L'**IAF** et l'**ILAC** effectuent des évaluations conjointes par les pairs des groupes et organismes régionaux d'accréditation. Ces évaluations sont étayées par une série d'instruments collectifs, dont les [Accords multilatéraux de reconnaissance mutuelle A1 sur les exigences et procédures pour l'évaluation d'un groupe régional](#) (IAF/ILAC, 2020<sub>[41]</sub>) et les [Accords multilatéraux de reconnaissance mutuelle A2 sur les exigences et procédures pour l'évaluation d'un seul organisme d'accréditation](#) (IAF/ILAC, 2018<sub>[42]</sub>) entre l'**IAF** et l'**ILAC**, qui sont continuellement révisés en fonction des nouveaux développements. Ces évaluations contribuent à la reconnaissance, au profit de la confiance envers les résultats des évaluations de conformité sur les marchés internationaux, élimine la nécessité de réeffectuer les opérations de test, étalonnage, inspection ou certification des produits et des services dans chaque pays dans lequel ils sont importés et vendus, et soutient le commerce international au niveau mondial. Les rapports sur les essais et les documents de certification délivrés par un organisme d'évaluation de la conformité accrédité sont acceptés et reconnus comme équivalents par les signataires des accords de reconnaissance mutuelle de l'**IAF** et de l'**ILAC**.

La **Coopération ILAC-AMA** (ILAC/AMA, 2020<sup>[43]</sup>) vise à favoriser l'échange d'informations pertinentes sur les questions liées aux critères d'évaluation et d'accréditation des laboratoires antidopage, à harmoniser l'application de ces critères et à optimiser les pratiques d'évaluation et d'accréditation des laboratoires antidopage dans le monde entier. L'objectif de la coopération ILAC-AMA est de parvenir à une plus grande cohérence dans les contrôles de conformité des laboratoires avec leurs normes internationales. Ces contrôles de conformité sont effectués par les organismes d'accréditation signataires des ARM de l'ILAC au niveau national, et par l'AMA au niveau international. Cet arrangement favorise les échanges d'informations entre les organisations, facilite l'harmonisation et l'optimisation de l'application des pratiques d'accréditation, et permet de repérer les possibilités de représentation mutuelle dans certains comités et groupes de travail. En juin 2020, l'ILAC et l'AMA ont publié conjointement leurs [Lignes directrices pour l'harmonisation des domaines d'accréditation ISO/CEI 17025 des laboratoires antidopage de l'AMA](#) (ILAC/AMA, 2020<sup>[44]</sup>), qui comprennent des recommandations sur la manière d'ajuster la formulation des différents domaines d'accréditation pour les laboratoires antidopage de l'AMA et décrivent le niveau de contrôle qui devrait être accordé à ces laboratoires.

Source : encadré élaboré par l'auteur à partir des modèles de pratiques des OI.

Il existe encore un potentiel de coopération inexploité dans les domaines de l'évaluation de la conformité et du soutien aux actions collectives en cas de non-conformité. Certaines des OI ayant répondu à l'enquête de 2018 indiquent qu'elles coopèrent dans ces domaines occasionnellement ou fréquemment, mais la majorité indiquent qu'elles ne le font jamais (OCDE, 2019<sup>[2]</sup>). Par exemple, dans le cadre du Processus d'intégration économique de l'Amérique centrale, il existe un mécanisme de suivi du respect des engagements régionaux. Il consiste à définir un plan d'action semestriel stipulant les mesures à prendre, les objectifs et les entités chargées de la conformité (organes régionaux). Le Conseil des ministres de l'intégration économique (COMIECO) supervise le respect de ce plan. Ce mécanisme permet de suivre les progrès et d'orienter les actions des différents organes régionaux pour atteindre les objectifs.

### **Les défis de la coordination entre les OI**

Les chercheurs ont identifié de multiples facteurs qui expliquent pourquoi les organisations internationales ne parviennent souvent pas à coopérer de façon efficace (Biermann, 2015<sup>[15]</sup>). Les rationalistes soulignent la dépendance aux ressources et une pression insuffisante de l'environnement (Biermann, 2007<sup>[45]</sup>). Les constructivistes et les psychologues évoquent le manque d'ouverture à la coopération en raison de cultures internes divergentes, d'identités et de normes incompatibles, de la mise en cause de la légitimité, de relations antagonistes et de la méfiance (Biermann, 2015<sup>[15]</sup>).

Les OI et les régimes sont généralement créés en réponse à des problèmes spécifiques et ont donc été constitués à différents moments, par différents acteurs et dans différents buts. Chaque OI est donc dotée d'un acte constitutif, de règles et principes juridiques, d'organes subsidiaires et d'un savoir-faire qui lui sont propres, axés sur la réalisation de tâches spécifiques et la promotion de certaines valeurs. Ces organismes opèrent dans un environnement très décentralisé et peu hiérarchisé. La mise en œuvre des activités et la prise de décisions au sein d'un régime se fait souvent sans connaissance ni prise en compte des décisions prises dans les régimes voisins, et il existe peu de règles formelles pour régir les relations mutuelles ou de mécanismes pour promouvoir la responsabilité ou la coordination (Dunoff, 2015<sup>[9]</sup>). Les divergences entre les exigences administratives des organisations peuvent également ralentir la mise en œuvre des instruments et en augmenter le coût.

Les conflits relatifs aux domaines d'intervention des OI peuvent créer certaines difficultés, des OI pouvant décider unilatéralement d'empiéter sur le domaine d'autres OI et affecter une autre organisation avec peu ou pas de coordination. Cela peut être éventuellement accidentel, voire involontaire. Lorsque les OI

étendent leurs domaines d'intervention en dupliquant les mandats ou les tâches d'une autre organisation, elles remettent en cause la raison d'être de cette dernière, générant ainsi des conflits entre domaines (Biermann and Koops, 2017<sup>[21]</sup>). Lorsqu'elles opèrent dans le même domaine d'activité, la coordination entre les OI donatrices permet d'éviter à la fois la confusion pour les bénéficiaires et la duplication des efforts. La coordination est également valable pour les projets de soutien bilatéraux et régionaux, quel que soit le type d'aide.

Il est parfois très difficile de convenir d'une approche cohérente et coordonnée avec d'autres OI, car chacune a un mandat, des objectifs et des procédures spécifiques à remplir. Dans ce cas, il convient d'appliquer la « règle du double consensus », qui assujettit le lancement d'une coopération à l'obtention d'un consensus à la fois au sein des organisations et entre elles. Lorsque des mesures de coordination sont envisagées, le manque de flexibilité dans le mandat des OI découlant de l'acte constitutif ou d'autres instruments peut conduire à de longues négociations, par exemple sur des accords de coopération et/ou des instruments communs. Il est naturel que les OI aient du mal à accepter la nécessité de perdre un certain degré de contrôle lorsqu'elles s'engagent dans des initiatives communes. Le manque de repérage des partenaires potentiels et la convergence de vue limitée concernant la portée et les modalités de la coordination peuvent entraîner des difficultés. Seules sept OI ayant répondu à l'enquête de 2018 déclarent répertorier de façon systématique les partenaires potentiels (OCDE, 2019<sup>[2]</sup>). Elles sont néanmoins nombreuses à en connaître au moins quelques-uns par le biais d'autres mécanismes et des principaux acteurs dans leur domaine. Le nombre et la nature des organisations de régulateurs et d'organismes privés/mixtes peuvent également rendre difficile le suivi de leur présence et de leurs activités. De même, 15 OI ayant répondu à l'enquête de 2018 font état de lignes directrices écrites ou d'instruments formels portant sur la coordination avec d'autres OI. Leur champ d'application se limite généralement à la coopération dans le cadre d'activités ou de projets spécifiques ou avec des organisations individuelles (par exemple, par le biais de protocoles d'accord) (OCDE, 2019<sup>[2]</sup>).

Parfois, la coordination entre les OI peut refléter des approches cloisonnées de la part de leurs membres. Par exemple, peu de pays disposent d'une stratégie systématique et pangouvernementale de promotion de la coopération internationale en matière de réglementation et d'une approche coordonnée de la participation aux organisations internationales (OCDE, 2021, à paraître<sup>[46]</sup>). Une coordination efficace au niveau national entre les ministères d'exécution, débouchant sur une perspective commune, peut contribuer à promouvoir la coopération entre les OI. Il se peut également que certains États souhaitent tirer parti des outils mis au point par plusieurs OI pour différentes priorités, auquel cas une coordination renforcée n'est pas forcément souhaitable ou ne constitue pas du moins une priorité pour ces pays. La pratique du « *forum shopping* », appliquée au choix des instruments élaborés par différents organismes internationaux, surgit généralement lorsque les États peuvent s'adresser à plusieurs organisations internationales pour atteindre leurs objectifs (Biermann and Koops, 2017<sup>[21]</sup>).

Enfin, les OI peuvent également avoir des difficultés à optimiser leur expertise et à allouer des ressources humaines, financières et autres suffisantes pour coordonner des actions conjointes avec d'autres OI lorsque ce n'est pas leur priorité/domaine d'activité principal.

### ***Efforts des OI en faveur d'une coordination étroite par des moyens plus intégrés et plus innovants***

L'élargissement continu des mandats et des activités des OI et les interactions toujours plus nombreuses entre ces organisations ont mis en évidence la nécessité de mieux appréhender leurs relations mutuelles. Dans les différents domaines d'intérêt international, on observe le même phénomène : une implication accrue des organisations internationales (Boisson de Chazournes, 2016<sup>[12]</sup>). Les questions planétaires comme les crises financières mondiales, les pandémies, le changement climatique, les crises de réfugiés ou les efforts de consolidation de la paix semblent dépasser de plus en plus les ressources des États ou des organisations individuelles, nécessitant une réponse coordonnée. Cette intensification des tâches

stimule la mise en commun et la fourniture de ressources ainsi que la division du travail, permettant aux acteurs de partager les tâches et les responsabilités (Biermann, 2007<sup>[45]</sup>). Le fait de disposer d'un personnel dédié et d'allouer un budget adéquat peut s'avérer utile pour surmonter les problèmes d'efficacité dans l'utilisation des ressources, mais permet surtout d'assurer l'autonomie dans la réalisation de la tâche. Les OI peuvent également nommer un agent de liaison qui agit en tant que représentant de son organisation (sans engager son organisation) pour assurer une communication efficace entre les partenaires. Par exemple, l'IAF et l'ILAC disposent d'une coordination logistique pour l'organisation de réunions communes ou d'agents de liaison qui représentent occasionnellement les deux organisations dans le cadre de réunions avec d'autres OI. Il reste à voir si l'évolution récente vers l'unilatéralisme aura un impact sur les tendances à une implication accrue des organisations internationales à plus long terme.

Lorsqu'une OI repère une possibilité de collaboration avec une autre OI, elle cherche, si elle n'en a pas encore, à obtenir un mandat en interne pour initier cette collaboration. Les échanges informels d'informations et la mobilisation par le biais de canaux de communication efficaces sont importants à la fois au sein des OI concernées avec leur propres membres et entre les OI. Lorsque de tels canaux existent, le processus officiel d'obtention de mandats est beaucoup plus fluide. Ces mêmes canaux de communication aideront les entités membres des OI à mieux comprendre les avantages de la coordination et à s'impliquer davantage dans le soutien de la coordination elle-même et de sa mise en œuvre.

Lorsque des lignes directrices ou des procédures écrites de coordination existent, elles peuvent atténuer les difficultés pratiques que pose l'intégration des activités normatives, rendre la coordination plus efficace et plus systématique et aider à l'élaboration d'une feuille de route et d'une structure organisationnelle communes. Les principes communs ISO/CEI pour la rédaction des documents ISO et CEI en sont un bon exemple (Encadré 5.4).

L'exemple le plus extrême de coordination entre OI est probablement la fusion de deux OI pour former une seule organisation internationale. Cette situation est rare mais n'est pas sans précédent. Par exemple, les travaux conjoints de l'IAF et de l'ILAC ont abouti à la création d'une organisation internationale unique pour l'accréditation, ce qui réduira la duplication des travaux et multipliera les occasions de parler d'une seule voix de l'accréditation dans les enceintes internationales, avec d'autres OI et parties prenantes.

Les outils virtuels peuvent également faciliter la coopération systématique entre les OI, notamment en atténuant les difficultés pratiques liées à l'organisation de réunions communes (choix de la date, du lieu, etc.).

Plus récemment, la crise de la COVID-19 a entraîné une recrudescence des appels à la coordination entre les OI et des efforts pour la mettre en œuvre (OCDE, 2020<sup>[47]</sup>). Des efforts conjoints ont été déployés pour soutenir les entités membres des OI dans différents domaines classiques et nouveaux, mais en appliquant généralement des pratiques de coordination traditionnelles. Les OI ont pour la plupart collaboré avec des partenaires existants et se sont dotées d'outils de coopération existants, concentrant leurs efforts sur la collecte de données, la définition de bonnes pratiques, la réalisation de travaux analytiques et l'assistance aux pays dans la mise en œuvre des instruments internationaux. Par exemple, la coopération historique entre la FAO, l'OIE et l'OMS autour du concept « Une seule santé » s'est avérée particulièrement pertinente dans le contexte de la pandémie de COVID-19. De même, l'OMD et l'OMS ont élaboré une liste de classification SH pour les fournitures médicales associées à la COVID-19 et une liste de médicaments prioritaires pour les douanes pendant la pandémie de COVID-19. L'OMD a également travaillé en étroite collaboration avec l'OMC pour assurer la continuité des chaînes d'approvisionnement mondiales. L'OMC a fait plusieurs déclarations conjointes sur la réponse à la crise de la COVID-19 avec des partenaires tels que l'OMS<sup>2</sup>, la FAO<sup>3</sup>, l'OMD<sup>4</sup> et le FMI<sup>5</sup>. La coordination a également visé à assurer la mise en œuvre des instruments dans des circonstances sans précédent. L'AMA a collaboré avec le Conseil de l'Europe pour assurer la complémentarité des orientations données aux pays en matière de réglementation antidopage. Certains organismes internationaux de normalisation (ASTM International, la CEI et l'ISO) ont convenu de mettre à disposition gratuitement des normes sur les appareils médicaux, les respirateurs et les dispositifs de protection individuelle (OCDE, 2020<sup>[1]</sup>).

La crise a donné l'impulsion nécessaire au renouvellement des efforts de coordination entre les OI en évitant l'inertie et en favorisant l'adoption d'approches innovantes. Les leçons tirées de la coopération pendant la crise de la COVID-19 pourraient s'avérer utiles à plus long terme pour garantir que les OI seront prêtes à fournir des solutions communes aux problèmes émergents.

## Notes

<sup>1</sup> Les termes « *coordination* », « *coopération* », « *collaboration* » utilisés dans cette section du Recueil sont interchangeables.

<sup>2</sup> [https://www.wto.org/french/news\\_f/news20\\_f/igo\\_14apr20\\_f.htm](https://www.wto.org/french/news_f/news20_f/igo_14apr20_f.htm).

<sup>3</sup> [https://www.wto.org/french/news\\_f/news20\\_f/igo\\_26mar20\\_f.htm](https://www.wto.org/french/news_f/news20_f/igo_26mar20_f.htm).

<sup>4</sup> [https://www.wto.org/french/news\\_f/news20\\_f/igo\\_06apr20\\_f.htm](https://www.wto.org/french/news_f/news20_f/igo_06apr20_f.htm).

<sup>5</sup> [https://www.wto.org/french/news\\_f/news20\\_f/igo\\_15apr20\\_f.htm](https://www.wto.org/french/news_f/news20_f/igo_15apr20_f.htm).

## Références

- Abbott, K. et al. (2015), *International organizations as orchestrators*, Cambridge University Press, <http://dx.doi.org/10.1017/cbo9781139979696>. [8]
- Agranoff, R. (2003), "Understanding Networks - A Guide for Public Managers", [http://www.unm.edu/~marivera/524%20readings%201/Understanding%20Networks\\_Guide%20for%20Public%20Managers%20Agranoff.doc](http://www.unm.edu/~marivera/524%20readings%201/Understanding%20Networks_Guide%20for%20Public%20Managers%20Agranoff.doc). [16]
- Andonova, L. (2017), *Governance entrepreneurs: International organizations and the rise of global public-private partnerships*, Cambridge University Press, <http://dx.doi.org/10.1017/9781316694015>. [19]
- ASTM International/ISO (2011), *ASTM/ISO AM Standards Development Plan*, [https://www.astm.org/COMMIT/AM\\_Standards\\_Development\\_Plan\\_v2.docx](https://www.astm.org/COMMIT/AM_Standards_Development_Plan_v2.docx). [29]
- Betts, A. (2009), "Institutional proliferation and the global refugee regime", *Perspectives on Politics*, Vol. 7/1, pp. 53-58, <http://dx.doi.org/10.1017/S1537592709090082>. [18]
- Biermann, R. (2017), "The Role of International Bureaucracies", in *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*, Palgrave Macmillan UK, [http://dx.doi.org/10.1057/978-1-137-36039-7\\_11](http://dx.doi.org/10.1057/978-1-137-36039-7_11). [13]
- Biermann, R. (2015), *Designing Cooperation among International Organizations: The Quest for Autonomy, the Dual-Consensus Rule, and Cooperation Failure*. [15]
- Biermann, R. (2007), "Towards a theory of inter-organizational networking: The Euro-Atlantic security institutions interacting", <http://dx.doi.org/10.1007/s11558-007-9027-9>. [45]

- Biermann, R. and J. Koops (2017), “Studying Relations Among International Organizations in World Politics: Core Concepts and Challenges”, in *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*, Palgrave Macmillan UK, [http://dx.doi.org/10.1057/978-1-137-36039-7\\_1](http://dx.doi.org/10.1057/978-1-137-36039-7_1). [21]
- BIPM et al. (2020), *International Network on Quality Infrastructure (INetQI)*, <https://www.inetqi.net/>. [35]
- BIPM et al. (2009), *Comité commun pour les guides en métrologie*, <https://www.bipm.org/fr/committees/jc/jcgm>. [26]
- Boisson de Chazournes, L. (2016), “Relationships of International Organizations with Other Actors”, in Katz Cogan, J., I. Hurd and I. Johnstone (eds.), *The Oxford Handbook of International Organizations - Jacob Katz Cogan, Ian Hurd, Ian Johnstone - Oxford University Press*, <https://global.oup.com/academic/product/the-oxford-handbook-of-international-organizations-9780199672202?cc=fr&lang=en&> (accessed on 20 August 2020). [12]
- CCNUCC (2012), *UN Alliance on Climate Change*, <https://unfccc.int/topics/education-and-outreach/focal-points-and-partnerships/un-alliance-on-climate-change-education--training-and-public-awareness>. [32]
- Cerf, V., P. Ryan and M. Senges (2014), *Internet Governance Is Our Shared Responsibility*, <https://research.google/pubs/pub45894/> (accessed on 20 August 2020). [5]
- CNUDCI (2020), *Textes d'autres organisations avalisés par la CNUDCI*, <https://uncitral.un.org/fr/texts/endorsed>. [31]
- Cropper, S. (2008), “Introducing Inter-organizational Relations”, <http://10.1093/oxfordhb/9780199282944.003.0001>. [14]
- Dunoff, J. (2015), “Mapping a Hidden World of International Regulatory Cooperation”, *Law and Contemporary Problems*, Vol. 78/4, <https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol78/iss4/11> (accessed on 20 August 2020). [9]
- FAO/OIE/OMS (2020), *Collaboration tripartite*, <https://www.oie.int/fr/pour-les-medias/une-seule-sante/mieux-controler-les-risques-sanitaires-mondiaux/collaboration-internationale/>. [37]
- Hale, T. and C. Roger (2014), “Orchestration and transnational climate governance”, *Review of International Organizations*, Vol. 9/1, pp. 59-82, <http://dx.doi.org/10.1007/s11558-013-9174-0>. [7]
- Hofmann, S. (2011), “Why Institutional Overlap Matters: CSDP in the European Security Architecture”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 49/1, pp. 101-120, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02131.x>. [10]
- IAF/ILAC (2020), *Multilateral Mutual Recognition Arrangements: Requirements and Procedures for Evaluation of a Regional Group*, [https://european-accreditation.org/wp-content/uploads/2018/10/IAF\\_ILAC\\_A1\\_01\\_2018.pdf](https://european-accreditation.org/wp-content/uploads/2018/10/IAF_ILAC_A1_01_2018.pdf). [41]
- IAF/ILAC (2018), *Multilateral Mutual Recognition Arrangements: Requirements and Procedures for Evaluation of a Single Accreditation Body*, [https://european-accreditation.org/wp-content/uploads/2018/10/IAF\\_ILAC\\_A2\\_01\\_2018.pdf](https://european-accreditation.org/wp-content/uploads/2018/10/IAF_ILAC_A2_01_2018.pdf). [42]
- ILAC/AMA (2020), *ILAC-WADA Partnership*, <https://ilac.org/about-ilac/partnerships/international-partners/wada/>. [43]

- ILAC/AMA (2020), *Joint Guidelines for the Harmonisation of Scopes of ISO/IEC 17025 Accreditation of WADA Anti-Doping Laboratories*, <https://www.wada-ama.org/en/resources/science-medicine/guidelines-for-harmonization-of-scopes-of-isoiec-17025-accreditation-of>. [44]
- ISO/CEI (2020), *Procédures pour les travaux techniques*, <https://www.iso.org/sites/directives/current/part1/index.xhtml>. [27]
- ISO/CEI (2018), *Directives ISO/IEC, Partie 2 — Principes et règles de structure et de rédaction des documents ISO et IEC*, <https://isotc.iso.org/livelink/livelink/Open/4230454>. [28]
- Keohane, R. and D. Victor (2010), *The Regime Complex for Climate Change The Harvard Project on International Climate Agreements*, <http://www.belfercenter.org/climate> (accessed on 20 August 2020). [6]
- OCDE (2020), *International organisations in the context of COVID-19: Adapting rulemaking for timely, evidence-based and effective international solutions in a global crisis*. [47]
- OCDE (2020), *No policy maker is an island: the international regulatory co-operation response to the COVID-19 crisis*, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/no-policy-maker-is-an-island-the-international-regulatory-co-operation-response-to-the-covid-19-crisis-3011ccd0/> (accessed on 10 July 2020). [1]
- OCDE (2020), *The Partnership of international organisations for effective international rulemaking*, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/a-partnership-for-effective-international-rule-making.htm>. [36]
- OCDE (2019), *The Contribution of International Organisations to a Rule-Based International System: Key Results from the Partnership of International Organisations for Effective Rulemaking*, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/IO-Rule-Based%20System.pdf>. [2]
- OCDE (2016), *International Regulatory Co-operation: The Role of International Organisations*, Éditions OCDE, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264244047-en>. [4]
- OCDE (2013), *International Regulatory Co-operation: Addressing Global Challenges*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264200463-en>. [3]
- OCDE (2021, à paraître), “OECD Best Practice Principles on International Regulatory Co-operation”. [46]
- OCDE ; OMS (2020), *International Regulatory Cooperation and International Organisations: the Case of the World Health Organization (WHO)*, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/irc.htm> (accessed on 28 April 2020). [22]
- OCDE/OMC (2019), *Facilitating Trade through Regulatory Cooperation: The Case of the WTO’s TBT/SPS Agreements and Committees*, Éditions OCDE, Paris/Organisation mondiale du commerce, Genève, <https://dx.doi.org/10.1787/ad3c655f-en>. [23]
- OICV/BRI (2012), *Principes pour les infrastructures de marchés financiers (PFMI)*, [https://www.bis.org/cpmi/publ/d101\\_fr.pdf](https://www.bis.org/cpmi/publ/d101_fr.pdf). [40]
- OIE/FAO/OMS (2019), *Guide tripartite pour la gestion des zoonoses*, <http://www.fao.org/3/ca2942fr/CA2942FR.pdf>. [38]

- OIE/FAO/OMS (2018), *Memorandum of Understanding on Tripartite Collaboration between FAO, OIE and WHO*, [25]  
[https://www.oie.int/fileadmin/Home/eng/Media\\_Center/docs/pdf/onehealthportal/MoU\\_Tripartite\\_Signature\\_May\\_30\\_2018.pdf](https://www.oie.int/fileadmin/Home/eng/Media_Center/docs/pdf/onehealthportal/MoU_Tripartite_Signature_May_30_2018.pdf).
- OIE/OMS (2014), *OIE-WHO Operational Framework on Good Governance at the Human-Animal Interface*, [39]  
[https://www.oie.int/fileadmin/Home/fr/Media\\_Center/docs/pdf/WHO\\_OIE\\_Operational\\_Framework\\_Final2.pdf](https://www.oie.int/fileadmin/Home/fr/Media_Center/docs/pdf/WHO_OIE_Operational_Framework_Final2.pdf).
- OIML (2020), *Protocoles d'accord (MoU)*, [24]  
[https://www.oiml.org/fr/a-propos/mou?set\\_language=fr](https://www.oiml.org/fr/a-propos/mou?set_language=fr).
- OTIF (2001), *Réunion commune OTIF-CEE RID/ADR/ADN*, [30]  
[https://otif.org/fr/?page\\_id=136](https://otif.org/fr/?page_id=136).
- Provan, K. and P. Kenis (2008), "Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18/2, pp. 229-252, [17]  
<http://dx.doi.org/10.1093/jopart/mum015>.
- Sommerer, T. and J. Tallberg (2019), *Diffusion Across International Organizations: Connectivity and Convergence*, Cambridge University Press, [20]  
<http://dx.doi.org/10.1017/S0020818318000450>.
- UNCITRAL et al. (2020), *Guide juridique sur les instruments de droit uniforme dans le domaine des contrats commerciaux internationaux*, [34]  
<https://undocs.org/fr/A/CN.9/1029>.
- UNCITRAL et al. (2016), *Insolvency Creditor-Debtor Regimes (ICR) Standard*, [33]  
<http://pubdocs.worldbank.org/en/919511468425523509/ICR-Principles-Insolvency-Creditor-Debtor-Regimes-2016.pdf>.
- Urpelainen, J. and T. Van De Graaf (2014), "Your Place or Mine? Institutional Capture and the Creation of Overlapping International Institutions", *British Journal of Political Science*, Vol. 45/4, pp. 799-827, [11]  
<http://dx.doi.org/10.1017/S0007123413000537>.

## Annexe A. Liste des organisations internationales soutenant le Partenariat pour l'Efficacité des Instruments Internationaux (mis à jour en décembre 2019)

|                        |  |
|------------------------|--|
| <b>ASTM</b>            | ASTM International   |
| <b>BIPM</b>            | Bureau International des Poids et Mesures  |
| <b>Conventions BRS</b> | Secrétariat des Conventions de Bâle et de Stockholm et composante PNUE (Programme des Nations Unies pour l'environnement) du Secrétariat de la Convention de Rotterdam |
| <b>CARICOM</b>         | Communauté des Caraïbes  |
| <b>CDB</b>             | Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique   |
| <b>CITES</b>           | Secrétariat de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction   |
| <b>IAF</b>             | Forum international de l'accréditation   |
| <b>IATA</b>            | Association du transport aérien international  |
| <b>ICANN</b>           | Société pour l'attribution des noms de domaine et des numéros sur internet   |
| <b>CICR</b>            | Comité international de la Croix-Rouge   |
| <b>AIE</b>             | Agence internationale de l'énergie   |
| <b>CEI</b>             | Commission électrotechnique internationale   |
| <b>IFAC</b>            | Fédération internationale des experts comptables   |
| <b>IFRC</b>            | Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge   |
| <b>ILAC</b>            | Conférence internationale sur l'agrément des laboratoires d'essai  |
| <b>OIT</b>             | Organisation internationale du Travail   |
| <b>OMI</b>             | Organisation maritime internationale   |
| <b>INECE</b>           | Réseau international pour la conformité et l'application environnementales   |
| <b>OIM</b>             | Organisation internationale pour les migrations  |
| <b>OICV</b>            | Organisation internationale des commissions de valeurs   |
| <b>ISO</b>             | Organisation internationale de normalisation   |
| <b>UIT</b>             | Union internationale des télécommunications  |
| <b>IUCN</b>            | Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources  |
| <b>MOPAN</b>           | Réseau de mesure des performances des organisations multilatérales   |
| <b>OCDE</b>            | Organisation de coopération et de développement économiques  |

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| <b>OIE</b>                    | Organisation mondiale de la santé animale   |
| <b>OIML</b>                   | Organisation internationale de métrologie légale  |
| <b>OPEP</b>                   | Organisation des pays exportateurs de pétrole   |
| <b>OTIF</b>                   | Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires   |
| <b>Secrétariat de l'ozone</b> | Secrétariat de la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone et du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone |
| <b>PIC/S</b>                  | Schéma de coopération dans le domaine de l'inspection pharmaceutique  |
| <b>SAICM</b>                  | Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques  |
| <b>SELA</b>                   | Système économique Latino américain et des Caraïbes   |
| <b>SIECA</b>                  | Secrétariat permanent du Traité général d'intégration économique de l'Amérique centrale   |
| <b>CNUDCI</b>                 | Commission des Nations Unies pour le droit commercial international   |
| <b>UNECE</b>                  | Commission économique des Nations Unies pour l'Europe   |
| <b>UNESCO</b>                 | Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture   |
| <b>CCNUCC</b>                 | Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques  |
| <b>HCR</b>                    | Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés   |
| <b>ONUDI</b>                  | Organisation des Nations Unies pour le développement industriel   |
| <b>UPU</b>                    | Union postale universelle   |
| <b>AMA</b>                    | Agence mondiale antidopage  |
| <b>OMD</b>                    | Organisation mondiale des douanes   |
| <b>OMS</b>                    | Organisation mondiale de la santé   |
| <b>OMPI</b>                   | Organisation mondiale de la propriété intellectuelle  |
| <b>OMC</b>                    | Organisation mondiale du commerce   |

# Recueil de pratiques des organisations internationales

## ŒUVRER À L'ÉLABORATION D'INSTRUMENTS INTERNATIONAUX PLUS EFFICACES

De la lutte contre la COVID-19 et le changement climatique à la lutte contre la corruption et l'évasion fiscale, les organisations internationales (OI) jouent un rôle essentiel en aidant les pays à trouver des solutions à leurs défis communs. Mais afin d'apporter un soutien optimal aux pays et à leurs populations, les instruments internationaux qu'elles élaborent doivent être inclusifs, bien compris et avoir un impact tangible. Ce *Recueil de pratiques des organisations internationales* rassemble les expériences d'une cinquantaine d'OI dont les mandats, les membres et les cadres institutionnels diffèrent, afin d'en tirer des enseignements pour l'élaboration d'instruments internationaux. Il examine la diversité des instruments dans l'écosystème normatif international, décrit les tendances et les défis, et examine comment renforcer la mise en œuvre et l'évaluation des instruments internationaux, assurer un engagement efficace des parties prenantes et maximiser les possibilités de coordination entre les OI.

Le Recueil des OI est conçu pour servir non seulement les praticiens de la politique nationale et internationale, mais aussi les acteurs de la société civile, les experts universitaires, les acteurs privés et les citoyens qui cherchent à comprendre, à bénéficier et éventuellement à contribuer au processus d'élaboration des instruments internationaux.



IMPRIMÉ ISBN 978-92-64-46306-6  
PDF ISBN 978-92-64-33756-5



9 789264 463066