

Recueil de pratiques des organisations internationales

Au service d'instruments internationaux plus efficaces



Le Recueil de pratiques des organisations internationales : au service d'instruments internationaux plus efficaces (« Recueil des OI ») a pour objet de recenser les pratiques existantes propices à l'efficacité de l'activité normative internationale, à la lumière des expériences que les organisations internationales (OI) ont mutualisées dans le cadre de leur Partenariat pour l'Efficacité des Instruments Internationaux (« Partenariat des OI »). Fruit des travaux analytiques menés par l'OCDE depuis 2014 et du dialogue organisé entre les secrétariats d'organisations internationales sous l'égide du Partenariat des OI, le Recueil des OI rassemble les expériences existantes en vue de favoriser l'échange d'informations et l'adoption de bonnes pratiques réglementaires dans le cadre des processus normatifs internationaux. Face à la diversité des termes utilisés par les organisations participantes, le Recueil des OI applique une terminologie propre et propose une définition des termes employés afin de faciliter la compréhension de ceux qui le consultent, ce qui ne remet nullement en cause la terminologie spécifique employée au sein des diverses OI participantes, y compris l'OCDE. Tout en reconnaissant la spécificité du processus normatif de chaque organisation internationale, en fonction de son mandat et de ses procédures propres, le Recueil des OI fournit des renseignements sur les pratiques et les outils employés par les OI, et ce dans l'objectif de renforcer la qualité, l'efficacité et l'inclusivité des instruments internationaux. À cet égard, il propose des typologies descriptives et des orientations générales dans une optique de mutualisation des connaissances et des expériences entre les membres du Partenariat des OI, mais aussi au-delà de leur cercle.

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

Mathias Cormann,
Secretary-General,

Organisation for Economic Co-operation and
Development (OECD)

Monique Eloit,
Director General,

World Organisation for Animal Health
(OIE)

Anna Joubin-Bret,
Secretary,

UN Commission on International Trade Law
(UNCITRAL)

Fransisco Lima Mena,
Secretary-General,

Secretariat for Economic Integration of Central America
(SIECA)

Kunio Mikuriya,
Secretary-General,

World Customs Organization
(WCO)

Martin Milton,
Director,

International Bureau of Weights and Measures (BIPM)

Sergio Mujica,
Secretary-General,

International Organization for Standardization (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^e 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.

Abréviations et acronymes

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

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