

Processus de réforme de la gouvernance de l'OMS

Participation des acteurs non étatiques

Rapport du Directeur général

1. En janvier 2019, le Conseil, dans sa décision EB144(3) sur les processus de réforme de l'OMS, programme de transformation compris, et la mise en œuvre de la réforme du système des Nations Unies pour le développement, a prié le Directeur général « d'élaborer un rapport et de formuler des recommandations à présenter à la cent quarante-cinquième session du Conseil exécutif concernant une réunion informelle ou un forum en vue de réunir les États Membres et les acteurs non étatiques en relations officielles ». Il est ressorti des discussions concernant le rapport de la Présidente du Conseil exécutif sur les résultats de la consultation informelle sur la réforme de la gouvernance¹ que plusieurs aspects de la participation des acteurs non étatiques à la gouvernance de l'OMS devraient être examinés ensemble.² Le présent rapport donne suite à la demande formulée par le Conseil.

2. L'article 18 h) de la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé dispose que des acteurs non étatiques peuvent participer aux sessions des organes directeurs de l'OMS, sans droit de vote, et cette pratique a été observée depuis la Conférence internationale de la Santé, à laquelle la Constitution a été rédigée et adoptée.³ Ce mandat constitutionnel a d'abord été mis en œuvre au moyen des Principes régissant les relations entre l'Organisation mondiale de la Santé et les organisations non gouvernementales. Le cadre normatif actuellement en vigueur est constitué du Cadre de collaboration

¹ Document EB144/34.

² Voir les procès-verbaux de la cent quarante-quatrième session du Conseil exécutif, deuxième séance, section 4 (en anglais seulement).

³ Actes officiels de l'Organisation mondiale de la Santé N° 2, Débats et actes finaux de la Conférence internationale de la Santé tenue à New York du 19 juin au 22 juillet 1946. New York et Genève, Commission intérimaire de l'Organisation mondiale de la Santé des Nations Unies, 1948 (https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/88278/Official_record2_fre.pdf?sequence=1, consulté le 18 mars 2019).

avec les acteurs non étatiques,¹ qui a remplacé les Principes en 2016, et des règlements intérieurs de l'Assemblée mondiale de la Santé et du Conseil exécutif.²

3. Pour atteindre ses objectifs et faire avancer ses travaux, l'OMS doit collaborer avec des acteurs non étatiques. Ceux-ci doivent pouvoir faire part de leurs contributions aux États Membres, pour examen, en participant sans droit de vote aux sessions des organes directeurs de l'OMS. Comme l'indique le treizième programme général de travail 2019-2023 (paragraphe 78), « [l']OMS est, et restera, une organisation constituée d'États Membres, mais les acteurs non étatiques font également partie des conceptions actuelles de la gouvernance mondiale. » Les modalités de participation des acteurs non étatiques ont indubitablement évolué depuis la création de l'Organisation. La participation aux travaux des organes directeurs s'inscrit dans le cadre des relations officielles, « un privilège que le Conseil exécutif peut accorder à des organisations non gouvernementales, des associations internationales d'entreprises ou des fondations philanthropiques qui ont collaboré et continuent de collaborer de manière durable et systématique en servant les intérêts de l'Organisation ».³

¹ Adopté par l'Assemblée de la Santé dans la résolution WHA69.10. Les paragraphes du Cadre traitant de la participation sont notamment les suivants :

15 a) **Réunions des organes directeurs.** Il s'agit des séances des sessions de l'Assemblée mondiale de la Santé, du Conseil exécutif et des six comités régionaux. La participation des acteurs non étatiques est déterminée par le règlement intérieur, les politiques et les pratiques de l'organe directeur concerné ainsi que par la section du présent cadre relative aux relations officielles.

55. Les entités en relations officielles avec l'OMS sont invitées à participer aux sessions des organes directeurs de l'Organisation. Elles ont, à ce titre, les privilèges suivants :

- a) la possibilité de nommer un représentant pour participer, sans droit de vote, aux réunions des organes directeurs de l'OMS ou à celles des comités et conférences convoqués sous son autorité ;
- b) la possibilité de faire une déclaration si le président de la réunion i) les y invite ou ii) accepte leur demande lors de l'examen d'une question revêtant pour elles un intérêt particulier ;
- c) la possibilité de présenter la déclaration mentionnée à l'alinéa b) préalablement aux débats en la mettant en ligne sur un site Internet spécialisé.

56. Les acteurs non étatiques participant aux réunions des organes directeurs de l'OMS nommeront un chef de délégation et déclareront les affiliations de leurs représentants. Cette déclaration précisera la fonction de chaque représentant au sein de l'entité non étatique elle-même et, le cas échéant, la fonction du représentant dans l'organisation affiliée.

57. Les comités régionaux peuvent également définir une procédure permettant d'accorder une accréditation pour leurs réunions à d'autres acteurs non étatiques internationaux, régionaux et nationaux qui ne sont pas en relations officielles avec l'OMS dans la mesure où cette procédure est conforme aux dispositions du présent cadre.

² Le projet de texte amendé de l'article 47 du Règlement intérieur de l'Assemblée mondiale de la Santé (voir le document A72/52) est libellé comme suit : « Les représentants d'organisations non gouvernementales, d'associations internationales d'entreprises et de fondations philanthropiques en relations officielles peuvent être invités à assister aux séances plénières et aux séances des commissions principales de l'Assemblée de la Santé et, conformément au Cadre de collaboration avec les acteurs non étatiques, peuvent y prendre part sans droit de vote lorsqu'ils y sont invités par le Président de l'Assemblée de la Santé ou par le président d'une commission principale, respectivement. »

L'article 4 du Règlement intérieur du Conseil exécutif est libellé comme suit : « Conformément aux dispositions de tout accord applicable, les représentants des Nations Unies et d'autres organisations intergouvernementales avec lesquelles l'Organisation a établi des relations effectives, en application de l'article 70 de la Constitution, peuvent participer, sans droit de vote, aux délibérations des séances plénières et des séances des commissions du Conseil. Ces représentants peuvent également assister et participer, sans droit de vote, aux délibérations des séances des sous-commissions ou d'autres subdivisions s'ils y sont invités.

Les représentants des organisations non gouvernementales, des associations internationales d'entreprises et des fondations philanthropiques ayant des relations officielles avec l'Organisation peuvent participer aux délibérations du Conseil, comme cela est stipulé dans le Cadre de collaboration avec les acteurs non étatiques. »

³ Paragraphe 50 du Cadre de collaboration avec les acteurs non étatiques (adopté dans la résolution WHA69.10 (2016)), annexe 5 du document WHA69/2016/REC/1 (http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA69-REC1/A69_2016_REC1-fr.pdf#page=1, consulté le 18 mars 2019).

4. Pendant plusieurs décennies, la pratique consistant à ce que les acteurs non étatiques en relations officielles s'adressent aux organes directeurs de l'OMS à la fin des débats s'est avérée fructueuse pour l'Organisation. Cependant, l'intérêt accru manifesté par ces acteurs, dont témoigne l'augmentation du nombre de participants de cette catégorie et des demandes d'interventions, ne s'est pas traduit par leur participation plus active aux discussions. Quand un grand nombre d'acteurs non étatiques intervient successivement à la fin des débats, après les représentants d'États Membres, leurs interventions n'ont plus aucune influence sur le fruit des discussions. Plusieurs États Membres se sont dits mécontents du système actuel, ce qui a également été exprimé, pour différentes raisons, dans des communications d'acteurs non étatiques.

5. En 2002, il y avait 189 organisations non gouvernementales en relations officielles. Ce nombre est passé en 2018 à 214 acteurs non étatiques en relations officielles. De 1998 à 2002, en moyenne, 16 entités ont fait une déclaration à l'Assemblée de la Santé, et 11 au Conseil exécutif. Au fil des ans, de plus en plus d'acteurs non étatiques sont intervenus, et sur un plus large éventail de thèmes. En 2018, des acteurs non étatiques ont fait au total 236 déclarations à la Soixante et Onzième Assemblée mondiale de la Santé, certains intervenant sur 15 points de l'ordre du jour différents ; certains points de l'ordre du jour ont donné lieu à un grand nombre d'interventions de leur part (jusqu'à 36).

6. S'agissant de la participation aux sessions des organes directeurs, il ressort des archives que 444 délégués représentant 88 organisations non gouvernementales en relations officielles ont participé à la Cinquante-Cinquième Assemblée mondiale de la Santé (2002), tandis que 1500 délégués représentant 127 acteurs non étatiques en relations officielles ont participé à la Soixante et Onzième Assemblée mondiale de la Santé (2018).

7. Outre les États Membres, les acteurs non étatiques en relations officielles peuvent aussi organiser des manifestations officielles à l'Assemblée de la Santé. Ainsi, en 2018, le Secrétariat a confirmé la tenue de huit manifestations parallèles officielles, pour 20 demandes faites à cette fin par des acteurs non étatiques en relations officielles.

8. Depuis 2016, avant même l'entrée en vigueur du Cadre de collaboration avec les acteurs non étatiques, les entités en relations officielles ont la possibilité de soumettre leurs déclarations à l'avance pour mise en ligne sur un site Web spécial. Cette mesure visait à permettre aux États Membres d'examiner ces contributions lors de l'élaboration de leurs propres déclarations ; certains acteurs non étatiques en relations officielles la perçoivent néanmoins davantage comme une contrainte supplémentaire alors que d'autres y voient l'occasion de promouvoir leurs activités. Pour les acteurs non étatiques ayant publié leurs déclarations à l'avance, il peut s'avérer plus frustrant encore de voir leur temps de parole réduit sans préavis à parfois une minute seulement.

9. Les comités régionaux ont eux aussi renforcé la participation des acteurs non étatiques en relations officielles conformément à leurs règlements intérieurs, comme l'ont fait les bureaux régionaux pour les réunions qu'ils organisent. Tous les bureaux régionaux invitent les acteurs non étatiques à participer aux sessions des comités régionaux et à d'autres manifestations et leur donnent des occasions d'intervenir. Le Bureau régional des Amériques a actualisé son processus de relations officielles après l'adoption du Cadre de collaboration avec les acteurs non étatiques par le Cinquante-Cinquième Conseil directeur de l'OPS¹ et des acteurs non étatiques continuent d'être admis à des relations officielles avec l'OPS. Le Bureau régional de l'Europe a introduit un système d'accréditation, conformément au paragraphe 57 du Cadre, et collabore activement avec les acteurs non étatiques, publiant sur le site Web du Comité régional des déclarations écrites et des enregistrements de déclarations orales, en plus des déclarations

¹ Résolution CD55.R3 (2016).

faites pendant les sessions du Comité régional. Le Bureau régional de l'Afrique a organisé son deuxième Forum de l'OMS sur la santé en Afrique à Praia, du 26 au 28 mars 2019,¹ en vue de promouvoir les partenariats et de donner une occasion de dialoguer sur l'élaboration et l'adoption de stratégies d'innovation conjointes pour instaurer la couverture sanitaire universelle en Afrique. Les bureaux régionaux de l'Europe et du Pacifique occidental organisent chacun une réunion informelle à l'intention des acteurs non étatiques concernant les points à l'ordre du jour provisoire de leur Comité régional respectif, avant les sessions.

PARTICIPATION D'ACTEURS NON ÉTATIQUES DANS LA GOUVERNANCE D'AUTRES ORGANISATIONS DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES ET ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

10. L'Organisation des Nations Unies utilise un modèle différent de celui de l'OMS, avec une accréditation simple ne reposant pas sur des collaborations concrètes. Actuellement, 5161 organisations non gouvernementales sont dotées du statut consultatif auprès du **Conseil économique et social des Nations Unies**, qui leur donne accès au Conseil, à ses nombreux organes subsidiaires, à ses grandes conférences, à ses mécanismes et à d'autres manifestations.²

11. L'**Organisation mondiale du commerce** organise chaque année un Forum public.³ Cette manifestation d'une durée de trois jours, consacrée chaque année à un thème différent, réunit 2000 à 3000 participants représentant des États Membres et des acteurs non étatiques. En 2019, elle se tiendra sur quatre jours. L'Organisation mondiale du commerce assure le secrétariat du Forum public, qui bénéficie ainsi de ressources de toute l'Organisation.

12. Entre 100 et 115 organisations non gouvernementales internationales ont un statut consultatif auprès de l'**Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture**, accordé par la Conférence de l'Organisation. D'autres lui sont liées par un statut consultatif spécial ou un statut de liaison, accordés par le Directeur général. Les organisations non gouvernementales internationales participent à une séance d'information organisée par le Secrétariat avant la Conférence annuelle et désignent entre trois et cinq représentants pour les principales conférences et réunions.

13. Le **Comité de la sécurité alimentaire mondiale** a institué un mécanisme distinct : la société civile s'est organisée en 11 secteurs et le président des réunions du Comité accorde trois ou quatre tours de parole à la société civile pendant les débats des États Membres. La société civile participe aussi aux consultations régionales de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, et se structure sous la forme d'un mécanisme de la société civile qui doit mobiliser ses propres ressources.

¹ Bureau régional OMS de l'Afrique. Deuxième Forum de l'OMS sur la santé en Afrique – Assurer la couverture sanitaire universelle et la sécurité sanitaire – L'Afrique que nous voulons voir (<http://africahealthforum.afro.who.int/fr/accueil/>, consulté le 19 mars 2019).

² Statut auprès de l'ECOSOC : principes de base (<http://csonet.org/index.php?menu=129>, consulté le 19 mars 2019).

³ Organisation mondiale du commerce. Forum public (https://www.wto.org/french/forums_f/public_forum_f/public_forum_f.htm, consulté le 19 mars 2019).

MÉCANISMES ET PROPOSITIONS ANTÉRIEURS DE L'OMS

14. De 2000 à 2003, le Secrétariat a organisé chaque année, au dernier trimestre, pendant une semaine, une réunion des Parties intéressées¹ consacrée au programme de travail de l'OMS. La dernière de ces réunions, en 2003, a réuni 56 organisations non gouvernementales en relations officielles et d'autres parties n'entretenant pas de relations officielles.² La proposition de création d'un mécanisme de la société civile a été abandonnée en 2003.

15. La création d'un Forum mondial de la santé a été proposée en 2011 dans le cadre du précédent programme de réforme de l'OMS.³ Sa finalité était : « d'examiner, dans un cadre informel et multipartite, la façon dont les principaux acteurs de la santé dans le monde pourraient collaborer de façon plus efficace – au niveau mondial et au niveau des pays – pour renforcer l'efficacité, la cohérence et la responsabilisation et pour réduire la fragmentation et les doublons ». N'ayant pas obtenu d'appui suffisant, cette proposition est restée sans suite.

RÉFORME ACTUELLE DE L'OMS

16. À ce jour, les délibérations relatives aux réformes actuelles de l'OMS ont montré que la participation des acteurs non étatiques à la gouvernance de l'OMS ne peut être améliorée qu'avec un ensemble de mesures et doit être associée à un renforcement global de la collaboration de l'OMS avec les acteurs non étatiques, conformément au treizième programme général de travail et au Cadre de collaboration avec les acteurs non étatiques. L'amélioration de la participation de ces acteurs à la gouvernance de l'OMS doit tenir les objectifs suivants :

- a) respecter la nature intergouvernementale de l'OMS ;
- b) parvenir à une contribution plus active ;
- c) accroître l'efficacité et l'efficacités des interactions ;
- d) respecter la diversité des acteurs non étatiques.

17. La limitation du nombre de délégués dans la délégation d'un acteur non étatique en relations officielles, la limitation du nombre d'interventions par des acteurs non étatiques, ou l'application simultanée de ces deux mesures, peut être contrebalancée par des mesures visant une participation plus active. Les acteurs non étatiques peuvent, par exemple, présenter une contribution commune à l'ouverture des discussions sur les points à l'ordre du jour ou pendant le débat, suivant la pratique en vigueur à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, qui restreint le nombre de déclarations de parties prenantes.

¹ OMS. Meeting of Interested Parties (MIP) (<http://www.who.int/mip/en/>, consulté le 20 mars 2019).

² OMS. Meeting of Interested Parties (Geneva, 3-7 November 2003). Liste des participants (<http://www.who.int/mip/2003/official/en/MIP%202003%20final%20LOP%20and%20Panels.pdf?ua=1>, en anglais seulement, consulté le 20 mars 2019).

³ OMS. World Health Forum: concept paper (22 June 2011) (http://www.who.int/dg/reform/en_who_reform_world_health_forum.pdf, en anglais seulement, consulté le 20 mars 2019).

18. Parmi les trois groupes d'acteurs non étatiques admissibles à des relations officielles, les associations internationales d'entreprises et les fondations philanthropiques pourraient constituer deux secteurs distincts. La diversité des organisations non gouvernementales justifierait de constituer jusqu'à trois autres secteurs, à titre permanent ou ponctuellement. Les acteurs non étatiques en relations officielles pourraient toujours présenter leurs déclarations sur un site Web spécial, deux semaines au plus tard avant les sessions du Conseil exécutif, en janvier, et de l'Assemblée de la Santé, en mai. Ils pourraient ensuite se réunir avant les sessions des organes directeurs, par exemple parallèlement aux réunions du Comité du programme, du budget et de l'administration du Conseil exécutif qui précèdent ces deux sessions, afin de décider des points de l'ordre du jour pour lesquels ils présenteront des déclarations de secteurs en début ou en cours de débat.

19. Les États Membres préparant leurs positions en amont des sessions des organes directeurs, des échanges plus structurés entre États Membres et acteurs non étatiques avant les sessions permettraient d'améliorer la qualité des discussions et la participation des acteurs non étatiques aux travaux des organes directeurs et, par conséquent, à la gouvernance de l'OMS.

20. Un forum sur la santé dans le monde pourrait être organisé selon un modèle semblable au Forum public de l'Organisation mondiale du commerce. Il pourrait prendre la forme d'une manifestation indépendante, organisée chaque année en novembre, comme l'était la réunion des Parties intéressées. Il pourrait se tenir en janvier avant la session du Conseil exécutif qui lui fait suite, afin de permettre une participation plus large à moindre coût. Il pourrait sinon se tenir tous les deux ans, dans le cadre du Forum des partenaires de l'OMS,¹ récemment inauguré, ou entre chaque édition de celui-ci, ou devenir une manifestation de plus vaste portée, hébergée par un État Membre tous les quatre à cinq ans.

21. Ces changements proposés ne devraient pas être introduits isolément, mais associés à des mesures prises par les États Membres et par le Secrétariat pour renforcer la collaboration avec les acteurs non étatiques. Davantage d'États Membres pourraient suivre l'exemple de ceux qui ont des consultations avec les acteurs non étatiques avant les sessions du Conseil exécutif et de l'Assemblée de la Santé, au niveau national, et/ou intègrent à leurs délégations des représentants de la société civile et de la jeunesse. Le Secrétariat renforcera également sa collaboration avec les acteurs non étatiques au moyen d'une stratégie de collaboration fondée sur le treizième programme général de travail, par l'intermédiaire d'une unité expressément chargée de la coordination et de la promotion de cette collaboration. Les conférences organisées par l'OMS continueront de faire largement participer les acteurs non étatiques. Le Secrétariat pourrait également améliorer le flux d'informations vers les acteurs non étatiques en relations officielles par des mesures telles que la diffusion sur le Web des séances d'information qu'elle organise pour les missions basées à Genève.

MESURES À PRENDRE PAR LE CONSEIL EXÉCUTIF

22. Le Conseil est invité à prendre note de ce rapport et à donner des indications quant à savoir si le Secrétariat devrait affiner ces propositions et organiser une consultation sur le Web avec des acteurs non étatiques avant d'examiner la question à la prochaine session de chacun des comités régionaux, en vue d'élaborer une proposition pour examen à la cent quarante-sixième session du Conseil.

= = =

¹ OMS. Inaugural WHO Partners' Forum: collaborating with partners for impact (<https://www.who.int/news-room/events/inaugural-partners-forum>, en anglais seulement, consulté le 21 mars 2019).