MESSAGES PRINCIPAUX

Les normes pour le développement

Normes : leviers silencieux du développement

Le monde fonctionne sur la base d'accords silencieux. À l'œuvre, ils sont invisibles : la fiche qui s'adapte à la prise, le kilogramme qui correspond au même poids à Nairobi comme à Nagpur, le code-barres qui permet d'enregistrer un carton de lait à la caisse ou un conteneur en mer. Les normes — ces règles communes qui garantissent la cohérence, la compatibilité et la qualité — ne sont pas de simples détails techniques. Il s'agit d'infrastructures fondamentales, aussi vitales pour la prospérité que les routes ou les ports. Considérées comme un tremplin, elles accélèrent le développement. Utilisées comme une camisole de force, elles le brident.

Jamais les normes n'ont été aussi importantes. En fait, elles revêtent aujourd'hui beaucoup plus d'importance pour les pays faible revenu et à revenu intermédiaire, notamment en raison de la grande sophistication technologique et de la mondialisation, que ce n'était le cas pour les économies avancées actuelles lorsqu'elles étaient au même niveau de développement. De nombreuses normes internationales ont été établies au cours des 25 dernières années. Le commerce mondial est désormais presque entièrement soumis à des mesures non tarifaires, dont beaucoup sont liées à des normes. Une évolution qui traduit la complexité des chaînes d'approvisionnement, la numérisation du commerce et une aversion de plus en plus forte pour des risques sociétaux et planétaires de plus en plus nombreux. Le respect des normes — et leur formulation — est devenu une condition préalable à la croissance des exportations, à la diffusion des technologies et à l'efficacité des services publics.

Les responsables de l'action publique à travers le monde, mais plus encore ceux des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, ne peuvent se payer le luxe d'ignorer ce que sont les normes. Savoir se mouvoir dans le monde complexe des normes est capital si l'on veut accéder aux marchés internationaux et améliorer le fonctionnement des économies nationales. Les normes sont aussi des instruments stratégiques importants qui ont leur place dans la boîte à outils de tout décideur politique.

Un monde de normes

Les normes existent sous de nombreuses formes et servent des objectifs divers. La plupart des normes sont d'application volontaire, définies par des acteurs concernés dans le but de combler un besoin sur un marché ou dans la société. Les normes peuvent devenir obligatoires lorsqu'elles sont consacrées par des lois ou édictées dans des conventions juridiquement contraignantes. Elles peuvent se distinguer par leur portée géographique, selon qu'elles ont été définies au niveau national ou international. Les normes ont des fonctions diverses : elles établissent des mesures cohérentes, garantissent la compatibilité et améliorent la qualité ; elles peuvent en outre préciser une terminologie commune ou donner des directives.

Le présent rapport donne des orientations sur les différentes manières dont les normes peuvent être utilisées dans les politiques publiques. Dans certains cas, il est préférable pour l'État de s'abstenir d'intervenir et de laisser le soin aux acteurs concernés de définir les normes dont ils ont besoin. Dans d'autres cas, les normes peuvent être combinées à d'autres outils stratégiques soit pour combler des lacunes techniques dans la réglementation, soit pour compléter d'autres instruments, par exemple des méthodes de mesure pour mettre en œuvre des politiques fondées sur le marché.

L'application de normes volontaires et l'exécution de normes obligatoires reposent sur un système plus large d'institutions et de politiques publiques et privées. Ce système, c'est l'infrastructure de la qualité. Il repose sur la métrologie (l'étude scientifique des mesures), l'évaluation de la conformité (essais, inspection, certification), l'accréditation et la normalisation elle-même. Le système d'infrastructure de la qualité d'un pays s'applique à divers domaines d'action, de l'accréditation des universités dans le domaine de l'éducation à l'inspection des hôpitaux dans le domaine des soins de santé. L'infrastructure de la qualité contribue à garder les marchés compétitifs et permet d'atteindre un ensemble d'objectifs de politique publique.

Priorités pour les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire

Le rapport présente également un cadre conceptuel montrant de quelle manière les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire peuvent évoluer vers des normes visant des niveaux de qualité plus élevés. Il explique comment renforcer les institutions, échelonner les réformes et attribuer des rôles à la fois à l'État et au secteur privé.

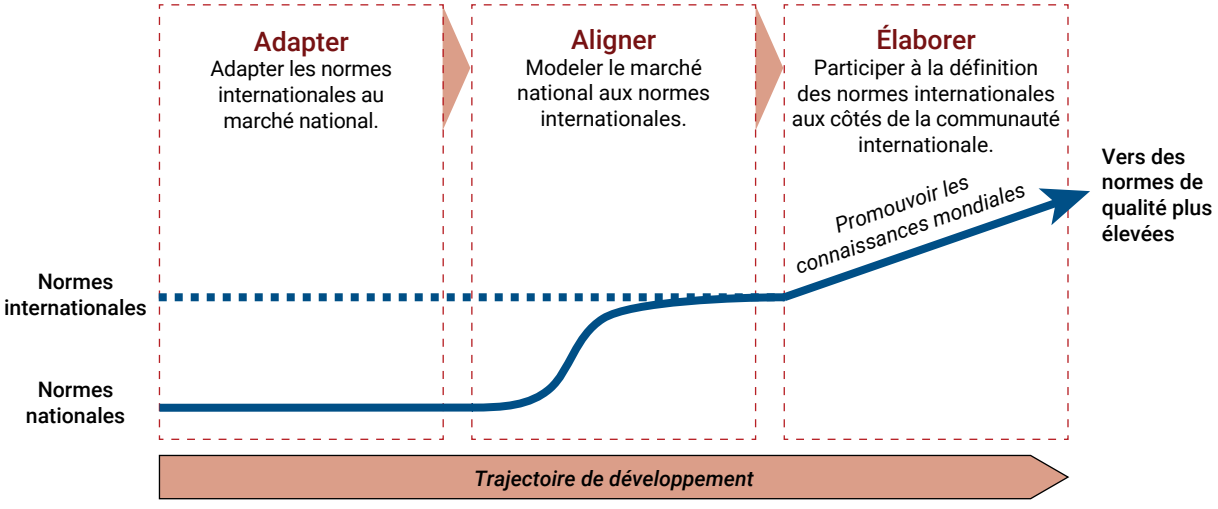
Que devraient faire les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire pour intégrer les normes dans leurs stratégies de développement ?

Premièrement, *adopter une trajectoire réaliste pour tendre vers des normes de qualité plus élevées, en utilisant une approche par étapes* (voir la figure 1). La cohérence avec les normes internationales favorise l'accès aux marchés et l'apprentissage, même si cela n'est pas toujours possible pour les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire faute de capacités. S'il le faut, adapter les normes internationales aux contextes nationaux, permettant ainsi aux marchés de s'étoffer. Au fil du temps, s'aligner progressivement sur les normes internationales, en tirant parti des bonnes pratiques internationales tout en réduisant les doubles emplois et en facilitant l'entrée sur le marché. Enfin, renforcer la présence et l'expertise nécessaires pour élaborer des normes : participer aux comités internationaux qui élaborent les normes, faire des observations sur les projets de normes et réunir les parties prenantes nationales à des fins d'apprentissage mutuel. La participation permet de garantir que les normes ne sont pas involontairement exclusives. Une approche graduelle de ce type permet une convergence progressive vers les normes internationales tout en facilitant l'inclusion et le renforcement des capacités au niveau national.

Deuxièmement, *mettre l'accent sur la conformité.* Les normes sont inutiles si elles ne sont pas appliquées. Des normes intégrées dans un système plus large qui vérifie, contrôle et garantit la conformité peuvent donner leur pleine mesure. Toutefois, les pays devraient établir des priorités en ce qui concerne la conformité. Il s'agit notamment du respect des normes d'application volontaire et obligatoire fixées par les marchés d'exportation — qu'il s'agisse de l'agroalimentaire, de l'industrie manufacturière, des produits de santé ou des services numériques — et pour la réglementation intérieure dans les domaines à grands enjeux sociaux.

Le rôle de l'État dans le contrôle de la conformité doit évoluer au fil du temps. Premièrement, poser les *bases* d'un système d'infrastructure de la qualité en créant un organisme de métrologie et de normalisation et en fournissant des services se rapportant à l'assurance qualité tels que les essais et les inspections, généralement sous l'impulsion des pouvoirs publics. Ensuite, *élargir* la couverture des activités de conformité et attirer des prestataires privés, en particulier pour les essais, les inspections et la certification. Avec le temps, *équilibrer* l'approche en collaborant davantage avec le secteur privé pour garantir la conformité à grande échelle, en transformant le rôle de l'État en celui d'« arbitre ».

Figure 1 Adapter des normes, puis s'aligner sur des normes et, enfin, élaborer des normes



Source : Équipe du Rapport sur le développement dans le monde 2025.

Au sein des pouvoirs publics, les organismes de régulation de divers secteurs réinventent trop souvent la roue, créant des exigences redondantes qui se transforment en barrières non tarifaires d'origine interne. *Tous les organismes de régulation devraient s'appuyer sur un système d'infrastructure de la qualité commun à toutes les entités publiques,* de la sécurité alimentaire aux services numériques. En outre, le recours à des mécanismes régionaux et à la délégation réciproque permet d'optimiser des capitaux et des ressources humaines limités.

Troisièmement, *considérer les normes comme des instruments stratégiques flexibles.* Pour ce faire, il faut comprendre les différentes façons dont les normes, tant volontaires qu'obligatoires, peuvent servir d'outils de politique publique, la différence entre les normes et la réglementation et la manière dont les normes complètent d'autres instruments tels que les politiques fondées sur les incitations économiques. Dans la plupart des cas, les gouvernements devraient laisser les marchés définir des normes volontaires, cela favorisant l'innovation et la diffusion des connaissances. Les normes obligatoires ne devraient être utilisées que pour des biens communs cruciaux comme la santé, la sécurité, la protection de l'environnement et la prévention de pratiques commerciales trompeuses. Les normes obligatoires sont particulièrement utiles lorsque les avantages de la prévention l'emportent sur les coûts des dommages futurs, surtout si les dommages potentiels sont irréversibles. La meilleure approche consiste généralement à utiliser des normes volontaires à l'appui d'une réglementation obligatoire.

Les actions des pouvoirs publics devraient refléter la fiabilité attendue des autres. Le gouvernement lui-même devrait respecter les normes, en particulier dans les domaines critiques que sont la passation des marchés publics, le recrutement, la collecte, la communication et la publication des données.

Priorités pour les économies à revenu élevé et les organismes internationaux

Les économies à revenu élevé et les organismes internationaux ont eux aussi du pain sur la planche. Des efforts supplémentaires doivent être faits pour s'assurer que les normes internationales cadrent d'emblée avec les réalités des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire.

Premièrement, *garantir une meilleure représentation des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire dans le processus d'élaboration des normes.* Financer la participation des pays membres à faible revenu aux fora d'élaboration des normes, simplifier les processus et mettre à l'essai des concepts intégrant dès le départ plusieurs modalités de mise en conformité.

Deuxièmement, *redoubler d'efforts pour réduire la fragmentation des normes,* notamment en renforçant la coopération internationale en matière de réglementation afin d'éviter d'introduire des obstacles non tarifaires. Consolider les systèmes d'application volontaire qui se chevauchent et les réglementations divergentes qui augmentent les coûts pour tout le monde, mais surtout pour les petits producteurs des pays les plus pauvres. La coopération internationale en matière de réglementation et la consolidation des systèmes redondants réduisent le gaspillage et améliorent l'adoption.

Troisièmement, *changer le regard de la communauté internationale sur les normes à la lumière de la liste de plus en plus longue des défis mondiaux,* y compris les risques technologiques. À cet égard, la communauté internationale est confrontée à un double défi. Certains domaines sont régis par *trop* de normes, ce qui donne un écheveau de normes ou des normes internationales qui ne reflètent pas les réalités des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. D'autres domaines comptent *trop peu* de normes : la communauté internationale n'a pas réussi à gérer les risques croissants posés par les technologies émergentes et les facteurs de la crise planétaire.

L'absence de normes cruciales est souvent le résultat de l'influence des entreprises ou de la concurrence géopolitique. Le présent rapport jette un regard neuf sur ceux qui fixent telle ou telle norme ou les bloquent.

Une course contre la montre

Les pays en développement sont engagés dans une course contre la montre. Les pays à revenu intermédiaire veulent devenir riches en l'espace d'une génération ou moins. Les pays à faible revenu doivent soutenir la croissance et améliorer le bien-être de leurs populations. Pour y parvenir, il faudrait en gros investir, produire et commercer plus efficacement. Les normes représentent le témoin dans cette course, passé tour à tour des laboratoires aux usines, aux organismes de régulation, aux frontières, pour revenir ensuite au point de départ. Lorsque les normes sont bien conçues et bien gérées, l'ensemble de l'équipe court plus vite. Lorsqu'elles sont trop lourdes ou mal ajustées, certains coureurs trébucheront inévitablement sur le parcours. La tâche consiste maintenant à fabriquer un témoin que plusieurs mains peuvent tenir et à s'assurer d'inviter davantage de coureurs sur la piste. Le présent rapport montre comment y parvenir. Le tableau 1 récapitule les recommandations formulées dans le rapport.

Tableau 1 Principales recommandations stratégiques concernant des normes pour le développement

RECOMMANDATIONS POUR LES PAYS À FAIBLE REVENU ET À REVENU INTERMÉDIAIRE (DONT D'AUTRES PAYS POURRAIENT AUSSI S'INSPIRER)		
Utiliser les normes comme un tremplin pour le développement, plutôt que comme une camisole de force.	Apprendre à utiliser toute la panoplie de normes pour l'action publique, et pas seulement le marteau.	Utiliser l'infrastructure de la qualité pour réaliser tout le potentiel des normes.
Créer les conditions idoines pour amener les entreprises à améliorer la qualité ; ne pas imposer de normes obligatoires pour les y contraindre. Améliorer les fondamentaux (environnement macroéconomique, État de droit) dans le pays pour créer le besoin de normes. Intégrer les normes dans les politiques industrielles générales. **Adapter les normes de qualité en fonction de la capacité des parties prenantes à s'y conformer.** Des normes trop ambitieuses qui ne peuvent être respectées créent des risques. Mais si les normes doivent être adaptées au contexte local, cela doit être systématique pour éviter de créer des obstacles pour ce pays et d'autres. Une approche par étapes combinant des normes plus ou moins strictes peut faciliter l'adaptation systématique des normes. **Participer aux fora internationaux sur les normes et s'y exprimer et diffuser les résultats à la maison.** Assister aux réunions internationales d'organisations telles que l'ISO et la CEI pour influer sur les normes internationales, et profiter du processus pour apprendre. La participation virtuelle, désormais possible, contribue à réduire les frais de déplacement.	**Utiliser les normes comme un instrument flexible dans les politiques publiques.** Combiner normes volontaires et réglementation pour mettre en œuvre des actions publiques favorisant l'innovation. **Exiger de tous les organismes de régulation sectoriels et autres organismes publics qu'ils utilisent systématiquement l'infrastructure de la qualité[a].** L'application d'approches uniformes en matière de conformité dans l'ensemble de l'administration publique et le partage d'installations telles que les laboratoires d'essai permettent d'économiser les ressources publiques et d'éviter de créer des obstacles non tarifaires au commerce.	**Organiser le développement de l'infrastructure de la qualité[a] en fonction de la demande du marché et des préférences du pays.** Les infrastructures (des laboratoires, par exemple) peuvent être coûteuses et devraient être mises en place en fonction des besoins dans les pays afin d'optimiser l'utilisation de ressources d'infrastructure de la qualité. **Développer les capacités de conformité dans le cadre d'un partenariat public-privé.** Il est souvent plus économique pour l'État de superviser l'application des normes plutôt que d'effectuer tous les contrôles de conformité dans des installations publiques. **Mettre l'accent sur la disponibilité d'infrastructures de la qualité plutôt que sur leur emplacement.** Toutes les institutions de la qualité n'ont pas besoin d'être physiquement implantées dans chaque pays. Partager des infrastructures de laboratoire coûteuses avec les partenaires régionaux. **Utiliser des outils numériques pour améliorer la qualité des infrastructures**. Les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire peuvent utiliser à leur avantage les outils numériques pour rendre les infrastructure de la qualité plus accessibles et économiques.

(Suite du tableau)

Tableau 1 Principales recommandations stratégiques concernant des normes pour le développement (*suite*)

RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE		
Élaborer des normes internationales qui servent mieux les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire.	Veiller à ce que des normes bien intentionnées ne deviennent pas des obstacles au développement.	Traiter les problèmes mondiaux.
Accompagner les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire dans le processus d'élaboration de normes internationales — ou risquer qu'ils y adhèrent peu. Des processus inclusifs d'élaboration des normes devraient intégrer la voix des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. Un soutien est nécessaire pour donner aux normes dites internationales un caractère véritablement international. **Promouvoir des normes échelonnées correspondant à différents niveaux de capacité.** Les normes devraient tenir compte des différents niveaux de capacité des pays dès la conception.	**Approfondir la coopération internationale en matière de réglementation.** La réglementation se complexifie au fil du temps, menaçant de faire des normes des obstacles au commerce. Une coopération précoce dans le domaine de la réglementation permettrait d'éviter cette situation. **Débrouiller l'écheveau des normes.** Même lorsque les normes sont d'application volontaire, la fragmentation (plusieurs normes pour le même produit ou service) est devenue un problème dans certains domaines. Il est essentiel de consolider en instaurant la confiance et la délégation réciproque. **Recueillir davantage de données et d'éléments factuels.** Les normes sont un sujet sous-estimé et peu étudié. Il est important de disposer de plus de données et d'éléments factuels pour éclairer les analyses de l'impact de la réglementation et guider les décideurs.	**Établir des normes et s'y conformer aujourd'hui, ou connaître des crises demain.** Les risques liés à des progrès technologiques incontrôlés comme l'intelligence artificielle et à la dégradation de l'environnement augmentent de manière exponentielle, l'emportant sur les avantages. Des normes sont indispensables pour aligner le développement technologique sur les préférences de la société. .

Source : Équipe du Rapport sur le développement dans le monde 2025.

N.B. : CEI = Commission électrotechnique internationale ; ISO = Organisation internationale de normalisation.

a. L'« infrastructure de la qualité » désigne un système d'organisations et de politiques publiques et privées qui fournissent des services tels que les essais, l'inspection, la certification, la métrologie, l'accréditation et la normalisation elle-même.