

Chapitre 2

La cohérence des politiques au service du développement

La réussite de la lutte contre la pauvreté appelle l'adoption de politiques qui se renforcent mutuellement face à tout un éventail de questions d'ordre économique, social et environnemental. Les ministres des pays de l'OCDE ont réaffirmé ce principe en 2008 en souscrivant à la Déclaration sur la cohérence des politiques au service du développement. Dans une économie mondialisée, les événements survenant dans un pays peuvent avoir des répercussions bien au-delà de ses frontières ; or, méconnaître la dimension développement, c'est risquer de compromettre tôt ou tard la réalisation d'autres objectifs. Pour progresser sur la voie d'un développement durable et à large assise, les pays doivent mieux comprendre et mieux gérer l'économie politique de la mondialisation. La recherche de la cohérence des politiques constitue un aspect important de cet effort.

Promouvoir la cohérence des politiques au service du développement

Dans l'optique du développement, la recherche de la cohérence des politiques est définie comme « le fait de travailler à faire en sorte que les objectifs et les résultats des politiques de développement d'un gouvernement (ou d'une institution) ne soient pas sapés par d'autres politiques de ce gouvernement (ou de cette institution) ayant un impact sur les pays en développement et que ces autres politiques soutiennent, dans la mesure du possible, les objectifs du développement » (OCDE, 2005). L'OMD 8, à savoir la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement, témoigne de la volonté de répondre à cette exigence : les gouvernements des pays de l'OCDE se sont accordés sur des cibles concernant le commerce, la dette et l'aide. Les politiques qui portent sur d'autres domaines que l'aide mais tiennent néanmoins compte des questions de développement viennent renforcer l'efficacité des efforts d'aide, tout comme l'aide visant des secteurs économiques clés favorisent la création d'un environnement propice à la croissance et à l'investissement privé.

La cohérence peut être assurée à plusieurs niveaux : (a) sur le plan interne entre les politiques de coopération pour le développement; (b) à l'échelle nationale, en veillant à la compatibilité de la politique d'aide et des autres politiques; (c) entre donateurs, en renforçant la compatibilité des politiques d'aide et des autres politiques de l'ensemble des pays de l'OCDE; (d) entre donateurs et bénéficiaires, en vue de la réalisation d'objectifs de développement communs¹.

La mise en œuvre de politiques cohérentes passe par des compromis entre les intérêts de catégories particulières et ceux des organismes publics ayant une mission dans le domaine du développement. L'expérience des pays membres du CAD montre qu'il n'est pas toujours possible d'assurer la cohérence des politiques au service du développement dans tous les domaines d'action. Les décideurs doivent néanmoins tenir pleinement compte de la portée que peuvent avoir leurs politiques pour les pays en développement. Le Conseil européen s'est par exemple entendu sur douze domaines dans lesquels appliquer cette démarche en priorité, afin d'accélérer les progrès vers la réalisation des OMD. La Commission européenne évalue les politiques des États Membres dans ces douze domaines en vue d'en améliorer la cohérence pour les besoins du développement².

Aspects essentiels de la promotion de la cohérence des politiques

« Définir un mandat clair et établir des mécanismes pour garantir que les politiques seront évaluées d'après leur impact sur les pays pauvres. » (Leçon 3)

En raison de la diversité des conceptions des pays membres du CAD en matière d'élaboration des politiques et d'organisation, ceux-ci n'envisagent pas la cohérence des politiques au service du développement de la même façon. Il n'en reste pas moins que leurs progrès en la matière sont largement fonction de : (i) la force de leur engagement politique et des orientations stratégiques qui lui donnent corps; (ii) leurs mécanismes de coordination des politiques; et (iii) leurs systèmes de suivi, d'analyse et d'information. Sur la base

des examens par les pairs, chacun de ces trois piliers est examiné ci-dessous. L'encadré 2.1 récapitule les principaux enseignements dégagés de ces exercices (OCDE, 2008b).

Engagement politique et orientations stratégiques

L'engagement politique est essentiel pour fixer des objectifs et les classer par ordre de priorité. Les orientations stratégiques traduisent cet engagement en des mesures claires, hiérarchisées et cohérentes. A titre d'exemple, les Pays-Bas et la Suède, à travers leur *Politique en faveur du développement mondial*, ont placé la cohérence des politiques au cœur de leur approche de la coopération internationale pour le développement, et la Norvège

Encadré 2.1. Leçons tirées des examens par les pairs réalisés par le CAD en ce qui concerne la cohérence des politiques au service du développement

Pour renforcer l'engagement politique et les orientations stratégiques en faveur de la cohérence des politiques au service du développement (CPD), les membres du CAD doivent :

- Sensibiliser l'opinion publique et coopérer avec des représentants de la société civile, des organismes de recherche et des pays partenaires afin de promouvoir la cohérence des politiques au service du développement dans une optique à long terme.
- Souscrire des engagements officiels en matière de CPD, approuvés par les plus hautes instances politiques et expressément liés aux objectifs de réduction de la pauvreté et de développement approuvés à l'échelle internationale.
- Publier des programmes d'action fixant des priorités et des échéances précises.

Pour renforcer la coordination des politiques de manière à accroître leur cohérence au service du développement, les membres du CAD doivent :

- Veiller à une communication efficace entre les ministères grâce à des relations de travail informelles.
- Mettre en place à des niveaux suffisamment élevés de l'administration des mécanismes officiels de coordination interministérielle et d'arbitrage entre les politiques, en veillant à ce que les mandats et les responsabilités soient clairement définis et que l'ensemble des ministères, outre ceux du développement et des affaires étrangères, soient impliqués.
- Encourager les organismes d'aide au développement à participer activement aux débats concernant la coordination des politiques, et leur donner des instructions dans ce sens.

De bonnes pratiques pour le renforcement des systèmes de contrôle, d'analyse et d'information supposent de :

- Mettre à profit les ressources sur le terrain et les partenariats internationaux afin d'analyser les conséquences concrètes de la mise en œuvre des piliers de la CPD.
- Affecter des ressources adéquates à l'analyse des questions liées à la cohérence des politiques et des progrès accomplis dans la CPD, en s'appuyant également sur les compétences de la société civile et des instituts de recherche, au niveau national aussi bien qu'international.
- Informer de façon transparente les élus et l'opinion publique des progrès accomplis dans la CPD, dans le cadre de l'information sur les activités de coopération pour le développement et dans la perspective des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

Source : OCDE (2008b), Rapport de synthèse sur la cohérence des politiques au service du développement.

la considère explicitement comme une condition de la réalisation des OMD. La Finlande définit la politique du développement comme l'ensemble des activités relevant de la coopération internationale et de l'action menée au niveau national qui ont une incidence sur la situation des pays en développement. En témoignent l'engagement explicite du Premier ministre finlandais en faveur de la cohérence des politiques, et la sensibilité à son importance pour le développement qui est manifestée au sein du ministère des Affaires étrangères et, plus généralement, par les acteurs finlandais du développement. L'Allemagne a quant à elle pris le parti de ne pas légiférer, préférant faire de la cohérence des politiques un thème de travail permanent, et tient régulièrement des consultations interministérielles pour encourager les progrès dans ce domaine. La cohérence des politiques au service du développement est également l'un des quatre objectifs du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ) (2005). La Communauté européenne a elle aussi pris un engagement exprès en faveur de celle-ci dans le cadre du *Consensus européen pour le Développement* (2005), qui impose la prise en compte des objectifs de développement dans tous les domaines d'action. Le CAD souligne qu'il est important de traduire l'engagement politique en des orientations stratégiques claires dont découleront des plans d'action précis.

Dans certains cas, l'engagement politique et les orientations stratégiques prennent appui sur un cadre juridique et donnent lieu à la mobilisation d'un volume de ressources suffisant pour que la cohérence des politiques au service du développement puisse être assurée. Par exemple, l'Autriche et l'Espagne ont inscrit ce principe dans leur législation. Au Royaume-Uni, l'*International Development Act* (2002) habilite le gouvernement à traiter les questions de développement en tenant compte du souci de cohérence. Mais l'expérience des membres du CAD montre aussi que l'inscription dans la loi de cet objectif n'est pas toujours un gage de progrès vers sa réalisation³.

Coordination des politiques

Les mécanismes de coordination des politiques doivent aider les différentes composantes de l'administration à se consulter mutuellement sur l'action à mener, à régler les désaccords et à remédier aux aspects contradictoires de leurs politiques, ainsi que garantir que les préoccupations liées au développement seront exprimées de façon claire et résolue. Dans les pays membres du CAD, les efforts en la matière vont de la coordination informelle à l'examen systématique des projets de loi pour déterminer quelle incidence ils sont susceptibles d'avoir sur le développement. Comme l'ont constaté les ministres des pays de l'OCDE⁴, les modalités d'organisation des efforts visant à assurer la cohérence des politiques se sont améliorées dans ces pays depuis 2000. Les Pays-Bas ont par exemple créé un service spécial au sein du ministère des Affaires étrangères, tandis qu'au Danemark, lors des échanges de vues interministériels et des exercices de coordination des politiques, les questions sont traitées l'une après l'autre et non dans une optique stratégique. La France, la Grèce, le Luxembourg et les États-Unis suivent une démarche analogue qui permet aux différents ministères de trouver un terrain d'entente et d'améliorer la cohérence de l'action concernant le commerce et le développement. Dans ce dernier pays, le Policy Co-ordination Committee, sous la tutelle du National Security Council, assure la convergence des orientations définies par différentes administrations et la coordination continue de leurs activités concernant la politique du développement. S'il couvre à la fois l'aide et le commerce, il n'est pas compétent pour coordonner les politiques dans d'autres domaines.

Le Service de la cohérence des politiques aux Pays-Bas

En 2002, les Pays-Bas ont créé le Service de la cohérence des politiques au sein du ministère des Affaires étrangères. Placé sous la supervision du Directeur général pour la coopération internationale et du ministre chargé de la coopération pour le développement, celui-ci a pour mission de sensibiliser l'opinion publique à la question de la cohérence des politiques au service du développement à l'échelon national, à celui de l'UE et au niveau international, de suivre les efforts déployés à cet égard par les pays de l'OCDE et d'encourager la recherche sur l'impact de ces efforts sur les pays en développement. Doté d'un effectif de six personnes, il étudie de façon suivie les différentes politiques nationales pour vérifier qu'il n'y a pas contradiction entre elles, coordonne les positions des différents ministères sur les sujets touchant au développement, élabore des « dossiers » sur les problèmes de cohérence qui se posent dans certains domaines et s'emploie à susciter l'adhésion au niveau politique en menant des actions de sensibilisation auprès des commissions parlementaires et de la société civile. De plus, il étudie en détail les propositions législatives de l'UE afin d'évaluer l'impact qu'elles pourraient avoir sur les pays en développement, et veille à ce que les prises de position néerlandaises au sein de l'UE tiennent compte de leur incidence possible sur le développement. Un représentant du Service assiste aux réunions hebdomadaires du Comité interministériel pour les affaires européennes, qui arrête la position des Pays-Bas au sein des conseils et commissions de l'UE.

L'OCDE recommande aux pays membres d'établir des mécanismes de coordination de leurs politiques et de renforcer ceux qui existent, ainsi que de veiller à ce que les préoccupations relatives au développement soient clairement prises en compte. Pour être réellement efficace, la coordination doit être assurée à un niveau élevé de l'administration par des instances dûment habilitées à arbitrer entre les diverses initiatives proposées, comme aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

Les comités interministériels jouent un grand rôle car ils permettent aux décideurs appartenant à différents ministères de se réunir pour parler des problèmes de chevauchement des politiques. Il importe aussi que les questions de développement soient représentées et examinées au niveau interministériel pour garantir qu'elles ne seront pas reléguées au second plan dans les débats de fond. En Australie, le Cabinet Policy Unit travaille en collaboration avec le Cabinet Implementation Unit pour assurer la cohérence des politiques en général (et pas seulement en faveur du développement). De tels mécanismes permettent de renforcer la coordination et la mise en œuvre des décisions gouvernementales. Au Royaume-Uni, les Public Service Agreements (PSA) et les dispositifs conjoints destinés à leur donner corps précisent les responsabilités des ministères concernant différentes questions, telles que la prévention des conflits, le commerce et l'allègement de la dette. Les PSA favorisent également une coopération plus étroite entre les différents ministères. Aux Pays-Bas, des protocoles d'accord signés entre l'organisme de développement et différents ministères ont permis de clarifier la position des seconds sur l'agriculture, la sécurité et les migrations, autant de sujets étroitement liés au développement. D'autres pays, tels que la Finlande, se sont eux aussi dotés de mécanismes formels.

Dans de petits pays comme l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et le Luxembourg, où les circuits d'information au sein de l'administration sont courts, il n'est pas nécessairement indispensable de mettre en place des mécanismes de coordination formels. Mais il est toujours possible de renforcer les pratiques de travail informelles. Le détachement régulier d'agents d'un ministère à l'autre et l'établissement de bons canaux de communication

entre les différents services de l'administration sont des moyens efficaces de maintenir les questions de développement à l'ordre du jour. Il reste que l'instauration de mécanismes formels de coordination systématique des politiques s'avère souvent nécessaire à des fins de transparence et de contrôle.

Les mécanismes de coordination en Finlande

En Finlande, les questions de cohérence des politiques au service du développement relèvent principalement de l'Unité de la politique sectorielle du Département de la politique du développement, au sein du ministère des Affaires étrangères (MAE). Ce service est pourvu d'un conseiller dont le rôle est de renforcer la cohérence entre la politique finlandaise du développement et celle de l'Union européenne à travers des analyses et des actions de sensibilisation et de promotion.

Au sein de l'administration en général, les groupes de travail thématiques constituent le principal mécanisme de coordination des politiques au service du développement. Ils sont notamment chargés des sujets suivants : échanges et développement (MAE), sécurité et développement (MAE, ministère de la Défense, ministère de l'Intérieur), migrations et développement (MAE, ministère de l'Intérieur, ministère du Travail) et changement climatique (MAE, ministère de l'Environnement, ministère du Commerce et de l'Industrie, ministère de l'Agriculture et de la sylviculture, ministère des Finances, ministère des Transports et des communications).

L'expression « approche du développement à l'échelle de l'ensemble de l'administration » sert parfois à expliquer de quelle façon certains pays, tels que l'Australie, tentent d'assurer la cohérence de leurs politiques. Mais chez les donateurs, elle renvoie fréquemment aux mécanismes de coordination des actions menées par un pays dans certains pays ou régions en développement. Il arrive par exemple souvent, dans le cas de pays en situation de fragilité, que la diplomatie, l'aide humanitaire et les activités de développement soient articulées avec les mesures de sécurité, afin de protéger les vies humaines, ainsi que d'encourager et soutenir l'adoption d'une solution pacifique et les efforts de stabilisation et de développement. Les membres du CAD ont défini une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour des pays tels que l'Afghanistan (Canada), Haïti (États-Unis et Canada), l'Indonésie et les îles Salomon (Australie). La Belgique a pris des dispositions particulières pour assurer une coordination efficace des activités qu'elle mène dans la région des Grands lacs, en Afrique. Mais l'expérience montre que l'application de cette démarche globale à une zone géographique précise ne suffit pas en soi à garantir que les objectifs de réduction de la pauvreté auront la priorité. Toutefois, si ceux-ci font effectivement partie des priorités, cette approche ciblée géographiquement, conjuguée à une coordination thématique des politiques au niveau des services centraux, peut favoriser l'obtention de résultats positifs pour le développement sur le terrain.

Suivi, analyse et information

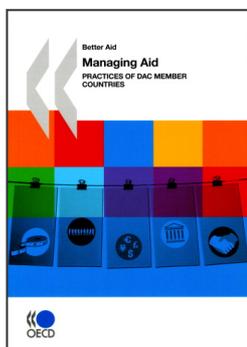
Déterminer et analyser l'impact des politiques sur le développement constituent un préalable essentiel à une prise de décision éclairée. Informer le parlement et l'opinion publique de l'impact des politiques du développement permet de leur faire prendre conscience des effets positifs que peuvent avoir des politiques cohérentes, de les faire adhérer à ce principe et de rendre les pouvoirs publics d'autant plus comptables de leur application. Or, si beaucoup de pays membres du CAD n'ont pas les moyens nécessaires

pour analyser les questions directement liées à la cohérence des politiques au service du développement, certains sont en mesure d'étudier de façon plus générale les politiques en vue d'apprécier leurs effets possibles ou réels sur les pays en développement et la pauvreté. Lorsque ces moyens existent, ils peuvent être mis en œuvre dans le cadre d'un service expressément chargé de la cohérence des politiques au sein de l'organisme de développement, comme aux Pays-Bas. Mais s'ils sont insuffisants sur le plan interne, les pays membres du CAD nouent souvent des partenariats avec des instituts de recherche, des universités ou des conseillers extérieurs. L'Irlande, par exemple, finance des programmes de recherche universitaire sur la cohérence des politiques au service du développement. La recherche, l'analyse et l'information ne sont pas seules à compter, et les examens par les pairs montrent que le suivi, notamment des effets qui s'exercent sur le terrain, a lui aussi son importance.

Les dispositifs requis pour suivre et analyser l'impact des politiques sur le développement et pour en rendre compte sont relativement peu développés, même dans les pays membres qui passent généralement pour être à l'avant-garde des efforts en faveur de la cohérence des politiques au service du développement. Ce sont la Suède, la Communauté européenne, les Pays-Bas et la Finlande qui ont fait à cet égard le plus de progrès en assurant systématiquement une information claire sur le sujet. En Suède, par exemple, les rapports doivent être établis de façon à permettre un suivi dans le temps des progrès accomplis. Cette démarche suppose la définition d'objectifs concrets pour certains domaines d'action. En Finlande, le Comité de la politique du développement, organe consultatif institué par le gouvernement, assure le suivi de l'action menée en matière de développement et publie chaque année un rapport contenant des observations sur les questions de cohérence des politiques. Depuis 2006, le gouvernement finlandais présente également tous les ans au parlement un rapport sur le sujet.

Notes

1. OCDE (2008), Déclaration ministérielle sur la cohérence des politiques au service du développement.
2. Ces 12 domaines prioritaires sont : le commerce, l'environnement, le changement climatique, la sécurité, l'agriculture, la pêche, la dimension sociale de la mondialisation, l'emploi et le travail décent, les migrations, la recherche et l'innovation, la société de l'information, le transport et l'énergie.
3. OECD (2008b), « Rapport de synthèse sur la cohérence des politiques au service du développement ».
4. OCDE (2008), « Déclaration ministérielle de l'OCDE sur la cohérence des politiques au service du développement ».



Extrait de :
Managing Aid
Practices of DAC Member Countries

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/9789264062689-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2011), « La cohérence des politiques au service du développement », dans *Managing Aid : Practices of DAC Member Countries*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264060234-3-fr>

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 et toute carte 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.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.