

## Introduction

### **La cohérence des politiques : concepts clés et questions fondamentales**

*Par Robert Picciotto<sup>1</sup>*

La cohérence des politiques au service du développement [...] ne peut être imposée par la communauté du développement. Il est toutefois indispensable que cette dernière veille, comme c'est son devoir, à ce que l'aspect développement soit pleinement appréhendé et pris en compte, car dans le cas contraire la majeure partie des dépenses que nous consentons ne serviront qu'à compenser les coûts imposés à nos partenaires par les politiques suivies par ailleurs par nos propres gouvernements. (Richard Manning, Président du Comité d'aide au développement de l'OCDE)

La réalisation des objectifs de développement convenus au niveau international passe par la cohérence des politiques. Le but de cet ouvrage est de préciser les approches possibles, de stimuler la réflexion et d'alimenter le débat entre les divers groupes intéressés par la question de la cohérence des politiques au service du développement (CPD). Cette introduction présente les concepts clés sur lesquels repose la CPD, tant en termes d'économie institutionnelle que de gouvernance, et décompose cette notion de cohérence en quatre dimensions. Elle rappelle les questions fondamentales que les ministres des pays de l'OCDE avaient à l'esprit lorsqu'ils ont demandé que soient réalisés des travaux sur la CPD, et présente les principaux thèmes qui seront examinés dans les chapitres faisant suite à cette introduction.

#### **Les limites de la cohérence**

La quête systématique de cohérence des politiques est un principe essentiel de bonne gouvernance, mais elle ne suffit pas à éliminer toutes les incohérences. Une meilleure compréhension de ce concept est nécessaire. Qu'est-ce donc que la « cohérence » ?

En physique, ce terme désigne la force qui assure l'union étroite des molécules, la « relation de phase constante » existant entre des ondes, ou la viscosité d'une substance. En philosophie, la théorie de la cohérence veut que la vérité d'une proposition résulte de la cohérence de cette proposition avec toutes les autres propositions vraies. Il s'agit là de concepts précis. En sciences sociales, par contre, la notion de cohérence est relativement nouvelle et n'a pas encore été bien délimitée (Hoebink, 2001). À la différence de la « convergence », concept aujourd'hui parfaitement défini en économie, la « cohérence » n'a pas encore trouvé sa place dans les manuels classiques et autres ouvrages de référence.

Les dictionnaires<sup>2</sup> donnent de la cohérence les définitions suivantes : « union étroite des divers éléments d'un corps » ou « harmonie logique entre les divers éléments d'un ensemble d'idées ou de faits ». Le terme renvoie à l'idée d'équilibre. Il évoque les qualités de logique, de cohésion et de persévérance. Dans le domaine de la gestion des affaires publiques, où c'est l'acception courante qui prévaut, la cohérence est donc extrêmement prisée. *A contrario*, les électeurs assimilent le manque de cohérence à une marque de faiblesse, d'indécision ou d'opportunisme. Or, en politique, royaume des concessions mutuelles, la cohérence est, au mieux, un objectif illusoire : il faut en effet mettre en balance des intérêts divergents et poursuivre des objectifs multiples.

Comme le fait à juste titre observer le professeur L. Alan Winters (2000), la quête de cohérence des politiques a souvent tout d'une errance, car les politiques elles-mêmes revêtent généralement un caractère pluridimensionnel, et l'incertitude prévaut quant aux liens existant entre les moyens d'action employés et leurs effets. Dans la pratique, les hommes politiques s'efforcent de trouver un compromis viable entre des intérêts divergents dans un environnement incertain. Cela implique nécessairement qu'ils doivent se contenter de pis-aller et trouver un équilibre entre des objectifs contradictoires, d'où une cohérence imparfaite au regard de tout objectif considéré isolément.

Il est tout aussi illusoire d'espérer éviter les contradictions internes et minimiser les changements de cap au fil du temps (autre exigence de la cohérence). Des événements inattendus, l'intervention de tiers ou des revirements d'opinion entraînent souvent un infléchissement dans l'orientation des politiques. Par conséquent, si cohérence il y a dans la conduite normale des affaires publiques, c'est principalement dans les manquements au principe de cohérence. Plus l'environnement dans lequel s'inscrit l'action des autorités est complexe et instable et plus la société est ouverte, plus grands sont les risques qu'elles doivent poursuivre en parallèle de multiples objectifs, contenter des groupes d'intérêts divers, et affronter de nouveaux défis à mesure que la situation évolue.

En vue de son intégration dans la conception des politiques, leur mise en œuvre et leur évaluation, la notion de cohérence n'a donc un sens que si elle est associée à des objectifs clairement définis. La spécification de protocoles de décision et l'adoption de plans de mise en œuvre vont également dans le bon sens. Néanmoins, même s'il n'y a aucune ambiguïté quant au but (aux buts) autour duquel (desquels) on cherche à assurer la cohérence des politiques – un objectif précis de réduction de la pauvreté, par exemple – un programme de mise en œuvre n'aura pas forcément été défini. Il est en effet possible que les parties prenantes ne soient pas parvenues à s'accorder sur l'action à engager en raison de divergences dans leurs conceptions du monde ou leurs intérêts, ou faute d'informations sur les meilleurs moyens d'obtenir les résultats souhaités.

Laisser planer l'ambiguïté sur les mesures prévues peut même être un choix délibéré, ayant la faveur de certaines parties prenantes. C'est ainsi que de nombreux décideurs et organisations non gouvernementales (ONG) de pays en développement adoptent une attitude ambivalente à l'égard de la cohérence en matière d'aide au développement, craignant que l'harmonisation entre donateurs ne facilite l'imposition aux pays bénéficiaires de normes inadaptées en matière d'action publique. Au cours de la dixième réunion de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le ministre indien du Commerce a lancé l'avertissement suivant : « (Prenons) garde de ne pas créer, au nom de la cohérence, un monstrueux réseau qui fasse pression sur les pays en développement par le biais d'une conditionnalité croisée » (Global Policy Forum, 2003). Cette inquiétude est étayée par de solides arguments théoriques.

### **La théorie de la cohérence**

Une cohérence absolue des politiques implique que les fonctions de préférence de groupes divers puissent s'agrèger en un choix collectif sans ambiguïté. Or, la théorie économique montre que c'est exactement l'inverse qui se passe : la règle de la majorité produit des résultats qui dépendent moins des préférences que de la détermination des priorités d'action et de l'ordonnancement des votes (Arrow, 1963). Le « théorème d'impossibilité » de Kenneth Arrow veut en effet que, sous réserve de certaines hypothèses plausibles, seul un régime compétent de dictature absolue fonctionnant dans un environnement stable puisse parvenir à une cohérence totale et systématique de ses politiques. D'autres chercheurs se sont ensuite penchés sur l'instabilité des coalitions de vote, les mécanismes d'échange de votes ou de faveurs, et le bien-fondé du partage du pouvoir réglementaire pour obtenir un équilibre.

La formation d'un consensus passe par le règlement des dilemmes que pose l'action collective. Or, ceux-ci sont particulièrement épineux au sein des groupes

nombreux (phénomènes de « passagers clandestins »), d'où le recours à des commissions ou services ayant juridiction sur un domaine spécifique. Cela dit, le fait de ramener des problèmes complexes à des dimensions raisonnables en les décomposant favorise une compartimentalisation de la prise de décision. En conséquence, la cohérence dans un domaine particulier risque de ne pouvoir être obtenue qu'au prix d'une incohérence entre domaines. Cette situation est d'ailleurs si fréquente que la cohérence des politiques est souvent considérée comme indissociable d'une approche « à l'échelle de l'ensemble de l'administration ».

Ce type de démarche requiert une bonne circulation de l'information entre services, de même que des impulsions vigoureuses de la part des sphères dirigeantes et des relations transparentes entre les unités spécialisées et l'instance souveraine. Il n'en reste pas moins qu'après avoir défini des objectifs cohérents et sélectionné des indicateurs de résultats précis, il faut encore choisir entre différentes lignes d'action. Ce choix est souvent soumis à diverses contraintes, prenant la forme d'informations imparfaites, de délais à tenir et de capacités d'analyse limitées.

Dans ces conditions, si l'on en croit la théorie, l'optimum ne pourra être atteint que si les informations et les ressources analytiques nécessaires à cet effet sont gratuites<sup>3</sup>. D'un autre côté, selon la doctrine de l'« ignorance rationnelle », un comportement apparemment incohérent s'explique par les asymétries d'information, les coûts de traitement des données et les attitudes à l'égard du risque. Par ailleurs, la cohérence des résultats ne sera pas forcément vérifiée *ex post* même si tout a été fait pour la garantir *ex ante* : aussi bien conçues que soient les politiques, la cohérence de leur mise en œuvre n'est pas nécessairement acquise, car dans la pratique, une multitude de facteurs peuvent entraver l'obtention des résultats visés.

L'incursion qui précède dans l'économie institutionnelle de la cohérence confirme que cette dernière requiert une définition précise des objectifs poursuivis, une évaluation objective des structures de décision, et une gestion efficace des divers programmes liés à la mise en œuvre des politiques.

### **La dimension gouvernance**

Un manque total de cohérence dans les décisions des pouvoirs publics se traduit par une perte de confiance de l'opinion publique, des incertitudes, des tensions sociales et des gaspillages. Les mêmes conséquences se retrouvent au niveau international, aggravant la défiance et les frictions entre groupes sociaux et pays. Il est donc légitime de mesurer, au moyen d'indicateurs appropriés, la cohérence des politiques et programmes publics.

Dans une démocratie, les citoyens ne sauraient tolérer des *incohérences injustifiées*, c'est-à-dire des décisions qui ne sont pas efficaces du point de vue du bien-être social alors qu'il existe à l'évidence des options qui seraient avantageuses pour toutes les parties. Cela étant, pour des raisons théoriques et pratiques qui ne sont plus à démontrer, il est impossible de parvenir en toutes circonstances à une cohérence totale. Autrement dit, la cohérence dans les affaires publiques est un idéal digne d'être poursuivi. Une définition précise des objectifs recherchés et une analyse rigoureuse des différentes lignes d'action envisageables n'en sont pas moins fondamentales.

D'un côté, des incohérences *involontaires* peuvent se produire sous l'effet de facteurs qui échappent au contrôle des autorités, tandis que d'autres sont parfois *délibérées*, voire *nécessaires*, pour obtenir des résultats acceptables (par exemple lorsque des arbitrages sont réalisés pour concilier des objectifs contradictoires). D'un autre côté, l'incohérence peut avoir pour origine non pas un désaccord de principe sur la direction à prendre, ou une incertitude quant aux liens existant entre les instruments d'une politique et ses objectifs, mais tout simplement l'ignorance, l'incompétence, la corruption ou l'asservissement à des intérêts acquis.

En définitive, conformément au principe de responsabilité, les gouvernants qui acceptent des incohérences injustifiées – que ce soit involontairement, parce qu'ils sont mal informés ou incompetents par exemple, ou délibérément, notamment lorsqu'ils veulent privilégier une minorité aux dépens du plus grand nombre – doivent être censurés. Ainsi, lors des auditions sur le Watergate, le sénateur Howard Baker avait posé les questions suivantes : « Que savait-il ? Et quand l'a-t-il appris ? ». Ces deux questions sont incontournables chaque fois qu'un responsable politique prend une décision qui influe directement ou indirectement sur l'intérêt public<sup>4</sup>. La compatibilité entre ce qu'un décideur sait (ou devrait savoir) et le choix qu'il effectue est consubstantielle à toute prise de décision cohérente. Par conséquent, lorsqu'elle se fait avec tolérance et discernement, la poursuite de la cohérence des politiques est une entreprise louable. La responsabilité à l'égard du public implique qu'il y ait concordance entre ce que l'on sait des moyens d'assurer le bien commun et ce que les détenteurs du pouvoir choisissent de faire pour y parvenir.

En résumé, la bonne gouvernance<sup>5</sup> appelle une prise de décision transparente, une formulation des politiques s'appuyant sur l'observation des faits, ainsi que des dispositifs de suivi et d'évaluation indépendants permettant de savoir comment les principaux acteurs de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques s'acquittent de leurs obligations respectives, analysent les options qui s'offrent à eux, parviennent aux décisions qu'ils prennent, et adoptent les mesures voulues pour leur donner suite. Il est ainsi possible de faire une distinction cruciale entre incohérences

délibérés et incohérences involontaires, d'une part, et entre incohérences nécessaires et incohérences injustifiées, d'autre part – tant au stade de la conception des politiques qu'à celui de leur mise en œuvre.

### **Le mandat sur la cohérence des politiques au service du développement**

La Déclaration ministérielle intitulée *Pour un programme d'action commun de l'OCDE au service du développement* investit l'Organisation d'un mandat clair : « l'OCDE aidera à mieux mettre en évidence la dimension développement des politiques des pays membres, et leurs retombées pour les pays en développement. Il conviendrait d'analyser les arbitrages à opérer et les synergies possibles entre des domaines tels que les échanges, l'investissement, l'agriculture, la santé, l'éducation, l'environnement et la coopération pour le développement afin d'encourager une plus grande cohérence des politiques au service des objectifs de développement convenus à l'échelon international » (voir [OCDE, 2002], dont le texte est reproduit dans l'annexe de cet ouvrage).

Dans une perspective de clarification et de facilitation de l'élaboration des politiques, une « décomposition » de cette définition fonctionnelle de la CPD s'impose. Pour reprendre les termes de Fukusaku et Hirata (1995), la cohérence des politiques au service du développement renvoie à la « compatibilité des objectifs poursuivis et des instruments utilisés par les pays de l'OCDE, individuellement et collectivement, au vu de leurs effets combinés sur les pays en développement ». Cette formulation fait intervenir quatre critères :

1. *La cohérence interne*, ou compatibilité entre les buts et objectifs, modalités et protocoles de chaque politique ou programme mené par le gouvernement d'un pays membre de l'OCDE à l'appui du développement (par exemple la politique d'aide).
2. *La cohérence au plan intérieur*, ou compatibilité entre les politiques suivies par le gouvernement d'un pays membre de l'OCDE en matière d'aide et dans les autres domaines pour ce qui est de leur contribution au développement (politiques coordonnées).
3. *La cohérence entre donneurs*, ou compatibilité entre les politiques suivies par les gouvernements de tous les pays membres de l'OCDE en matière d'aide et dans les autres domaines pour ce qui est de leur contribution au développement.

4. *La cohérence entre donateurs et bénéficiaires*, ou compatibilité des politiques adoptées par les pays riches et les pays pauvres en vue d'assurer la réalisation d'objectifs communs de développement.

S'ils peuvent relever de structures de décision distinctes, ces quatre types de cohérence n'en sont pas moins étroitement liés. Au niveau de la mise en œuvre concrète des politiques, toute décision influant sur une de ces quatre dimensions de la cohérence a des retombées sur au moins une des trois autres. Dans le domaine du développement, les évaluations ont toujours porté principalement sur la cohérence de type 1 – autrement dit, l'adéquation entre les moyens et les objectifs de l'aide au développement. Les trois autres dimensions commencent cependant à susciter un intérêt croissant.

L'importance grandissante accordée aux résultats dans les nouvelles approches de la gestion publique a fait naître un souci de renforcement de la coordination entre les responsables des divers domaines d'intervention des pouvoirs publics – c'est-à-dire de la cohérence de type 2 (démarche d'« administration coordonnée »). Parallèlement, l'augmentation du nombre d'acteurs du système d'aide au développement a mis en lumière la nécessité de réduire les coûts de transaction de l'aide par une amélioration de la coordination et de l'harmonisation – ce qui relève de la cohérence de type 3. Enfin, l'expérience ayant peu à peu mis en évidence les limites de la conditionnalité de l'aide et l'importance de l'appropriation pour l'efficacité du développement, la cohérence de type 4 est passée au premier plan.

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE estime que la cohérence des politiques au service du développement ne se limite pas à la coordination et à la cohésion des politiques, et qu'elle « passe par la promotion systématique d'actions se renforçant mutuellement entre les divers domaines d'intervention des différents ministères et instances gouvernementales afin de créer des synergies au service de la réalisation de l'objectif poursuivi » (OCDE, 2001). Les quatre dimensions de la cohérence ressortant à la typologie susmentionnée s'appliquent tout autant à cette conception plus globale et plus constructive de la cohérence.

### **Les questions fondamentales soulevées par la cohérence des politiques au service du développement**

L'interdépendance accrue des sociétés et des nations a considérablement renforcé les avantages de la convergence des politiques entre partenaires pour le développement. Sous l'effet de facteurs démographiques et des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC), des liens inextricables se sont noués entre les économies et les sociétés, comme indiqué dans le chapitre 1

du présent ouvrage. Les pays de l'OCDE dépendent des pays en développement pour le tiers de leurs exportations et la moitié de leur consommation de pétrole. Inversement, les pays en développement sont tributaires des pays membres de l'OCDE pour plus de 60 % de leurs échanges et la moitié environ de leurs importations de produits de base. Les flux d'aide, les courants d'échanges et d'investissements et les mouvements migratoires profitent aux uns comme aux autres. En outre, la mondialisation ouvre de nouvelles perspectives économiques (en matière d'échanges, d'investissements et de transferts de connaissances), même si elle s'accompagne également d'une multitude de « problèmes sans frontières ».

Les crises financières à répétition, les attentats terroristes du 11 septembre 2001, puis ceux du 11 mars 2004, ainsi que les épidémies de syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) et de grippe aviaire sont autant d'illustrations des risques que représentent pour la paix et la sécurité une coopération internationale insuffisante dans un monde interdépendant. En l'absence de progrès majeurs sur la voie de la CPD, la plupart des pays en développement n'atteindront pas les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) solennellement entérinés par tous les membres de l'Organisation des Nations unies (ONU) à l'aube de ce siècle.

Les valeurs de référence adoptées pour tous les OMD sont celles de 1990, et l'échéance retenue pour leur réalisation a été fixée dans la plupart des cas à 2015. À mi-parcours, les résultats concrets obtenus sont mitigés. La réduction de la proportion d'enfants souffrant de malnutrition, l'amélioration de la santé maternelle et le relèvement des taux de scolarisation dans l'enseignement primaire, pour les filles en particulier, constituent certes des avancées notables. Il n'en reste pas moins qu'au rythme actuel, la plupart des objectifs ne seront pas atteints. Leur concrétisation n'est en bonne voie que dans un tiers des pays en développement. On note des inégalités flagrantes entre régions. Les zones où la nécessité du développement est la plus sensible (la plus grande partie de l'Afrique et des pans entiers de l'Asie du Sud) sont à la traîne. Si les taux de croissance se maintiennent à leurs niveaux actuels, seule l'Asie de l'Est a des chances d'atteindre les objectifs convenus en matière de revenu et de réduction de la pauvreté (Vandemoortele, 2003).

Depuis sa création, le CAD s'applique à favoriser la cohérence de type 1 (autrement dit la cohérence entre les finalités de l'aide et les moyens mis en œuvre). Cette orientation l'a conduit à mener de nombreux travaux sur l'efficacité de l'aide, au niveau des projets comme des programmes, ainsi que des activités de promotion destinées à encourager ses pays membres à accroître le volume de leur aide. Ces deux buts demeurent on ne peut plus pertinents. En premier lieu, il faut améliorer la qualité de l'aide. Les frais administratifs absorbent en effet 6 à 7 % des apports. L'aide liée se traduit chaque année par un surcoût inutile de 5 à 7 milliards USD

environ, découlant du prix d'achat des biens et services concernés. L'assistance technique financée par l'aide présente le plus souvent une utilité réduite. Moins de 30 % de l'aide bénéficient aux pays les plus pauvres, et la part de l'aide affectée aux services sociaux de base est inférieure de moitié environ au niveau recommandé par les Nations unies (principe 20/20)<sup>6</sup>.

En second lieu, le volume actuel de l'aide est insuffisant pour assurer la réalisation des objectifs convenus. Seuls quelques pays consacrent 0.7 % de leur revenu national brut (RNB) à l'aide, conformément à l'objectif consacré par de nombreuses conférences des Nations unies. Même si les engagements souscrits à la Conférence de Monterrey sur le financement du développement sont tenus et si l'aide augmente de 31 % en termes réels (soit d'environ 16 milliards USD) d'ici 2006, son volume restera insuffisant. Dans le « Rapport Zedillo » (Nations unies, 2001), le Groupe de haut niveau sur le financement du développement estime que la réalisation des OMD nécessiterait un montant supplémentaire de 50 milliards USD chaque année au titre de l'aide publique au développement (APD), que 8 à 9 milliards USD par an devraient par ailleurs être consacrés à l'assistance humanitaire de base, et qu'il faudrait engager annuellement 20 milliards USD supplémentaires pour commencer à répondre de manière plus satisfaisante aux besoins concernant les « biens collectifs mondiaux » (en matière d'environnement, par exemple). Dans son rapport de 2005, le Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies estime pour sa part que les besoins d'APD pour réaliser les OMD dans tous les pays sont de l'ordre de 121 milliards USD en 2006, ce chiffre passant à 189 milliards USD en 2015 (Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies, 2005).

Les cohérences de types 1 et 2, qui sont au cœur de l'initiative sur la CPD, débordent quant à elles largement le champ de l'aide et appellent une « approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration ». Au bout du compte, l'objectif est d'instaurer un ordre économique mondial garantissant des règles du jeu équitables<sup>7</sup>. L'encadré 0.1 fournit des exemples de manquements à la cohérence de type 2 qui pourraient nécessiter une révision des politiques suivies par les pays membres de l'OCDE, associée à des dispositifs d'indemnisation de ceux qui y perdraient, de telle sorte que personne ne soit lésé par les solutions adoptées.

**Encadré 0.1. Quelques exemples d'incohérence potentielle des politiques**

- Les politiques agricoles des pays membres de l'OCDE visent à préserver un mode de vie suscitant un profond attachement (qui correspond au « mythe agraire »), mais elles ne profitent en fait qu'à très peu de citoyens – principalement les gros exploitants agricoles et les entreprises agroalimentaires. Elles protègent les fournisseurs nationaux de productions végétales et animales qui peuvent être assurées à un coût nettement inférieur dans les pays en développement. Les droits de douane et les subventions représentent une charge considérable pesant sur les consommateurs et les contribuables des pays de l'OCDE. En outre, ils privent le monde en développement, où vivent la majorité des pauvres, d'un moteur de croissance dont il devrait en toute équité pouvoir bénéficier.
- Les droits de douane les plus élevés appliqués aux biens industriels par les pays membres de l'OCDE concernent des produits essentiels au bien-être économique des pays en développement – acier, textiles, habillement et cuir – et renchérissent ces produits pour les consommateurs des pays de l'OCDE.
- Les règles de protection de la propriété intellectuelle établies dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) encouragent la recherche et l'innovation, mais elles restreignent aussi l'accès des pays pauvres à des médicaments et autres biens et services à forte intensité de savoir revêtant un caractère essentiel.
- Les restrictions à l'immigration visent, entre autres, à préserver le niveau des salaires sur le plan intérieur, mais elles sont susceptibles de limiter l'accroissement des envois de fonds vers les pays en développement, ainsi que d'aggraver les pénuries de main-d'œuvre liées à la transition démographique sans précédent à laquelle sont confrontés les pays membres de l'OCDE. Pour certains types de qualifications professionnelles dont manquent les pays de l'OCDE, les mesures destinées à attirer les travailleurs qualifiés des pays en développement – dans les domaines de la santé et des sciences, par exemple – créent dans les pays d'origine des pénuries de qualifications qui sont préjudiciables à leur développement, et pour lesquelles ils ne bénéficient d'aucune compensation.
- Les subventions octroyées au secteur de la pêche dans les pays de l'OCDE représentent 15 à 20 milliards USD par an, profitent davantage aux grandes entreprises qu'aux communautés de pêcheurs pauvres, et débouchent sur l'épuisement des stocks de poissons dont sont tributaires les activités de pêche côtière des pays pauvres.
- Les pays industriels (qui abritent 20 % de la population mondiale) sont à l'origine de 63 % du dioxyde de carbone accumulé dans l'atmosphère depuis 1900. Or, le réchauffement de la planète va imposer des charges financières considérables aux pays en développement. Les petites économies insulaires sont à cet égard particulièrement vulnérables.
- Une loi récente rend obligatoire l'adoption de mesures de protection contre le terrorisme sur les bateaux et dans les ports, imposant ainsi de coûteux investissements à des pays pauvres qui manquent de ressources budgétaires pour financer leurs programmes sociaux.

Des travaux sont actuellement menés, à l'OCDE et ailleurs, sur ce type de problèmes de cohérence, en particulier sur la cohérence entre les politiques d'aide au développement et celles menées dans les domaines des échanges, de l'agriculture, de la pêche, des migrations, de la santé et de l'environnement. Ils visent notamment à fournir des cadres d'analyse propres à aider les décideurs à comprendre les interactions entre les politiques ainsi que leurs répercussions sur les objectifs convenus en matière de développement.

Dans le présent ouvrage, le premier d'une nouvelle série consacrée à la dimension développement des politiques des pays membres de l'OCDE, le chapitre 1 offre une vue d'ensemble des questions de cohérence des politiques au service du développement, en mettant l'accent sur le couple bien connu échanges-agriculture, ainsi que sur des domaines non traités dans les chapitres suivants – la gouvernance, les migrations et le développement durable. L'auteur du chapitre replace la CPD dans le contexte d'une économie mondiale en mutation, faisant valoir que la première décennie du XXI<sup>e</sup> siècle constitue une étape cruciale au cours de laquelle les relations entre les pays de l'OCDE et les économies émergentes (parmi lesquelles figurent les nations les plus peuplées de la planète) vont être remises en question.

Les deux chapitres suivants portent sur deux domaines – les politiques macroéconomiques (chapitre 2) et l'architecture financière internationale (chapitre 3) – dans lesquels la CPD, négligée par le passé, est en train de prendre une importance considérable, sur fond de mondialisation des mouvements de capitaux. Aujourd'hui, la cohérence des politiques passe par la prise en compte des liens d'interdépendance macroéconomique et des répercussions mutuelles des interventions des pouvoirs publics. En outre, dans un contexte marqué par l'insuffisance et l'instabilité des mouvements de capitaux à destination des pays en développement, la mise en place de nouveaux mécanismes, de même que la représentation des pays en développement au sein des principaux cadres de dialogue internationaux, soulève des questions de CPD. Le chapitre 4 traite ensuite des facteurs qui déterminent le degré de CPD atteint aujourd'hui par les différents pays. Y sont examinés les aspects politiques des dispositifs d'aide au développement et les priorités retenues en matière de CPD dans divers pays membres du CAD. Enfin, le chapitre 5 aborde un domaine encore inexploré, puisqu'il décrit les problèmes que soulève l'évaluation des progrès accomplis en matière de CPD par les pays de l'OCDE, et propose des solutions pour y remédier.

## Bibliographie

- Arrow, K.J. (1974), *Choix collectif et préférences individuelles*, Calmann-Lévy, Paris.
- Fukusaku, K. et A. Hirata (1995), « The OECD and ASEAN: Changing Economic Linkages and the Challenge of Policy Coherence », *OECD and the ASEAN Economies: The Challenge of Policy Coherence*, OCDE, Paris.
- Global Policy Forum (2003), « Harmonisation and Coherence: White Knights or Trojan Horses? » Bretton Woods Project, août, [www.globalpolicy.org/socecon/bwi-wto/wbank/2003/08knights.htm](http://www.globalpolicy.org/socecon/bwi-wto/wbank/2003/08knights.htm), consulté le 22 février 2005.
- Hoebink, P. (2001), « Evaluating Maastricht's Triple C: The C of Coherence », document de travail, Département de l'évaluation des politiques et des opérations, Ministère des Affaires étrangères, Pays-Bas, décembre.
- Nations unies (2001), « Recommandations du Groupe de haut niveau sur le financement du développement » (« rapport Zedillo »), Assemblée générale, Cinquante-cinquième session, Point 101 de l'ordre du jour, 26 juin, <http://www.un.org/french/reports/financing/zedillo.pdf>, consulté le 22 février 2005.
- OCDE (2001), *Les lignes directrices du CAD : La réduction de la pauvreté*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002), *Pour un programme d'action commun de l'OCDE au service du développement*, Extrait du communiqué final de la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres, 16 mai 2002, [http://www.oecd.org/document/53/0,2340,en\\_2649\\_33721\\_2088949\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/53/0,2340,en_2649_33721_2088949_1_1_1_1,00.html), consulté le 22 février 2005.
- Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies (2005), *Investir dans le développement : Plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement. Résumé*, Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), New York.

Vandemoortele, J. (2003), « Are the MDGs Feasible? », *Development Policy Journal*, Vol. 3, PNUD, avril.

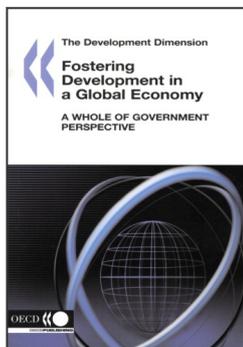
Winters, L.A. (2001), « Coherence with No 'Here': WTO Co-operation with the World Bank and the IMF », novembre 2001, projet de document initialement destiné à la Conférence CEPR/ECARES/Banque mondiale qui s'est tenue les 14 et 15 juillet 2000 sur le thème « The World Trading System Post Seattle », [www.tulane.edu/~dnelson/PEReformConf/Winters.pdf](http://www.tulane.edu/~dnelson/PEReformConf/Winters.pdf), consulté le 22 février 2005.

## Notes

1. Robert Picciotto est professeur invité au King's College de Londres et ancien Directeur général du Département d'évaluation des opérations de la Banque mondiale.
2. Voir *Le nouveau petit Robert*, Dictionnaires Le Robert, Paris, 2004, et *Le Petit Larousse illustré*, Larousse, Paris, 1992.
3. Ce qui explique pourquoi des financements insuffisants sont généralement affectés aux biens publics que constituent la recherche sur les politiques et leur évaluation.
4. Les controverses qui font rage depuis quelque temps concernant les informations qui étaient disponibles avant les événements du 11 septembre 2001 (aurait-on crié au loup trop tard ?) et la guerre en Irak (aurait-on crié au loup trop tôt ?) en sont l'illustration.
5. Pour une analyse approfondie de l'amélioration de la gouvernance sous l'angle de la CPD, voir OCDE, *Objectif développement – La cohérence des politiques au service du développement : Promouvoir de bonnes pratiques institutionnelles*, à paraître.
6. Selon le principe 20/20, au moins 20 % de l'aide publique au développement (APD) et 20 % des dépenses publiques des pays en développement doivent être consacrés aux services sociaux de base, tels que l'approvisionnement en eau salubre, l'accès à des infrastructures d'assainissement, l'enseignement primaire, ou encore les services de planning familial.
7. Les mesures d'allégement de la dette restent trop limitées : les recettes d'APD des pays les moins avancés (PMA) sont tombées de 12 à 7.5 % de leur PIB, tandis que le service de la dette absorbe environ 3 % de ce même PIB.

*Table des matières*

	<b>Préface</b> , par Kiyoo Akasaka	<b>9</b>
Introduction.	<b>La cohérence des politiques : Concepts clés et questions fondamentales</b> par Robert Picciotto	<b>11</b>
Chapitre 1.	<b>Vers un nouvel équilibre de l'économie mondiale</b> par Richard Pomfret	<b>23</b>
Chapitre 2.	<b>Politiques macroéconomiques : l'interdépendance source de problèmes nouveaux</b> , par Helmut Reisen, Martín Grandes et Nicolas Pinaud	<b>63</b>
Chapitre 3.	<b>L'évolution des politiques financières internationales</b> , par Stephany Griffith-Jones, Ricardo Gottschalk et Andrew Rosser	<b>99</b>
Chapitre 4.	<b>L'aspect politique de la cohérence des politiques</b> , par Ethan B. Kapstein	<b>139</b>
Chapitre 5.	<b>Cohérence des politiques et développement : problèmes d'évaluation et solutions possibles</b> , par Robert Picciotto	<b>155</b>
Annexe.	<b>Pour un programme d'action commun de l'OCDE au service du développement</b>	<b>181</b>



Extrait de :  
**Fostering Development in a Global Economy**  
A Whole of Government Perspective

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264010154-en>

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

Picciotto, Robert (2006), « La cohérence des politiques : Concepts clés et questions fondamentales », dans OCDE, *Fostering Development in a Global Economy : A Whole of Government Perspective*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264012899-2-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](mailto: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](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).