



Cohérence des politiques  
en faveur du développement:  
mécanismes mis en œuvre  
dans l'Union européenne

*Étude exploratoire*

Ministère de l'Économie,  
des Finances et de l'Industrie

Direction générale du Trésor  
et de la Politique Économique

France

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie  
Ministère des Affaires étrangères  
*France*

Ministère fédéral de la coopération économique et du développement  
*Allemagne*

Ministère des Affaires étrangères  
*Belgique*

Ministère des Affaires étrangères  
*Pays-Bas*

Office de coopération EuropeAid  
*Commission européenne*

# Cohérence des politiques en faveur du développement : mécanismes mis en œuvre dans l'Union européenne

*Étude exploratoire*

Ce rapport est une étude exploratoire préalable à une évaluation portant sur les politiques européennes d'aide au développement.

Les évaluations des activités d'aide au développement produites par le Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ont pour objectif de concourir à l'amélioration de l'efficacité de ces activités et d'en rendre compte avec impartialité. Ces évaluations sont conduites conformément aux principes du Comité d'aide au développement auprès de l'OCDE. Elles adhèrent également à la charte de la Société française d'évaluation.

En conséquence, les appréciations, observations et recommandations exprimées dans le présent rapport le sont sous la seule responsabilité des consultants qui l'ont réalisé et ne reflètent pas nécessairement les vues du ministère.

Ce rapport est publié en anglais sous le titre « EU mechanisms that promote Policy Coherence for Development » dans la collection Triple C Evaluations chez Aksant Academic Publishers, Amsterdam.

# AVANT PROPOS

Le Groupe des responsables des services d'évaluation de la coopération au développement des États membres de l'UE (Euhes) et la Commission européenne sont convenus de la réalisation d'une série d'études d'évaluation conjointe visant à établir le degré d'application et l'incidence, dans le domaine de la coopération au développement, des principes de *coordination*, de *complémentarité* et de *cohérence* consacrés par le traité de Maastricht. Un premier rapport a fait l'objet d'une publication en 2004<sup>1</sup>. En 2005, une série de six évaluations est lancée, chacune d'entre elle portant sur un aspect spécifique de l'impact potentiel des 3Cs. Chaque étude est conduite de manière décentralisée, chacune disposant d'un chef de file et d'un comité de pilotage :

## **Évaluation**

Utilisation de l'article 96 de l'accord de Cotonou et cohérence entre politique étrangère et politique de développement

Coordination des initiatives sur le renforcement des capacités commerciales

Coordination et complémentarité de l'aide humanitaire

Mécanismes de promotion de la cohérence en faveur du développement

Coordination, cohérence et complémentarité pour l'établissement des documents stratégiques pays DSP

Coordination et complémentarité pour l'aide au développement au niveau local.

## **Chef de file**

*Pays Bas*

*AIDCO*

*ECHO*

*France*

*Royaume-Uni*

*Suède*

C'est dans ce cadre qu'a été lancée l'évaluation de l'efficacité des mécanismes de promotion de la cohérence des politiques en faveur du développement mis en place dans l'UE. Un comité de pilotage, présidé par la France et comprenant en outre des représentants de l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et la Commission européenne, a été institué pour suivre l'étude. Une étude exploratoire préparant la future évaluation a été confiée au Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) à Maastricht et à l'Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) à Madrid. Elle fait l'objet de la présente publication.

---

1. Hoebink, P. [ed.] (2004) « *The Treaty of Maastricht and Europe's Development Co-operation – Triple C Evaluations N° 1* » Amsterdam : Aksant Academic Publishers.



# PRÉFACE

Au début des années 1990, la communauté internationale a pris conscience que les politiques d'aide au développement ne pouvaient être efficaces en l'absence de cohérence avec les autres politiques publiques des pays industrialisés dont l'impact pèse parfois beaucoup plus fortement sur les pays en développement. Ce principe de cohérence fait désormais partie des objectifs des institutions internationales, notamment de l'Union européenne qui l'a inscrit dans le traité de Maastricht en 1992. Il fait également partie intégrante des Objectifs du millénaire pour le développement qui engagent, en son article 8, les pays de l'OCDE à examiner leurs politiques dans la perspective de leurs répercussions sur les pays en développement.

Mais l'aide au développement est un volet modeste de l'action publique des pays de l'OCDE ; d'autres priorités nationales s'imposent le plus souvent et il ne peut être exigé en toute occasion l'obtention d'une cohérence totale des politiques vis-à-vis du développement ; une certaine incohérence des politiques peut même, dans certains cas, se révéler positive si elle permet de répondre simultanément à la multiplicité des intérêts qui s'expriment légitimement.

Trois niveaux de cohérence relèvent de la responsabilité exclusive des donateurs et sont donc identifiés comme centraux dans l'étude réalisée par ECDPM et ICEI : la cohérence interne (aux différentes actions menées dans le cadre de la politique de développement), la cohérence intragouvernementale (qui recherche une plus grande compatibilité de l'ensemble des actions et politiques d'un même pays dans leur contribution au développement) et, dans une certaine mesure, la cohérence intergouvernementale (qui met en regard les politiques des différents pays de l'OCDE entre elles, au plan de leur contribution au développement). Ce dernier type de cohérence ainsi que les niveaux supérieurs (cohérence multilatérale et cohérence entre donateurs et bénéficiaires) nécessite l'instauration de mécanismes de coordination et d'harmonisation internationaux (forum) qui sortent du champ de la présente étude.

Le premier mérite de l'étude est donc d'éclairer les différentes facettes du concept de cohérence. Le second est de faire une revue exhaustive de ce que les États membres et les institutions de l'Union européenne ont entrepris au niveau institutionnel. Afin de faciliter la prise en compte de cet impératif, plusieurs États membres et institutions ont en effet institué des mécanismes conçus spécifiquement pour promouvoir la cohérence au service du développement. L'étude les a regroupés en trois catégories principales : les mécanismes relevant de la politique générale et des décisions politiques, les mécanismes institutionnels et administratifs, les mécanismes d'analyse et de conseil. Il en ressort que :

- six pays ne font aucune mention de la cohérence pour le développement dans leur politique,
- onze pays ont pris des initiatives ou fait des déclarations de politique générale visant à promouvoir la cohérence des politiques au service du développement,
- huit pays (Allemagne, Danemark, Finlande, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède) ont, en outre, institué des mécanismes institutionnels ou administratifs pour mettre en œuvre cette cohérence,
- enfin les institutions européennes occupent une place à part qui les rapproche du troisième groupe de pays : elles ont non seulement pris un engagement politique envers la cohérence des politiques (au travers du traité de Maastricht et plus récemment du projet de traité constitutionnel notamment) ; elles ont également mis en place, à différents niveaux, des mécanismes pour favoriser cette cohérence (Groupe interservices d'appui à la qualité, par exemple).

Les pays les plus engagés envers la cohérence des politiques au service du développement se sont dotés de mécanismes visant à étayer ou justifier les options prises chaque fois que des cohérences (ou incohérences) apparaissent dans les décisions. Ceci facilite ultérieurement l'évaluation des politiques ou leur coordination institutionnelle. Cette capacité d'analyse ou de conseil semble une condition *sine qua non* de l'instauration d'une cohérence des politiques au service du développement.

Plusieurs pays se sont dotés, en outre, de mécanismes administratifs de coordination liés au développement (groupes de travail ou comités interministériels), qui ne sont pas prioritairement focalisés sur la cohérence, mais qui l'incluent dans leur mandat. La Finlande, l'Allemagne et les Pays-Bas conjuguent, en revanche, des cadres stratégiques nationaux fermement ancrés avec des mécanismes administratifs spécifiquement destinés à promouvoir la cohérence au service du développement, avec obligation de rapport. La Suède, et dans une moindre mesure le Danemark, se distinguent des autres approches : la première a mis en place, en 2003, une stratégie pour le développement global qui implique une coordination et une cohérence poussées entre les différents domaines de l'action publique ; le second s'appuie sur des politiques fortement axées sur la cohérence sans toutefois recourir à un cadre spécifique.

La spécificité des contextes institutionnels de chaque pays explique, pour une bonne part, la diversité des mécanismes rencontrés ; elle met en garde contre toute tentation trop hâtive de transposition d'un pays à l'autre.

La France figure dans le second groupe de pays. Même si « elle n'a pas explicitement entériné, sous forme d'énoncé politique, sa volonté de faire de la cohérence un des objectifs du gouvernement », ainsi que le relevait le CAD en 2004, ce thème apparaît dans différentes interventions présidentielles. Plusieurs dispositifs institutionnels renforcent la cohérence interne sur laquelle se sont jusqu'à présent concentrés les efforts ; aucun de ces dispositifs n'a, toutefois, été explicitement chargé de promouvoir la cohérence intra-gouvernementale, même si ces structures se prêteraient naturellement à une telle tâche : le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) contribue à la coordination des intervenants français en matière de coopération au développement et donc à la cohérence de leurs actions ; le Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne devenu Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) coordonne la position française sur les sujets européens et à l'OCDE assurant ainsi la cohérence globale des politiques, mais sans que les questions de développement ne bénéficient d'une attention particulière ; enfin le Haut Conseil de la coopération internationale (HCCI) assure le dialogue avec la société civile contribuant ainsi à la cohérence de l'action publique avec celle de ce secteur.

Depuis la rédaction de cette étude, la recherche d'une plus grande cohérence interne s'est traduite par la publication d'un document de politique transversale « Politique française en faveur du développement » annexé pour la première fois à la loi de finances 2006. Ce document dote ainsi la France d'un nouvel outil pour organiser et assurer un suivi de la cohérence (intra-gouvernementale) en faveur du développement.

Cette étude contribuera, je l'espère, à la réflexion sur les meilleurs moyens d'enrichir les dispositifs institutionnels pour assurer une mise en œuvre plus vigoureuse du principe de cohérence. L'évaluation en cours d'une sélection de mécanismes enrichira ultérieurement cette réflexion en apportant un éclairage complémentaire sur l'efficacité de ces dispositifs.

DANIEL KAMELGARN

Responsable de l'unité d'évaluation des activités de développement

# SOMMAIRE

1.	<b>Introduction</b> .....	9
1.1	Contexte .....	9
1.2	Objectif de l'étude exploratoire .....	9
1.3	Méthodologie .....	10
1.4	Présentation de l'étude .....	11
2.	<b>Renforcement de la cohérence des politiques au service du développement</b> .....	13
2.1	Importance de la cohérence des politiques au service du développement .....	13
2.2	Définition de la cohérence des politiques au service du développement .....	14
2.3	Concrétisation de la cohérence des politiques au service du développement .....	15
2.4	Attention accordée au plan mondial à la cohérence des politiques au service du développement .....	17
2.5	Différents types de cohérence des politiques au service du développement .....	18
2.6	Types de mécanismes de renforcement de la cohérence des politiques au service du développement .....	19
2.7	Évaluation des mécanismes institutionnels de promotion de la cohérence des politiques au service du développement utilisés dans l'UE .....	21
3.	<b>Mécanismes actuellement en place dans l'UE</b> .....	25
3.1	Introduction .....	25
3.2	Grande diversité des contextes institutionnels .....	25
3.3	Approches différentes de la promotion de la cohérence des politiques au service du développement selon les acteurs .....	27

3.4	Description plus détaillée de ces approches .....	28
3.5	Conclusions préliminaires .....	49
4.	<b>Sélection de mécanismes à évaluer</b> .....	53
4.1	Critères de sélection .....	53
4.2	Sélection préliminaire .....	55
	<b>Annexes</b> .....	59
	Annexe 1. Aperçu de l'architecture institutionnelle de la coopération au développement en place dans les États membres et les institutions de l'UE .....	61
	Annexe 2. Niveaux de gouvernance et pratiques porteuses en matière de promotion de la cohérence des politiques au service du développement .....	71
	Annexe 3. Principales déclarations sur la politique de développement des États membres de l'UE .....	75
	Annexe 4. Liste de contacts .....	77
	Annexe 5. Bibliographie .....	81

# Introduction

## 1.1 Contexte

Le Groupe des responsables des services d'évaluation de la coopération au développement des États membres de l'UE (EUHOE) et la Commission européenne sont convenus de la réalisation d'une série d'études d'évaluation conjointe visant à établir le degré d'application et l'incidence, dans le domaine de la coopération au développement, des principes de *coordination*, de *complémentarité* et de *cohérence* consacrés par le traité de Maastricht.

L'évaluation 1.4 portera, dans ce contexte, sur l'efficacité des mécanismes de promotion de la cohérence des politiques mis en place dans l'UE. Un groupe de référence, comprenant des représentants de France, d'Allemagne, de Belgique, des Pays-Bas et de la Commission européenne, a été institué pour suivre l'étude.

Face à la complexité du sujet, le comité de pilotage de l'évaluation a décidé d'entreprendre, préalablement à l'adjudication de l'évaluation proprement dite, une première étude exploratoire qui permettra de mieux focaliser la future évaluation en termes de cadres institutionnels, de mécanismes et de types de cohérence visés.

## 1.2 Objectif de l'étude exploratoire

La présente étude cherche donc à identifier, à décrire brièvement et à situer dans leur contexte les mécanismes utilisés à des fins de cohérence au sein de l'UE. Elle a pour but essentiel de recenser les mécanismes se prêtant actuellement à une évaluation et elle examine, dans cette perspective, ceux que les États membres et les institutions européennes ont mis en place ces dernières années en vue de renforcer la cohérence de leurs politiques en faveur du développement.

L'étude s'attache également à préciser le type ou les types de cohérence que l'évaluation devrait couvrir. Se fondant sur le cadre défini par la *task force* de l'EUHOE et sur une première analyse des mécanismes de cohérence recensés, elle propose une série de critères permettant de mesurer la pertinence, la valeur ajoutée et la faisabilité inhérentes à leur évaluation respective. Elle suggère par ailleurs une première sélection de mécanismes à inclure dans la future étude d'évaluation, en précisant le niveau de gouvernance auquel cette dernière devrait être effectuée. La présente étude ne procède pas à l'évaluation proprement dite de l'efficacité, de l'efficience, de l'impact ou de la viabilité des mécanismes retenus, qui interviendra à l'étape suivante du processus.

## 1.3 Méthodologie

L'étude exploratoire présentée ci-après suit une méthode comprenant deux volets, à savoir une étude documentaire et un processus de consultation.

### 1.3.1. Étude documentaire

L'équipe chargée de l'étude s'est tout d'abord penchée sur les travaux et les recherches déjà effectués en matière de cohérence des politiques au service du développement au niveau de l'UE, de l'OCDE et des États membres. Des sources secondaires ont également été consultées, parmi lesquelles les examens du CAD (OCDE) par les pairs et les contributions à l'atelier organisé par l'OCDE en mai 2004 sous le titre *Approches institutionnelles de la cohérence des politiques au service du développement*.

Nous avons ensuite analysé une série de documents relatifs à la cohérence publiés par les États membres et les institutions européennes, y compris des engagements et des déclarations de politique, des déclarations stratégiques internes, des dispositions législatives et des organigrammes. Cette démarche nous a donné une idée de la mesure dans laquelle la cohérence constitue un objectif explicite pour les États membres et les institutions européennes et elle nous a permis, lorsque tel est le cas, de mieux cerner l'attribution des responsabilités en la matière.

L'étape suivante a consisté à décrire brièvement les relations extérieures et l'architecture institutionnelle de la coopération au développement des différents gouvernements nationaux et de diverses institutions de l'UE. Elle nous a aidés à comprendre de quelle manière ces structures ambitionnent de promouvoir la cohérence dans le cadre plus large des mécanismes institutionnels spécifiquement instaurés à cette fin.

Sur cette base, nous avons pu dresser l'inventaire de l'ensemble des mécanismes et des procédures mis en place pour assurer la cohérence au niveau des institutions européennes, des gouvernements et des parlements des États membres, et de la société civile. Leur large éventail couvre les réunions informelles, les unités spécifiquement créées au sein des ministères pour assurer la cohérence entre la politique de développement et d'autres domaines d'intervention des pouvoirs publics, le rôle des agences de développement en la matière et la composition de leurs conseils d'administration, les comités interministériels, les interactions avec des structures extra-gouvernementales axées sur la cohérence, les organismes spécialisés dans l'analyse des mesures adoptées en faveur de la cohérence, le rôle spécifique des commissions parlementaires chargées des relations extérieures, et bien d'autres mécanismes encore.

Nous avons examiné le fonctionnement de ces mécanismes institutionnels et nous en avons brièvement décrit l'organisation, la fréquence de réunion, les procédures, les mesures prises pour garantir les compétences analytiques adéquates, le mode d'évaluation des répercussions des politiques nationales sur les pays en développement et les critères utilisés en cas de gestion axée sur les résultats.

Nous en sommes ainsi arrivés à la question de savoir quelle pourrait être, sur la base des rapports et des documents existants, la valeur ajoutée d'une évaluation de ces différents mécanismes, et nous avons mis au point un cadre de référence pour en estimer la pertinence, la valeur ajoutée et la faisabilité dans chaque cas. Ce cadre de référence intègre les éléments suivants : la composition, le niveau des membres, la durée de vie opérationnelle, la valeur ajoutée présumée, le degré d'engagement et le type de cohérence recherché.

Enfin, l'équipe a fait un essai de classification de ces mécanismes institutionnels sur la base des critères développés.

### 1.3.2. Processus de consultation

Dans chaque État membre et dans chaque institution européenne concernés, nous avons recensé les responsables de la mise en œuvre des mécanismes institutionnels en question. Des contraintes de temps et de disponibilité nous ont conduits à nous entretenir avec eux par téléphone. Ces entretiens personnels ont complété notre inventaire et notre analyse documentaire des mécanismes de promotion de la cohérence, et nous ont aidés à mieux cerner un certain nombre d'aspects :

- le type de cohérence que chaque mécanisme cherche à réaliser concrètement ;
- le mode général de fonctionnement de chacun des mécanismes et la faisabilité de son évaluation ;
- la pertinence et la valeur ajoutée escomptée de l'évaluation de chacun des mécanismes.

Un suivi par courriel a été occasionnellement effectué pour compléter les informations récoltées lors de l'étude documentaire et des entretiens.

## 1.4 Présentation de l'étude

S'appuyant à la fois sur la compréhension théorique du concept et sur son application pratique sur la scène du développement, le deuxième chapitre de notre étude présente une approche analytique pragmatique de la cohérence des politiques. Il identifie plusieurs types de cohérence en la matière et il met en évidence les éléments porteurs et les types de mécanismes susceptibles d'être appliqués.

Le troisième chapitre propose un aperçu des mécanismes explicitement axés sur la cohérence des politiques au service du développement dans différents pays de l'Union européenne. Il souligne la diversité des contextes institutionnels et des approches adoptées dans ce domaine et regroupe les mécanismes visés en trois grandes catégories :

- les mécanismes au niveau de la politique générale ;
- les mécanismes institutionnels et administratifs ;
- les mécanismes d'analyse et de conseil.

Le quatrième chapitre de notre étude se concentre sur une série de mécanismes sélectionnés sur la base des trois critères applicables au processus d'évaluation : la pertinence au regard des préoccupations du moment, la valeur ajoutée en termes de connaissances nouvelles, et la faisabilité pratique. Une première sélection de mécanismes à évaluer est proposée.

L'annexe 1 décrit brièvement l'architecture institutionnelle de la coopération au développement dans les différents États membres et au sein des institutions de l'UE. Les annexes 2, 3, 4 et 5 fournissent un certain nombre d'informations complémentaires, y compris des références bibliographiques et autres, et une liste de contacts.



# Renforcement de la cohérence des politiques au service du développement

# 2

---

## 2.1 Importance de la cohérence des politiques au service du développement

L'aide au développement est un chapitre souvent mineur du livre des politiques publiques des pays industriels qui ont trait aux nations en développement. Les mesures adoptées dans des domaines tels le commerce, l'agriculture, la pêche, l'internationalisation des entreprises, la migration et l'asile, la sécurité et la défense mobilisent, en effet, davantage de fonds et peuvent avoir des retombées beaucoup plus importantes que l'aide publique au développement (APD) proprement dite. En d'autres termes, aussi bien pensée et bien menée soit-elle, la politique d'aide au développement ne peut réellement aboutir si d'autres interventions des pouvoirs publics en contrarient les objectifs en limitant les possibilités d'avancement des pays en développement. La communauté internationale en est bien consciente et, résolue à instaurer un processus efficace de développement à l'échelon international, elle a inscrit le renforcement de la cohérence des politiques à son programme d'action. La démarche avait connu quelques précédents, mais l'apparition explicite de cet objectif date des années 1990 et il faut bien reconnaître que les progrès accomplis à ce jour restent très modestes.

L'exigence de cohérence se fonde sur des raisons qui relèvent à la fois de l'efficacité et de la qualité de l'action internationale : *efficacité* parce que la cohérence est un moyen d'améliorer l'incidence des fonds limités dont dispose l'aide au développement ; *qualité* parce que la cohérence permet de déceler les interférences et les incompatibilités éventuelles, et, de toute évidence, la complémentarité entre les différents éléments des politiques mises en œuvre. L'objectif est donc d'accroître le degré de cohérence entre les politiques publiques pour obtenir de meilleurs résultats en ce qui concerne le développement international. Comme l'affirme l'OCDE (2003), « Par une plus grande cohérence de l'orientation de leurs politiques au service du développement, les gouvernements des pays de l'OCDE permettront une répartition et un partage plus équitables des avantages de la mondialisation ».

La cohérence fait désormais partie des objectifs des institutions internationales. En ce qui concerne l'Union européenne, le traité sur l'Union européenne (Maastricht, 1992) ne se contente pas de jeter les bases de la politique communautaire en matière de coopération au développement : il introduit les principes de la cohérence, de la coordination et de la complémentarité (les « trois C ») en tant que fondement de sa propre application (Hoebink, 2001). L'article 130V (178) dispose que « La Communauté tient compte des objectifs visés à l'article 130u [relatif à la coopération au développement] dans les politiques qu'elle met en œuvre et

qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement<sup>1</sup> ». L'article C des dispositions communes du traité sur l'UE établit pour sa part que « l'Union veille, en particulier, à la cohérence de l'ensemble de son action extérieure dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement. Le Conseil et la Commission ont la responsabilité d'assurer cette cohérence. Ils assurent, chacun selon ses compétences, la mise en œuvre de ces politiques ». Il est entendu que cet objectif de cohérence, qui constitue une obligation pour l'Union européenne, doit également sous-tendre l'action des États membres.

Un document stratégique publié en 1996 par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE sous le titre *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du xx<sup>e</sup> siècle* consacre la cohérence des politiques en tant que facteur essentiel d'une coopération au développement plus efficace. Il déclare « qu'il faut maintenant recenser et exploiter bien plus soigneusement que par le passé les possibilités qui s'offrent d'assurer la cohérence de nos politiques, avec toutes les ramifications que cela implique ». Le document conclut par un engagement à « veiller à ce que la coopération pour le développement et les autres relations entre pays industrialisés et pays en développement se renforcent mutuellement ». Six ans plus tard, en 2002, l'OCDE approuvait une déclaration ministérielle sur un programme d'action commun au service du développement (*Action for a Shared Development Agenda*), qui met l'accent sur cette vision en soulignant la nécessité d'une meilleure compréhension de la dimension « développement » des politiques des pays membres et de leurs répercussions sur les pays en développement.

Enfin, les Nations unies se préoccupent, elles aussi, de la cohérence des politiques. Les Objectifs du millénaire pour le développement, présentés comme un programme d'action commun pour la communauté internationale, soulignent la nécessité de « mettre en place un partenariat mondial pour le développement ». Telle est la finalité du huitième objectif, qui englobe toutes les actions indispensables au renforcement de la cohérence entre les buts poursuivis par l'APD, d'une part, et les autres politiques publiques touchant aux pays en développement (en matière d'accès aux marchés, de traitement de la dette extérieure et d'accès aux nouvelles technologies notamment), d'autre part. Un même esprit a présidé à la *Conférence sur le financement du développement* organisée à Monterrey en 2002. Au-delà de l'aide au développement, son vaste programme a couvert les échanges, les investissements, la dette extérieure et la mobilisation de fonds dans les pays en développement eux-mêmes, selon le principe de la responsabilité partagée du développement. À ce jour, toutefois, ces engagements n'ont pas répondu aux attentes.

## 2.2 Définition de la cohérence des politiques au service du développement

L'OCDE a proposé de définir le concept de cohérence des politiques au service du développement comme une action visant à « faire en sorte que les objectifs et les résultats des politiques de développement d'un gouvernement ne soient pas érodés par d'autres politiques de

---

1. La numérotation des articles du traité d'Amsterdam est indiquée entre parenthèses. Les articles 130u (177) et 130x (180) visent respectivement la complémentarité et la coordination. L'article 130y (181) vise la coopération de la Communauté et des États membres avec les pays tiers et les organisations multilatérales.

ce même gouvernement qui ont une incidence sur les pays en développement, et que ces autres politiques soutiennent, dans la mesure du possible, les objectifs de développement ». Ce concept suppose, selon l'OCDE, « que soient pris en compte les besoins et les intérêts des pays en développement dans l'évolution de l'économie mondiale » (OCDE, 2003). Comme l'a récemment souligné la présidence néerlandaise de l'UE dans un document de réflexion rédigé pour la réunion informelle des ministres de la coopération au développement tenue à Maastricht en octobre 2004 sous le titre *Enhancing Policy Coherence for Development in the EU*, un large éventail de politiques sont concernées ici, dans la mesure où des domaines tels que le commerce, l'agriculture, les finances, l'allègement de la dette, l'investissement direct étranger, l'environnement, les droits de propriété intellectuelle, la migration, etc. tiennent également un rôle décisif dans la lutte contre la pauvreté.

Le processus de renforcement de la cohérence des politiques au service du développement implique donc l'adéquation de différents paramètres stratégiques intervenant dans l'action d'une seule et même administration ou entre plusieurs administrations. Selon Forster et Stokke (1999, p. 23), « la cohérence peut être définie comme une politique dont les objectifs, au sein d'un paramètre politique donné, s'accordent aux objectifs poursuivis dans d'autres sphères politiques », la conditionnalité minimale étant l'absence de conflit entre ces objectifs et les buts, intentions ou motifs d'autres interventions. La mise en jeu de différents paramètres (ou motifs) dans l'action politique d'un gouvernement ou d'une administration apparaît donc comme la principale source d'incohérence éventuelle. Or le développement est manifestement un paramètre susceptible d'entrer en conflit avec d'autres, dans la mesure où des interventions répondant à des motivations différentes peuvent entraver la réalisation de ses objectifs.

L'analyse du processus de renforcement de la cohérence pourrait se concentrer sur la compatibilité entre les différents domaines et instruments de l'action publique, d'une part, et les objectifs annoncés en matière de coopération au développement, d'autre part. La cohérence peut être envisagée, dans ce sens, comme un élément nécessaire, mais non exclusif, de la gouvernabilité. Il n'est donc guère surprenant que le comité de la gestion publique de l'OCDE ait abordé le thème de la cohérence et lui ait consacré plusieurs documents, sans établir, toutefois, de relation entre la cohérence et l'objectif de l'aide au développement. L'attention accordée à la cohérence est liée à l'idée selon laquelle il faudrait maintenir, ne serait-ce que sur le plan théorique, une vision globale de l'action gouvernementale afin d'éviter à tout le moins les risques de conflit interne entre les interventions envisagées. Le but serait, idéalement, de trouver les moyens les plus efficaces et les moins onéreux de réaliser les objectifs gouvernementaux et intergouvernementaux en évitant les doubles emplois, les contradictions et les interférences. Le renforcement de la cohérence des politiques implique donc l'amélioration de la qualité des processus d'action collective propres aux institutions publiques et intergouvernementales.

## 2.3 Concrétisation de la cohérence des politiques au service du développement

Le développement est un volet modeste, et le plus souvent subventionné, de l'action publique des pays de l'OCDE. Rares sont donc, parmi ces derniers, ceux qui considèrent qu'ils devraient intégrer leurs objectifs de développement à tous leurs domaines d'intervention. Les bailleurs de fonds n'ont atteint à ce jour qu'un niveau minimal de cohérence des politiques, comme en témoigne l'étude exploratoire du CAD sur les politiques et les pratiques des donateurs à l'appui de la lutte contre la pauvreté (*Scoping Study of Donor Poverty Reduction Policies and Practices*)

et ses examens par les pairs. Ce constat ne s'explique pas seulement par la difficulté technique de la tâche, mais également par un manque d'engagement et de volonté politiques de prendre les décisions requises et de les mettre en œuvre.

Les gouvernements se montrent néanmoins tentés de rehausser la cohérence de leurs politiques en raison du potentiel offert par cette démarche sur le plan de l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des actions publiques. Théoriquement, un tel résultat n'est pas seulement souhaitable : il est réaliste. Il suffit pour le concrétiser de procéder à l'examen adéquat de l'action gouvernementale en veillant à en relever les contradictions, et à les éliminer. Toute incohérence serait le résultat non souhaité et non souhaitable d'un manque de réflexion préalable ou la manifestation inopportune d'intérêts privés.

Pratiquement, toutefois, l'obtention d'une cohérence totale des politiques s'est avérée un objectif chimérique. Il convient, dès lors, d'opter pour une approche plus modeste et plus réaliste, qui admet un certain degré d'incohérence pouvant notamment résulter de facteurs non intentionnels difficiles à éviter (méconnaissance de la situation réelle ou des répercussions de certaines décisions, par exemple). Une certaine incohérence peut même se révéler positive, si elle permet de répondre simultanément à de multiples intérêts légitimes requérant, de la part des gouvernements, des actions pouvant être partiellement contradictoires. La suppression de ce type d'incohérence reviendrait à restreindre l'éventail des intérêts qui sous-tendent l'action publique. Une autre possibilité (théorique) serait de procéder à la généralisation non ambiguë des fonctions de préférence de l'ensemble des groupes sociaux que le gouvernement représente avant de tenter d'y apporter une réponse – une option peu réaliste, et d'ailleurs peu souhaitable. Selon Arrow (1963), l'une et l'autre de ces approches ne pourraient être adoptées que dans un régime de dictature absolue.

Ce qui précède explique le décalage qui peut exister entre la reconnaissance par les pouvoirs publics de la nécessité d'une cohérence, et leur capacité d'y donner suite. Dans un système démocratique ouvert et participatif, le gouvernement n'a parfois d'autre choix que d'accepter un certain degré d'incohérence, parce que la cohérence n'est que l'un des critères, et non le seul, servant à apprécier son action. Comme l'affirme l'OCDE (2000), « chaque pays représente des dosages et des équilibres délicats entre différents intérêts, règles ou normes. Ces normes comprennent notamment la cohérence, l'efficacité et l'efficacé, mais aussi la participation du public, le droit à ce que les décisions soient prises à l'échelon local, les convictions morales, la diversité, la représentation et la concurrence, etc. Bien entendu, il n'est pas toujours facile de combiner ces normes avec le critère de la cohérence ».

La cohérence accrue n'est donc pas l'apanage d'un système administratif donné. Des systèmes différents peuvent générer des degrés différents de cohérence (et tolérer des degrés différents d'incohérence). Si aucun niveau optimal universel n'a encore été fixé, des *mécanismes spécifiquement conçus* pour promouvoir la cohérence au service du développement sont néanmoins en place et peuvent être consolidés. Ces mécanismes portent davantage sur les modalités régissant les prises de décisions politiques et leur mise en œuvre que sur le contenu des politiques concernées, et semblent généralement s'appuyer sur un ou plusieurs des éléments suivants :

- *Une réelle volonté politique* à l'égard de la cohérence de la part du ou des gouvernements, étayée par un réel leadership et une définition précise des objectifs, des priorités et des critères appliqués à l'évaluation des progrès accomplis. Faute de ces éléments, les politiques s'inscrivent dans un modèle de « moindre résistance » qui tend à laisser de côté les demandes des groupes d'intérêts les moins nombreux ou les moins revendicatifs (Ashoff, 1999).

- Une *coordination institutionnelle fondée sur une architecture institutionnelle, une transparence et une flexibilité adéquates*, y compris une capacité d'adaptation rapide à l'évolution de l'environnement, un système d'alerte précoce en cas d'incohérence, des mécanismes facilitant le dialogue et la résolution des litiges, et une culture administrative favorisant la coopération intersectorielle et le dialogue systématique entre les différentes communautés politiques.
- Une *capacité analytique* suffisante et des *systèmes efficaces de production, de transmission et de traitement des informations utiles*. La complexité des processus décisionnels politiques rend les contradictions inévitables. Mais elles doivent, à tout le moins, être reconnues, documentées et analysées. Il est impossible de remédier aux incohérences sans qu'elles aient été mises en lumière. De même, il est difficile de parvenir à la cohérence sans avoir procédé à l'analyse approfondie des options et des ressources (humaines et financières) requises pour réaliser les objectifs généraux du gouvernement.

## 2.4 **Attention accordée au plan mondial à la cohérence des politiques au service du développement**

La cohérence est largement reconnue comme un facteur essentiel de réussite des Objectifs du millénaire pour le développement. Au titre du partenariat mondial pour le développement, le huitième de ces objectifs engage les pays de l'OCDE à examiner leurs politiques dans la perspective de leurs répercussions sur les pays en développement (*Enhancing Policy Coherence for Development in the EU*, document de réflexion présenté à la réunion informelle des ministres de la coopération au développement de l'UE, tenue en octobre 2004). Cette démarche traduit la conviction que l'effet des ressources limitées affectées à l'APD pourrait être accru si les retombées d'autres décisions et politiques publiques sur les pays en développement étaient prises en considération (Alonso, 2003).

Comme indiqué plus haut, l'OCDE s'intéresse, dans la perspective du développement, à la cohérence des politiques au sens large, c'est-à-dire tant interne qu'externe. Le *Rapport du Président du CAD pour 1992* y fait spécifiquement référence. La question est également au cœur du programme stratégique du CAD intitulé *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle*, et elle est évoquée dans le document *Échanges, investissement et développement : Pour la cohérence des politiques*, publié par l'OCDE en 1999. De même, la cohérence des politiques figure dans la déclaration ministérielle sur un programme d'action commun au service du développement (*Action for a Shared Development Agenda*), signée en 2002 dans le cadre de l'OCDE. Les récentes *Lignes directrices du CAD – La réduction de la pauvreté* couvrent également ce thème, en leur quatrième chapitre principalement. Des travaux ont été menés en vue de coordonner et d'harmoniser les pratiques des bailleurs de fonds (*Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*). L'OCDE a organisé en mai 2004 un atelier intitulé *Approches institutionnelles de la cohérence des politiques au service du développement*. L'ensemble de ces éléments atteste de l'importance accordée par les analystes et les responsables politiques au renforcement de la cohérence des actions publiques dans la perspective des objectifs de développement.

Les changements récemment apportés au système de l'aide confèrent cependant des dimensions nouvelles à cette tâche. Premièrement, le programme de la coopération au développement s'est élargi : outre les objectifs traditionnels tels que la promotion du développement économique et la réponse aux besoins sociaux élémentaires, il comprend désormais des aspects liés à la gouvernabilité, à la démocratie, au respect des droits de l'homme, à l'égalité

entre les sexes et à la durabilité environnementale. Cette expansion de son domaine d'action enrichit la politique de l'aide, mais elle complique par ailleurs son intégration dans un cadre cohérent. Deuxièmement, le nombre d'agents qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique d'aide a augmenté et comprend aujourd'hui des organes administratifs décentralisés et des agents de la société civile (ONG en particulier). Il n'est guère aisé pour un gouvernement d'assurer la cohérence lorsque les acteurs impliqués sont aussi nombreux. La contribution essentielle de ces derniers réside, en réalité, dans la diversité même de leurs points de vue et de leurs modes de mise à disposition de l'assistance, qui ne correspondent pas nécessairement aux stratégies officielles en vigueur. La politique de la coopération au développement est donc devenue à la fois plus riche et plus complexe, et l'application d'un critère unique de cohérence à son sujet s'en trouve moins aisée, en raison de la large gamme des objectifs, des instruments et des agents concernés. Enfin, comme signalé plus haut, la cohérence n'est pas seulement exigée à l'intérieur même de la politique d'aide (cohérence interne), mais également entre cette politique et d'autres domaines d'intervention des pouvoirs publics (cohérence externe). Toutefois, l'interdépendance actuelle entre les espaces géographiques et les domaines d'action rend ce deuxième objectif particulièrement difficile à réaliser.

## 2.5 Différents types de cohérence des politiques au service du développement

La réussite des Objectifs du millénaire pour le développement passe par des avancées simultanées dans cinq domaines de cohérence (voir également Picciotto, 2004, p. 7) :

1. *La cohérence interne*, qui désigne la politique d'aide proprement dite, laquelle doit avoir été élaborée de manière à assurer la compatibilité entre ses buts et ses objectifs, ses modalités et ses protocoles.
2. *La cohérence intra-gouvernementale*. Une plus grande compatibilité s'impose, en ce qui concerne la contribution au développement, entre toutes les politiques et les actions que décide un pays de l'OCDE. Les options stratégiques adoptées dans le cadre des politiques touchant le plus directement les pays en développement devraient être réexaminées en vue de prévenir toute décision allant à l'encontre des objectifs de développement, ou de remédier à une telle décision.
3. *La cohérence intergouvernementale*<sup>2</sup>. Les politiques et les actions menées par différents pays de l'OCDE doivent être compatibles au plan de la contribution au développement, afin d'éviter que l'une d'entre elles interfère inutilement avec les autres, ou ne les soutienne pas, lorsqu'elles sont déployées dans les mêmes environnements ou pays.
4. *La cohérence multilatérale*. Une compatibilité doit être assurée entre les politiques et les actions des donateurs bilatéraux et des organisations multilatérales.
5. *La cohérence entre donateurs et bénéficiaires*. Les pays qui reçoivent les contributions des bailleurs de fonds devraient être incités à instaurer des politiques leur permettant de tirer un parti optimal du climat international pour accélérer leur progrès économique et social.

---

2. Cet aspect de la cohérence est étroitement lié à la notion de coordination et d'harmonisation des bailleurs de fonds. Toutefois, alors que la coordination et l'harmonisation portent sur des aspects instrumentaux, la cohérence porte pour sa part sur le contenu et les objectifs de l'action politique. Dans ce sens, une cohérence des politiques peut exister parmi les donateurs en l'absence de coordination.

Parmi ces cinq types de cohérence des politiques, seuls les trois premiers relèvent de la responsabilité exclusive des donateurs ; c'est donc sur eux que ces derniers doivent concentrer leurs efforts en matière de renforcement de la cohérence. Les deux derniers relèvent d'une responsabilité partagée entre les pays donateurs et les pays bénéficiaires.

## 2.6 Types de mécanismes de renforcement de la cohérence des politiques au service du développement

Nous savons maintenant qu'assurer la cohérence n'est pas une tâche aisée, dans la mesure où elle s'inscrit dans des contextes politiques, sociaux, économiques et institutionnels spécifiques, et où elle doit intégrer les points de vue d'acteurs représentant des enceintes décisionnelles très diverses. Dans une étude comparative exhaustive des mécanismes institutionnels visant à promouvoir la cohérence des politiques au service du développement dans la Communauté européenne, aux États-Unis et au Japon, Lyndsay McLean Hilker (2004) tire divers enseignements à propos des opportunités et des contraintes du renforcement de cette cohérence. Elle les regroupe en huit catégories, que nous avons ramenées à trois dans un souci de rapprochement avec les trois grands axes étayant la cohérence des politiques au service du développement définis plus haut : *l'engagement politique réel*, *la coordination institutionnelle* et *la capacité analytique*<sup>3</sup>. Ainsi donc, les mécanismes de promotion de la cohérence des politiques au service du développement peuvent-ils être répartis, à notre avis, en trois grandes catégories :

- A. les mécanismes relevant de la politique générale et des décisions politiques ;
- B. les mécanismes institutionnels et administratifs ;
- C. les mécanismes relevant de la capacité d'analyse et de conseil.

### A. Politique générale et décisions politiques

Au niveau de la politique générale et des décisions politiques, la première étape consiste à reconnaître que les objectifs de développement, et notamment les Objectifs du millénaire pour le développement, ne sont pas du ressort exclusif de la coopération au développement, mais qu'ils relèvent de l'action publique de manière plus générale. Toute politique proposée devrait être analysée à la lumière de ce contexte élargi, afin d'éviter dès le départ les écueils inhérents au cloisonnement des interventions. Cette démarche exige des gouvernements l'instauration d'une culture de dialogue et de collaboration entre les différentes instances politiques et administratives nationales.

La deuxième étape est la mise en place d'une politique de développement bien étayée et dotée d'une certaine autonomie institutionnelle et stratégique. La coopération au développement devrait fixer son propre programme qui influencerait ensuite la conception et la mise en œuvre d'autres actions publiques. Paradoxalement, l'établissement d'une cohérence des politiques au service du développement passe par l'élaboration d'une politique d'aide clairement définie, consolidée et spécifique. Faute de cette spécificité, la cohérence ne sera

---

3. L'annexe 2, qui récapitule les *pratiques porteuses* en matière de renforcement de la cohérence des politiques au service du développement, montre à quel point cette approche correspond à l'analyse de McLean Hilker.

atteinte qu'au détriment de l'identité de l'aide, la coopération cédant la première place à d'autres objectifs, et plus particulièrement à ceux qui sont liés aux intérêts du pays donateur, comme le montre l'exemple du Canada (Pratt, 1999).

Le renforcement de la cohérence exige également que les objectifs de l'aide au développement se retrouvent dans d'autres politiques publiques. Face au large éventail des missions gouvernementales, seule une approche progressive peut permettre d'atteindre ce résultat. Il ne s'agit pas d'une question technique ou administrative, mais d'une question essentiellement politique. La cohérence ne peut exister qu'à condition que les tâches du gouvernement, aussi souhaitables qu'elles puissent toutes être, fassent l'objet d'une pondération et d'un classement par ordre de priorité. Étant donné que toute société se caractérise par une grande diversité d'intérêts, une telle démarche n'est possible que s'il existe un véritable engagement politique au plus haut niveau, et pas uniquement au niveau du ministère compétent.

### **B. Institutions publiques et administration**

En ce qui concerne les institutions et l'administration, des mécanismes adéquats sont requis pour orienter le comportement de différentes instances décisionnelles relativement autonomes en matière de gestion publique. Beaucoup de ces instances fonctionnent selon leurs propres motivations et domaines de compétence. Ainsi, par exemple, la politique économique, la politique intérieure et la politique étrangère sont-elles menées de manière relativement indépendante l'une de l'autre. La quête de cohérence devrait contribuer à supprimer le cloisonnement entre des secteurs qui décident et exécutent actuellement leurs stratégies sans concertation mutuelle.

Il convient de trouver des voies et des moyens en vue d'encourager l'inclusion des objectifs de développement aux stades de la conception et de la mise en œuvre des différentes politiques publiques, et d'assurer la coordination entre les départements ministériels pour faciliter la prise de décisions. Il s'agira, dans certains cas, de mécanismes formels de coordination ou de dialogue (conseils de coopération et comités interministériels, par exemple) ; dans d'autres, il s'agira de mécanismes informels et non institutionnels de consultation, de dialogue ou d'intercession visant à favoriser un comportement cohérent de la part des divers agents, y compris des intervenants non gouvernementaux et privés. Des mécanismes de ce type sont indispensables pour concrétiser le besoin de cohérence sous la forme d'une déclaration d'intention et d'orientations pour les décideurs et l'administration publique.

### **C. Capacité d'analyse et de conseil**

La capacité de mesurer les effets des politiques doit sous-tendre les deux éléments ci-dessus ; autrement dit, la capacité de recenser, de documenter et de partager des dossiers spécifiques en matière de cohérence, et de proposer des alternatives au niveau de la prise de décisions. Cette capacité d'analyse et de conseil – y compris un investissement suffisant en recherche axée sur les politiques, la systématisation des expériences des parties prenantes et la réalisation d'études concernant les effets des régimes internationaux adoptés – fournit des éléments de preuve et de contenu qui permettent d'étayer les engagements et les décisions politiques. Il convient de ne pas sous-estimer le rôle que peuvent assumer, dans ce contexte tout spécialement, les acteurs non gouvernementaux et le secteur privé.

Les gouvernements des pays de l'OCDE se préoccupent des deux premiers types de cohérence décrits plus haut : la cohérence interne (type 1) et la cohérence intra-gouvernementale (type 2). Le passage aux échelons supérieurs de l'échelle de cohérence, en l'occurrence la cohérence intergouvernementale (3), multilatérale (4) et entre donateurs et bénéficiaires (5),

implique d'aborder d'autres problématiques nécessitant la création, sous une forme ou une autre, d'un forum international pour définir les options stratégiques, fixer des objectifs communs et établir des feuilles de route. La Déclaration du millénaire et le régime de l'OMC illustrent cette démarche. Il convient néanmoins, pour que les politiques décidées au plan international soient bénéfiques aux pays en développement et en valorisent le potentiel, que ces pays aient la possibilité de participer eux aussi, à part entière et en toute connaissance de cause, à ces forums internationaux.

La nature particulièrement complexe et technique de la plupart des débats fait cependant que les pays en développement devraient, le plus souvent, consentir des investissements beaucoup plus importants en capacités humaines pour pouvoir y participer efficacement. Aussi, en ce qui concerne les niveaux supérieurs de cohérence, *le renforcement des capacités techniques et de défense de leurs intérêts* apparaît-il déterminant pour les pays en développement, afin qu'ils puissent prendre une part active et indépendante aux débats sur des sujets tels que les accords sur le commerce international, la nouvelle ingénierie financière et les cadres d'action multilatéraux.

Atteindre les échelons supérieurs de la cohérence des politiques au service du développement exige donc l'institution de mécanismes de coordination et d'harmonisation au plan international. Leur mise en place risque d'être difficile, mais elle est indispensable à l'instauration d'une cohérence globale durable au service du développement. La Déclaration du millénaire est une première étape importante à cet égard. Des mécanismes à caractère davantage opérationnel existent également, tels que le *Cadre de développement global* proposé par le président de la Banque mondiale, M. Wolfensohn, et les *Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté*, désormais reconnus par la plupart des bailleurs de fonds comme un outil de cohérence. Il convient encore de citer ici les *approches sectorielles* et le soutien budgétaire direct aux pays en développement.

Il existe également plusieurs instruments de financement en faveur de la cohérence, dont les fonds globaux d'affectation spéciale (Fonds mondial de lutte contre le VIH/sida, le paludisme et la tuberculose, et Initiative de mise en œuvre accélérée – Fast Track – dans le domaine de l'éducation, par exemple), les fonds communs de type *common pools* décrit par Kanbur, Sandler et Morrison (1999), et les fonds communs de type *basket funds* utilisés dans de nombreux pays. Tous visent à promouvoir la coordination des donateurs et la gestion de l'aide par le bénéficiaire, tout en jetant les bases d'une cohérence des politiques au travers de cadres contraignants pour les bailleurs de fonds au plan de la planification et de l'action.

## **2.7 Évaluation des mécanismes institutionnels de promotion de la cohérence des politiques au service du développement utilisés dans l'UE**

La présente étude exploratoire est, par définition, préparatoire puisqu'elle vise à jeter les bases d'une évaluation ultérieure de l'efficacité des mécanismes institutionnels utilisés dans l'UE pour renforcer la cohérence des politiques au service du développement. Elle s'intéresse, à cette fin, aux mécanismes mis en place au niveau des États membres et au niveau des institutions communautaires. Le cadre défini par la *task force* de l'EUHOE précise que les évaluations doivent remplir les critères de *pertinence par rapport aux préoccupations du moment*, de *valeur ajoutée en termes de connaissances* et de *faisabilité pratique*.

En ce qui concerne la pertinence et les enseignements à l'intention des décideurs, la présente évaluation se focalise en priorité sur les mécanismes explicitement mis en place pour renforcer la cohérence des politiques en faveur du développement ; autrement dit, ceux qui peuvent être clairement identifiés comme tels en raison de leur(s) objectif(s) déclaré(s), des parties prenantes concernées, du contexte institutionnel et des résultats escomptés. L'évaluation couvre à la fois des mécanismes spécifiques et des mécanismes à vocation plus large, pour autant que leur mission fasse explicitement référence à la cohérence des politiques en faveur du développement. Étant donné, en outre, *les débats en cours au sein de l'UE concernant l'efficacité de l'aide et la cohérence des politiques au service du développement*, la volonté de pertinence commande de se concentrer sur les mécanismes de promotion de la cohérence interne et intra-gouvernementale (au niveau du donateur) ; en d'autres termes, des mécanismes visant à la cohérence à l'intérieur du domaine de la politique de développement ou entre les différents domaines de la politique extérieure et intérieure d'un seul et même gouvernement (voir chapitre 2.5 *Les différents types de cohérence des politiques au service du développement*).

Dans le droit fil de ce qui précède, le premier défi à relever par notre étude réside dans le recensement de tous les mécanismes pertinents actuellement utilisés dans l'UE pour renforcer la *cohérence interne* (type 1) et la *cohérence intra-gouvernementale* (type 2), surtout lorsque la première s'inscrit également dans une volonté d'assurer la seconde. Les types 4 (*cohérence multilatérale*) et 5 (*cohérence donateur-bénéficiaire*) sont couverts par d'autres études d'évaluation de la *task force* de l'EUHES. Les capacités des pays en développement de participer aux forums internationaux et de préparer, de négocier et de défendre leurs positions ne sont donc pas abordées dans la présente étude<sup>4</sup>.

En ce qui concerne la *cohérence intergouvernementale* (type 3), notre étude s'intéresse aux mécanismes en vigueur dans l'UE pour assurer la cohérence entre les différents États membres, de même qu'entre les États membres et la Commission. Les institutions européennes jouent, à cet égard, des rôles divers. La Commission européenne est avant tout un important bailleur de fonds auquel s'appliquent les types de cohérence (1) et (2). Son rôle reste néanmoins limité en ce qui concerne la cohérence intergouvernementale entre les États membres. La « compétence partagée » entre les États membres et la Commission en matière de développement confère ce rôle au Conseil, au Parlement européen et au Collège des commissaires<sup>5</sup>. Notre étude couvre les mécanismes spécifiquement mis en place par ces instances communautaires pour renforcer la cohérence des politiques au service du développement, mais elle ne s'étend cependant pas à l'évaluation des décisions politiques qu'elles prennent dans ce domaine. Cette première étude exploratoire laisse également de côté les mécanismes mis en place à des niveaux intergouvernementaux plus larges encore, tels que celui du CAD de l'OCDE et d'autres agences multilatérales.

---

4. Les présidences de l'UE couvrant la période 2004–2006 coordonnent leurs programmes en vue notamment d'améliorer la cohérence des politiques communautaires. L'Union européenne multiplie par ailleurs ses efforts en vue d'une plus grande participation des acteurs étatiques et non étatiques des pays en développement, y compris de leurs parlements, au renforcement de la cohérence des politiques au service du développement. Ces efforts ne sont pas décrits ici.

5. Voir, par exemple, le Conseil « Relations extérieures » du 24 mai 2005 et ses conclusions concernant l'accélération de la réalisation des Objectifs de développement du millénaire.

Compte tenu des considérations énoncées ci-dessus, la présente étude exploratoire répartit les mécanismes recensés dans l'UE en trois groupes :

- *Mécanismes relevant de la politique générale et des décisions politiques.* Ce premier groupe comprend les mécanismes qui opèrent au niveau national ou au niveau de la Commission européenne. Il inclut les actes officiels, les déclarations de politique générale et les initiatives visant à promouvoir la cohérence des politiques au service du développement concernant plusieurs départements et ministères<sup>6</sup>.
- *Mécanismes institutionnels et administratifs.* Ce groupe inclut les mécanismes de coordination institués au sein du département chargé du développement ou entre celui-ci et d'autres départements. Ces mécanismes contribuent à des degrés divers à la cohérence des politiques ; leur mandat peut avoir une vocation générique ou porter sur un aspect particulier de la cohérence.
- *Mécanismes d'analyse et de conseil.* Ce troisième groupe réunit les mécanismes fondés sur le savoir qui contribuent au recensement, à la documentation et à l'évaluation de la cohérence dans les dossiers pertinents. Ces mécanismes peuvent avoir pour mission d'analyser les liens entre le développement et d'autres secteurs, de fournir des conseils et des éléments d'information aux décideurs, de contrôler les mécanismes en place, ou d'évaluer l'avancement et l'impact de la mise en œuvre des politiques. La deuxième annexe de notre étude, adaptée de l'analyse de McLean Hilker, illustre différents types de pratiques porteuses à chacun de ces niveaux.

L'étude qui va suivre identifie les mécanismes explicitement mis en place par les États membres ou les institutions de l'UE pour promouvoir la cohérence des politiques au service du développement, tout en ayant éventuellement d'autres finalités. Il peut s'agir notamment de mécanismes qui, principalement destinés à promouvoir une gouvernance efficace, traitent nécessairement de questions de cohérence. L'étude se penche sur les mécanismes formels et informels, tacites et souvent moins connus, et elle décrit brièvement, dans la mesure du possible, leur fonctionnement dans un contexte de politique spécifique.

---

6. Une liste de documents de politique publiés par chacun des États membres, y compris tous ceux qui sont cités dans notre étude, est fournie à l'annexe 3.



# Mécanismes actuellement en place dans l'UE

# 3

---

## 3.1 Introduction

La troisième partie de notre étude présente les informations rassemblées à propos des mécanismes instaurés par les États membres et les institutions européennes pour renforcer la cohérence des politiques au service du développement. Certains ont été mis en place uniquement dans ce but, tandis que d'autres remplissent également d'autres fonctions. Conformément à notre méthodologie, les informations sont tirées de notre analyse de sources secondaires, consultées sur Internet dans la plupart des cas, et de nos entretiens avec des responsables clés. Étant donné le caractère particulièrement diffus des données disponibles, il convient de considérer le présent rapport comme un travail en cours.

Notre étude documentaire et nos consultations confirment que seuls les mécanismes formellement mis en place et explicitement utilisés pour assurer la cohérence des politiques en faveur du développement peuvent être valablement analysés dans le cadre d'une étude aussi concise et focalisée que la nôtre. Une étude beaucoup plus approfondie serait nécessaire à la recherche et à la description précise de mécanismes secondaires et informels susceptibles de contribuer, intentionnellement ou non, au renforcement de la cohérence des politiques en faveur du développement. Nous nous sommes donc limités ici aux mécanismes effectivement opérationnels dont le mandat fait explicitement référence à la cohérence de ces politiques. Il ne faudrait pas en conclure que seules les « bonnes pratiques » ont été prises en compte. Il n'existe d'ailleurs pas encore de « bonnes pratiques » en matière de promotion de la cohérence en faveur du développement, l'expérience et les éléments probants acquis à ce jour ne permettant pas encore d'établir si telle pratique est meilleure que telle autre.

Les pratiques présentées ci-après peuvent donc être qualifiées d'« intentionnelles » ou de « déclarées », dans la mesure où elles ont été conçues et mises en œuvre dans le but explicite de renforcer la cohérence par opposition à celles qui n'ont aucunement cet objectif. La future évaluation appréciera l'efficacité de ces premières pratiques.

## 3.2 Grande diversité des contextes institutionnels

L'architecture institutionnelle des relations extérieures et de la coopération au développement des 25 États membres et des institutions de l'UE est décrite à l'annexe 1. La diversité en est assurément la caractéristique la plus frappante, reflétant la diversité même de l'Europe et de ses composantes historiques et culturelles. Il en résulte une grande variété

de cadres institutionnels, lesquels influencent directement, à leur tour, le type de gouvernement mis en place et le poids de chaque institution dans le débat sur la cohérence. Ainsi, par exemple, si certains pays ont traditionnellement un parlement doté de larges pouvoirs d'enquête et de contrôle sur les activités du gouvernement (Royaume-Uni), d'autres confient davantage la direction des débats à l'exécutif (France). Les cultures administratives varient considérablement, elles aussi, d'un pays à l'autre et les solutions à des problèmes apparemment analogues peuvent être très différentes, comme en atteste la multitude des mécanismes actuellement utilisés en Europe pour assurer la cohérence en faveur du développement.

Il est donc primordial de souligner que le contexte institutionnel est à ce point propre à chaque pays que toute comparaison, même entre des mécanismes similaires à première vue, s'avère difficile sans analyse approfondie. Seuls quelques éléments généraux peuvent être avancés à titre d'observations préliminaires.

Premièrement, en ce qui concerne les nouveaux États membres, la coopération au développement telle qu'elle est régie par l'acquis communautaire est, le plus souvent, une nouveauté, et la mise en place des structures et des institutions chargées de la politique de développement est tout juste entamée. Une moitié à peine des dix nouveaux États membres dispose déjà d'une politique de coopération au développement. Les budgets alloués au développement représentent entre 0,01 et 0,06 % du RNB ; et seul un nombre restreint de fonctionnaires est affecté à l'exécution des actions dans ce domaine. L'instauration de cadres stratégiques est toujours en cours dans ces pays et la focalisation géographique vise principalement les États voisins. La plupart des derniers arrivés au sein de l'UE ne possèdent qu'une petite unité chargée de la coopération au sein de leur ministère des affaires étrangères et la responsabilité de la mise en œuvre est répartie entre plusieurs ministères de tutelle. L'identification des projets relève plutôt d'un processus ad hoc et la coordination porte exclusivement sur l'examen des propositions. Quatre des dix pays possèdent un organe consultatif à l'appui de leur département de coopération au développement.

Deuxièmement, les architectures institutionnelles de la coopération au développement ont considérablement évolué dans les « anciens » États membres au cours des dix dernières années. Exception faite du Royaume-Uni et de l'Allemagne, la coopération est désormais intégrée au ministère des affaires étrangères, à tout le moins en ce qui concerne les prises de décision et la supervision ; elle est également concentrée, à des degrés divers, entre les mains d'une seule agence officielle. En Italie et au Portugal, la mise en œuvre de la coopération est répartie entre plusieurs agences gouvernementales, tandis que l'on trouve, à l'autre extrême, le Danemark, qui possède une architecture institutionnelle particulièrement compacte et concentrée. L'une des questions auxquelles l'évaluation pourrait utilement répondre serait donc la suivante : « *Quel est le type de structure institutionnelle qui semble avoir l'incidence la plus positive sur la cohérence des politiques au service du développement, et quels sont les types de cohérence des politiques au service du développement les mieux servis ?* »

Les institutions de l'Union européenne se sont dotées, pour leur part, d'une architecture institutionnelle de coopération au développement qui leur est tout à fait particulière. La responsabilité est partagée entre la Commission européenne et les États membres. Au sein de la Commission, la coopération au développement est intégrée aux relations extérieures, et les États membres conservent une influence considérable au travers du Fonds européen de développement (FED). S'inspirant de dispositions qui figurent dans le projet de traité constitutionnel, plusieurs initiatives nouvelles en rapport avec la cohérence des politiques au service du développement ont été lancées au sein de la Commission, tant sur le plan des grandes orientations que sur celui de la mise en œuvre. Le contexte politique et institutionnel

dans lequel opère la Commission est tellement spécifique qu'il est difficile de le rapprocher de celui des États membres. Nous l'examinerons donc de manière distincte.

### 3.3 **Approches différentes de la promotion de la cohérence des politiques au service du développement selon les acteurs**

Le tableau 1 récapitule les mécanismes de promotion de la cohérence des politiques au service du développement recensés dans les États membres et au niveau des institutions communautaires. Afin de mieux les situer dans le contexte de l'UE, nous avons établi quatre catégories d'acteurs en fonction des approches qu'ils ont adoptées dans ce domaine.

I. *Les acteurs qui ne font pas de référence apparente à la cohérence des politiques au service du développement dans leurs déclarations de politique et qui semblent ne pas disposer de mécanismes intentionnellement axés sur sa promotion.* Chypre, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte et la Slovénie appartiennent à ce groupe. Si certains nouveaux États membres de cette liste utilisent le terme de « cohérence », c'est uniquement en référence à la compatibilité des politiques avec leurs propres intérêts nationaux, tels qu'exprimés dans leur politique extérieure.

II. *Les acteurs ayant pris des initiatives ou fait des déclarations de politique générale visant à promouvoir la cohérence des politiques au service du développement, mais qui ne semblent pas (encore) utiliser de mécanisme institutionnel ou administratif particulier à cette fin, même si certains d'entre eux y travaillent.* L'Autriche, la Belgique, l'Espagne, l'Estonie, la France, la Grèce, l'Italie, la Pologne, le Portugal, la République tchèque et la République slovaque relèvent de cette catégorie. Il s'agit d'un groupe assez hétérogène que l'on pourrait lui-même subdiviser en deux sous-groupes :

- Le premier sous-groupe est constitué de l'Estonie, de la Pologne et de la République slovaque. Ces pays se préoccupent d'une cohérence entre les intérêts du développement et ceux de leur propre politique étrangère, mais l'intérêt perçu des pays partenaires ne semble pas encore servir d'étalon pour mesurer la performance dans ce domaine.
- Le second sous-groupe comprend l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie et le Portugal. Ces pays ont pris des engagements très clairs à l'égard de la cohérence des politiques au service du développement, mais ils ne les ont pas encore totalement concrétisés. La Belgique et le Portugal ont mis en place des mécanismes susceptibles de favoriser la cohérence des politiques au service du développement, mais les différents forums concernés ne tiennent apparemment pas de réunions régulières et les programmes d'action semblent, à ce jour, manquer de véritable finalité. Cette situation trouve peut-être son origine dans les particularités du contexte institutionnel (autrement dit, dans l'historique et la structure administrative de la coopération au développement de ces pays). L'Espagne a récemment lancé de nouvelles initiatives destinées à promouvoir la cohérence des politiques en faveur du développement, mais toute la question est de savoir de quelle manière elles seront mises en œuvre. Les déclarations de politique faites par les pays de ce sous-groupe parlent principalement de cohérence intragouvernementale (type 2), c'est-à-dire de cohérence entre la politique de développement et d'autres sphères de la politique nationale. En ce qui concerne la France, ce sont les initiatives présidentielles qui apparaissent comme le principal moteur des actions en faveur de la cohérence des politiques. Des mécanismes formels y ont été instaurés en vue de promouvoir le dialogue et la coordination. Sans être explicitement axés sur le renforcement de la cohérence, ces mécanismes pourraient remplir une fonction dans ce sens.

III. *Les acteurs qui conjuguent un engagement de politique générale et des mécanismes institutionnels ou administratifs conçus et mis en œuvre pour favoriser la cohérence des politiques en faveur du développement.* L'Allemagne, le Danemark, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède appartiennent à cette catégorie. Il s'agit du seul groupe dans lequel des mécanismes administratifs ont été spécifiquement et explicitement instaurés et où un véritable engagement est observé. La Suède se distingue toutefois par une absence de mécanismes administratifs ; cette cohérence émanera davantage d'une démarche à l'échelle de l'ensemble du gouvernement que de la mise en œuvre de mécanismes administratifs spécifiques. À l'inverse, les Pays-Bas ont fait appel à une unité spécialement chargée de la cohérence, tandis que le Royaume-Uni et l'Irlande encouragent principalement la cohérence des politiques au service du développement au travers de groupes de travail interministériels. Conformément aux traités européens et aux accords multilatéraux, référence est également faite à la cohérence du troisième type (intergouvernementale).

IV. *Les institutions européennes qui sont engagées à veiller à la cohérence des politiques au service du développement en vertu du traité de Maastricht et, plus récemment, du projet de traité constitutionnel.* Plusieurs accords de partenariats de l'UE font également référence à la cohérence, et tout un ensemble de mécanismes à vocation générale ou spécifique sont en place pour favoriser la cohérence des politiques dans une perspective de développement. L'architecture institutionnelle européenne de promotion de la cohérence des politiques au service du développement se rapproche donc fortement de celle qui est décrite concernant la catégorie III ci-dessus.

### 3.4 Description plus détaillée de ces approches

Cette section propose un examen plus détaillé de nos quatre catégories, à l'intérieur desquelles les pays sont classés par ordre alphabétique.

#### 3.4.1. Pas de référence à la cohérence des politiques au service du développement

La première catégorie regroupe les acteurs qui ne font aucune référence à la cohérence des politiques au service du développement, telle que définie dans la présente étude, dans les déclarations pertinentes de politique générale, et qui ne semblent pas s'être dotés de mécanismes spécifiquement et intentionnellement destinés à la promouvoir. Notre étude a constaté cette absence de référence à la cohérence des politiques au service du développement, telle qu'elle a été définie ici, dans six pays : Chypre, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte et la Slovaquie.

#### 3.4.2. Initiatives ou déclarations de politique explicites

Notre deuxième catégorie regroupe les acteurs ayant fait des déclarations de politique générale ou lancé des initiatives explicitement axées sur la promotion de la cohérence des politiques au service du développement, mais qui ne semblent pas encore utiliser (à ce jour) de mécanismes institutionnels ou administratifs particuliers à cette fin, même si certains d'entre eux procèdent actuellement à la mise en place de mécanismes de ce type. Cette catégorie peut être divisée à son tour, comme nous l'avons indiqué plus haut, en deux sous-groupes.

Le *premier sous-groupe* est constitué de pays qui mettent l'accent sur la cohérence entre les intérêts du développement et ceux de la politique étrangère du pays donateur. Quatre États membres correspondent à cette description : l'Estonie, la Pologne, la République slovaque et la République tchèque.

#### *Estonie*

L'Estonie a adopté en 1999 (et révisé en 2003) un ensemble de principes de coopération pour le développement qui préconisent une approche holistique. Autrement dit, toutes les politiques susceptibles d'avoir des répercussions sur la situation des pays en développement doivent être considérées ensemble. Notre étude n'a pourtant décelé aucun mécanisme destiné à promouvoir ou à contrôler l'application de ces principes.

#### *Pologne*

La *Stratégie de coopération au développement* de la Pologne fait référence à une « approche globale » des questions de coopération et à une « recherche de cohérence » entre les politiques de développement et d'autres domaines. La cohérence n'est donc pas présentée comme un objectif, mais plutôt comme un facteur d'influence. La coopération au développement vise pourtant, en termes d'objectifs, à servir « les buts fondamentaux de la politique extérieure de la Pologne ». Ceux-ci sont cependant internes, et non dictés par le développement. On ne peut donc pas dire qu'il existe des mécanismes stimulant la cohérence des politiques au service du développement.

#### *République slovaque*

La *Stratégie à moyen terme de l'aide publique au développement (2003–2008)* de la République slovaque stipule que les actions de développement doivent être compatibles avec la politique étrangère. Comme dans le cas de la Pologne, on ne peut considérer qu'il s'agit d'une « cohérence des politiques au service du développement », telle que définie dans notre étude, parce qu'elle ne s'écarte pas de la perception des intérêts du partenaire donateur. La *Commission interministérielle pour la coordination de l'aide et de la coopération au développement* de la République slovaque ne peut, dans cette logique, être assimilée à un mécanisme de cohérence des politiques au service du développement.

#### *République tchèque*

La République tchèque a réaménagé sa politique extérieure et son architecture institutionnelle dans la perspective de son adhésion à l'UE. Sa *Vision du programme d'aide extérieure pour 2002–2007* désigne la lutte contre la pauvreté comme premier objectif de l'aide extérieure, en synergie avec les efforts déployés par la communauté internationale. Le document préconise une « approche pluridimensionnelle » tenant compte des facteurs économiques, sociaux et environnementaux. Le ministère tchèque des affaires étrangères coordonne l'aide au développement en convoquant régulièrement des réunions auxquelles participent les représentants des différents départements impliqués dans les projets d'assistance.

Il existe un organe consultatif principal au sein du ministère, en l'occurrence le *Centre de développement*, institution spécialisée assurant plusieurs fonctions d'appui : coopération avec les départements et institutions concernés par l'exécution de projets relevant de l'aide extérieure, coordination des travaux d'autres institutions gouvernementales et non gouvernementales, et supervision de la recherche liée à l'aide extérieure. Les activités du Centre sont placées sous la direction de la *Commission de travail interministérielle*, constituée de

représentants des différents départements. La promotion de la cohérence au service du développement n'est pas définie en toutes lettres comme l'un des objectifs de la République tchèque ; elle semble plutôt perçue comme une compatibilité des actions de développement avec les objectifs de la politique extérieure et avec d'autres intérêts liés aux échanges commerciaux.

Le *second sous-groupe* de cette catégorie comprend des pays qui ont pris des engagements clairs envers la cohérence des politiques au service du développement, mais qui ne les ont pas encore totalement concrétisés. Sept pays forment ce groupe : l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie et le Portugal.

#### *Autriche*

L'Autriche a inclus une clause de cohérence dans sa *Loi fédérale sur la coopération au développement*, qui oblige les agents du gouvernement à tenir compte des objectifs et des principes de la politique de développement lors du processus d'élaboration d'autres politiques. Aucun mécanisme n'est cependant prévu pour promouvoir ou assurer le suivi de cette clause. Les *plans triennaux* (renouvelés chaque année), largement déterminés par le conseil consultatif sur la coopération pour le développement, comprennent un chapitre sur la cohérence des politiques au service du développement et constituent un point de départ utile pour la poursuite des travaux dans ce domaine.

#### *Belgique*

Les *Lignes générales de la politique de coopération au développement* (2004) ont, parmi leurs objectifs, une meilleure cohérence entre les actions de développement et les actions de diplomatie préventive et de prévention des conflits (ministère des affaires étrangères), entre la politique de développement et la problématique de la dette (ministère des finances), et entre le développement et le maintien de la paix (ministère de la défense). Le Conseil des ministres avait décidé de créer en 2000 un groupe de travail interministériel, mais il n'a jamais vu le jour.

Le *Comité interdépartemental pour l'Afrique centrale* se réunit chaque semaine depuis plusieurs années sous la direction du ministère des affaires étrangères. La coopération au développement et la défense en sont membres permanents et représentés au niveau politique (cabinet) et au niveau administratif. D'autres ministères (finances, affaires intérieures ou justice, par exemple) ou le cabinet du Premier ministre participent aux réunions en fonction des points qui figurent à l'ordre du jour. Ces réunions sont avant tout un forum d'échange d'informations. Bien qu'elles puissent favoriser la coordination des activités, elles ne peuvent être considérées comme un mécanisme de promotion des politiques dans une perspective de développement. En raison de leur approche à court terme (les réunions étant hebdomadaires), les discussions portent davantage sur des éléments factuels que sur des orientations stratégiques.

La Belgique recherche également, à l'intérieur même du secteur du développement, davantage de cohérence dans sa coopération indirecte, bilatérale et multilatérale, et a exprimé son intention d'instaurer un mécanisme de consultation en vue de renforcer la cohérence entre la politique et les opérations. La coopération au développement est une matière fédéralisée, ce qui signifie que les gouvernements régionaux ont, comme le gouvernement national, leur politique de développement. Aucun dialogue n'a encore été instauré pour favoriser la cohérence entre ces différents niveaux gouvernementaux.

### Espagne

La *Loi sur la coopération internationale pour le développement* de 1998 contient un article intitulé *Le principe de la cohérence* ; la cohérence figure également dans le nouveau *Plan directeur de la coopération espagnole pour la période 2005–2008*, adopté en février 2005. Ce plan est le fruit d'un processus de concertation avec de multiples acteurs, qui ont participé à sa rédaction au travers d'ateliers sur le thème de la cohérence des politiques au service du développement. Le huitième chapitre du nouveau plan directeur est consacré à la qualité de l'aide et à la cohérence des politiques. Un groupe informel a été créé en vue de préparer ce chapitre et de proposer des initiatives en matière de cohérence des politiques ; il est composé de représentants des trois secrétariats d'État les plus concernés : le secrétariat d'État à la coopération internationale (ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale), le secrétariat d'État à l'économie (département du Trésor) et le secrétariat d'État au tourisme et au commerce (département de l'industrie, du commerce et du tourisme).

L'Espagne s'est dotée de deux mécanismes de coordination supplémentaires : la *Commission interministérielle de la coopération internationale* (CICI) et la *Commission interrégionale de la coopération pour le développement*. La CICI est un organe technique qui coordonne les activités menées dans le domaine de la coopération au développement par les différents départements relevant de l'administration centrale. La commission interrégionale offre, pour sa part, un cadre de consultation, de coordination et de coopération aux différents organismes publics participant à la politique de coopération au développement. Les deux commissions contribuent à la rédaction et à l'approbation des plans annuels de coopération internationale. Le cycle de programmation de la coopération au développement prévoit, en outre, la participation des différents départements compétents en matière d'aide au développement à l'élaboration des plans par pays et des stratégies sectorielles inhérentes à la coopération espagnole.

Le *Conseil de la coopération pour le développement* est un organe consultatif auquel participent différents départements officiels, mais également plusieurs autres intervenants du système d'aide (y compris des personnes et des organisations de la société civile). Le suivi de la cohérence de la politique nationale de développement figure parmi les nouveaux objectifs du conseil, qui a été chargé, en décembre 2004, de rédiger un rapport annuel sur la cohérence des politiques au service du développement à présenter au Parlement espagnol.

L'Espagne progresse donc et ses avancées méritent d'être soulignées. Les initiatives de ce pays sont toutefois trop récentes pour se prêter à une évaluation visant à tirer les enseignements de l'expérience.

### France

La France « n'a pas explicitement entériné, sous forme d'énoncé politique, sa volonté de faire de la cohérence des politiques au service du développement un des objectifs du gouvernement » (CAD de l'OCDE, *Examens par les pairs*, 2004, p. 54). Depuis 1998, toutefois, elle s'attache, au travers d'un processus de réforme du cadre institutionnel de sa coopération au développement, à mettre en place des mécanismes pouvant servir, si nécessaire, à la cohérence des politiques au service du développement<sup>7</sup>. Il est intéressant de noter que la

7. Selon l'OCDE, la création d'une mission interministérielle APD offre une occasion unique de consolider les objectifs de la coopération française et son processus de programmation grâce à la restructuration budgétaire et à la préparation d'un document de politique transversale.

France semble s'être beaucoup plus focalisée sur la cohérence *interne* (type 1) entre les différents gestionnaires de l'APD française, en créant notamment tout un ensemble de mécanismes à cet effet.

Le premier de ces mécanismes est le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), groupe de travail qui se réunit une fois par an au moins. Présidé par le Premier ministre, il comprend tous les ministres qui participent à la coopération internationale et un représentant du Président. Le ministère des affaires étrangères (MAE) et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (Minefi) en assurent, sous la direction du MAE, le secrétariat conjoint. Le comité a pour mission de définir la stratégie générale de coopération, de sélectionner les zones géographiques prioritaires et de procéder à l'évaluation des actions et des instruments. Les décisions prises par le CICID lors de ses deux dernières réunions ont considérablement renforcé et concrétisé les possibilités de coordination des intervenants français en matière de coopération au développement, et d'accroître la cohérence de leurs actions respectives<sup>8</sup>.

Le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE – anciennement SGCI) est un autre comité de haut niveau dont le mandat vise explicitement la cohérence des politiques. Créé à l'issue de la Deuxième Guerre mondiale, en 1948, et placé sous l'autorité directe du Premier ministre, il est chargé de coordonner la position française sur les sujets européens et dans le cadre de l'OCDE. Il peut donc être considéré comme le garant de la cohérence et de l'unité des positions que la France exprime au sein de l'UE et du groupe des nations industrialisées. Sa mission s'étend à tous les domaines de compétence européenne prévus par le traité sur l'Union européenne, à l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), qui relève exclusivement du MAE. Le SGAE organise des groupes de travail entre les ministères compétents à propos de dossiers spécifiques. Les questions de développement ne bénéficient pas d'une attention plus grande que n'importe quel autre sujet.

Le Haut Conseil de la coopération internationale (HCCI) a été institué en 1999 dans le cadre de la réforme française, et légèrement modifié en 2002. Il a pour objectif de favoriser le dialogue entre les acteurs publics et privés, et de sensibiliser l'opinion publique aux enjeux de la coopération. Il adresse des avis au Premier ministre sur les sept thèmes de son programme de travail. Ses membres comprennent notamment des représentants d'organisations de la société civile et des collectivités locales. Le HCCI s'appuie sur d'autres mécanismes conçus pour orienter le dialogue avec la société civile (une commission de la coopération au développement et une commission nationale de la coopération décentralisée, par exemple), dont les préoccupations sont davantage opérationnelles.

---

8. Quatre mesures sont particulièrement importantes : 1. Le secrétariat conjoint existant a été renforcé et transformé en organe permanent ; il se réunit une fois par mois environ pour préparer les décisions du CICID. 2. Une conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP) a été instituée en vue de coordonner l'action des différents ministères en matière de coopération au développement, de valider les documents (ceux figurant aux points 3 et 4 ci-après, par exemple) et d'élaborer un programme indicatif pour l'APD française. La COSP a tenu sa première réunion en novembre 2004. 3. Une mission interministérielle « Aide publique au développement » a été créée ; elle regroupe les programmes financés par le MAE et le Minefi, et elle prépare un document de politique transversale consacré à la politique française de développement, qui sera présenté à l'Assemblée nationale conjointement au projet de loi de finances annuel, afin de donner un aperçu global de l'APD française. La mission est dirigée par le ministre de la coopération, responsable de la communication et de la mise en œuvre des politiques. 4. Sept stratégies sectorielles et documents cadres de partenariats bilatéraux ont été adoptés. Ces documents définissent les orientations et les priorités de la coopération française avec les pays partenaires à l'intention de tous les acteurs publics français.

L'Agence française de développement (AFD) exerce, elle aussi, son activité dans le domaine de l'aide extérieure. Son conseil de surveillance comprend des représentants du Minefi, du MAE et du secrétariat d'État à l'outre-mer, des membres de l'Assemblée nationale, des personnes désignées en raison de leur expertise et des membres du personnel de l'AFD. L'agence ne semble cependant pas avoir de rôle spécifique en matière de cohérence.

Enfin, l'initiative « coton » de la France a été citée comme un domaine d'action dans lequel ce pays participe intensivement à la promotion de la cohérence<sup>9</sup>.

### Grèce

Dans son *Plan d'action de l'Aide hellénique* (2004), la Grèce tente d'assurer la cohérence et la complémentarité avec d'autres donateurs et à l'intérieur même de son propre système de développement. Sa *Commission interministérielle pour la coordination des relations économiques internationales* est coprésidée par les ministres des affaires étrangères et de l'économie nationale. Elle comprend également les ministres du développement, des finances, de la marine marchande et des transports et communications. Cette commission n'est cependant pas une structure opérationnelle assurant la coordination et la cohérence, en raison notamment de la faible fréquence de ses réunions et de son approche des questions examinées.

Tout au long du premier programme quinquennal de la Grèce en matière de coopération au développement (1997–2001), les représentants des ministères et agences d'exécution se sont rencontrés dans le cadre du *Comité de suivi et de pilotage*, instance décisionnelle officielle chargée de veiller à ce que tous les projets et programmes approuvés s'inscrivent dans le champ géographique et sectoriel des politiques et des priorités de développement fixées au plan bilatéral. Le comité gère également les versements provenant du budget de l'aide bilatérale, y compris la réaffectation des fonds dans l'ensemble des activités et agences.

La Direction générale chargée de la coopération internationale pour le développement, connue sous le nom de « l'Aide hellénique », convoque régulièrement des réunions interministérielles ad hoc à haut niveau sur des thèmes divers (environnement, eau ou pauvreté, par exemple), dans un souci d'amélioration de la coordination, de la cohésion et de la programmation. Ces réunions accordent une attention particulière aux analyses sectorielles préparées par le CAD, l'UE et d'autres organismes multilatéraux. La *Commission consultative nationale sur les organisations non gouvernementales* est chargée, pour sa part, de rechercher des solutions aux problèmes de mise en œuvre à caractère systémique, mais elle n'a pas encore déployé beaucoup d'activité.

### Italie

L'Italie se penche régulièrement sur les questions de cohérence dans le cadre de ses préparatifs à des événements internationaux de grande envergure, mais on ne lui connaît ni déclaration ni document portant spécifiquement sur la cohérence des politiques au service du développement. L'un des seuls documents italiens en matière de politique publique de développement

---

9. Dans le cadre de l'Initiative commerciale pour l'Afrique lancée par le Président français lors du sommet du G-8, en 2003, la France a présenté au Conseil des ministres de l'UE, à la fin de la même année, une proposition réclamant une initiative européenne « filière coton et développement ». La Commission a réagi positivement à cette proposition et elle a annoncé, en 2004, un partenariat entre l'Afrique et l'UE à l'appui du développement du secteur du coton.

concerne la lutte contre la pauvreté. Il s'inspire largement de la doctrine du CAD, mais il est difficile d'établir dans quelle mesure il est réellement appliqué. En ce qui concerne les Objectifs du millénaire pour le développement, des ONG se sont plaintes de ce que le gouvernement italien n'avait adopté aucune stratégie spécifiquement destinée à aider les pays en développement à atteindre les OMD. Il ne semble encore y avoir, en réalité, aucune préoccupation institutionnelle systématique à cet égard.

L'Italie envisage apparemment le concept de cohérence de manières diverses. L'approche dominante est celle de la cohérence intra-institutionnelle (c'est-à-dire au sein du ministère des affaires étrangères), même si certains efforts sont déployés dans le sens d'une « cohérence verticale », à savoir entre l'action de coopération du gouvernement central et celle des administrations décentralisées (régions et municipalités), dans le cadre du « *Sistema Italia* ». De façon plus générale, on constate une absence d'orientations stratégiques dans le système italien, dont l'approche « flexible » consiste apparemment à répondre à des situations de crise et à suivre des initiatives fondées sur des motifs politiques. Le gouvernement italien considère que l'un des principaux freins au renforcement de la cohérence des politiques au service du développement réside dans le fait que de nombreux domaines d'action dépendent de décisions prises dans des enceintes élargies à l'ensemble de l'UE.

L'Italie ne s'est dotée, en outre, d'aucun bureau ni d'aucune unité spécialement chargée d'assurer la cohérence des politiques au service du développement au sein de l'administration italienne. Dans ce domaine, ses dispositions institutionnelles restent assez embryonnaires et visent principalement les discussions très générales sur les politiques dans le cadre du Conseil des ministres et du Comité interministériel de planification économique (CIPE).

Bien que ce comité n'ait aucun mandat particulier d'agir dans ce domaine, c'est au sein du CIPE qu'interviennent les grands débats relatifs à la cohérence des politiques. La coordination entre ministères concernant les politiques qui ont trait aux pays en développement est limitée, même si un certain nombre de ministères se concertent régulièrement sur des questions environnementales. Des spécialistes de l'environnement affectés à l'Unité technique centrale (UTC) ont des contacts réguliers avec leurs collègues d'autres ministères sur des sujets tels que les implications du traité de Kyoto, par exemple. Ces échanges ne semblent toutefois pas aller au-delà d'une coordination de la position italienne dans les enceintes multilatérales.

Le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'économie et des finances ont resserré leurs liens parce qu'ils assurent conjointement l'exécution de certains programmes, mais la démarche ne s'accompagne pas nécessairement de la recherche d'une cohérence accrue des politiques au service du développement. Celle-ci se heurte à un manque généralisé de personnel spécialisé et de capacité analytique, associé à l'absence de volonté politique de réaliser des avancées importantes dans ce sens.

Le parlement et les ONG pourraient éventuellement aborder la question de la cohérence, mais, à ce jour, les débats parlementaires se sont contentés de l'examen de rapports sans s'aventurer sur un terrain plus large<sup>10</sup>. Les ONG italiennes se sont surtout attachées à réclamer une aide plus conséquente et une amélioration de sa gestion. Leur action a d'ailleurs principalement porté sur l'aide humanitaire. La récente campagne de l'ICS *Sbilanciamoci*, plateforme réunissant des acteurs sociétaux divers intéressés par la politique d'aide italienne,

---

10. Le Parlement a échoué à plusieurs reprises dans ses tentatives de réformer la coopération italienne en votant une nouvelle loi, jugée nécessaire par l'ensemble des intéressés et des acteurs sociaux. Aussi fait-il actuellement profil bas en matière de coopération au développement.

fait exception à cet égard. Elle signale une série d'incohérences au niveau des politiques, dont plusieurs avaient été mises en lumière dans l'examen par les pairs que le CAD a consacré au programme de coopération au développement de l'Italie à la fin de 2004. Les incohérences concernaient plus particulièrement l'immigration, les opérations militaires internationales et les intérêts commerciaux. Cette plateforme s'inquiète, de façon générale, de l'utilisation qui pourrait être faite de la coopération au développement pour promouvoir d'autres intérêts de politique étrangère.

### *Portugal*

Le document de stratégie élaboré par le Portugal en 1999 sous le titre *La coopération portugaise à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle* fait référence à la cohérence entre les objectifs de développement et les autres politiques concernant les pays bénéficiaires. Il mentionne la cohérence interne de la politique de coopération et la cohérence entre les secteurs de développement. La *Commission interministérielle de la coopération* (CIC) est le seul mécanisme formellement institué pour promouvoir la coordination et la cohérence des politiques au service du développement. Elle comprend des représentants de tous les ministères et d'autres entités publiques et privées, telles que l'Institut Camões (agence créée par le ministère portugais des affaires étrangères pour gérer les aspects linguistiques et culturels de sa politique extérieure), la Banque du Portugal, l'Association nationale des municipalités, l'Institut de promotion des petites et moyennes entreprises, et l'Institut portugais de la jeunesse, entre autres organismes. La CIC doit tenir deux réunions ordinaires par an, et des réunions extraordinaires peuvent être convoquées à la discrétion de son président, qui est un membre du gouvernement en charge des questions de coopération, généralement le secrétaire d'État aux affaires étrangères et à la coopération.

Les fragilités de la CIC ont conduit à la création en son sein d'un secrétariat permanent destiné à la rendre plus efficace et plus opérationnelle. Sa structure, légère et flexible, est constituée de représentants de tous les ministères et de quelques secrétariats d'État. Le secrétariat a pour mission de suivre la programmation et la mise en œuvre de la politique de coopération pour le développement. Il est officiellement prévu que le secrétariat se réunisse tous les mois, mais ses réunions sont, en réalité, moins fréquentes. Elles sont habituellement convoquées et présidées par le président de l'Institut portugais d'aide au développement (IPAD), qui fournit également un soutien technique et administratif.

Au moment de sa création, le secrétariat était censé jouer le rôle de forum de coordination des politiques et des programmes sectoriels. En réalité, il semble servir davantage de canal d'acheminement des informations des ministères sectoriels vers le ministère des affaires étrangères que de plateforme de débat sur la cohérence des politiques au service du développement. Aucun des mécanismes instaurés au Portugal n'a, en fait, la responsabilité clairement établie de suivre ou de promouvoir ce type de cohérence. Il est donc peu probable que leur évaluation plus approfondie puisse contribuer de manière notable à améliorer la cohérence des politiques au service du développement.

### **3.4.3. Engagement général et mécanismes**

La troisième catégorie regroupe les acteurs qui associent un engagement général envers la cohérence des politiques au service du développement à des mécanismes institutionnels ou administratifs conçus et appliqués à cette fin. Huit pays appartiennent à cette catégorie : l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

### *Allemagne*

L'Allemagne préconise la cohérence et la compatibilité des politiques liées au développement, à la sécurité, à l'agriculture, et au commerce et aux flux financiers internationaux dans la perspective de l'objectif de réduction de la pauvreté. Elle s'attache à les encourager au niveau européen, dans le cadre de l'OCDE et dans d'autres enceintes. À l'appui de son engagement envers les Objectifs du millénaire pour le développement, le ministère fédéral de la coopération économique et du développement (BMZ) a élaboré le *Programme d'action à l'horizon 2015* qui, adopté par le Cabinet en 2001, est devenu un volet important de l'ensemble des politiques gouvernementales. Il s'agit d'un cadre dans lequel s'inscrivent 10 domaines prioritaires et 75 actions concrètes de lutte contre la pauvreté. La mise en œuvre de ces actions est envisagée comme la responsabilité conjointe de l'ensemble du gouvernement, le BMZ jouant un rôle catalyseur, de coordination et de suivi.

La coordination est assurée par des *entretiens réguliers sur la cohérence* au niveau des directions générales, ainsi qu'au travers de diverses autres réunions et de comités interministériels. Le *Programme d'action à l'horizon 2015* exige la compatibilité de toutes les politiques gouvernementales avec l'objectif de réduction de la pauvreté. Il donne pour mission au BMZ d'approcher d'autres départements ministériels à cette fin et de les obliger, s'il y a lieu, à adapter leurs stratégies pour les aligner au plan.

Une unité *Cohérence des politiques* a été mise en place au sein du BMZ (Division 300) pour assurer la mise en œuvre du *Programme d'action à l'horizon 2015*, pour coordonner et suivre les 75 actions, et pour indiquer les points focaux et les contacts concernés dans chacun des départements ministériels. Le programme d'action, et plus particulièrement les *entretiens réguliers sur la cohérence*, font que le BMZ et les autres départements sont désormais bien mieux informés sur la cohérence (et les incohérences). Le BMZ a établi un roulement de priorités pour l'examen, au cours des deux prochaines années, d'un certain nombre d'aspects plus spécifiques de la cohérence.

Le programme confère également une place très importante à la mobilisation du soutien politique et public en faveur de la cohérence au moyen de campagnes de sensibilisation. Le BMZ a institué, dans le même but, un *Forum de dialogue* à haut niveau, qui est opérationnel depuis 2002. Il réunit des représentants de la société civile, des médias et du secteur privé pour faire connaître le *Programme d'action 2015* au grand public, et forger de larges alliances en vue de sa mise en œuvre. Par ailleurs, le BMZ rencontre régulièrement des ONG pour examiner avec elles certains aspects plus particuliers du programme d'action.

### *Danemark*

Le Danemark cherche à assurer la cohérence au travers d'une architecture institutionnelle compacte et concentrée, et de la formulation de politiques intégrées. Sa *Nouvelle politique pour l'Afrique* est une initiative conjointe du ministre des affaires étrangères et du ministre de l'intégration et du développement, qui se fonde sur les plans de développement de pays africains. L'objectif poursuivi est pluridimensionnel : contribuer à une croissance économique durable, favoriser la coopération régionale, aider les pays africains à résoudre les conflits, promouvoir les droits de l'homme, encourager la démocratisation et la bonne gouvernance, améliorer les conditions sociales (au travers de programmes d'éducation, de santé et de lutte contre le VIH/sida en particulier), et multiplier les possibilités offertes aux exportateurs africains de vendre des produits compétitifs sur le marché mondial.

La nouvelle politique se fonde sur une analyse (*An Analytical Overview on Africa*) qui tente d'intégrer les politiques menées dans les domaines du développement, des affaires étrangères,

de la sécurité et du commerce. Au cours du processus d'élaboration de la nouvelle politique, tous les intéressés (que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur des sphères gouvernementales) ont eu l'occasion de prendre part au débat qui sous-tend l'analyse, et qui a duré un mois ; une audition publique consacrée à la politique proposée a eu lieu le 10 décembre 2004. Des commentaires pouvaient également être envoyés par courrier électronique en vue d'être intégrés dans le débat et dans l'analyse finale sur laquelle se fonde la déclaration concernant la nouvelle politique, dont la version définitive doit être soumise au Parlement.

Il serait, de toute évidence, prématuré d'évaluer cette politique au plan des résultats ou de l'impact. Une évaluation pourrait néanmoins établir dans quelle mesure les différents domaines d'action ont été intégrés dans une seule et même politique, dans quelle mesure les différentes parties prenantes ont été impliquées, et dans quelle mesure leur participation a influencé le processus de formulation.

Le seul mécanisme administratif recensé au Danemark dans le cadre de notre étude est le *Département de la politique de développement* au sein du ministère des affaires étrangères. Or la cohérence ne représente, pour ce département, qu'une toute petite partie d'un mandat beaucoup plus large, et la préoccupation à cet égard porte exclusivement sur la cohérence des instruments et des politiques à l'intérieur même du secteur du développement, et pas au-delà.

#### *Finlande*

La Finlande a approuvé en 2004 une *nouvelle politique de développement* qui l'engage envers la Déclaration du millénaire des Nations unies et son objectif primordial d'éliminer le phénomène abject de la misère. En d'autres termes, toutes les politiques finlandaises axées sur les pays en développement doivent, à partir de cette date, viser à l'élimination de la pauvreté. Le gouvernement finlandais considère que la cohérence des politiques est une condition sine qua non de la réalisation de cet objectif, tant au niveau des politiques nationales qu'au niveau des politiques multilatérales et communautaires. Cette approche exige la prise en compte de la politique de développement dans tous les programmes et rapports qui sous-tendent les actions finlandaises susceptibles d'avoir des retombées sur le développement.

Un groupe consultatif, baptisé Comité de la politique de développement (DPC), procède à l'évaluation de la politique de développement en mettant tout particulièrement l'accent sur la cohérence des politiques. Le DPC se préoccupe à la fois de la cohérence interne (type 1) au sein du secteur finlandais du développement, et de la cohérence intragouvernementale (type 2), à savoir la cohérence entre la politique de développement et d'autres domaines d'action susceptibles d'avoir une incidence sur la situation des pays en développement. L'ambition de la Finlande par rapport aux Objectifs du millénaire pour le développement revêt ici une importance toute particulière. Le DPC peut exécuter ou faire exécuter des études et des analyses concernant la cohérence des politiques. Il se réunit chaque mois pour examiner le lien entre un domaine spécifique et la politique de développement. Ainsi, lors de sa réunion de novembre 2004, il s'est concentré sur les mécanismes institutionnels de promotion de la cohérence des politiques, à la suite d'un séminaire organisé sur ce thème par l'OCDE en mai 2004. Les membres du DPC représentent les partis politiques, le secteur privé, le secteur agricole, les syndicats, les ONG et le milieu universitaire. Pour aider le comité dans sa mission, le gouvernement a également nommé des représentants de différents ministères en qualité d'experts permanents. Le comité peut donc être considéré comme un forum au sein duquel se forge la cohérence entre les ministères et avec la société civile. Le DPC établit, à l'intention du gouvernement, une déclaration annuelle sur la politique de développement et sa mise en œuvre, et formule des recommandations à ce sujet. Il définit également, tout au long de l'année, des orientations pour l'élaboration de cette politique.

La Finlande prend une part active aux débats internationaux sur la cohérence. En ce qui concerne l'Union européenne, elle participe au réseau informel de l'UE en matière de cohérence des politiques au service du développement, et aux réunions d'experts de l'UE sur le commerce et le développement, et sur l'environnement et le développement. Au niveau des Nations unies, le DPC fait partie de la Commission du développement durable et du Forum sur les forêts. Le resserrement de la coopération entre la Direction des échanges de l'OCDE et son Comité d'aide au développement est l'une des priorités récentes de la Finlande, qui a pris une part active à la promotion des travaux interagences de l'OCDE dans le domaine du développement durable. La Finlande ne ménage pas ses efforts en faveur d'une plus grande participation des différentes parties prenantes, et des ONG en particulier, aux processus décisionnels. Au plan national, les prises de décisions du gouvernement finlandais s'appuient sur une large participation de groupes divers. Le Processus d'Helsinki, coprésidé par la Finlande et la Tanzanie, veille, lui aussi, à promouvoir l'application de ces principes aux prises de décisions internationales.

#### *Irlande*

Même si l'Irlande n'a pas encore officiellement entériné la cohérence des politiques en tant que politique générale, le ministère des affaires étrangères vise, dans sa *Stratégie pour la période 2003-2005*, à assurer un maximum de cohérence au sein de sa propre action et une étroite coordination avec l'ensemble de ses partenaires, nationaux et internationaux, en matière de développement. La compatibilité entre l'aide extérieure et les stratégies et programmes des pays en développement est tout particulièrement recherchée. Toutes les politiques et les activités de la DCI (*Development Cooperation Ireland*) doivent concourir à l'objectif de la réduction de la pauvreté et à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement. Cette volonté se traduit concrètement par des mécanismes formels de promotion du dialogue, de coordination et d'échange d'informations à l'intérieur même de la DCI et au travers d'une *coordination interministérielle informelle*.

Une section technique et spécialisée a été instituée au sein de la DCI en 2003, afin de superviser et d'étayer le programme national d'assistance au développement, particulièrement complexe et en pleine expansion. Elle est notamment chargée de maintenir la cohérence des politiques et la mémoire institutionnelle.

En ce qui concerne la cohérence avec les stratégies dans le domaine commercial, la DCI prend part aux réunions hebdomadaires destinées à coordonner les positions. Elle participe également aux réunions trimestrielles du *Comité interministériel pour les questions liées aux Nations unies*. Le Parlement contrôle, pour sa part, la mise en œuvre des politiques par l'intermédiaire de sa *Commission paritaire pour les affaires étrangères*, dont une sous-commission est chargée de la coopération au développement.

#### *Luxembourg*

La cohérence des politiques figure en bonne place dans la récente *Déclaration sur la politique de coopération au développement et de l'action humanitaire* (2004). Le pays s'est doté d'un *Comité interministériel pour la coopération au développement*, coordonné par le ministère des affaires étrangères et composé de neuf ministères de tutelle et de l'inspecteur des finances. Le comité, qui se réunit tous les deux mois, a un rôle consultatif. La cohérence des politiques n'est pas un objectif institutionnel spécifique, mais le comité s'est penché sur la cohérence des politiques au service du développement dans le cadre de la politique agricole commune de l'Union européenne.

Suite à une recommandation de l'examen du CAD par les pairs (OCDE), un *Desk pour la cohérence des politiques* a été créé en 2004 au sein de la direction Développement du ministère des affaires étrangères. Ses activités portent plus particulièrement sur la cohérence en rapport avec les stratégies dans les domaines de l'agriculture, du coton et de la dette.

La cohérence des politiques a été, par ailleurs, l'une des trois priorités de la présidence luxembourgeoise du Conseil européen. Le ministère des affaires étrangères a organisé dans ce contexte, en collaboration avec des représentants du ministère du commerce et du ministère de l'agriculture, un séminaire sur la cohérence des politiques dans la perspective de la sécurité alimentaire. Ses conclusions et ses recommandations ont été publiées sur le site Internet de la présidence luxembourgeoise de l'UE, et communiquées aux ministres de l'agriculture, de la coopération au développement et de l'action humanitaire, et des affaires étrangères et de l'immigration.

### *Pays-Bas*

La promotion de la cohérence des politiques entre les actions de développement et les stratégies pertinentes ne relevant pas de l'aide (dans les domaines du commerce, de l'agriculture, des normes produits, de la pêche, des droits de propriété intellectuelle, de la migration, de la sécurité et de l'environnement en particulier), elle constitue l'un des objectifs de la *politique étrangère* des Pays-Bas. En mai 2002, les Néerlandais ont officiellement institué une unité Cohérence des politiques (PCU) issue d'un groupe de travail ad hoc du ministère des affaires étrangères chargé de plusieurs questions spécifiques de cohérence. Dirigée par un haut fonctionnaire ayant statut de directeur, la PCU fait partie de la Direction générale de la coopération internationale (DGIS), qui dépend elle-même du ministère des affaires étrangères. La PCU a une triple mission : attirer l'attention sur la nécessité d'une cohérence des politiques au service du développement, tant au plan national qu'au plan international, intervenir régulièrement dans l'élaboration des politiques nationales pour remédier à des incohérences concrètes, et travailler en étroite collaboration avec le personnel opérationnel et les responsables des divisions concernées au sein du ministère des affaires étrangères et d'autres ministères.

La tâche essentielle de la PCU est d'intervenir dans la formulation et l'exécution des interventions publiques qui ne relèvent pas de l'aide, en prenant pour point de départ la perspective et les intérêts des pays en développement. Consciente que les politiques les plus importantes sont, pour la plupart, d'ores et déjà du ressort de l'Union européenne, la PCU s'intéresse tout particulièrement aux politiques communautaires. Elle participe aux mécanismes nationaux de coordination au niveau européen, tels que le comité interministériel de coordination européenne chargé de la préparation des instructions en vue des réunions du Conseil à Bruxelles, et le comité interministériel chargé de l'examen de toutes les propositions de la Commission. Elle rédige par ailleurs la première prise de position néerlandaise sur les questions européennes, qui inclut désormais une évaluation de leur impact sur les pays en développement. Le ministre néerlandais de la coopération au développement peut, en outre, intervenir directement au niveau politique le plus élevé dans un but de renforcement de la cohérence. Soucieuse d'optimiser son efficacité, la PCU concentre son activité dans un nombre restreint de domaines : le commerce (objectif prioritaire), l'agriculture (objectif prioritaire), les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) (avec un accent plus particulier sur la santé), la pêche durable, les normes produits et l'accès au marché, et la migration.

En 2002, les ministères néerlandais du commerce, de l'agriculture et des affaires étrangères ont rédigé un *mémoire sur les politiques* qui a été unanimement approuvé par le Cabinet

et adressé au Parlement pour ratification. Le mémorandum décrit les positions cohérentes des Pays-Bas sur les réformes agricoles de l'UE (en rapport avec les propositions de révision de la politique agricole commune), sur les négociations de l'OMC en matière agricole, sur l'utilisation de l'aide au développement pour renforcer le secteur agricole des pays en développement, et sur les normes produits. En outre, le document s'intéresse plus spécifiquement à trois denrées particulières bénéficiant d'un soutien important : le coton, le riz et le sucre. Il fixe, à leur égard, un certain nombre d'objectifs concrets à atteindre, concernant notamment l'amélioration de l'accès au marché, la réduction du soutien des prix, l'abaissement des tarifs douaniers les plus élevés et la suppression progressive du soutien aux exportations.

Des équipes de projet mixtes ont été mises en place et des études relatives aux denrées de base ont été réalisées concernant, entre autres, le coton et le sucre, en vue d'assurer la mise en œuvre du mémorandum. Ces documents, qui décrivent les options possibles face aux enjeux actuels du développement, sont transmis aux ambassades néerlandaises situées dans les pays en développement visés, en vue d'y être examinés avec les autorités locales. Ils analysent, par exemple, comment les gouvernements peuvent participer ou adhérer à des consultations et à des groupes spéciaux sur le coton dans le cadre de l'OMC, et trouver des appuis lors de ce type de négociations.

Les Pays-Bas ont également lancé un *réseau informel en matière de cohérence des politiques au service du développement*. Il s'agit d'un réseau virtuel regroupant des homologues de la DGIS, de la Commission européenne et de ministères des affaires étrangères et de la coopération au développement d'autres pays européens. Il offre une plateforme de consultation et d'échange d'études d'impact et de documents de prise de position sur des questions relevant de la cohérence des politiques au service du développement. Le réseau contribue, à ce titre, à étayer les positions nationales sur les dossiers en cours à Bruxelles et lors des négociations multilatérales telles que le cycle de Doha de l'OMC.

### *Royaume-Uni*

Dans son livre blanc de 2000 intitulé *L'élimination de la pauvreté dans le monde : faire de la mondialisation un succès pour les pauvres*, le Royaume-Uni, sans utiliser l'expression « cohérence des politiques », fait de la lutte contre la pauvreté un objectif qui s'adresse à l'ensemble du gouvernement. Il s'y engage à œuvrer avec d'autres à une gestion de la mondialisation qui assure la réduction systématique de la pauvreté et la réalisation des objectifs du développement international. La Loi sur le développement international, entrée en vigueur en juin 2002, est, pour sa part, l'acte législatif qui détermine à quel moment, sous quelle forme et à quelles conditions le Royaume-Uni peut octroyer une assistance humanitaire ou une aide au développement. Elle fait de la réduction de la pauvreté la finalité essentielle de l'aide britannique au développement, que ce soit par la promotion d'un développement durable ou par celle du bien-être des peuples.

Le Royaume-Uni poursuit cet objectif à l'aide de divers types de *collaboration interministérielle*. Le ministère du développement international (*Department for International Development – DFID*) travaille en étroite concertation avec d'autres départements ministériels à l'élaboration des politiques ayant des répercussions sur le développement international, et notamment de celles qui touchent à l'agriculture, au commerce, à la migration et au changement climatique. C'est ainsi, par exemple, que le DFID est consulté lorsque le gouvernement britannique prend des décisions concernant des licences d'exportation d'armes. C'est le secrétaire chargé du développement international au niveau du Cabinet qui assure la coordination des politiques et des stratégies pour l'ensemble du gouvernement. Des groupes de travail interministériels ont été créés lorsqu'une collaboration plus étroite s'est avérée nécessaire ; ainsi l'unité Reconstruction post-conflit

implique-t-elle le Foreign Office, le ministère de la défense et le DFID<sup>11</sup>. L'ensemble de ces divers instruments de collaboration permettent aux différents ministères de dialoguer, d'échanger des points de vue, de faire part de leurs intérêts respectifs et de se coordonner en vue de présenter une position britannique cohérente dans les enceintes internationales.

La *Commission parlementaire sur le développement international* revêt un intérêt particulier en raison de son rôle d'examineur à l'égard du DFID et de son action pour la promotion des questions liées au développement. Désignée par la Chambre des Communes du Royaume-Uni, cette commission se penche sur les dépenses, l'administration et la stratégie du DFID et des organismes officiels qui lui sont associés. Elle se réunit régulièrement et organise des auditions à propos de différents domaines d'intervention. Elle examine le développement sous différents angles et peut appeler des ministres et des témoins à déposer. Elle peut requérir des témoignages écrits et recommander un complément de travaux de la part du DFID, qui doit ensuite lui faire un nouveau rapport. La commission parlementaire sur le développement international n'est pas, à proprement parler, un mécanisme de cohérence au service du développement, dans la mesure où son rôle se limite à l'examen des dépenses, des stratégies et de l'administration, plutôt qu'à l'analyse d'aspects transversaux liant la politique de développement à d'autres politiques. Son influence sur les travaux du DFID mérite cependant d'être soulignée.

#### *Suède*

La Suède a adopté en décembre 2003 une Stratégie pour un développement global (*Policy for Global Development* ou PGD), qui consacre l'élaboration intégrée des politiques en tant que fondement institutionnel de la cohérence des politiques au service du développement. Un rapport d'avancement de la mise en œuvre doit être présenté au Parlement en mai 2005<sup>12</sup>. La stratégie a pour objectif général le développement global équitable et durable, et elle engage le gouvernement à œuvrer à sa concrétisation, de même qu'à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement. Elle invite les agences officielles à promouvoir activement et délibérément l'équilibre entre différents domaines d'action dans une perspective de renforcement de la cohérence.

La stratégie pour un développement global place la Suède sur la voie d'une politique cohérente en matière de développement ; elle se fonde sur une vision holistique des éléments qui la sous-tendent et des mesures à prendre pour la rendre équitable et durable à l'échelle planétaire. Elle affirme, en effet, que les objectifs de développement doivent s'étendre à tous les domaines et à toutes les décisions politiques, et qu'il convient d'améliorer la coordination et la cohérence entre les différents domaines de l'action publique pour obtenir de meilleurs résultats pour ce qui est du développement. La stratégie précise en outre que les acteurs suédois doivent s'impliquer davantage dans la coopération au développement.

---

11. Le DFID participe également à d'autres groupes de travail *et task forces* dans les domaines suivants : transferts de fonds, accès aux médicaments essentiels, dette, environnement, commerce, lutte contre la corruption, investissement étranger direct et conflit.

12. Un premier rapport a été fourni au cours de l'automne 2004, mais il n'a pas été jugé suffisamment approfondi. Le deuxième rapport d'étape a donc été avancé à mai 2005. Sa préparation incombe au département chargé du développement global au sein du ministère des affaires étrangères, avec des contributions émanant d'autres ministères.

La responsabilité de la réalisation des objectifs suédois de développement global incombe à l'ensemble du gouvernement. Les domaines d'action éventuellement conflictuels doivent être recensés, et des choix stratégiques dûment étayés et réfléchis doivent être opérés à leur égard. La responsabilité de la mise en œuvre de la stratégie revient à l'ensemble des acteurs et des ministères. Une *unité spéciale* (en l'occurrence un secrétariat) a été instituée au sein du département du ministère des affaires étrangères chargé du développement global ; son assistance portera sur les études annuelles de suivi et sur l'examen des objectifs opérationnels en vue de mesurer les progrès accomplis et les résultats obtenus par la politique intégrée<sup>13</sup>.

La stratégie ne propose pas de mesures concrètes en ce qui concerne l'organisation et la conduite générale de la politique de développement global (ces aspects devant être envisagés ultérieurement). Elle propose plutôt une « gestion axée sur les résultats », y compris l'étude régulière des répercussions des mesures internes et externes sur la réduction de la pauvreté dans des pays et des régions spécifiques, ainsi qu'un suivi et une évaluation.

Comme l'a souligné l'examen par les pairs de 2005 du CAD de l'OCDE, la stratégie demande au gouvernement suédois d'œuvrer résolument en faveur de la cohérence des politiques dans les enceintes multilatérales, notamment au niveau de l'UE (Accord de partenariat de Cotonou ou Processus de Lisbonne) et dans des forums spécialisés (Doha, Monterrey, Johannesburg). Le gouvernement soutient par ailleurs les efforts actuels en vue de l'élaboration d'un « indice international de cohérence » susceptible de favoriser l'adoption de politiques plus efficaces par la Suède et la communauté internationale.

La stratégie de développement global évoque également la possibilité de créer un forum de citoyens réunissant des représentants des groupes parlementaires, du gouvernement, d'autres pouvoirs publics, des ONG, du secteur privé, des milieux de la recherche, de groupes d'experts et d'autres intéressés, dans le but de promouvoir un large débat public sur la politique de développement de la Suède.

#### 3.4.4. Institutions européennes

Les institutions européennes, qui forment notre quatrième catégorie, ont pris un engagement politique envers la cohérence des politiques au service du développement au travers du traité de Maastricht et, plus récemment, du projet de traité constitutionnel. Plusieurs accords de partenariats internationaux font, eux aussi, explicitement référence à la cohérence au service du développement. Divers mécanismes sont en place pour favoriser la cohérence des politiques dans une perspective de développement. L'architecture institutionnelle de l'UE dans ce domaine se rapproche, à ce titre, de celle observée dans les pays de la troisième catégorie qui viennent d'être décrits.

---

13. Il avait été initialement prévu que l'unité spéciale fasse partie du bureau du Premier ministre, afin de favoriser l'approche « à l'échelle de l'ensemble de l'administration ». Le fait qu'elle se trouve au ministère des affaires étrangères tend à accréditer l'idée que « la stratégie pour un développement global concerne uniquement la coopération pour le développement. Compte tenu du schéma organisationnel retenu, le défi sera d'obtenir que d'autres ministères et institutions fassent leurs contributions qui sous-tendent la stratégie » (Rapport du CAD par les pairs, 2005).

### *Le GIAQ*

Le *Groupe interservices d'appui à la qualité* (GIAQ) a été créé en janvier 2001 dans le cadre de la réforme du programme d'aide extérieure de la Commission européenne. Il a pour mission de proposer des améliorations au niveau des méthodes de programmation et d'accroître ainsi la qualité tout au long du cycle de programmation. Il est également chargé d'évaluer les versions provisoires des documents de stratégie et des programmes indicatifs, et de suggérer certaines améliorations pour en assurer un niveau élevé et constant de qualité. Le GIAQ est géré par un secrétariat restreint au sein de la direction générale du développement (DG DEV), et le groupe des membres comprend des fonctionnaires de niveaux moyen et supérieur de toutes les DG de la Commission relevant des relations extérieures (RELEX). Chacune des directions générales concernées dispose de son propre groupe d'appui à la qualité, qui est rattaché au GIAQ et se compose généralement d'un ou plusieurs fonctionnaires plus particulièrement attentifs à la qualité et au respect des normes.

Le GIAQ a organisé, à l'intention des fonctionnaires de la Commission, plusieurs sessions de formation consacrées à la programmation des *documents de stratégie régionale* (DSR) et des *documents de stratégie par pays* (DSP), et au processus de revue à mi-parcours. Il a facilité, par ailleurs, la « programmation » des lignes budgétaires de l'UE et a entrepris l'instauration de plusieurs mécanismes internes pour le suivi des processus de programmation et de revue. Le GIAQ a tenu un rôle décisif dans la programmation de la première génération de DSP. Son secrétariat et le groupe proprement dit ont rédigé des lignes directrices pour l'élaboration des contenus et le processus de programmation des DSP, et il a développé un cadre harmonisé pour les DSP de l'ensemble des régions où la Commission déploie ses activités. Ce cadre prévoit l'obligation de veiller à la cohérence. Chaque DSP doit donc consacrer une section à la cohérence, qui explique le dosage des politiques adopté en précisant les liens entre l'aide extérieure et d'autres politiques, ressources et instruments communautaires dans des domaines tels que le commerce, la pêche, l'agriculture, la prévention des conflits, la sécurité alimentaire et la politique étrangère et de sécurité commune (Orientations de la Commission européenne pour la mise en œuvre du cadre harmonisé pour les documents de stratégie par pays, 2001).

### *« Équipes pays »*

En relation avec les DSP, la Commission crée une « équipe pays » qui se charge de l'ensemble de la programmation et des révisions portant sur un pays ou une région spécifique. Il s'agit d'un forum technique qui réunit toutes les DG et tous les fonctionnaires européens concernés par la coopération dans le pays visé. Elle a pour tâche de coordonner les intérêts de la Commission et d'assurer la cohérence de ses politiques. Chaque équipe effectue une analyse de cohérence pour le pays dont elle est chargée ; elle est donc en première ligne pour veiller à la cohérence et à la continuité de la politique de l'Union européenne à l'égard des pays tiers.

### *Étude d'impact*

Un processus d'analyse d'impact a été mis en place par la Commission en 2002 dans le cadre de son ensemble de mesures « Meilleure réglementation » et de sa stratégie de développement durable, à l'origine de plusieurs dispositions concrètes visant à simplifier l'environnement réglementaire et à améliorer le mode d'élaboration des politiques communautaires. Se substituant aux études d'impact monosectorielles traditionnelles, le nouveau processus dote les institutions européennes d'une méthode intégrée d'évaluation de l'impact des politiques. Dans sa conception actuelle, ce processus constitue un outil en vue de l'amélioration de la cohérence des mesures en cours de préparation. « Il associe à l'analyse tous les services de

la Commission compétents et prévoit la consultation des parties intéressées éventuellement concernées à propos des différents scénarios possibles pour atteindre les objectifs fixés » (COM/2005/0134 final). Le processus d'évaluation de l'impact permet à la Commission de déterminer les effets positifs et négatifs que les actions envisagées sont susceptibles d'avoir sur le plan économique, écologique et social ; il met également en évidence les synergies et les arbitrages inhérents à la poursuite d'objectifs concurrents, et donne ainsi la possibilité de formuler des avis politiques dûment étayés concernant la proposition.

Le processus se déroule en deux étapes. On effectue d'abord une évaluation préliminaire, puis une étude d'impact approfondie, s'il y a lieu. L'évaluation préliminaire est exigée pour toutes les propositions présentées dans le cadre de la stratégie annuelle ou du programme annuel adoptés par la Commission l'année précédente. Les principaux éléments du processus d'évaluation sont la consultation intensive des différentes parties prenantes et la coordination entre les différents services de la Commission. Il était prévu que le processus soit pleinement opérationnel en 2004-2005, et les services de la Commission s'emploient aujourd'hui à l'améliorer. Les conclusions des deux derniers Conseils font référence à l'étude d'impact en tant qu'outil européen de promotion de la cohérence des politiques au service du développement et invitent la Commission à le renforcer<sup>14</sup>.

#### *Groupes de travail chargés de la cohérence des politiques*

Il existe, au sein de la Commission, des *groupes de travail chargés de la cohérence des politiques* pour chacune des zones géographiques et de nombreux aspects thématiques. Ils peuvent prendre la forme de groupes interservices (en l'occurrence inter-DG) et se concentrer, par exemple, sur les politiques de l'Union européenne envers l'Afrique. Le groupe RELEX NET se penche sur des questions horizontales qui touchent souvent au développement, et collabore occasionnellement avec des fonctionnaires de la DG DEV dans ce contexte.

La *Commission du développement et de la coopération du Parlement européen* a pour mission de promouvoir, de mettre en œuvre et de suivre la politique de développement et de coopération de l'Union, les questions liées à l'Accord de partenariat ACP-UE et les relations avec d'autres instances pertinentes. Elle organise également la participation du Parlement européen à des missions d'observation électorale, en concertation, s'il y a lieu, avec d'autres commissions et délégations concernées. Sans avoir de mandat institutionnel spécifique en matière de promotion de la cohérence des politiques au service du développement, elle évoque les questions de cohérence dans de nombreux débats et rapports<sup>15</sup>.

---

14. *Conclusions de la présidence du Conseil européen de Bruxelles* les 16 et 17 décembre 2004 [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/ec/83206.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/83206.pdf) et

*Conclusions du Conseil Relations extérieures : Accélérer la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement*, Bruxelles, 24 mai 2005,

[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/gena/85662.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/gena/85662.pdf)

15. En particulier le Rapport sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen intitulée « La politique de développement de la Communauté européenne » de la Commission du développement et de la coopération (2001).

**Tableau 1. Liste récapitulative des mécanismes conçus et mis en œuvre en matière de cohérence des politiques au service du développement**

État membre ou institution de l'UE	Mécanismes au niveau de la politique générale	Mécanismes institutionnels et administratifs	Capacité d'analyse et de conseil
Allemagne	– Programme d'action à l'horizon 2015	– Dialogue sur la cohérence des politiques entre les directions générales des ministères (dans le cadre du Programme d'action à l'horizon 2015) – Réunions de coordination interministérielles – Commissions interministérielles (exportations, sécurité) – <i>Task force</i> 2015 (y compris Division 300)	
Autriche	– Clause de cohérence dans la loi fédérale sur la coopération pour le développement (2002)	– Plans triennaux	– Conseil consultatif sur la coopération pour le développement
Belgique	– Référence à la cohérence dans les <i>Lignes générales de la politique de coopération au développement</i> (2004)	– Comité interdépartemental pour l'Afrique centrale	
Chypre			
Danemark	– Nouvelle politique pour l'Afrique	– Département de la politique de développement	
Espagne	– Plan directeur de la coopération 2005–2008 – Article 4 de la Loi sur la coopération internationale pour le développement (1998)	– Commission interministérielle de la coopération internationale – Commission inter-régionale de la coopération internationale	– Conseil de la coopération pour le développement
Estonie	– Référence à la cohérence dans les Principes de coopération au développement		

État membre ou institution de l'UE	Mécanismes au niveau de la politique générale	Mécanismes institutionnels et administratifs	Capacité d'analyse et de conseil
Finlande	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Nouvelle politique de développement (2004) axée sur la cohérence</li> <li>– Questions de développement envisagées dans d'autres documents stratégiques tels que la politique en matière de sécurité et de défense (2004) ou le rapport officiel sur la politique des droits de l'homme en Finlande (2004)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Groupes interministériels thématiques au niveau des ministres et des fonctionnaires<sup>16</sup></li> <li>– Secrétariat général du Premier ministre et secrétariat chargé des affaires européennes</li> <li>– Négociations bilatérales intégrées avec les pays partenaires<sup>17</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Comité de la politique de développement</li> </ul>
France	Initiatives présidentielles	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Comité interministériel de la coopération internationale et du développement</li> <li>– Secrétariat général des affaires européennes</li> <li>– Groupe de travail interministériel international sur le coton</li> </ul>	
Grèce	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Le Plan d'action 2004 de l'aide hellénique fait référence à la cohérence</li> </ul>		
Hongrie			

16. La coordination interministérielle entre le commerce et le développement revêt une importance toute particulière en Finlande, étant donné que la politique en matière de commerce extérieur relève du ministère des affaires étrangères.

17. La Finlande négocie avec ses pays partenaires à long terme sur la base d'un large programme intégrant les aspects politiques, commerciaux et de coopération au développement, de même que la formulation et le respect de l'action multilatérale.

État membre ou institution de l'UE	Mécanismes au niveau de la politique générale	Mécanismes institutionnels et administratifs	Capacité d'analyse et de conseil
<b>Institutions européennes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Traité de Maastricht (article 177)</li> <li>- Projet de traité constitutionnel pour l'UE (art III-316)</li> <li>- Déclaration sur la politique de développement</li> <li>- Communication de la Commission (2005) 134 sur la cohérence de politiques au service du développement</li> <li>- Conclusions du Conseil européen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programmation DSP / DSR (obligation d'analyse de la combinaison des politiques mais application non systématique)</li> <li>- « Équipes pays »</li> <li>- Étude d'impact</li> <li>- Groupe Relex</li> <li>- Commission du développement (Parlement européen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Groupe interservices d'appui à la qualité (GIAQ)</li> </ul>
<b>Irlande</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stratégie du ministère des affaires étrangères (prise en compte des intérêts du développement dans toutes les politiques publiques) (2003)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réunions et comités interministériels (commerce, agriculture, Nations unies)</li> <li>- Commission parlementaire paritaire pour les affaires étrangères</li> <li>- Section technique spécialisée</li> </ul>	
<b>Italie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Débats sur les politiques au sein du Conseil des ministres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comité interministériel de planification économique (CIPE)</li> </ul>	
<b>Lettonie</b>			
<b>Lituanie</b>			
<b>Luxembourg</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Déclaration sur la politique de coopération au développement et de l'action humanitaire (2004)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comité interministériel pour la coopération au développement</li> <li>- Groupes de travail interministériels (affaires étrangères et agriculture, environnement et santé)</li> <li>- <i>Desk</i> pour la cohérence des politiques (2004) au sein de la direction Développement</li> </ul>	

État membre ou institution de l'UE	Mécanismes au niveau de la politique générale	Mécanismes institutionnels et administratifs	Capacité d'analyse et de conseil
Malte			
Pays-Bas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Politique étrangère néerlandaise (encouragement d'une cohérence entre les domaines du développement, du commerce, de l'agriculture, des normes produits, de la pêche, etc.)</li> <li>– Mémoire sur la cohérence entre la politique agricole et la politique de développement</li> <li>– Mémoires sur budget annuel et sur l'état de l'Union (européenne)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Direction générale de la coopération européenne (DGES)</li> <li>– Mécanismes de coordination interdépartementale sur les politiques communautaires (commerce au ministère des affaires économiques, par ex.)</li> <li>– Unité Cohérence des politiques (PCU) représentant les intérêts des pays en développement dans la formulation des politiques nationales (commerce, agriculture, ADPIC, pêche et normes produits en particulier)</li> <li>– Comité de coordination UE</li> <li>– Comité d'examen UE</li> <li>– Réseau informel en matière de cohérence des politiques au service du développement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conseil consultatif pour les affaires internationales</li> </ul>
Pologne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Stratégie 2003 de coopération au développement (référence à la cohérence en tant que facteur d'influence sur le développement)</li> </ul>		
Portugal	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Référence à divers types de cohérence dans le plan stratégique de 1999</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Commission interministérielle de la coopération et son secrétariat permanent</li> <li>– Commission interministérielle des affaires européennes</li> </ul>	

État membre ou institution de l'UE	Mécanismes au niveau de la politique générale	Mécanismes institutionnels et administratifs	Capacité d'analyse et de conseil
République tchèque	– Vision du programme d'aide extérieure pour la période 2002–2007	– Commission de travail interministérielle	– Centre de développement
Slovaquie			
Slovénie			
Royaume-Uni	– Livre blanc <i>Élimination de la pauvreté dans le monde</i> – Loi sur le développement international (qui fait de l'éradication de la pauvreté un objectif pour l'ensemble du gouvernement)	– Comités interministériels pour les affaires étrangères et la défense, et sous-comités pour les conflits et la politique commerciale de l'UE – Collaboration interministérielle en matière de prévention des conflits, transfert de fonds, commerce, santé globale et industries extractives	– Commission parlementaire sur le développement international
Suède	– Stratégie pour un développement global (Cabinet)		– Unité spéciale pour le suivi, l'examen et l'établissement de rapports sur la stratégie de développement global

### 3.5 Conclusions préliminaires

Nous pouvons conclure, de manière générale, que des progrès en matière de cohérence des politiques ont été accomplis au cours des douze années écoulées depuis la signature du traité de Maastricht. Il convient néanmoins de constater que les mesures prises en vue du renforcement de la cohérence des politiques au service du développement semblent avoir été davantage impulsées par la Déclaration du millénaire des Nations Unies que par le traité lui-même.

La participation des pays en développement aux débats sur la cohérence des politiques au service du développement reste apparemment marginale au niveau des gouvernements des États membres comme des institutions européennes. Les principaux efforts à cet égard concernent le processus relatif aux documents de stratégie par pays (DSP) et les documents de stratégie de réduction de la pauvreté.

#### 3.5.1. Pratiques nouvelles

Il est frappant de noter que tous les pays engagés envers la cohérence des politiques au service du développement se sont dotés, sous une forme ou une autre, de mécanismes

visant à étayer ou justifier quelles ont été les options prises chaque fois que des cohérences (ou incohérences) sont apparues lors du traitement de dossiers spécifiques. Ceci facilite ultérieurement l'évaluation des politiques ou leur coordination institutionnelle. Cette capacité d'analyse ou de conseil semble une condition *sine qua non* de l'instauration d'une cohérence des politiques en faveur du développement.

Plusieurs pays se sont dotés, en outre, de mécanismes administratifs de coordination<sup>18</sup> liés au développement, qui ne sont pas focalisés par priorité sur la cohérence, mais qui l'incluent dans leur mandat. Il s'agit le plus souvent de groupes de travail ou de comités interministériels qui se réunissent régulièrement pour coordonner et concilier les intérêts politiques et ministériels en jeu. La mesure dans laquelle ce type de coordination constitue une procédure ordinaire de gouvernance ou se concentre plus spécifiquement sur la cohérence des politiques au service du développement varie selon le cas. En Suède, au Royaume-Uni et en Autriche, par exemple, la cohérence des politiques au service du développement est consacrée par une loi. Des comités et des groupes interministériels sont opérationnels en Finlande, en France, en Allemagne, en Espagne, en Irlande, au Luxembourg, aux Pays-Bas, au Portugal et au Royaume-Uni. Dans un certain nombre de pays, les groupes interministériels ont un mandat très large (Espagne et Portugal), alors que, dans d'autres, ils ont été créés pour examiner des questions ou des thèmes spécifiques (Allemagne, Finlande, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas et Royaume-Uni). Trois États membres ont instauré des mécanismes interministériels destinés à formuler des avis et des contributions en matière de politiques européennes (Finlande, Pays-Bas, Royaume-Uni), et en étendent ainsi les compétences à la cohérence inter-gouvernementale, et pas uniquement à la cohérence intra-gouvernementale. Deux États membres ont mis en place des unités spécialement chargées de la cohérence des politiques : les Pays-Bas (unité Cohérence des politiques ou PCU, instituée en 2002) et le Luxembourg (*Desk* pour la cohérence des politiques, créé en 2004). La Division 300 remplit, en Allemagne, un rôle analogue.

### 3.5.2. Approches différentes selon les contextes institutionnels

La démarche « à l'échelle de l'ensemble de l'administration » de la Suède se distingue des autres approches, dans la mesure où la stratégie suédoise pour le développement global (GDP) réclame une coordination et une cohérence poussées entre les différents domaines de l'action publique, et plus particulièrement de ceux du commerce, de la sécurité, de l'agriculture et de la santé publique, tant au niveau national qu'international. La Suède applique une approche holistique, fondée sur la GDP et appliquée par l'ensemble du gouvernement et de l'administration publique, plutôt qu'un mécanisme à vocation spécifique. La GDP a été approuvée en 2003 et le Cabinet doit faire rapport de son avancement chaque année au Parlement, le rapport en question étant préparé par une unité spéciale. Cette stratégie prévoit un large forum pour la consultation des parties prenantes et un mécanisme en vue d'une évaluation indépendante, mais ni l'un ni l'autre n'ont encore été mis en place. Le Danemark œuvre dans le même sens, puisqu'il s'appuie principalement sur des politiques fortement axées sur

---

18. Nous établissons une distinction entre mécanisme de coordination et mécanisme de cohérence. Un mécanisme de coordination administratif est un instrument ou un moyen exécutoire de coordonner des actions au sein d'un gouvernement, tandis qu'un mécanisme de cohérence est un moyen d'atteindre un objectif spécifique à l'intérieur d'un cadre ou entre plusieurs cadres stratégiques. Un mécanisme de coordination administratif peut avoir, ou ne pas avoir, la cohérence des politiques au service du développement parmi ses objectifs déclarés. Cette cohérence fait partie, à des degrés divers, du mandat des mécanismes de coordination décrits dans notre étude.

la cohérence ; il convient toutefois de préciser que les Danois fonctionnent sur la base de politiques diverses, plutôt que dans un cadre stratégique exhaustif et prédominant, et comptent sur leur Département de la politique de développement en tant que mécanisme institutionnel.

L'Allemagne, la Finlande et les Pays-Bas conjuguent, en revanche, des cadres stratégiques nationaux fermement ancrés avec des mécanismes administratifs spécifiquement destinés à promouvoir la cohérence au service du développement. Comme en Suède, une obligation de rapport systématique a été instaurée dans ces pays.

La démarche de la Commission européenne est, de toute évidence, assez particulière. Son engagement à l'égard de la cohérence des politiques au service du développement (article 177 du traité de Maastricht) se concrétise à l'aide d'un ensemble de stratégies, parmi lesquelles l'initiative « Tout sauf les armes », et de divers mécanismes institutionnels. Parmi ces derniers, on peut citer à titre d'exemples la programmation DSP/DSR et la combinaison des politiques dans le cadre des relations extérieures de l'UE, les « équipes pays », le Groupe interservices d'appui à la qualité (GIAQ) et le processus de l'étude d'impact.

Il est évident que la manière dont les différents acteurs appréhendent la cohérence des politiques est étroitement liée au contexte, aux cadres institutionnels et aux approches politiques déjà en place. Toute tentative d'évaluation de l'efficacité, de l'efficacé et de l'incidence des mécanismes de cohérence des politiques, tels qu'ils existent actuellement dans l'UE, doit donc nécessairement intégrer une étude du contexte historique et constitutionnel qui leur est propre. La transposition de ces mécanismes dans un contexte national ou européen différent est une possibilité qui doit être envisagée avec prudence, car rien ne prouve qu'un mécanisme efficace dans un contexte institutionnel et une culture administrative donnés pourra s'avérer aussi performant ailleurs.

### 3.5.3. Remarques complémentaires

Un lien semble exister entre le *degré de consolidation du système d'aide* et l'attention accordée à la cohérence des politiques au service du développement. Les nouveaux donateurs pourraient donc tirer parti d'une évaluation de certaines approches et de certains mécanismes appliqués de longue date à la cohérence des politiques au service du développement.

Nous concluons de la comparaison entre les pratiques actuellement en vigueur dans les États membres et à la Commission européenne et les *pratiques porteuses* tirées de l'étude de McLean Hilker (annexe 2) que les pays les plus focalisés sur la cohérence ont opté pour la mise en place de nombreuses pratiques à chaque niveau. L'étude d'évaluation éventuelle devrait s'attacher à déterminer pourquoi, dans chaque cas, certaines sont appliquées, et pas toutes.

Les résultats obtenus par plusieurs États membres en termes d'indice d'engagement pour le développement (IED)<sup>19</sup> tendent à suggérer que des *approches différentes peuvent promouvoir la cohérence avec un égal succès*. Il n'existe apparemment pas de modèle universel pour parvenir au résultat recherché. Ainsi, par exemple, le Danemark et les Pays-Bas ont opté pour des approches très différentes, respectivement axées sur les objectifs d'une stratégie et sur les mécanismes institutionnels, mais les deux pays affichent un indice IED élevé. La même observation se vérifie à propos de la Suède, du Royaume-Uni, de l'Allemagne et de la France, qui figuraient tous parmi les dix premiers du classement de l'IED en 2004.

---

19. Indice d'engagement pour le développement 2004 du *Center for Global Development* et de la revue *Foreign Policy* : [http://www.foreignpolicy.com/issue\\_mayjun\\_2004/cgddetail.php](http://www.foreignpolicy.com/issue_mayjun_2004/cgddetail.php)



# Sélection de mécanismes à évaluer

# 4

---

## 4.1 Critères de sélection

Comme indiqué plus haut, les évaluations doivent, dans le cadre convenu par la *task force* 3C, respecter trois critères principaux : la pertinence par rapport aux préoccupations stratégiques du moment, une valeur ajoutée en termes de connaissances, et la faisabilité pratique. Nous avons donc recherché des mécanismes institutionnels de promotion de la cohérence des politiques au service du développement qui soient pertinents dans la perspective des débats et des processus en cours en matière d'élaboration des politiques, et qui soient susceptibles d'offrir des enseignements utiles aux décideurs. Les mécanismes retenus devaient, en outre, pouvoir être identifiés comme des mécanismes de cohérence sur la base des parties prenantes impliquées, du cadre institutionnel en place et des résultats escomptés. Notre recherche s'est concentrée sur des mécanismes axés sur la cohérence interne ou intragouvernementale (donateurs), mais a couvert les mécanismes à vocation générale aussi bien que les mécanismes à vocation spécifique. L'évaluation de tout mécanisme recensé dans la présente étude se conformerait, à notre avis, au *critère de pertinence* fixé par la *task force* 3C.

La *faisabilité pratique* d'une étude d'évaluation peut être assurée en choisissant des mécanismes institutionnels situés à un niveau de gouvernance bien précis, de manière à pouvoir cibler les acteurs et les interventions clés, les processus réels et les résultats visibles. L'évaluation devrait se concentrer, en outre, sur des arrangements plus ou moins formalisés, de manière à pouvoir vérifier et documenter les objectifs, les processus et les actions. Cette approche permet d'identifier clairement les acteurs concernés, de déterminer le degré d'appropriation politique et de retracer les attentes et, partant, les effets éventuels. L'évaluation est d'autant plus « faisable » que les mécanismes fonctionnent depuis un an au moins. Nous pourrions compléter ces considérations en disant que, en règle générale, les mécanismes ne peuvent pas être trop *politiquement sensibles* aux yeux de ceux qui y participent au premier chef ; s'il en était autrement, un doute pourrait planer quant à la coopération des principaux intervenants, ce qui risquerait de fausser les résultats de l'évaluation ou de leur conférer, à tout le moins, un caractère sélectif. Le tableau 2 donne la liste des mécanismes institutionnels en vigueur en Europe qui se prêtent à l'évaluation en termes de faisabilité, compte tenu des considérations qui précèdent.

**Tableau 2. Mécanismes de promotion de la cohérence des politiques au service du développement éligibles, en principe, à des fins d'évaluation**

Mécanismes au niveau de la politique générale	Mécanismes institutionnels et administratifs	Capacité d'analyse et de conseil
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Nouvelle politique pour l'Afrique (2004) (Danemark)</li> <li>– Programme d'action à l'horizon 2015 (2001) (Allemagne)</li> <li>– Stratégie du ministère des affaires étrangères (2003) (Irlande)</li> <li>– Déclaration sur la politique de coopération au développement et de l'action humanitaire (2004) (Luxembourg)</li> <li>– Mémoire sur la cohérence des politiques agricole et de développement (2002) (Pays-Bas)</li> <li>– Stratégie pour un développement global (2003) (Suède)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Comité interdépartemental pour l'Afrique centrale (Belgique)</li> <li>– Programmation DSP/DSR (Commission européenne)</li> <li>– « Équipes pays » (Commission européenne)</li> <li>– Étude d'impact (Commission européenne)</li> <li>– Commission du développement et de la coopération (Parlement européen)</li> <li>– Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (France)</li> <li>– Secrétariat général des affaires européennes (France)</li> <li>– <i>Task force</i> 2015 (y compris la Division 300) (Allemagne)</li> <li>– Forum de dialogue interministériel sur la cohérence des politiques (volet du Programme d'action à l'horizon 2015) (Allemagne)</li> <li>– <i>Desk</i> pour la cohérence des politiques (2004) au sein de la direction Développement (Luxembourg)</li> <li>– Unité Cohérence des politiques (Pays-Bas)<sup>20</sup></li> <li>– Réseau informel en matière de cohérence des politiques communautaires au service du développement (Pays-Bas)</li> <li>– Commission interministérielle de la coopération et son secrétariat permanent (Portugal)</li> <li>– Commission interministérielle de la coopération internationale (Espagne)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Groupe interservices d'appui à la qualité (GIAQ) (Commission européenne)</li> <li>– Comité de la politique de développement (Finlande)</li> <li>– Conseil de la coopération pour le développement (Espagne)</li> <li>– Stratégie pour un développement global (Suède)</li> <li>– Commission parlementaire sur le développement international (Royaume-Uni)</li> </ul>

20. Le *Desk* pour la cohérence des politiques fait actuellement l'objet d'une évaluation externe par Ecorys, étant donné qu'il s'agit d'une unité temporaire instituée pour quatre ans. Les conclusions de l'évaluation, attendues en juillet 2005, devraient jouer un rôle déterminant dans la décision qui sera prise au cours du second semestre de 2005 concernant la fonction et la forme institutionnelle que devrait revêtir, à plus longue échéance, cette unité au sein du ministère des affaires étrangères.

Enfin, notre analyse de la littérature existante et des expériences documentées en matière de mécanismes de promotion de la cohérence des politiques au service du développement au sein de l'UE montre que les évaluations satisferont de façon quasiment automatique au critère de la *valeur ajoutée*, comprise comme l'apport de connaissances nouvelles. Si la littérature est abondante sur le thème de la cohérence proprement dite, elle se fait beaucoup plus rare en ce qui concerne la *manière de la réaliser*. Par ailleurs, les expériences de promotion de la cohérence sont encore assez récentes en Europe et n'ont pas encore fait l'objet d'une description ou d'une évaluation systématique – l'attention accordée à la cohérence des politiques au service du développement par les examens du CAD par les pairs et l'évaluation actuellement effectuée par l'unité néerlandaise Cohérence des politiques, dont les résultats sont attendus en juillet 2005, faisant exception à cet égard. L'évaluation systématique de mécanismes spécifiques de promotion de la cohérence des politiques au service du développement en place dans l'UE permettrait donc assurément d'avoir une connaissance plus approfondie et une meilleure compréhension des principaux processus en jeu.

La valeur ajoutée serait cependant considérablement accrue si les études d'évaluation pouvaient inclure des mécanismes représentant une gamme de pays et de contextes institutionnels plus large ; et se pencher sur la question de la *transposabilité* des mécanismes dans d'autres contextes institutionnels. On peut par ailleurs attendre des éléments d'information plus complets d'une évaluation réalisée *sur une période plus longue*. Il conviendrait, enfin, de prendre en compte le caractère innovant du mécanisme examiné. L'évaluation d'une unité spécifiquement instituée pour favoriser la cohérence intragouvernementale des politiques au service du développement permet probablement de dégager des informations plus tranchées et plus novatrices que l'étude d'un comité de coordination interministérielle comme il en existe déjà beaucoup, étant entendu que tout dépend du contexte institutionnel particulier dans lequel fonctionne le mécanisme en question.

## 4.2 Sélection préliminaire

Conformément au but et aux critères de sélection retenus, le tableau 3 présente divers arrangements et mécanismes se prêtant à une évaluation. Tous les mécanismes sélectionnés ont la promotion d'une cohérence des politiques de type interne ou intra-gouvernemental parmi leurs objectifs explicites, et la plupart d'entre eux ont été spécifiquement mis en place à cette fin (le GIAQ de l'UE et son processus d'étude d'impact, et l'unité Cohérence des politiques et le mémorandum sur la cohérence instaurés par les Pays-Bas, par exemple). Certains mécanismes figurant dans la sélection ont une vocation plus large, mais leur mandat prévoit une action spécifique en matière de cohérence des politiques au service du développement. La liste comprend également des pays et des institutions ayant pris des initiatives spécialement axées sur la promotion de la cohérence des politiques au service du développement (Commission du développement du Parlement européen et Commission parlementaire britannique sur le développement international notamment) ou susceptibles de jouer un rôle dans ce domaine (le CICID en France, par exemple). Il faut bien savoir toutefois que l'analyse de ces initiatives assez disparates et de leurs effets (éventuels) sur la cohérence des politiques au service du développement va requérir un véritable travail de recherche, plutôt qu'une simple étude d'évaluation.

Enfin, les pays et institutions concernés représentent un large éventail de contextes institutionnels et d'approches du renforcement de la cohérence des politiques au service du

développement. Exception faite de la Nouvelle politique pour l'Afrique adoptée par le Danemark, tous les mécanismes sélectionnés fonctionnent depuis deux ans au moins, ce qui contribue à en assurer la faisabilité.

**Tableau 3. Première sélection de mécanismes se prêtant à l'évaluation**

Mécanisme institutionnel	- 1 - Spécifique ou général <sup>a</sup>	- 2 - Depuis (année)	- 3 - Type de cohérence des politiques	- 4 - Catégorie d'acteurs (II, III, IV)	- 5 - Type de mécanisme	- 6 - Agence
Nouvelle politique pour l'Afrique	Spécifique	2004	Intra-	III	- niveau de la politique générale	DK
Groupe interservices d'appui à la qualité	Général	2000	Intra-	IV	- capacité d'analyse / de conseil	CE
Comité de la politique de développement	Spécifique	2003	Intra-	III	- capacité d'analyse / de conseil	FI
Programme d'action à l'horizon 2015 / <i>Task force</i> 2015	Spécifique	2001	Intra-	III	- niveau de la politique générale, - institutionnel / administratif	DE
Unité Cohérence des politiques <sup>21</sup>	Spécifique	2002	Intra-	III	- institutionnel / administratif - capacité d'analyse / de conseil	NL
Mémorandum sur la cohérence entre les politiques agricole et de développement	Spécifique	2002	Intra-	III	- niveau de la politique générale	NL

21. L'évaluation pourrait utiliser les résultats de l'évaluation externe récemment effectuée par l'unité elle-même, attendus en juillet. L'étude de la *task force* 3C pourrait alors se concentrer davantage sur la transposabilité, par exemple.

Mécanisme institutionnel	- 1 - Spécifique ou général*	- 2 - Depuis (année)	- 3 - Type de cohérence des politiques	- 4 - Catégorie d'acteurs (II, III, IV)	- 5 - Type de mécanisme	- 6 - Agence
Stratégie pour un développement global <sup>22</sup>	Spécifique	2003	Intra-	III	- niveau de la politique générale, - capacité d'analyse / de conseil	SE
Commission du développement du Parlement européen	Général	—	Interne et intra-	IV	- institutionnel / administratif	PE
Étude d'impact	Spécifique	2002	Intra-	IV	- institutionnel / administratif	CE
Comité interministériel de la coopération internationale	Général	1984	Intra-	II	- institutionnel / administratif	ES
Commission sur le développement international	Général	1997	Interne et intra-	III	- institutionnel / administratif	UK
Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID)	Général	1998	Intra-	II	- institutionnel / administratif	FR

Note : \* Les mécanismes spécifiques ont été, en vertu de leur mandat, exclusivement conçus et mis en œuvre pour promouvoir la cohérence des politiques au service du développement. Les mécanismes généraux n'ont pas été exclusivement instaurés à des fins de cohérence des politiques au service du développement, mais leur mandat y fait explicitement référence.

22. Il est intéressant de noter que le récent Examen par les pairs (mai 2005) encourage la Suède à « partager avec les autres membres du CAD les enseignements qu'elle tirera de la mise en œuvre de sa Stratégie pour un développement global, en particulier pour ce qui est du rôle spécifique joué par le Parlement et des moyens qui s'offrent dans la pratique de favoriser l'appropriation par l'ensemble de l'administration de l'objectif de développement mondial ».



# Annexes

---



# Annexe 1

## **Aperçu de l'architecture institutionnelle de la coopération au développement en place dans les États membres et les institutions de l'UE**

### *Allemagne*

Le ministère fédéral des affaires étrangères veille à ce que l'Allemagne s'exprime d'une seule et même voix dans les différentes enceintes internationales. Il coopère étroitement, à cette fin, avec les décideurs politiques, avec les milieux économiques et avec la société civile. Il rassemble et concilie des intérêts très variés, et souvent divergents, et réunit, grâce à une coordination pragmatique, de nombreuses prises de position d'experts et points de vue individuels dans une politique étrangère et de sécurité nationale cohérente. Le BMZ est un département officiel distinct en charge de l'élaboration des politiques et de leur programmation. Le ministère des affaires étrangères, le ministère des finances, le ministère de l'économie, le ministère de la technologie et les entités territoriales (Länder et municipalités) sont autant d'acteurs de premier plan dans la politique de développement allemande et son processus de programmation.

L'Agence de la coopération technique (GTZ) et la Banque pour la reconstruction (KfW) sont d'importantes agences semi-publiques de mise en œuvre des politiques et des programmes de développement. Plusieurs autres organismes interviennent également, parmi lesquels InWent (Création de capacité internationale), la DED (Service allemand de la coopération pour le développement) et diverses fondations politiques.

### *Autriche*

L'Autriche a rejoint en 2004 le groupe des membres du CAD au sein desquels le ministère des affaires étrangères se charge de définir et de coordonner la politique d'aide. Une agence distincte, en l'occurrence l'Agence autrichienne de développement (AAD), sert d'intermédiaire pour assurer l'exécution du programme bilatéral de base. La Section VII du ministère des affaires étrangères assume le rôle de point focal pour la stratégie de développement et détermine largement les orientations du système national d'aide. Ce recentrage sera accentué par le transfert à l'ADD des fonctions opérationnelles de l'aide bilatérale.

La réforme de son APD n'a pas réduit le nombre d'acteurs intervenant dans le système d'aide de l'Autriche. Outre celui des affaires étrangères, sept ministères fédéraux participent, à des degrés divers, aux décisions relatives aux stratégies et aux dépenses en matière de coopération, sans compter les provinces et certaines collectivités qui financent, elles aussi, des projets relevant de l'APD. En ce qui concerne la mise en œuvre, la plupart de ces acteurs collaborent avec des ONG et des entreprises autrichiennes, de même qu'avec des organisations internationales. C'est au ministère des affaires étrangères qu'il appartient de veiller à la cohérence du programme d'aide et un programme triennal, qui oriente le système

et fait connaître ses activités et ses objectifs sur le plan national et international, est prévu à cette fin. Des stratégies alignées sur celles adoptées par les pays partenaires servent de cadres de référence aux divers acteurs de la coopération au développement.

### *Belgique*

C'est le Parlement belge qui définit la politique générale de développement dans un cadre juridique assez large. La coopération pour le développement relève du ministère des affaires étrangères, mais elle est confiée à un ministre distinct. Elle dispose également d'une direction propre, chargée de l'exécution des programmes en termes de préparation et de financement. Outre le ministère des affaires étrangères, les ministères des finances et de la défense ont un rôle actif dans la coopération belge. L'exécution des programmes est confiée à une entreprise entièrement publique, en l'occurrence la CTP (Coopération technique belge).

La coopération au développement est l'un des domaines d'action en cours de défédéralisation, c'est-à-dire de transfert aux gouvernements régionaux. Le gouvernement flamand a déjà doté son département des relations extérieures d'une unité chargée de la coopération au développement. Aucun dialogue sur les politiques n'a toutefois été engagé, à ce jour, entre le niveau fédéral et les entités régionales fédérées.

### *Chypre*

L'APD bilatérale de chypre est essentiellement gérée par son bureau de planification et par son ministère des affaires étrangères, lequel compte trois départements impliqués dans la programmation de l'aide, mais sans mandat précis en matière de coordination. Le bureau de planification est le bras économique et administratif de la commission centrale de planification et du comité chargé de la planification des politiques et du budget. Il s'agit d'un service officiel indépendant de tout ministère, qui rend compte au Président de la République.

Le ministère des affaires étrangères fixe les priorités géographiques en prenant en considération à la fois les intérêts nationaux et les recommandations de l'UE. Le ministère des finances établit pour sa part le budget alloué à l'APD.

Un comité d'assistance technique a été mis en place en 1994. Composé de représentants du bureau de planification et de quatre ministères (affaires étrangères, finances et commerce, industrie et tourisme, et travail et sécurité sociale), il se réunit une fois par an et il a pour mission principale de programmer l'assistance technique.

### *Danemark*

Le Danemark s'est doté d'un système d'aide particulièrement compact et centralisé, conçu pour promouvoir la cohérence. Le rôle de chef de file et la mise en œuvre sont largement concentrés entre les mains de l'un des trois départements du ministère des affaires étrangères, en l'occurrence le « Groupe Sud », également appelé Danida. Le ministère des affaires étrangères désigne actuellement un ministre distinct pour prendre conjointement en charge la politique de migration et la politique de développement. Le ministre désigne les neuf membres du Conseil de la coopération internationale pour le développement, qui procède chaque mois à l'approbation des programmes importants et à l'examen des stratégies par pays. Le Conseil consultatif de la coopération internationale pour le développement comprend, pour sa part, une cinquantaine de spécialistes qui examinent des questions de fond d'ordre général et exercent d'autres fonctions d'analyse sur demande ; ce groupe de réflexion se réunit tous les trimestres.

Quatre grandes ONG participent, sur la base de programmes de travail quadriennaux, à la mise en œuvre des programmes ciblés. Les tâches d'exécution sont, par ailleurs, fortement décentralisées vers les ambassades.

### *Espagne*

La responsabilité de la formulation et la mise en œuvre de la politique extérieure de l'Espagne incombe au ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale, qui coordonne l'ensemble des services de l'administration publique intervenant dans la coopération au développement. La politique relative à cette dernière fait partie intégrante de la politique extérieure et relève des compétences du secrétaire d'État pour la coopération internationale (SECI). L'Agence espagnole de coopération internationale (AECI) gère les programmes d'aide non remboursable et le système d'octroi de micro financement. L'aide allouée sous la forme de crédits commerciaux (crédits du FAD) est gérée par le département de l'industrie, du commerce et du tourisme. Les initiatives visant à alléger la dette des nations en développement sont menées par le Trésor et le département des affaires économiques.

D'autres départements ministériels participent à la stratégie de coopération pour le développement, mais dans une moindre mesure. Il s'agit notamment du département de l'emploi et des affaires sociales, du département de l'éducation et de la science, du département de la défense et du département de la santé. La Commission interministérielle de la coopération internationale (CICI) assure la coordination technique.

Les autorités régionales et locales participent également à la coopération espagnole pour le développement, et une Commission interrégionale veille à coordonner les actions menées dans ce domaine aux différents échelons administratifs.

Le Conseil de la coopération pour le développement contrôle le degré de cohérence de la politique en la matière. Il s'agit d'un organe consultatif qui réunit des représentants des départements ministériels chargés de la gestion de la politique d'aide, ainsi que d'autres représentants du système d'aide. Son caractère consultatif limite cependant ses prérogatives.

### *Estonie*

L'Estonie a créé en 2001 une Division de la coopération au développement au sein du Département de la politique économique extérieure de son ministère des affaires étrangères. Cette nouvelle division assure la programmation et l'organisation de la mise en œuvre de l'aide au développement. D'autres ministères sont impliqués sur une base ad hoc, au travers de la mise à disposition de compétences techniques, par exemple. Le Parlement prend part aux débats sur les engagements politiques et financiers.

### *Finlande*

C'est le ministère finlandais des affaires étrangères qui assure la préparation et la mise en œuvre de la politique extérieure, y compris à l'égard des pays en développement. Dans un souci de cohérence des stratégies adoptées, il rassemble les compétences de différents acteurs nationaux. Le ministère est organisé en départements thématiques (questions politiques, relations extérieures, économie, développement, communication et culture), qui mettent en œuvre, dans toutes les zones géographiques, les politiques qui relèvent de leurs compétences respectives. Le ministère comprend également des départements géographiques chargés d'intégrer les mécanismes d'action dans la perspective d'approches régionales cohérentes.

Le ministère des affaires étrangères désigne un ministre distinct pour le commerce international et le développement, et l'un de ses départements, chargé de la politique de développement,

assure la programmation, l'évaluation et les relations institutionnelles liées à la coopération au développement. Il s'est également doté d'un point focal pour la cohérence des politiques. Les programmes et les projets de coopération au développement sont gérés par les départements géographiques et le département des affaires mondiales ; quelque 80 représentations participent à leur exécution au niveau des pays concernés.

### *France*

En matière de développement, la France a une architecture institutionnelle complexe dans laquelle interviennent plusieurs acteurs : le ministère des affaires étrangères (MAE), le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (Minefi) et l'Agence française de développement (AFD). Le pays a entrepris en 1998 une importante réforme de son architecture institutionnelle d'aide extérieure. La coopération au développement avait été, jusque là, géographiquement répartie entre le ministère des affaires étrangères et le ministère de la coopération, ce dernier étant en charge des régions traditionnellement sous l'influence de la France. Dans un souci de cohérence et d'efficacité, une fusion a été opérée entre les deux pour former la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID).

La complexité du système français d'aide extérieure est à l'origine d'une pluralité d'objectifs. Le MAE et le Minefi sont conjointement responsables de la gestion stratégique de l'APD. L'AFD est l'opérateur pivot. Chaque élément de cette structure a son propre mandat, étant entendu que le développement n'est pas leur objectif exclusif. Le MAE, chargé de la coopération et de l'action culturelle, conjugue solidarité et influence à l'appui de la diplomatie française. Il est assisté de deux secrétaires d'État, dont l'un est responsable de la coopération avec les pays francophones.

Le Minefi est chargé de l'aide macroéconomique et financière qui inclut les questions ayant trait au désendettement et à la coopération monétaire et financière avec les pays de la zone Franc. Il gère également la promotion des investissements, le financement des exportations, les relations économiques et financières avec les pays en transition, et les relations avec les institutions financières internationales. Une réforme interne du Minefi a été récemment entreprise en vue de renforcer la cohérence de ses actions envers les pays en développement. Les affaires internationales, les services de coopération au développement et les services liés au commerce multilatéral sont désormais regroupés au sein d'une même direction générale.

Le domaine d'action de l'AFD couvre à la fois les pays en développement et les départements et territoires français d'outre-mer (DOM-TOM). L'objectif de l'Agence est un développement économique et financier stable, qui veille à la cohésion sociale et à la protection de l'environnement.

Un dernier aspect mérite d'être mentionné : il s'agit de l'entrée en vigueur en 2006 de la loi organique relative aux lois de finance (LOLF), destinée à rendre la gestion de l'État plus transparente. En matière d'aide publique au développement, elle fixe plusieurs objectifs et s'attache plus particulièrement au suivi des Objectifs du millénaire pour le développement et au développement de l'Afrique. La logique de cette loi favorise la cohérence interne entre les différentes orientations en matière de développement.

Selon l'OCDE, « la création d'une mission interministérielle APD offre une occasion unique de consolider les objectifs de la coopération française et son processus de programmation grâce à la restructuration budgétaire et à la préparation d'un document de politique transversale ».

### *Grèce*

Le ministère des affaires étrangères dirige et coordonne, depuis 2002, l'aide hellénique au développement. Un vice-ministre relevant de ce ministère a une double compétence de base, puisqu'il est chargé des relations économiques internationales et de la coopération internationale pour le développement.

La Direction générale de la coopération internationale pour le développement (YDAS) – connue sous le nom de « l'Aide hellénique » – est un organe décentralisé chargé de programmer et de coordonner l'APD, et d'en gérer le budget. Les contributions multilatérales continuent de relever de la gestion directe de chaque ministère. La responsabilité de la mise en œuvre est répartie entre plusieurs agences, y compris des ministères et d'autres organismes publics, des ONG spécialisées en développement, des universités, des fondations locales et des associations confessionnelles.

### *Hongrie*

Un département de la coopération internationale vient d'être créé au sein du ministère des affaires étrangères, et il n'est pas encore totalement opérationnel. Le ministère est principalement chargé de l'aide humanitaire, et d'autres initiatives sont réparties entre les ministères de tutelle. La coordination est assurée par un comité interministériel.

En 2001, l'ONG de développement HUN-IDA (Hungarian International Development Assist) a été créée pour remplacer TESCO, agence officielle précédemment chargée de la gestion de l'aide. HUN-IDA a pour mission d'aider le département de la coopération internationale à préparer les appels à propositions et les termes de référence en vue de la programmation future.

### *Institutions européennes*

La coopération au développement s'inscrit dans le cadre politique plus large des relations extérieures de l'Union européenne. Le leadership en la matière revient au Parlement européen (plus particulièrement à ses commissions du développement et de la coopération, des affaires étrangères et du budget), au Conseil des ministres et à la Commission européenne. Plusieurs autres forums consultatifs ont également été mis en place, telle l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE. La mise en œuvre relève de plusieurs instances au sein de la Commission.

La DG DEV est chargée de la politique de développement et des relations avec les pays ACP. Elle gère, à ce titre, quelque 3 milliards d'euros chaque année, soit la moitié du budget communautaire total de l'aide extérieure. Le commissaire chargé du développement est responsable de l'Office d'aide humanitaire de la Commission européenne (ECHO), auquel sera bientôt confié, en outre, l'ensemble des programmes en matière de sécurité alimentaire, d'aide alimentaire et de gestion alimentaire.

La DG RELEX, dirigée par le commissaire pour les relations extérieures, est chargée des relations avec tous les pays non ACP et non candidats.

AIDCO, l'Office de coopération EuropeAid, assure pour sa part la mise en œuvre des programmes sur la totalité du cycle de projet, hormis la programmation. AIDCO rend compte à un conseil composé de l'ensemble des commissaires chargés des relations extérieures (RELEX).

Les délégations de l'UE sont responsables de la mise en œuvre au sein des pays partenaires où elles sont localisées. Un processus de déconcentration des compétences vers les délégations est en cours. Les délégations peuvent jouer un rôle important en veillant à la cohérence entre les programmes et les stratégies communautaires et ceux des pays partenaires.

### *Irlande*

Le ministre irlandais des affaires étrangères est assisté de deux secrétaires d'État respectivement chargés des affaires européennes et de la coopération au développement et des droits de l'homme. La Direction de la coopération pour le développement (DCI) est l'une des dix divisions du ministère des affaires étrangères. Elle gère le programme officiel d'aide aux pays en développement, et assiste le secrétaire d'État dans le cadre de la gestion des programmes d'aide au niveau politique. Elle collabore, en outre, avec le ministre des affaires étrangères au maintien des relations institutionnelles avec d'autres organismes d'aide. La DCI intervient également dans la coordination des contributions d'autres départements à l'APD. Elle assume, depuis 2003, une fonction de coordination au sein du ministère des affaires étrangères sur tous les aspects des relations de l'Irlande avec les pays d'Afrique bénéficiaires de ses programmes.

La DCI veille à assurer la cohérence entre les stratégies de développement de l'Irlande et d'autres volets de sa politique extérieure, et à promouvoir la cohérence entre les différents domaines de l'action publique (agriculture, commerce, environnement, fiscalité).

### *Italie*

La responsabilité de la coopération est répartie entre plusieurs institutions, les deux principaux acteurs au niveau du gouvernement étant le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'économie et des finances. Le premier supervise, au travers de sa Direction générale de la coopération pour le développement (DGCS) et en concertation avec les autres ministères concernés, l'ensemble de la coopération au développement. Il gère directement un peu plus d'un quart de l'APD italienne, et 51 % supplémentaires conjointement avec le ministère de l'économie et des finances, lequel en gère, de son côté, 17 %.

La DGCS s'articule en 13 bureaux (*uffici*). L'un d'eux est chargé de l'analyse et de la programmation des politiques, et un autre se concentre sur la coopération multilatérale et communautaire. L'Unité technique centrale (UTC) assure l'exécution concrète des programmes et une certaine présence sur le terrain. Le ministère italien des affaires étrangères se caractérise par une séparation entre le niveau politico-diplomatique et le niveau technique, tant en ce qui concerne le type de personnel que le type de processus décisionnel. Cette spécificité ne facilite guère l'inclusion des questions de cohérence des politiques au service du développement dans les discussions stratégiques, étant donné que l'expertise se situe principalement à l'échelon technique.

En ce qui concerne le ministère de l'économie et des finances, c'est la direction générale du Trésor qui gère les questions d'aide au développement ; celles-ci concernent le plus souvent les banques multilatérales de développement, l'allègement de la dette et les crédits à l'exportation. La direction générale du Trésor partage avec le ministère des affaires étrangères la responsabilité du maintien des liens avec l'UE et d'autres instances multilatérales. Plusieurs autres ministères ont des portefeuilles relativement importants en ce qui concerne le développement.

Un organe de gestion interministériel, en l'occurrence le CDSC (comité de direction pour la coopération au développement), prend les décisions relatives aux initiatives de grande envergure, sans aborder cependant les préoccupations stratégiques en dehors du développement.

### *Lettonie*

La Lettonie ne participe pas encore réellement à l'aide au développement, hormis l'assistance technique que ses fonctionnaires fournissent ponctuellement à des pays voisins. Elle a

institué récemment un conseil consultatif en matière de coopération au développement. Placé sous la présidence du ministère des affaires étrangères, il se compose des ministres de tutelle, d'ONG et de représentants des milieux universitaires. Ses lignes directrices ont été adoptées en janvier 2003.

#### *Lituanie*

La Lituanie a pratiqué, jusqu'ici, l'aide extérieure sur une base ad hoc. Une division d'assistance technique a été instituée en 2002 au sein du département économique du ministère des affaires étrangères, et ses capacités devraient être progressivement renforcées. Les ministères de tutelle assurent la mise en œuvre des activités relevant de leurs compétences respectives. Le rôle du Parlement se limite, à ce jour, à l'approbation du budget de la coopération.

#### *Luxembourg*

La responsabilité politique du programme luxembourgeois de coopération au développement incombe au ministère des affaires étrangères. Ce dernier est également le principal acteur gouvernemental en la matière, puisqu'il gère quelque 85 % environ de l'APD luxembourgeoise. Cette responsabilité opérationnelle est confiée à sa Direction de la coopération au développement. Le Comité interministériel pour la coopération au développement coordonne et échange les informations concernant les grandes orientations de la politique de coopération. C'est la Direction des relations économiques internationales qui se charge, au sein du ministère des affaires étrangères, de la coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale.

Lux-Development, agence luxembourgeoise chargée de la mise en œuvre de la coopération pour le développement, assure l'élaboration et l'exécution des projets proposés par le ministère des affaires étrangères, sur la base de compétences régulièrement réexaminées dans un souci de renforcement du suivi et de l'évaluation.

#### *Malte*

La gestion de l'ensemble de la coopération maltaise relève du ministère des affaires étrangères. Un département de coopération internationale a été créé au sein du cabinet du secrétaire permanent en tant que comité interministériel consultatif visant à promouvoir la coordination. Les ministres de tutelle sont chargés de la mise en œuvre.

#### *Pays-Bas*

Le ministère des affaires étrangères, qui assure la coordination et la mise en œuvre de la politique extérieure néerlandaise, compte trois ministres : le ministre des affaires étrangères, le ministre de la coopération pour le développement et le ministre des affaires européennes.

Le ministère des affaires étrangères comprend cinq directions générales. L'une d'elles, à savoir la Direction générale de la coopération internationale (DGIS), est chargée de la politique en matière de coopération au développement, y compris sa coordination, sa mise en œuvre et son financement. La DGIS se préoccupe également de la cohérence entre la politique des Pays-Bas et celle de l'UE envers les pays en développement. Elle est subdivisée en départements régionaux, qui ont pour mission d'élaborer et d'appliquer des stratégies cohérentes pour les régions et les pays relevant de leurs compétences. Les départements à vocation thématique regroupent des compétences dans un ou plusieurs domaines d'action : il s'agit des départements respectivement en charge de la politique de sécurité (DVB), des droits de l'homme et de la consolidation de la paix (DMV) et de l'environnement et du développement

(DML). Les départements multilatéraux ont, pour leur part, la responsabilité de faire parvenir des contributions néerlandaises aux forums multilatéraux et d'envoyer des délégués nationaux auprès des organisations internationales.

Les Pays-Bas ont également institué plusieurs organes consultatifs officiels, tels que le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) et le Conseil néerlandais de recherche sur l'aide au développement (RAWOO).

#### *Pologne*

Le ministère des affaires étrangères est responsable de la supervision et de la coordination de la politique polonaise en matière de développement. Son département chargé des relations avec le système des Nations unies et des affaires mondiales prépare les lignes directrices relatives à la politique de développement et assure la supervision pratique des projets. Le ministère des finances est responsable, pour sa part, des aspects financiers de la coopération. Les ministères de tutelle élaborent leurs propres activités de coopération et en font un rapport ex post au ministère des affaires étrangères. Les principaux acteurs publics du développement sont le ministère des finances et le ministère de l'éducation. La *Know-How Foundation* a été désignée comme l'agence officielle d'exécution.

#### *Portugal*

Le Portugal a institué un système de coopération pour le développement fortement décentralisé, puisqu'il implique tous les ministères et plusieurs autres entités publiques, telles que les universités, les municipalités et les entreprises d'État. La formulation, la coordination et la mise en œuvre de la politique extérieure portugaise incombent au ministère des affaires étrangères. Étant une composante clé de cette politique extérieure, la politique de développement relève des compétences du même ministère. Une large part de celles-ci est néanmoins déléguée au secrétaire d'État aux affaires étrangères, le ministère se réservant plutôt la définition des grandes orientations stratégiques.

L'Institut portugais d'aide au développement (IPAD) est une entité publique jouissant de l'autonomie administrative sous la supervision du ministère des affaires étrangères. L'IPAD assure la gestion et la coordination de la politique portugaise de coopération et de l'APD. Il planifie également des programmes, suit leur exécution, évalue les résultats de la coopération et de l'APD, et supervise les projets réalisés par d'autres organismes officiels et entités publiques. L'IPAD a aussi pour objectif de centraliser les informations relatives à l'ensemble des projets de coopération menés par des entités portugaises privées.

Outre le ministère des affaires étrangères, tous les ministères, ou presque, ont un programme et un budget de coopération, et sont, dès lors, représentés au sein de la Commission interministérielle de la coopération. Celle-ci coordonne, dans une certaine mesure, les activités de coopération exécutées par les différents acteurs publics.

La stratégie appliquée dans les différents domaines de l'action de développement est fixée de manière autonome par les ministères et les départements officiels concernés. On ne relève, à ce jour, aucune structuration des principales activités en matière d'aide à l'intérieur d'un cadre stratégique général, ni aucune analyse formelle de leurs retombées éventuelles sur les pays en développement.

#### *République tchèque*

La coopération au développement est conjointement assurée en République tchèque par différents ministères de tutelle qui assurent, sous la coordination du ministère des affaires

étrangères, le recensement, la préparation, la mise en œuvre et l'évaluation des projets. En août 2003, le gouvernement a invité le ministère des affaires étrangères à instituer le bureau de la coopération internationale au développement et de l'aide humanitaire, dirigé par un coordinateur national et composé de neuf fonctionnaires chargés de la coopération tant bilatérale que multilatérale.

Les projets bilatéraux et la coopération avec des institutions multilatérales peuvent impliquer jusqu'à dix ministères de tutelle dans leurs domaines de compétence respectifs. Ces ministères soumettent des propositions (généralement préparées par des acteurs non étatiques) au ministère des affaires étrangères, qui les étudie en collaboration avec le Centre de développement (basé à l'Institut des relations internationales). Les projets éligibles sont adressés au gouvernement en vue d'en obtenir l'approbation finale et le financement. Une agence de développement est désignée pour reprendre le rôle actuellement tenu par le Centre de développement. La République tchèque a également institué un conseil pour l'aide extérieure, qui a une fonction consultative.

#### *République slovaque*

Les programmes slovaques d'aide au développement sont élaborés, mis en œuvre et évalués par quatre ministères de tutelle, et coordonnés par une petite unité au sein du ministère des affaires étrangères. Le ministère est assisté d'un organe consultatif à haut niveau, en l'occurrence le comité de coordination de l'APD. L'Institut d'études internationales, conjointement créé par le ministère des affaires étrangères, le Programme des Nations unies pour le développement et des fondations privées, a traditionnellement aidé le ministère à élaborer sa politique de développement, mais ce rôle sera désormais assuré par l'Association slovaque de politique étrangère. Le ministère des affaires étrangères a mis en place une structure chargée de la gestion de l'APD et instauré de bonnes relations, en toute transparence, avec les ONG. La responsabilité de l'aide humanitaire incombe au ministère de l'intérieur.

La Commission interministérielle pour la coordination de l'aide et de la coopération au développement a été mise en place en tant qu'organe consultatif auprès du ministre des affaires étrangères. Présidée par le secrétaire d'État de ce ministère, elle veille à coordonner les actions de développement menées par diverses entités. Elle est composée de représentants du ministère des affaires étrangères et des ministères de tutelle, et d'un représentant de la plateforme nationale des organisations non gouvernementales spécialisées en développement (mais pas du secteur des entreprises ni des milieux universitaires). Elle tient des réunions ad hoc.

#### *Royaume-Uni*

Le ministère du développement international (DFID, Department for International Development) est l'une des agences gouvernementales qui gèrent l'aide britannique aux pays pauvres et qui œuvrent à l'élimination de la misère extrême à l'étranger. Parmi les autres départements ministériels dont les politiques ont des retombées sur le développement, il convient de citer le ministère des affaires étrangères et du Commonwealth (FCO, Foreign & Commonwealth Office), qui coordonne et exécute les politiques britanniques à l'étranger ; le ministère de la Défense, qui défend le Royaume-Uni et ses intérêts à l'étranger, et consolide la paix et la stabilité internationales ; le Trésor, qui formule et applique la politique financière et économique du gouvernement, y compris les contributions du Royaume-Uni à l'allègement de la dette et l'APD ; et le ministère du commerce et de l'industrie, qui fait la promotion des entreprises britanniques sur le marché national et international, et préconise des marchés ouverts et équitables au Royaume-Uni, en Europe et dans le monde.

Le DFID est représenté au *Cabinet* par le ministre du développement international et à la Chambre des communes par son ministre et son vice-ministre. Il est devenu une instance autonome qui poursuit les Objectifs du millénaire pour le développement en partenariat avec des interlocuteurs gouvernementaux, la société civile, le secteur privé et les milieux de recherche. Le DFID collabore également avec des institutions multilatérales, notamment avec la Banque mondiale, les agences des Nations unies et la Commission européenne.

### *Slovénie*

Le ministère slovène des affaires étrangères est chargé, depuis 2002, de la coordination de l'aide au développement et de l'aide humanitaire. Un coordinateur national a été désigné et un Office de la coopération internationale pour le développement et de l'aide humanitaire a été créé en son sein. Les projets sont définis et élaborés par douze ministères de tutelle, qui se réunissent dans le cadre d'une commission interministérielle.

### *Suède*

Les deux principaux acteurs du système suédois de coopération pour le développement sont le ministère des affaires étrangères (en ce qui concerne les options politiques et la mise en œuvre multilatérale) et l'Agence suédoise d'aide au développement international (SIDA) (en ce qui concerne la mise en œuvre bilatérale). Toute une série d'autres instances officielles et non gouvernementales assument un rôle actif dans des domaines plus spécifiques, tel le Parlement qui fixe les politiques et les budgets.

C'est le ministère des affaires étrangères qui est responsable en première ligne des politiques nationales de coopération au développement, de la coordination entre les acteurs officiels suédois dans ce domaine, et de l'exécution concrète des programmes, en concertation avec le ministère des finances et/ou la SIDA. Les nombreux programmes émanant des Nations unies, de la Commission européenne, des institutions financières internationales et des missions humanitaires représentent 37 % environ de l'APD suédoise. La structure du ministère est vaste et complexe. Elle comprend trois ministres, respectivement chargés des affaires étrangères, de la coopération pour le développement et de la migration. Le volet « coopération pour le développement » fait essentiellement partie de la Direction du développement global ; il est supervisé par un directeur, un directeur général, un secrétaire d'État et un ministre. Le ministère des affaires étrangères est chargé de 102 ambassades, délégations et consulats, qui sont souvent le siège de programmes de coopération pour le développement.

La SIDA est une agence gouvernementale indépendante chargée de l'exécution des interventions publiques conformément aux fonds alloués et aux directives officielles. Elle est gérée par un directeur général et supervisée par un conseil d'administration ; la responsabilité de ce dernier se limite toutefois, en grandes lignes, à l'approbation de la demande annuelle de fonds et du rapport annuel de la SIDA.

Le ministère des finances tient également un rôle dans la coopération suédoise pour le développement dans la mesure où il assure le lien avec les institutions financières internationales. Il dispose d'une division spéciale à cette fin, qui collabore avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international en étroite concertation avec le ministère des affaires étrangères et la Banque centrale suédoise. Le ministère des finances traite également avec la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, et s'occupe des questions liées à la dette (en coopération avec la Commission de garantie des crédits à l'exportation) et à l'appui budgétaire (en coopération avec la SIDA et le ministère des affaires étrangères). Le ministère des finances cogère 12 % de l'APD.

## Annexe 2

### Niveaux de gouvernance et pratiques porteuses en matière de promotion de la cohérence des politiques au service du développement

Niveau de gouvernance	Pratiques porteuses
<p data-bbox="288 853 655 882"><b>Niveau de la politique générale</b></p> <ul data-bbox="197 909 735 1227" style="list-style-type: none"><li data-bbox="197 909 735 1070">– Forme sous laquelle les questions de développement et touchant au développement constituent, le cas échéant, une priorité permanente et d’application systématique pour toutes les interventions publiques concernées.</li><li data-bbox="197 1095 735 1227">– Cadre stratégique clairement défini dont le gouvernement dispose, le cas échéant, pour assurer la concrétisation de ses engagements en matière de cohérence des politiques.</li></ul>	<ul data-bbox="767 853 1316 1957" style="list-style-type: none"><li data-bbox="767 853 1316 920">– Tradition d’aide au développement et soutien de l’opinion publique.</li><li data-bbox="767 931 1316 1055">– Intérêt marqué des dirigeants de haut niveau pour les questions de développement, et conscience que la réduction de la pauvreté est dans l’intérêt national.</li><li data-bbox="767 1066 1316 1167">– Engagement général d’assurer la cohérence et la compatibilité entre toutes les actions gouvernementales.</li><li data-bbox="767 1178 1316 1301">– Engagement du gouvernement à l’égard d’objectifs et d’accords internationaux tels que les Objectifs du millénaire pour le développement.</li><li data-bbox="767 1312 1316 1480">– Engagement de la part de l’ensemble du gouvernement envers la cohérence des politiques au service du développement se traduisant par des documents de politique à différents niveaux et dans divers secteurs et régions.</li><li data-bbox="767 1491 1316 1592">– Mise en place d’un cadre général fixant les objectifs à atteindre pour renforcer la coordination et la cohérence des politiques.</li><li data-bbox="767 1603 1316 1727">– Existence de lignes directrices spécifiquement axées sur l’élaboration des politiques, qui précisent la participation des différents ministères et la nécessité de se pencher sur les questions de cohérence.</li><li data-bbox="767 1738 1316 1839">– Engagement personnel des principaux responsables politiques envers les questions de développement.</li><li data-bbox="767 1850 1316 1951">– Déclarations spécifiques concernant les liens entre les différents domaines d’intervention et le développement.</li></ul>

Niveau de gouvernance	Pratiques porteuses
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Efforts déployés par les pouvoirs publics pour sensibiliser l'opinion et réaliser un matériel visant à accroître le soutien des citoyens et les aider à mieux comprendre les questions de développement.</li> <li>– Processus de réforme institutionnelle en faveur d'une meilleure coordination et d'un gouvernement moins cloisonné et plus efficace (démarche « à l'échelle de l'ensemble de l'administration »).</li> <li>– Existence d'une commission parlementaire du développement chargée de suivre les questions dans ce domaine.</li> <li>– Exercice d'une pression organisée de la part d'acteurs non étatiques et instauration d'un dialogue structuré avec eux concernant la politique de développement.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Niveau institutionnel et administratif</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Pratique par laquelle la structure, la forme et le système du gouvernement, l'interaction de ses différents acteurs et l'attribution des responsabilités favorisent éventuellement la cohérence des politiques.</li> <li>– Existence et efficacité de mécanismes de coordination interministérielle/interdépartementale visant à coordonner les politiques, à consulter sur les options stratégiques, et à déceler et résoudre les conflits et incohérences potentiels entre politiques.</li> <li>– Modalités favorisant la coopération intersectorielle, les échanges d'information et le dialogue entre les différents départements chargés des politiques, et l'intégration de ces démarches dans les pratiques de travail courantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Un ministère chef de file ou un département responsable des différents aspects de la politique extérieure veille à ce qu'une priorité suffisante soit accordée aux questions de développement.</li> <li>– Un ministère, une institution ou une agence en charge du développement ont spécifiquement pour mandat de superviser et de coordonner tous les aspects de la coopération au développement, et pour mission de représenter les intérêts du développement au sein du gouvernement.</li> <li>– Une unité ou un bureau central coordonne les politiques des différents ministères et remédie à tout conflit éventuel à ce niveau.</li> <li>– Des organes spécifiquement chargés de la coordination des politiques ont mandat de promouvoir la cohérence (au service du développement).</li> <li>– Des procédures de consultation interministérielle sont en place pour l'examen de la cohérence des politiques au service du développement.</li> <li>– Des procédures de vote existent pour faire adopter des politiques cohérentes ou pour faire obstacle à des politiques incohérentes (aux niveaux national et régional).</li> <li>– Des <i>task forces</i> ou groupes de travail interdépartementaux servent de forums de discussion sur la cohérence des politiques au service du développement, et collaborent avec les agences de développement sur les questions transversales.</li> </ul>

Niveau de gouvernance	Pratiques porteuses
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Obligation légale pour les processus d'élaboration des politiques et les procédures décisionnelles de consulter les parties prenantes, d'autres institutions ou ministères, et d'obtenir l'approbation du parlement national.</li> <li>– Style de gestion favorisant la consultation et la coopération.</li> <li>– Circulation des informations et contacts réguliers depuis le niveau le plus élevé jusqu'aux responsables géographiques.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Niveau de l'évaluation et des conseils</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Capacité analytique et gestion des connaissances suffisantes pour définir les enjeux stratégiques, rassembler les informations utiles, effectuer des analyses et alimenter le processus d'élaboration des politiques.</li> <li>– Existence et utilisation de mécanismes de suivi des politiques permettant leur adaptation lorsque des informations nouvelles, une évolution du contexte ou des retours d'information concernant leurs retombées l'exigent.</li> <li>– Capacité et volonté du gouvernement de consulter et de pondérer les intérêts de toutes les parties prenantes au moment d'élaborer et de décider des politiques.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Personnel suffisant et qualifié sur le plan stratégique et analytique pour traiter de domaines d'action élargis et de questions de cohérence.</li> <li>– Financement de programmes de recherche axés sur les politiques et d'études consacrées aux domaines d'action élargis et aux questions de cohérence.</li> <li>– Systèmes de gestion des connaissances internes assurant la diffusion efficace des résultats des analyses, des recherches et des bonnes pratiques au sein des ministères et dans l'ensemble du gouvernement.</li> <li>– Inclusion des questions de cohérence dans les rapports annuels.</li> <li>– Unité d'évaluation indépendante, dont le mandat peut inclure l'étude des effets de l'élargissement des domaines d'action sur le développement, et l'échange d'informations entre les unités d'évaluation en place dans différents secteurs ou ministères.</li> <li>– Les ONG et d'autres acteurs utilisent des décisions et des documents de politique accessibles au grand public pour exercer des pressions sur les questions de cohérence.</li> <li>– Des forums de consultation impliquant différents partenaires et secteurs de la société civile identifient et examinent des questions relevant effectivement ou potentiellement de la cohérence.</li> <li>– Une consultation publique est spécifiquement prévue à propos des (nouvelles) propositions de politiques, afin de susciter la participation et les contributions, y compris de la part des acteurs du développement.</li> </ul>

Niveau de gouvernance	Pratiques porteuses
	<ul style="list-style-type: none"><li>- Participation des acteurs du développement aux comités et aux conseils consultatifs institués par le gouvernement pour les problématiques touchant à leur domaine d'activité.</li><li>- Des ONG et une communauté universitaire actives, bien informées et en mesure, dès lors, de faire inclure les questions de cohérence dans le programme gouvernemental.</li></ul>

Source : adapté de McLean Hilker (2004).

# Annexe 3

## Principales déclarations sur la politique de développement des États membres de l'UE

Allemagne : Programme d'action à l'horizon 2015 (2001)

[http://www.aktionsprogramm2015.de/www/images/download/ap2015\\_engl.pdf](http://www.aktionsprogramm2015.de/www/images/download/ap2015_engl.pdf)

Autriche : Loi fédérale sur la coopération pour le développement (2002), y compris son amendement (2003)

[http://www.bmaa.gv.at/up-media/269\\_joint\\_act.pdf](http://www.bmaa.gv.at/up-media/269_joint_act.pdf)

Belgique : *Lignes générales de la politique de coopération au développement* (2004)

[http://www.dgdc.be/fr/le\\_ministre/note\\_politique/index.html](http://www.dgdc.be/fr/le_ministre/note_politique/index.html)

Danemark : Priorités gouvernementales pour la coopération avec l'Afrique au cours de la période 2005-2009 (*Government priorities for coopération with Africa 2005–09*)

<http://www.um.dk/NR/rdonlyres/952F5A8D-7865-4054-93B5-52F82ACC6A00/0/PolicyonAfrica.pdf>

Espagne : Plan annuel de coopération internationale (2002) (*Plan anual de cooperación internacional*)

<http://www.mae.es/documento/0/000/000/500/plan2002.pdf>

Estonie : Principes de coopération pour le développement (2003) (*Principles of development coopération* (2003))

[http://www.vm.ee/eng/kat\\_178/3815.html](http://www.vm.ee/eng/kat_178/3815.html)

Finlande : Résolution gouvernementale sur la politique de développement (2004) (*Government resolution on development policy*)

[http://global.finland.fi/english/publications/pdf/dev\\_policy2004.pdf](http://global.finland.fi/english/publications/pdf/dev_policy2004.pdf)

France : Déclarations officielles de politique étrangère

<http://www.diplomatie.gouv.fr/actu/bulletin.asp?liste=20050519.html#Chapitre2>

Grèce : Plan d'action de l'Aide hellénique en faveur de la coordination et de l'harmonisation (2004) (*Hellenic Aid action plan for coordination and harmonisation*)

<http://www.oecd.org/dataoecd/43/35/33981897.pdf>

Irlande : Stratégie du ministère des affaires étrangères (*Strategy of the Department of Foreign Affairs*)

<http://foreignaffairs.gov.ie/aboutus/strategy/default.asp?m=a>

Italie : Lignes directrices de la coopération pour la réduction de la pauvreté (2004) (*Linea guida della cooperazione italiana sulla riduzione della povertà*)

[http://www.esteri.it/eng/4\\_28\\_66\\_71\\_52\\_37\\_13\\_2.asp](http://www.esteri.it/eng/4_28_66_71_52_37_13_2.asp)

Luxembourg : *Déclaration sur la politique de coopération au développement et de l'action humanitaire* (2004)

<http://www.gouvernement.lu/gouvernement/cooperation/index.html>

Pays-Bas : Huitième Objectif du millénaire pour le développement : mettre en place un partenariat mondial pour le développement – Rapport d'avancement par les Pays-Bas (2004) (*Millennium Development Goal 8 : Developing a Global Partnership for Development – Progress report by the Netherlands*)

<http://www.undp.org/mdg/netherlands.pdf>

Pologne : Stratégie pour la coopération au développement (2003)

<http://www.msz.gov.pl/docs/39/DCstrv2.doc>

Portugal : Résolution du Conseil des ministres : lignes directrices et stratégie pour la coopération portugaise à l'aube du *xx*<sup>e</sup> siècle (2003)

<http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/legislacao/res43-1999-secXXI.pdf>

République tchèque : Projet de programme d'aide extérieure de la République tchèque 2002-2007 (2002) (*Concept of the Czech Republic foreign aid programme 2002–2007*)

<http://www.mzv.cz/wwwwo/mzv/default.asp?ido=7633&idj=2&amb=1&ikony=&trid=3&prsl=&pocc1>

République slovaque : Stratégie à moyen terme de l'APD (2003) (*Medium-term strategy for ODA (2003–08)*)

<http://www.slovakaid.mfa.sk/en/index.php/article/articleview/30/1/2>

Royaume-Uni : *Eliminating world poverty : Making globalisation work for the poor* (L'élimination de la pauvreté dans le monde : faire de la mondialisation un succès pour les pauvres – Livre blanc sur le développement international) (2000)

<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/whitepaper2000.pdf>

Loi sur le développement international (2002)

<http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2002/20020001.htm>

Suède : Projet de loi du gouvernement : responsabilité partagée – Stratégie de la Suède pour un développement global (2003) (*Shared responsibility : Sweden's policy for global development – Government bill 2002/03 : 122*)

<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/02/45/20/c4527821.pdf>

Union européenne : Traité sur l'Union européenne

<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/treaties/index.htm>

Projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe

[http://europa.eu.int/constitution/futurum/constitution/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/constitution/futurum/constitution/index_fr.htm)

# Annexe 4

## Liste de contacts

### *Allemagne*

- Daniel Alker, ministère fédéral de la coopération économique et du développement, Section 300 (Programme d'action 2015 pour la réduction de la pauvreté),
- Guido Ashoff, chef de département, Institut allemand de développement (DIE-GDI),

### *Autriche*

- Klaus Kögeler, chef de l'unité UE, département VII.1 (coopération multilatérale au développement), ministère fédéral des affaires étrangères,
- Josef Müllner, chef du département VII.4, ministère fédéral des affaires étrangères,

### *Belgique*

- Ludo Verryken, conseiller juridique, ministère des affaires étrangères,
- Paul Frix, point focal Cohérence des politiques au service du développement, Direction générale de la coopération au développement, ministère des affaires étrangères,
- Myriam Bacquelaine, représentation permanente de la Belgique auprès de l'UE,
- Dominique de Crombrughe, évaluateur spécial,
- Ivan Godfroid,

### *Chypre*

- George L. Viridy, ministre plénipotentiaire, directeur de la division affaires économiques, ministère des affaires étrangères,
- Emmanuelle Lambrinides, haut responsable de la coordination, Direction des relations économiques internationales, de l'assistance technique et de l'administration, bureau de la planification,
- Chrysostomos Stavrou, attaché, division des affaires économiques, ministère des affaires étrangères,

### *Commission européenne*

- Cecilia Thorfinn, secrétaire du groupe interservices d'appui à la qualité (GIAQ), DG Développement, Commission européenne,
- Ina von Frantzius, secrétaire du GIAQ, DG Développement, Commission européenne,
- Patrice Lenormand, G-12 09/103 DEV.A.2, Relations avec le système des Nations unies, les États membres et autres donateurs OCDE, Commission européenne, DG Développement,
- Marc van Bellinghen, chef de l'unité RELEX A4, Prévention des conflits ; contribution CE à la gestion des crises ; PESC et PESD en relation avec les pays ACP,
- Lisabetta Foa, AIDCO, Direction E,

*Danemark*

- Karina Hedemark, département de la politique de développement, ministère des affaires étrangères

*Espagne*

- Leire Pajín, secrétaire d'État à la coopération internationale, ministère des affaires étrangères et de la coopération
- Juan Pablo de la Iglesia, secrétaire général, Agence espagnole de la coopération internationale
- Manuel Iglesia Caruncho, directeur, bureau du secrétaire d'État à la coopération internationale, ministère des affaires étrangères et de la coopération,
- Jose Antonio González Mancebo, directeur adjoint, unité Planification et évaluation, ministère des affaires étrangères et de la coopération,
- Javier Jiménez de Gregorio, directeur, bureau du secrétaire général de l'Agence espagnole de la coopération internationale (AECI),
- David Alvarez, Chair, CONGDE (Plateforme espagnole des ONG),
- Eva Sánchez Buendía, *Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo*, secrétaire d'État à la coopération internationale (MAEC),

*Finlande*

- Suvi Virkkunen, secrétaire général, Comité de la politique de développement (DPC),
- Mari Linnapuomi, conseiller auprès du directeur général, département de la politique de développement,

*France*

- Aude de Amorim, ministère des affaires étrangères, DGCID, chef du bureau de l'évaluation,
- Emma Hagre, stagiaire, bureau de l'évaluation, ministère des affaires étrangères,
- Philippe Orliange, ministère des affaires étrangères, sous-directeur de la stratégie et des questions multilatérales,
- Michel Pré, ministère des affaires étrangères, chargé de mission au bureau des politiques agricoles concernant les organismes économiques et la sécurité alimentaire
- Daniel Kamelgarn, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, responsable de l'unité d'évaluation des activités de développement, affaires européennes et internationales,
- Brice Quesnel, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, chef du bureau Aide au développement et institutions multilatérales de développement,
- Jean-Marie Hatton, secrétaire général du Haut Conseil de la coopération internationale,
- Francois-Regis Benois, administrateur à la Commission des finances du Sénat,
- Denis Cassat, Secrétariat général des affaires européennes, chef du secteur Coopération au développement,

*Grèce*

- Evmripidis Stylianidis, vice-ministre des affaires étrangères, ministère des affaires étrangères,
- George Filipeos, Directeur de l'YDAS-2, Direction de la réhabilitation et du développement, ministère des affaires étrangères,

- Georgia Revithi, expert-conseiller, département de la coopération internationale, ministère des affaires étrangères,
- Pantelis Sklias, président, Plateforme nationale des ONG helléniques, European Perspective – Hellenic NGO,
- Axterix Julieris, expert en développement, professeur agrégé, université d'Athènes

#### *Italie*

- Marco Zupi, Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI)
- Gianni Ghisi, directeur général adjoint, Direction générale de la coopération au développement (DGCS), ministère des affaires étrangères,

#### *Luxembourg*

- Alex Diederich, chargé de programme, Direction de la coopération au développement, ministère des affaires étrangères
- Diane Muller, chargée de mission, Direction de la coopération au développement, ministère des affaires étrangères,

#### *OCDE*

- Alexandra Trzeciak-Duval, conseillère spéciale en matière de cohérence des politiques au service du développement,
- Hunter McGill, responsable de la division Examen et évaluation,

#### *Pays-Bas*

- Otto Genée, directeur, unité Cohérence des politiques, ministère des affaires étrangères,

#### *Portugal*

- Inês Rosa, Institut portugais d'aide au développement (IPAD),
- Manuela Ferreira, Institut portugais d'aide au développement (IPAD),

#### *Royaume-Uni*

- Ellen Wratten, Team Leader, Aid Effectiveness, Policy Division, Department for International Development (DFID),
- Anna Walter, Policy Division, Department for International Development (DFID),

#### *Slovaquie*

- Jozsef Berenyi, président, Comité de coordination de l'APD, secrétaire d'État, ministère des affaires étrangères,
- Peter Hulenyi, secrétaire du Comité de coordination de l'APD, Coordination avec la FCU (Field Coordination Unit) du PNUD et coopération avec le Fonds fiduciaire du PNUD ; directeur adjoint, OMES, ministère des affaires étrangères,
- Attila Szep, directeur, bureau du secrétaire d'État, ministère des affaires étrangères,
- Vladimir Bujalka, chef de l'unité chargée des pays relevant du programme APD et de l'aide humanitaire, ministère des affaires étrangères,
- Maria Calfova, secrétaire exécutive de la MVRO (plateforme nationale des ONG),
- Chandran Thiruchittampalam, Canadian Field Adviser, programme ODACE (Official Development Assistance for Central Europe),

*Slovénie*

- Setinc, directeur de la division APD, ministère des affaires étrangères ; contact courriel : Ana Kalin,
- Gorana Flaker, directrice du Seecran (South East European Child Rights Action Network),
- Mjomir Mrak, professeur de finances internationales, université de Ljubljana,

# Annexe 5

## Bibliographie

Alonso, J.A. (2003) « Coherencia de políticas y ayuda al desarrollo : el caso español », in J.A. Alonso et V. Fitzgerald (Ed.), *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Ediciones Catarata, Madrid.

Alonso, J.A. et V. Fitzgerald (Ed.) (2003) *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Ediciones Catarata, Madrid.

Arrow, K.J. (1963) *Social Choice and Individual Values*, Wiley, New York.

Ashoff, G. (1999) « The coherence of policies towards developing countries : The case of Germany », in Forster y Stokke (Ed.), *Policy coherence in development Co-operation*, EADI Book Series 22, Frank Cass, Londres.

Commission européenne (2005) Communication au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen – Cohérence des politiques au service du développement : accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement – COM/2005/0134 final.

<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/lexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0134:FR:HTML>

Commission européenne (2001) Orientations pour la mise en œuvre du cadre harmonisé pour les documents de stratégie par pays.

[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/reform/document/iqsg\\_04\\_01.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/reform/document/iqsg_04_01.pdf)

Forster, J. et O. Stokke (Ed.) (1999) *Policy coherence in development Cooperation*, EADI Book Series 22, Frank Cass, Londres.

Fukusaku, K. et A. Hirata (1995) « La cohérence des politiques des pays de l'OCDE à l'égard de l'Asie de l'Est : enjeux pour les développement », Cahier de politique économique n° 26, Centre de développement, Paris.

Fukusaku, K. et A. Hirata (1995) *OECD and the ASEAN economies : The challenge of policy coherence*, OCDE, Centre de développement, Paris.

Hoebink, P. (1999) « Coherence and development policy : The case of the European Union », in Forster y Stokke (Ed.), *Policy coherence in development coopération*, EADI Book Series 22, Frank Cass, Londres.

McLean Hilker, Lyndsay (2004) « A comparative analysis of institutional mechanisms to promote policy coherence for development. Case study synthesis : The European Community, United States and Japan » (Étude comparative des mécanismes institutionnels visant à promouvoir la cohérence des politiques au service du développement – Synthèse d'études de cas : Communauté européenne, États-Unis et Japon). Document rédigé pour l'atelier de l'OCDE

*Approches institutionnelles de la cohérence des politiques au service du développement*, 18–19 mai. <http://www.oecd.org/dataoecd/0/31/31659769.pdf>

Nicod, M. (2004) « Approches institutionnelles visant à promouvoir la cohérence des politiques au service du développement : conclusions et enseignements tirés des examens de l'aide du CAD ». Document rédigé pour l'atelier de l'OCDE *Approches institutionnelles de la cohérence des politiques au service du développement*, 18–19 mai. <http://www.oecd.org/dataoecd/63/24/31774347.pdf>

OCDE (1996) *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du <sup>xx</sup>e siècle*, Paris, CAD.

OCDE (1999) *Échanges, investissement et développement : pour la cohérence des politiques*, Paris, OCDE.

OCDE (2000) « Gouvernance et cohérence – Le mandat du Comité de la gestion publique, les enjeux et le concept ». Polycopie, OCDE, Paris.

OCDE L'Observateur (2003) *La cohérence des politiques : un impératif pour le développement mondial*. Synthèses, juillet. Paris, OCDE.

Picciotto, R. (2004) « Évaluation de la cohérence des politiques et des progrès du développement – Concepts, problèmes et approches possibles ». Document de réflexion présenté à l'atelier de l'OCDE *Approches institutionnelles de la cohérence des politiques au service du développement*, OCDE, Paris.

Pratt, C. (1999) « Greater policy coherence, a mixed blessing : The case of Canada », in Forster et Stokke (Ed.), *Policy coherence in development cooperation*, EADI Book Series 22, Frank Cass, Londres.

Composition : Desk  
Imprimé en France – Actis  
ISBN : 2-11-096384-0  
Dépôt légal : avril 2006

### Cohérence des politiques en faveur du développement: mécanismes mis en œuvre dans l'Union européenne

Étude exploratoire

La cohérence des politiques des pays industrialisés avec le développement est devenue un objectif affiché par la communauté internationale dans les années 1990. Les États membres et les institutions de l'Union européenne ont mis en œuvre des mécanismes pour la promouvoir. Cette étude en fait un inventaire raisonné. Elle permet de préciser les principaux niveaux de cohérence recherchée (interne, intra-gouvernementale et intergouvernementale). Elle montre que les trois types de mécanismes répertoriés (politique générale et décisions politiques, institutionnel et administratif, capacité d'analyse et de conseil) reflètent des degrés croissants d'implication des politiques en faveur du développement.

### EU mechanisms that promote policy coherence for development

scoping study

Policy coherence for development has been adopted as a goal by international institutions in the 1990s. Member states and institutions of the European Union have put in place mechanisms to promote it. This study reviews these. It specifies the main types of coherence under study (internal, intra-government, inter-government). It shows that the three types of mechanisms (overall policy and political decision-making, government institutions and administration, assessment and advisory capacity) reflect a growing commitment of policies to development.



**Direction générale du Trésor  
et de la Politique Économique**

Unité d'évaluation des activités de  
développement

139 rue de Bercy  
75572 Paris CEDEX 12 – France

[www.minefi.gouv.fr](http://www.minefi.gouv.fr)