Nations Unies E/C.16/2016/2

Conseil économique et social

Distr. générale
19 janvier 2016
Français
Original : anglais

Comité d'experts de l'administration publique
Quinzième session
New York, 18-22 avril 2016
Point 3 de l'ordre du jour provisoire*
Concrétiser les engagements : transformer les institutions publiques en vue de faciliter la formulation et l'intégration des politiques, avec la participation de tous, aux fins de la réalisation et du suivi des objectifs de développement durable

Formulation et intégration des politiques, avec la participation de tous, aux fins de la réalisation et du suivi des objectifs de développement durable

Note du Secrétariat

Le rapport intitulé « Formulation et intégration des politiques, avec la participation de tous, aux fins de la réalisation et du suivi des objectifs de développement durable », établi par Margaret Saner, membre du Comité d'experts de l'administration publique, avec le concours de Meredith Edwards et Rowena Bethel, également membres du Comité, est transmis ci-joint conformément à l'ordre du jour provisoire annoté de la quinzième session du Comité (voir E/C.16/2016/1). Son contenu et les vues qui y sont exprimées n'engagent que son auteur et n'impliquent aucune prise de position de la part de l'Organisation des Nations Unies.

* E/C.16/2016/1.

16-00702 (F) 020216 100216

Merci de recycler

Formulation et intégration des politiques, avec la participation de tous, aux fins de la réalisation et du suivi des objectifs de développement durable

Résumé

L'aptitude à contribuer efficacement à l'effort d'intégration des politiques est un facteur déterminant des progrès vers la réalisation des objectifs de développement durable et revêt une importance fondamentale pour l'engagement qui a été pris de ne laisser personne de côté. L'auteur fait valoir que si les compétences en matière de formulation des politiques sont, dans une large mesure, ignorées de l'ensemble des citoyens, un manque de cohérence de l'action publique constitue souvent, pour ces derniers, un révélateur des blocages et des contradictions caractérisant les modalités d'intervention de l'État, qu'il s'agisse des services qui les touchent directement ou des domaines plus larges de l'élaboration des politiques et de la prise de décisions.

Il est probable que les procédures d'élaboration des politiques elles-mêmes présentent des déficiences, touchant aussi bien la définition des problèmes que l'établissement des priorités et l'évaluation de l'incidence des propositions d'action. Il peut également se révéler problématique dans ces conditions d'assurer l'intégration verticale des politiques, impliquant la participation des différents échelons de l'administration ou une connaissance approfondie d'un thème particulier, comme leur intégration horizontale, que celle-ci vise des questions pangouvernementales, diverses entités à un même niveau d'administration ou des aspects transfrontaliers.

Le présent rapport s'inspire de travaux déjà réalisés par le Comité sur cette question, rappelant que, face aux composantes interdépendantes du développement durable, de nouvelles modalités d'action sont nécessaires. Il s'appuie sur des analyses d'universitaires et de spécialistes afin de stimuler débats et réflexions sur l'efficacité des mécanismes actuels d'élaboration des politiques et sur la mesure dans laquelle ils sont à la hauteur du défi que représente la réalisation des objectifs de développement durable. Les conclusions issues des différentes sources sont compatibles les unes avec les autres, même si elles peuvent différer quant à l'ordre des priorités.

I. Introduction

1. Le Comité d'experts de l'administration publique a souvent fait mention dans ses rapports des problèmes que posent l'élaboration et l'intégration des politiques, notamment dans celui rendant compte des travaux de sa quatorzième session, au cours de laquelle cette question a été longuement examinée (voir E/2015/44, chap. III.B, sect. 3). La prise de conscience de l'intérêt et des avantages de l'intégration des politiques s'est renforcée parallèlement à la sensibilisation grandissante aux incidences de la mondialisation et aux liens d'interdépendance entre les pays et les sociétés. Comme dans tout processus en évolution, des carences et des lacunes ont été recensées; de même que des différences dans les modalités d'action et les objectifs visés.

2. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (voir résolution 70/1 de l'Assemblée générale) est unique en ce sens qu'il définit des objectifs dont tous les États Membres sont convenus, qui s'inscrivent dans une perspective temporelle allant au-delà des échéances politiques concurrentes et qui s'appliquent à tous. Les objectifs de développement durable y sont décrits comme intégrés et indissociables, la nécessité d'aller au-delà de l'élaboration de politiques sectorielles et fragmentées y est soulignée et un appel y est lancé en faveur d'une action fondée sur l'interdépendance, tant en termes d'objectifs que d'approches internationales. L'aptitude à contribuer efficacement à l'effort d'intégration des politiques est un facteur déterminant des progrès vers la réalisation des objectifs de développement durable et revêt une importance fondamentale pour l'engagement qui a été pris de ne laisser personne de côté.

3. Le Programme 2030 souligne aussi qu'il faut préserver la marge d'action des différents États Membres. Chaque pays fixe ses propres priorités et prend ses propres décisions quant aux actions à engager et à la façon d'allouer les ressources. Le changement et l'enjeu résident dans la nécessité de mener à bien la transition, de fait la transformation, entre la situation actuelle, quelle qu'elle soit, et la situation souhaitée, telle qu'envisagée par les objectifs de développement durable. Certains pays considèrent qu'ils sont proches des objectifs. D'autres peuvent estimer qu'ils ont encore un long chemin à parcourir, tandis que d'autres encore ne savent pas très bien où ils se situent. Mais il ne peut s'agir là que de perceptions et d'hypothèses tant que les données de référence n'ont pas été arrêtées, et publiées, de façon à permettre aux pays de déterminer leur position sur la base de critères communs.

II. Élaboration des politiques : concepts et terminologie

4. L'acception du terme « politique » est largement, quoique pas universellement, admise dans de nombreux pays, tandis que l'expression « élaboration des politiques » donne lieu à des interprétations très différentes dans la pratique. La politique peut être considérée comme le résultat de choix ou de décisions prises par les pouvoirs publics et c'est cette acception qui est retenue ici. Les questions de politique et de gouvernance sont inextricablement liées, car la responsabilité de l'allocation et de l'utilisation des ressources et l'impact et l'efficacité des choix faits par les pouvoirs publics sont les principaux éléments sur la base desquels une administration doit rendre compte de la dépense publique et les citoyens lui accordent ou non leur confiance.

5. Ce lien ne se confirme pas toujours dans la pratique, toutefois : les choix faits par les administrations peuvent être influencés par une diversité de facteurs, dont certains sont passés en revue dans le présent document. Toutes les décisions ne sont pas transparentes et fondées sur une appréciation rationnelle des faits; et celles concernant les priorités, les solutions à privilégier, etc. peuvent être prises sur la base d'informations insuffisantes et d'une mauvaise compréhension du problème ou dictées par un parti-pris aveugle ou par un manque d'impartialité. Des procédures efficaces d'élaboration et d'intégration des politiques, dans la mesure où il s'agit de l'un des aspects d'une bonne gouvernance des affaires publiques, peuvent contribuer à des décisions d'un bon rapport qualité-prix, prévenir la corruption et favoriser la transparence des activités de l'État.

6. En développant les compétences et la méthodologie dans le domaine de l'élaboration des politiques, les administrations peuvent réduire le risque d'échecs coûteux, de conséquences imprévues et de mécontentements dans le public. Un élément de risque persistera probablement toujours, mais de nombreuses conséquences négatives pourront être évitées en élaborant et en mettant en œuvre les politiques de façon rationnelle. Dans le monde d'aujourd'hui, il est impératif dans cette optique de s'attaquer de front aux problèmes qui se posent aux niveaux international, national et local.

Vers une compréhension commune

7. Plusieurs analystes, organisations et États Membres ont adopté une terminologie particulière pour décrire les procédures d'élaboration des politiques. Sont ainsi utilisées des expressions comme « coopération transgouvernementale », « élaboration de politiques horizontales », « coordination des politiques », « intégration des politiques » et « convergence des politiques », cette dernière expression se rencontrant sans doute plus souvent dans un contexte international pour désigner le rapprochement des politiques nationales, par exemple, face à des préoccupations de portée mondiale telles que les changements climatiques et les questions maritimes. Mais dans le contexte qui nous intéresse, l'intégration des politiques vise essentiellement la cohérence des politiques nationales et locales et, de fait, la cohérence entre ces politiques.

8. Les analystes ont cherché à établir des définitions à partir des diverses expressions utilisées. Par exemple, Meijers et Stead (2004: 1)[1] proposent une définition de l'intégration des politiques : « Par intégration des politiques, on entend la gestion des questions transversales par le biais de mécanismes d'élaboration des politiques qui transcendent les frontières des domaines d'action établis, et qui ne cadrent souvent pas avec les responsabilités institutionnelles des différents ministères ». Les autres expressions visées sont : « cohérence des politiques », « élaboration des politiques au niveau pluridisciplinaire », « gouvernement holistique », « gouvernement décloisonné » et « coordination des politiques ».

9. L'élaboration intégrée des politiques « désigne à la fois l'intégration sectorielle horizontale (entre les différents ministères et métiers de l'administration publique) et l'intégration pangouvernementale verticale (entre les différents

[1] Evert Meijers et Dominic Stead, « Policy integration: what does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review », document présenté à la Conférence de Berlin de 2004 sur les dimensions humaines des changements environnementaux à l'échelle mondiale, 3 et 4 décembre 2004.

échelons de l'administration) ou la conjugaison des deux ». Meijers et Stead font une distinction entre la coopération, la coordination, la collaboration et, enfin, l'intégration.

10. Du point de vue pratique, l'intégration des politiques implique un changement plus fondamental qu'un simple échange d'informations sur les objectifs visés et qu'une simple analyse des propositions avancées dans l'ensemble de l'administration pour éviter des conflits potentiels. Pour ceux qui ont une expérience des efforts d'intégration et de cohésion, il s'agit d'une façon de travailler ensemble dans le cadre de procédures sensiblement différentes de celles utilisées pour l'élaboration des politiques selon le mode traditionnel.

L'importance des procédures

11. Les praticiens ont constaté que, tout comme la définition claire des objectifs et des résultats souhaités est indispensable, la compréhension commune des procédures d'intégration, un engagement à respecter ces procédures et la détermination à instaurer des politiques qui se renforcent mutuellement sont aussi essentiels. Les premières tentatives faites pour aller au-delà de la coordination et passer à l'intégration ont souvent été motivées par l'expérience de l'amélioration des services aux clients. En effet, l'examen de la prestation de services du point de vue des clients a mis en évidence des contradictions et des problèmes au niveau des politiques. Les administrations locales ont souvent une expérience directe de l'incidence de politiques mal conçues car c'est lorsque les politiques sont transposées au niveau local aux fins de leur mise en œuvre que les difficultés commencent d'apparaître.

12. Le Programme 2030 tient compte de la nécessité d'envisager autrement les procédures, dans la mesure où il associe des objectifs concernant à la fois les procédures et les politiques. Il souligne que les aspects opérationnels doivent encore être définis de façon détaillée, mais fixe des paramètres clairs, tels que ceux indiqués pour les cibles 17.13 à 17.15, au paragraphe 63, et dans la section relative au suivi et à l'examen de la mise en œuvre.

13. Le terme « politique » est habituellement utilisé dans une optique dynamique, c'est-à-dire pour désigner un choix délibéré ou un résultat souhaité. Il peut s'appliquer au résultat final ou aux moyens adoptés pour arriver à ce résultat. Les choix et, par conséquent, les décisions peuvent suivre une longue période d'analyse, de consultation et d'évaluation des options, ou intervenir en quelques minutes ou quelques jours en cas de crise ou d'événement imprévu. Les décisions prises au pied levé, sans analyse préalable et sur la base d'informations limitées, risquent d'avoir plus de conséquences négatives imprévues.

14. Une autre difficulté tient au fait que les choix et décisions individuels, relevant, par exemple, des différents ministères, peuvent se contredire les uns les autres ou, conjugués, aboutir à un résultat non prévu. L'opinion publique peut voir dans cette nouvelle politique, incohérente à ses yeux, un stratagème pour générer de la confusion et de l'incertitude ou une volonté délibérée de nuire à un groupe de la société, comme c'est le cas, par exemple, des obstacles auxquels se heurtent les jeunes au chômage qui recherchent un emploi. En réalité, il peut s'agir simplement d'un manque de coordination des décisions et de la non-prise en compte du problème dans son ensemble, en se plaçant de différents points de vue : d'une négligence donc et non d'un complot.

Intégration et bonne gouvernance

15. La politique est faite de choix et de décisions. Elle peut chercher à anticiper et refléter une certaine détermination. Elle peut aussi être le fruit de circonstances, d'événements, de croyances et de valeurs, ou même simplement correspondre à l'idéologie du gouvernement en place. Ces choix, en particulier lorsque des ressources sont nécessaires pour les concrétiser, ont une incidence sur le public, d'où l'importance de procédures démocratiques. En outre, le poids accordé à l'opinion publique varie largement et les mécanismes décisionnels sont aussi différents aux niveaux national et local.

16. L'autonomie des responsables est encadrée par la législation nationale ainsi que par le droit et les accords internationaux. Tous les pays peuvent tirer des avantages d'une élaboration des politiques efficace, c'est-à-dire qui fonde les priorités et les décisions sur des informations et des analyses réalistes en vue au moins d'atténuer les difficultés opérationnelles, à défaut de les résoudre totalement. Outre les retombées positives sur le plan national, l'association avec d'autres dans le cadre d'une procédure d'intégration repose ainsi sur des bases solides. La confiance dans les capacités de chacun de faire respecter un engagement est de nature à faciliter l'élaboration de politiques et la négociation d'accords au niveau international.

Formes d'intégration

17. Il est désormais admis que les problèmes n'ont pas toujours des contours réguliers, respectant les structures et les frontières organisationnelles. Cela a sans doute toujours été le cas, mais avant l'arrivée de la mondialisation, il était encore à peu près possible de classer les problèmes dans des catégories assez étroitement définies.

18. Depuis la fin des années 90, le débat porte sur la complexité, c'est-à-dire le caractère interdépendant d'un grand nombreux d'enjeux, à la fois sur le plan thématique et sur le plan géographique. Les politiques relatives aux jeunes, à l'éducation, à l'emploi, au logement, à la criminalité, à la productivité économique et à l'égalité des sexes sont toutes liées entre elles dans un pays et ne peuvent pas non plus être dissociées des problématiques internationales, comme les migrations.

19. Si beaucoup sont conscients du caractère interdépendant de ces préoccupations au niveau théorique, il n'est pas facile de transposer cette prise de conscience dans le processus effectif d'élaboration des politiques. De nombreux pays s'appuient encore sur des procédures et des structures organisationnelles qui renforcent les approches sectorielles. L'échange de connaissances et d'informations entre les différents échelons de l'administration n'est pas universel. L'intégration des politiques peut être verticale ou horizontale.

20. L'intégration verticale peut exiger une appréciation approfondie et une connaissance factuelle d'un secteur, par exemple l'agriculture ou l'éducation, ou d'un thème particulier, comme la toxicomanie ou la fiscalité. Elle peut aussi intervenir au niveau des mécanismes de mise en œuvre, tels que les échelons de l'administration ou les sous-traitants, de façon à s'assurer que la politique est appliquée comme prévu par tous les acteurs concernés. Par exemple, un ministère central peut jouer un rôle de premier plan dans la procédure d'élaboration des politiques, mais celles-ci seront mises en œuvre par une administration régionale ou

locale ou par des tierces parties, comme des organisations du secteur privé ou des entités bénévoles.

21. Les liens horizontaux sont tissés entre des secteurs apparentés, comme la santé et l'agriculture, ou l'éducation et l'emploi. Ils unissent aussi des dossiers thématiques, comme la délinquance juvénile ou la mortalité infantile. C'est la prise de conscience grandissante de l'importance de ces liens qui a conduit, ces dernières années, à se concentrer sur la coopération pangouvernementale et l'approche multipartite, et l'on se l'on rend compte maintenant que les interactions vont bien plus loin que celles observées de prime abord. Par exemple, une recrudescence de la délinquance juvénile, qui aurait sans doute auparavant été reliée au chômage, serait maintenant examinée à la lumière de l'éducation, du logement, du maintien de l'ordre et de la détermination des peines, ainsi que, peut-être, de la discrimination, des relations parents-enfants et de la santé.

22. L'intégration verticale comme l'intégration horizontale des politiques revêtent de plus en plus une dimension mondiale dans la mesure où le droit, les conventions et les accords internationaux ont une incidence sur la politique nationale.

III. Modalités actuelles d'élaboration des politiques

Prise de décisions

23. Les mécanismes décisionnels varient de par le monde pour plusieurs raisons, parmi lesquelles figurent le contexte, la culture, la constitution et une situation de crise. Même dans les modèles établis de longue date, il peut y avoir des tensions au sein de l'administration, souvent de caractère intersectoriel. Des tensions peuvent aussi être générées par les différences observées dans les domaines professionnels et universitaires, dans les objectifs politiques et entre les zones géographiques, alors même que, par exemple, les pays font partie d'un même groupement commercial ou d'une même zone économique.

24. Ces 20 dernières années environ, nombre de pays ont adopté des modes de planification stratégique, qui, s'ils sont pleinement respectés, permettent d'avoir une vision claire de l'avenir et de bien comprendre la situation et les contraintes actuelles ainsi que les améliorations nécessaires ou les facteurs déterminants des progrès vers les objectifs visés. Il est indispensable d'arriver à appréhender de façon relativement précise la position du moment afin de commencer à planifier pour arriver à la position souhaitée, non seulement dans le contexte international, mais aussi dans le contexte national ou local, de façon à ce que les propositions d'action soient fondées sur des données factuelles et non sur des hypothèses.

25. Ce n'est que lorsque les capacités et la position du moment sont évaluées de façon réaliste et précise que les interventions appropriées peuvent être engagées. Des informations fiables et pertinentes et l'aptitude à les interpréter sont requises dans cette optique. Il est indispensable également de pouvoir garantir la qualité des recherches et des analyses afin que les propositions d'action ne soient pas fondées sur des données scientifiques et des statistiques peu fiables ou sélectives.

26. Bien évidemment, les représentants élus/responsables politiques ont souvent leurs propres idées et solutions et ont sans doute fait campagne sur la base d'un programme particulier, qui peut être le fruit de valeurs défendues de longue date ou conçu pour répondre à un problème présentant une urgence immédiate, peut-être

pour leur électorat. Les solutions qu'ils préconisent doivent pouvoir résister à un examen attentif, leur solidité dépendant d'un processus d'élaboration crédible.

Résolution des problèmes

27. Un élément clef de la procédure d'élaboration des politiques est la résolution des problèmes. Celle-ci exige de bien comprendre la véritable nature du problème considéré, de décider du meilleur moyen de le résoudre, ou du moins de l'atténuer, et d'adopter des mesures à cette fin. C'est la raison pour laquelle une politique n'en est pas une tant qu'elle n'est pas appliquée. La promulgation de textes législatifs peut être une étape nécessaire, mais il ne s'agit d'une « politique » mise en œuvre avec succès que si elle remédie efficacement au problème.

28. Une fois qu'un problème est repéré, les pouvoirs publics ont généralement le choix de l'ignorer, d'intervenir directement ou d'encourager d'autres, par exemple, les marchés, à y faire face. « Ne rien faire » est une décision politique. Lorsqu'une intervention est décidée, les options disponibles varient généralement de réglementations contraignantes ou prévoyant des sanctions, à des mesures d'incitation ou bien des mesures de sensibilisation, par exemple des campagnes publiques contre le tabagisme. Dans certains cas, ces trois options sont appliquées simultanément. La prise de conscience de l'importance d'un changement des comportements a conduit au développement de « l'économie comportementale » ces dernières années, bien que nombre de spécialistes des sciences du comportement seraient certainement d'avis que fonder les propositions d'action sur une anticipation de la seule rationalité aboutit toujours à des résultats discutables. Le développement de l'économie comportementale[2] et une meilleure compréhension des comportements humains constituent des aspects importants de l'élaboration des politiques.

29. Une politique doit être applicable; dans le cas d'une réglementation, elle doit avoir force exécutoire et nombre de pays devraient aussi évaluer l'incidence d'une politique envisagée par rapport à ses conséquences, qu'elles soient financières ou potentiellement néfastes pour l'activité d'entreprise, la protection de l'environnement ou un groupe particulier de personnes.[3, 4]

30. Ces considérations peuvent paraître excessivement simplistes ou tautologiques, mais, trop souvent, une politique est mise en œuvre par le biais d'une législation ou par d'autres moyens, qui soit sont non exécutoires, soit ne sont pas applicables soit ont des conséquences inattendues – parce qu'elle a été adoptée sans doute en réaction à une crise politique. La législation peut donner l'apparence d'une action mais la seule véritable preuve de son efficacité est fournie par les données recueillies sur la façon dont la situation a changé sur le terrain. De même, il arrive que soient conclus des accords transfrontières, peut-être dans un contexte international, sans prendre en compte pleinement les retombées pour le pays, soit en

[2] Daniel Kahneman 25 octobre 2011. Thinking, Fast and Slow Macmillan. ISBN 978-1-4299-6935-2.

[3] Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Better Regulation Task Force, *Principles of Good Regulation* (Londres, Better Regulation Task Force, 2003). Consultable sur le site : http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407162704/http:/archive.cabinetoffice.gov.uk/brc/upload/assets/www.brc.gov.uk/principlesleaflet.pdf.

[4] Royaume-Uni, Cabinet Office, *Better Policy-making: A Guide to Regulatory Impact Assessment* (Londres, Regulatory Impact Unit, 2003). Consultable sur le site : http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/RIA_u_BiH/ default.aspx?id=6595&langTag=bs-3BA.

raison de l'absence de données, soit en raison de la faiblesse de l'intégration des politiques nationales, qui place le représentant du pays dans une position défavorable au niveau international.

31. Un autre aspect de l'intégration des politiques est la volonté de coopérer avec d'autres pour remédier à leurs problèmes. Cette coopération est parfois directement bénéfique, par exemple lorsque elle permet d'endiguer les flux d'armes ou de drogues illicites. Dans d'autres cas, elle présente des avantages moins spécifiques, mais néanmoins très utiles, comme la consolidation des procédures, la mise en place des bases d'un compromis particulier ou le renforcement des relations, de sorte qu'en cas de besoin, par exemple si une crise éclate, le travail préparatoire a été fait et les différents points de vue sont bien compris.

Structure organisationnelle

32. Avant de passer en revue les problématiques de l'intégration, il convient d'examiner la structure actuelle de l'élaboration des politiques. Traditionnellement, cette tâche est organisée sur une base sectorielle, par exemple, éducation, finances, agriculture et sécurité. Souvent, elle relève d'un ministère. La procédure verticale d'élaboration des politiques peut être rigoureuse et solide, mais ce n'est pas toujours le cas. Les responsables politiques peuvent ne pas avoir une connaissance spécialisée de leur secteur – et d'aucuns avanceront que cela n'est pas nécessaire – mais les agents de la fonction publique conseillant le décideur politique doivent être en mesure de recueillir des données factuelles auprès de toutes les parties concernées, de mener des consultations concernant à la fois la définition des problèmes et les éventuelles propositions et de proposer des solutions pratiques pour résoudre le problème.

33. Dans de nombreuses administrations publiques, certains fonctionnaires sont essentiellement en charge de l'élaboration des politiques. Il s'agit souvent de spécialistes hautement qualifiés ayant un fort potentiel intellectuel. Cette fonction les contraint parfois à faire appel à des connaissances ne relevant pas de leur discipline afin de pouvoir fournir des conseils équilibrés et bien pesés à leurs ministres. Il fut un temps où le Royaume-Uni n'employait dans la fonction publique que des personnels généralistes. Mais, depuis une vingtaine d'années, face à la complexification des problèmes auxquels doit faire face la puissance publique, les personnels tendent à être des spécialistes d'un domaine, par exemple l'environnement, tout en étant dotés, dans le même temps, des compétences générales leur permettant de collaborer avec d'autres à tous les niveaux de l'administration.

34. Les autres fonctions publiques tendent à recruter et à se développer différemment, certaines faisant largement appel à des avocats, à des économistes ou à des spécialistes de l'administration publique. La question n'est pas tellement de savoir quel est le modèle de base mais plutôt de déterminer si, grâce à l'expérience et à la formation, les agents conseillant les décideurs peuvent renforcer leur aptitude à rassembler et à interpréter efficacement les données, à établir des liens avec les autres secteurs et à impliquer aussi bien les citoyens que les experts dans l'étude des problèmes et des solutions possibles, de manière à assurer une procédure d'élaboration des politiques à la fois équitable et rigoureuse et à être en mesure de fournir des conseils avisés.

35. Le présent document ne prône pas de réorganisation des services de l'administration publique pour assurer l'intégration des politiques. Toutefois, une évaluation rigoureuse des attitudes, des qualifications (compétences) et des méthodes de travail actuelles s'impose pour déterminer si elles favorisent ou entravent les efforts visant à assurer la cohérence des politiques entre les différents niveaux de l'administration et l'intégration des propositions lorsque celle-ci est souhaitable.

Appuyer la mise en œuvre par le biais d'institutions efficaces

36. Le Programme 2030, tout en définissant clairement des objectifs de haut niveau, ménage bien une marge d'action pour des adaptations nationales et locales. Il est raisonnable de penser que les pays membres veulent croire dans leur propre capacité d'élaboration des politiques et dans celle de chacun des autres pays membres – étant donné les nombreuses interactions entre les politiques qui existent déjà aujourd'hui. Certains objectifs font expressément référence à la mise en place de politiques ou de cadres d'action, par exemple les objectifs 1 et 5. Mais la colonne vertébrale de la résolution est la coopération, en respectant les particularités des pays et en leur laissant la marge de manœuvre nécessaire. Ces questions sont expressément visées dans l'objectif de développement durable 17.

37. L'efficacité des institutions est importante eu égard à la vision d'ensemble illustrée par le Programme 2030, et aux activités et objectifs qu'il contient. Elle contribue également de façon déterminante à la mise en œuvre des stratégies nationales, concernant notamment la définition des priorités internes, la participation aux négociations internationales et la capacité de répondre aux nouvelles évolutions, aux nouvelles urgences et aux nouveaux défis. Se doter de compétences, de connaissances et de systèmes robustes en veillant à assurer la participation de tous permet de garantir un traitement raisonnable et efficace des problèmes et un renforcement de la planification préalable et de la capacité d'adaptation pour faire face aux situations difficiles.

38. Outre les objectifs de développement durable, le Programme 2030 définit dans certains domaines des politiques pour lesquelles un ensemble de paramètres externes doivent être établis. Les grands titres et, dans certains cas les titres des chapitres, ont fait l'objet d'un accord international au plus haut niveau. Mais, à présent, chaque État Membre doit lui-même remplir les pages blanches en faisant en sorte que le texte narratif soit logique et présente de l'intérêt pour les populations locales, tout en restant compatible avec le contexte international.

39. Cette façon de procéder n'est pas entièrement nouvelle. La communauté mondiale a déjà fait face avec succès à des problèmes de portée mondiale, par exemple dans ses efforts de réduction de la pauvreté. Toutefois, avec les objectifs de développement durable, les aspirations sont élevées et de vaste portée, et les pays devront avoir tous les atouts en main pour se montrer à la hauteur de la tâche. Le Programme 2030 trace les orientations générales en fixant certaines attentes en ce qui concerne la gouvernance.

40. Une gouvernance efficace exige que les décideurs gèrent efficacement les ressources et les fonds publics et qu'ils soient à même de rendre compte des priorités retenues, des ressources allouées et des solutions mises en œuvre. Leurs choix et leurs décisions devraient être soumis à une analyse indépendante.

L'intégration des politiques dans la pratique

41. L'intégration des politiques, lorsqu'elle est effective, est probablement l'aboutissement d'un effort dynamique mené sur plusieurs années pour améliorer la cohérence. Elle peut avoir été encouragée puis soutenue par des groupes travaillant ensemble, soit dans un secteur, par exemple la foresterie et la pêche, soit dans une communauté, comme l'Union européenne, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ou l'Organisation maritime internationale (OMI). La communauté internationale du développement se préoccupe de la convergence des politiques depuis plusieurs années[5]. Parfois, au niveau national ou international, une plus grande cohérence des politiques peut résulter des actions engagées pour répondre à un événement ou à une situation de crise. Dans tous ces cas de figure, un objectif commun, le sentiment d'un devoir partagé ou la nécessité d'une position arrêtée d'un commun accord entrent généralement en jeu sous une forme ou l'autre[6].

42. Sur un plan plus général, et sans finalité impérieuse, les procédures d'élaboration des politiques se mettent en place progressivement, l'action entièrement fragmentée étant remplacée peu à peu par la concertation, la coopération puis la collaboration, c'est-à-dire l'intégration. Le stade où se trouve un pays sur ce continuum peut être le résultat d'une réponse évolutive à des événements, à des crises, à l'histoire, à la culture ou à des efforts dynamiques de modernisation et de mise en place d'institutions efficaces.

43. Certaines administrations disposent de procédures bien établies pour définir « les orientations à privilégier ». Par exemple, dans le système de Westminster, les procédures en place sont conçues pour permettre aux agents de l'État de débattre des dossiers concernant différents départements et ministères, ou plusieurs d'entre eux, et de trouver un accord sur les questions de fond avant que les ministres n'en soient saisis. Les agents apportant leur concours au Cabinet analysent attentivement les propositions et vérifient que les procédures appropriées ont été suivies et que des consultations ont eu lieu avec les ministères compétents. Ce système permet d'assurer la coordination des politiques et d'éviter des contradictions patentes.

44. En outre, les circonstances peuvent différer considérablement d'un pays à l'autre. Même lorsqu'un modèle du même type est utilisé, on ne peut tenir pour acquis que les mécanismes de conseil et de prise de décisions fonctionneront de façon identique dans la pratique. Un système de « cabinet » peut n'exister que sur papier, les agents de l'État ne s'occupant alors que des questions administratives, telles que l'établissement des calendriers, et ne pilotant pas la coordination des politiques. Les hauts fonctionnaires peuvent ne pas se réunir régulièrement pour examiner les politiques et les dirigeants peuvent devoir fonder leurs décisions sur des informations très limitées, voire inexistantes. Les décisions prises risquent de se révéler rapidement incompatibles avec des décisions arrêtées précédemment par le même ministère ou des ministères différents; ou de donner lieu à des dépenses qui n'ont pas un bon rapport qualité-prix pour les citoyens.

---

[5] Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Building Blocks for Policy Coherence for Development*, (Paris, 2009). Consultable sur le site http://www.oecd.org/pcd/44704030.pdf.

[6] Union européenne, *Panorama Inforegio : Politique régionale, une approche intégrée – Une vue à 360 degrés*, vol. 34 (été 2010).

45. Dans le modèle évolutif, caractérisé par une prise de conscience de plus en plus marquée des interactions complexes entre les questions, l'accent s'est déplacé de la coordination des grandes orientations déjà assez bien établies vers ce qui ressemble plus à une approche d'élaboration conjointe des politiques, de façon que les agents de plusieurs ministères travaillent ensemble pour résoudre les problèmes à un stade beaucoup plus précoce de la procédure (voir E/C.16/2013/2).

46. Par exemple, s'agissant de la question des drogues illicites et dangereuses, comme on peut s'y s'attendre les organismes de détection et de répression adoptent un point de vue plus ou moins analogue et les organismes de santé et d'éducation prônent une approche différente. Vers 2000, le Ministre responsable du Cabinet Office du Royaume-Uni a réuni toutes les parties concernées en vue de procéder à des échanges de vues et d'examiner comment elles pourraient travailler de concert afin d'éviter l'élaboration de politiques contradictoires.

47. Il est devenu évident qu'au fil des années, un réseau complexe de sanctions, de mesures d'incitation et de réglementations s'est constitué, dans certains cas sur la base de recherches et de données factuelles solides et, dans d'autres, plus sur la base d'hypothèses concernant l'opinion publique et la volonté politique. Comme pour d'autres problématiques de l'action publique, un effort concerté a été mené pour examiner ces questions de manière systémique, cartographier les liens et évaluer l'incidence en première ligne, que ce soit dans la rue ou à la source de production. C'est ainsi que la priorité a été davantage accordée à la collaboration intragouvernementale, à l'intégration des politiques et à leur élaboration sur une base multipartite. Une dimension internationale est aussi présente, dans la mesure où des questions telles que le commerce illicite de drogues, l'immigration de masse ou le réchauffement de la planète sont des problèmes qui transcendent les frontières nationales.

48. Pour résoudre les « questions épineuses », expression de plus en plus largement utilisée pour désigner des problèmes de longue date à la fois complexes et difficiles à résoudre, l'on est passé d'une simple coopération à des efforts de collaboration plus dynamiques afin d'intégrer les politiques et d'éviter les conflits dans le système concerné. Au Royaume-Uni, par exemple, à la fin des années 90, alors même que le Cabinet Office étudiait la façon dont l'élaboration des politiques pouvait être modernisée, a éclaté la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine et le pays a été paralysé par une grève des chauffeurs de camions-citernes. Ces crises ont montré que les conditions de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques étaient désormais beaucoup plus complexes et que les mécanismes d'exécution dans le monde commercial avaient changé – ils ne ressemblaient plus à ceux auxquels étaient habitués les agents de l'État ou les hommes politiques[7, 8].

49. L'amélioration de l'élaboration des politiques est devenue un projet permanent, de sorte que, dix ans plus tard, les analystes suggéraient encore que les

[7] Helen Bullock, Juliet Mountford et Rebecca Stanley, United Kingdom Centre for Management and Policy Studies, *Better* Policy-*Making*, (Londres, Cabinet Office, 2001).

[8] Royaume-Uni, National Audit Office, *Modern Policy-making: Ensuring Policies Deliver Value for Money*, (Londres, Stationary Office, 2001). Consultable sur le site : www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2001/11/0102289.pdf.

procédures dans ce domaine pouvaient toujours être améliorées[9]. L'influence exercée sur les politiques par des organes et des individus extérieurs était déjà largement admise, mais, suite à un changement d'administration politique, le recours à des sources extérieures s'est considérablement accru. On manque encore de recul, mais il est possible que cette évolution appelle un renforcement plus marqué des compétences des conseillers en matière d'analyse et d'intégration[10]. Au Royaume-Uni, le Cabinet Office propose désormais des outils en ligne pour l'élaboration des politiques, auxquels l'ensemble du personnel a accès[11].

IV. Les enjeux de l'intégration des politiques aux fins de la réalisation des objectifs de développement durable

50. Le présent document est consacré à l'intégration des politiques aux fins de la réalisation des objectifs de développement durable, ou du moins à l'établissement de conditions propres à réduire les contradictions entre les politiques et à assurer une certaine convergence verticale ou horizontale des modalités d'action, aux niveaux national et international.

51. Le premier enjeu fondamental consiste donc à mettre en place des procédures efficaces d'élaboration des politiques et faire en sorte que les approches soient suffisamment en phase au niveau national pour faciliter la solution des problèmes, la prise de décisions et l'affectation des ressources dans le respect d'une gouvernance efficace. On trouve un modèle utile d'élaboration des politiques dans le manuel de référence du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) sur l'élaboration intégrée des politiques au service du développement durable ainsi que dans les documents du Cabinet Office du Royaume-Uni visés plus haut[12].

52. L'objectif du présent rapport n'est pas de proposer des modèles spécifiques, mais de mettre en évidence certains facteurs à même de faciliter la réalisation des objectifs, tout en respectant la marge d'action de chaque pays. La seule réserve avancée ici est que si cette marge d'action n'est pas utilisée à bon escient faute des bons outils, les risques aux niveaux national et international vont probablement s'aggraver.

53. Même lorsque des efforts concertés ont été déployés pour collaborer au-delà des limites politiques et géographiques traditionnelles, cette collaboration n'a pas été exempte de difficultés. En 2004, Meijers et Stead[13] ont défini les enjeux de l'intégration des politiques et ont établi une distinction entre la coordination et

---

[9] Michael Hallsworth et Jill Rutter, « Making policy better: improving Whitehall's core business » (Londres, Institute for Government, 2011). Consultable sur le site : www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Making%20Policy%20Better.pdf.

[10] Parlement du Royaume-Uni, Public Administration Committee, *Public Engagement in Policy Making*: Written Evidence Submitted by the Cabinet Office (PE 11) (novembre 2012). Consultable sur le site : www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpubadm/75/75we12.htm.

[11] Royaume-Uni, Cabinet Office, *Open Policy Making Toolkit*, (Londres, Cabinet Office, 17 mars 2015). Consultable sur le site : www.gov.uk/guidance/open-policy-making-toolkit#involve-public.

[12] PNUE, *Integrated Policy-Making for Sustainable Development: A Reference Manual* (Genève, août 2009). Consultable sur le site : http://www.unep.org/pdf/UNEP_IPSD_final.pdf.

[13] Voir note de bas de page 2.

l'intégration. Plus de 10 ans plus tard, peut-être l'un des domaines où les avancées les plus notables à cet égard ont été enregistrées, et largement analysées, est celui de la science du climat et de la protection de l'environnement de manière plus générale, où des divergences marquées subsistent malgré les progrès réalisés. Il est peut-être utile dans ce contexte de réfléchir à l'expérience accumulée dans la mise en œuvre des objectifs du Millénaire pour le développement, qui a donné lieu à des conventions des Nations Unies et à d'autres accords internationaux témoignant des possibilités de trouver un terrain d'entente et pouvant servir de tremplin à des accords dans d'autres domaines.

54. Un thème fréquemment évoqué est celui des liens entre intégration et procédures[14] ainsi que des options opérationnelles correspondantes, vu que l'intégration des procédures est indispensable à l'intégration des politiques. Les pays appliquant diverses modalités d'action, souffrant d'un déficit d'autorité dans différents secteurs ou privilégiant une culture du cloisonnement sectoriel auront vraisemblablement plus de mal à assurer une intégration inclusive. La nécessité d'assurer la participation de tous fait partie intégrante de la mise en œuvre des objectif de développement durable. Au paragraphe 35, il est dit que « le nouveau Programme reconnaît la nécessité d'édifier des sociétés pacifiques, justes et inclusives, qui offrent à tous un accès à la justice dans des conditions d'égalité et qui soient fondées sur le respect des droits de l'homme (y compris le droit au développement), un véritable état de droit et une bonne gouvernance à tous les niveaux, et sur des institutions transparentes, efficaces et responsables ».

Problématiques

55. Les problématiques exposées ci-après valent donc pour tous les pays et sont évoquées ici pour susciter de plus amples réflexions.

a) Un aspect négligé dans certains travaux plus théoriques sur l'intégration des politiques est la possibilité qu'existent des obstacles à l'intégration en raison de lacunes dans l'infrastructure, notamment la technologie. La fiabilité et la régularité du système d'alimentation en électricité, de l'infrastructure des transports et des autres moyens de communication sont indispensables à la collecte de données, à l'échange de renseignements, à la participation citoyenne et à l'analyse et à la mise en commun des connaissances par les décideurs et les parties prenantes. Dans les pays où existent des zones reculées, un certain volontarisme peut se révéler nécessaire pour assurer que toutes les parties prenantes sont impliquées et aussi pour faire en sorte que des données exactes et à jour soient mises à la disposition des concepteurs.

b) Il n'existe pas de procédures établies pour l'élaboration des politiques, notamment pour la définition des problèmes, la participation des citoyens, la collecte et l'analyse de données factuelles, l'étude des succès et des échecs de la mise en œuvre, etc. Cette lacune peut conduire, par exemple, à l'application de solutions à des problèmes qui n'existent pas ou ne sont pas les vrais problèmes ou encore à l'application de solutions qui ne sont pas viables/ne résolvent pas le problème, provoquent des réactions négatives du public ou créent des problèmes encore plus graves dans un domaine connexe.

[14] Voir, par exemple, « Policy coherence for inclusive and sustainable development », OECD Post-2015, Element 8, Paper 1 (2015).

c) L'absence d'une vision ou d'une stratégie commune suscite un climat d'incertitude, freine le volontarisme et peut conduire à de multiples déviations par rapport à ce qui est « censé » être l'objectif général de l'État. S'il est vrai que certains événements peuvent perturber les plans et, dans certains cas, provoquer des réactions rapides et imprévues, la plupart des pays ont un certaine idée de la trajectoire à suivre dans les années à venir. De plus en plus souvent, cette trajectoire est définie dans un document énonçant une vision ou dans un document stratégique. Néanmoins, il arrive parfois, même lorsque ces documents existent, que le public, ou le service public au sens large, ne se les « approprie » pas, ce qui se traduit par les problèmes mentionnés ci-dessus. Des stratégies bien conçues permettent d'établir des plans réalistes et de mieux comprendre les obstacles à la mise en œuvre, ce qui, à son tour, favorise l'évaluation de l'incidence de l'intégration des politiques.

d) Dans certains pays, les structures hiérarchiques et les méthodes de gestion favorisent le territorialisme, voire le protectionnisme. Lorsque la procédure décisionnelle est descendante, il est peu probable que les décideurs remettent en cause le champ de leurs compétences, ce qui peut conduire à des lacunes dans le système qui ne sont pas un problème pour les décideurs eux-mêmes, mais qui seront vécues par le citoyen comme des contradictions ou des conflits.

e) Les informations essentielles ne sont pas disponibles, ne sont pas fiables ou ne concordent pas au niveau interne, ou en relation avec d'autres pays, ce qui rend extrêmement difficiles l'analyse des problèmes et le suivi des progrès. Les informations en question soit n'ont jamais été collectées, soit sont difficilement accessibles. Dans certains pays, les agents de l'État ont accès aux bases de données de tous les secteurs, dans d'autres ils n'ont accès qu'à un nombre limité d'entre elles, alors que, dans beaucoup, des données fiables ne sont tout simplement pas collectées et mises à la disposition de ceux qui élaborent les politiques.

f) Les liens entre les instruments utilisés pour mettre en œuvre les politiques et les incidences de celles-ci ne sont pas bien compris, c'est-à-dire que des doutes subsistent quant à la fiabilité des données factuelles sur la manière d'obtenir les résultats escomptés. Il est indispensable de suivre et de mieux comprendre les véritables causes des problèmes se posant dans un contexte particulier et de mieux appréhender les réglementations, incitations, etc., qui se traduiront par un changement de comportement, d'où l'importance de se réunir souvent pour mettre en commun les connaissances et les informations en vue de clarifier la nature des problèmes, bien avant de tenter de définir les solutions possibles. Cette démarche favorise aussi la constitution de partenariats entre les acteurs concernés par l'obtention de résultats positifs, ce qui, à son tour, facilite la mise en œuvre.

g) La coordination entre les différents échelons de l'administration n'est pas une méthode de travail établie, ce qui peut conduire à des politiques conflictuelles et accroître le risque de conséquences imprévues, par exemple lorsque la conjugaison de plusieurs politiques a un effet beaucoup plus dommageable que celui attendu de n'importe laquelle d'entre elles considérée séparément. Cette situation implique aussi probablement que les individus jouant un rôle de premier plan en matière d'élaboration des politiques ont une vision plus territoriale et sont davantage préoccupés par la protection de ce qu'ils considèrent comme étant leur champ de compétences.

h) Les financements ne sont pas transparents et ne sont pas liés aux résultats; c'est-à-dire qu'ils ne dépendent pas du règlement satisfaisant du problème. Dans de nombreux cas, ils sont encore destinés à couvrir les frais généraux de la fonction publique et non à réaliser des résultats particuliers. Il arrive parfois qu'une solution choisie soit présentée comme la meilleure solution du point de vue de l'action des pouvoirs publics, alors qu'il s'agit en fait d'une simple activité, comportant souvent un coût, par exemple la construction d'une nouvelle ligne de chemin de fer. La réponse à la question « Pourquoi ? » doit être claire et doit pouvoir être évaluée, par exemple lorsqu'il s'agit de permettre à un plus grand nombre de travailler dans une ville « X » ou de renforcer la productivité économique dans un secteur « Y ».

i) Les mécanismes de responsabilisation n'ont pas progressé au même rythme que les modes d'élaboration des politiques. Par exemple, plusieurs ministères ou d'autres acteurs peuvent être impliqués dans la recherche d'une solution, mais un seul d'entre eux fera l'objet d'un examen indépendant. Cette situation accentue les divisions sectorielles, alors que rendre conjointement responsables des résultats les agents concernés envoie un message fort de soutien au travail en commun.

j) De grandes disparités existent en ce qui concerne les priorités, et les solutions possibles, par exemple lorsqu'il s'agit de réduire les dépenses publiques ou de prendre un engagement pour assurer l'accès aux soins de santé et à l'éducation. Nombre de ces conflits peuvent être résolus en prenant en compte les causes plus profondes du problème, notamment donner à un plus grand nombre de personnes la possibilité de gagner leur vie par le travail, comme le préconisent les objectifs de développement durable. Mais les différentes parties de l'administration peuvent, dans un premier temps, considérer le problème comme insurmontable. Des divergences peuvent apparaître entre le secteurs, entre les régions et entre les points de vue locaux et nationaux.

k) Une trop grande priorité peut être octroyée aux questions présentant un intérêt propre, au lieu de reconnaître que la coopération peut utilement résoudre les problèmes plus larges dans l'intérêt de toutes les parties prenantes.

l) Des conflits peuvent apparaître entre les différents domaines d'expertise, entre les parties prenantes ou entre les services de l'administration. Les résultats des travaux de recherche peuvent être contradictoires, tout comme les conseils professionnels et universitaires. Les concepteurs des politiques doivent, en fin de compte, exercer leur propre jugement pour formuler des recommandations, tout comme les décideurs mais ceux-ci sont en droit d'être informés des différences de points de vue et des risques potentiels de toute option.

m) Le manque de confiance au sein de l'administration, par exemple entre les ministères, ou de la part des parties prenantes ou du public peut se traduire par une faible participation, la rétention d'informations ou un respect insuffisant des obligations, entre autres.

n) Des déficiences dans l'appréhension du sujet, la disponibilité des données et les procédures d'élaboration des politiques rendent la résolution des problèmes difficile et créent de nouveaux obstacles à l'intégration.

o) Les problèmes à court terme deviennent politiquement prioritaires et accaparent les ressources au détriment des objectifs à plus long terme.

V. Résoudre les problématiques et assurer l'intégration

Rôles de chef de file

56. Certains acteurs clefs ont chacun un rôle à jouer pour faire en sorte que les aspirations incarnées par les objectifs de développement durable ne soient pas déçues et que l'intégration des politiques, en tant que facteur essentiel de succès, soit efficace.

57. En fin de compte, les décideurs eux-mêmes doivent exiger de leurs conseillers une optique intégrée; insister sur celle-ci dans leurs procédures décisionnelles et rejeter les propositions qui ne témoignent pas d'une approche rigoureuse et inclusive de l'élaboration des politiques. Ce comportement responsable témoignera de leur détermination à rationaliser les procédures d'élaboration et d'intégration des politiques et incitera les agents de l'État et les autres conseillers à veiller à répondre à leurs attentes.

58. Les agents de l'État sont les garants de l'intégration des politiques, dans la mesure notamment où ils sont disposés et aptes à collaborer entre eux dans l'intérêt des citoyens. Mais pour s'écarter des lignes hiérarchiques, ils ont besoin de l'orientation et du soutien des décideurs, qui doivent définir clairement les attentes concernant, par exemple, les réunions régulières entre les différents niveaux d'administration, l'engagement des citoyens et la collaboration, notamment en matière de gestion financière et d'établissement de rapports.

59. L'intégration des politiques rallonge généralement les délais nécessaires pour élaborer une décision et accroît, sans doute, les dépenses afférentes aux réunions et aux consultations, mais le principal obstacle est l'état d'esprit. Avec de la détermination, les problèmes rencontrés dans la collaboration, comme l'incompatibilité des cadres juridiques, peuvent souvent être surmontés. Ainsi, mêmes les pays ayant des ressources faibles ou limitées devraient pouvoir assurer l'intégration. Toutefois, certains aspects spécifiques des procédures d'élaboration des politiques, comme l'accès aux données nationales et internationales, nécessitent des ressources importantes, en particulier au départ.

60. Ceux qui sont chargés d'introduire les plans et les propositions d'action ont pour responsabilité particulière de démontrer l'efficacité de l'élaboration des politiques et de prôner l'intégration. Ils peuvent par exemple exiger l'implication des différents niveaux de l'administration, la participation des autorités locales et l'engagement des citoyens, en rejetant les propositions qui ne sont pas en ligne avec l'approche inclusive des objectifs de développement durable.

61. Les responsables, tout en reconnaissant qu'il demeure nécessaire de mener des audits et des évaluation de certaines politiques, de faire appel à des vérificateurs de comptes indépendants et de s'assurer le concours de chercheurs, d'organismes professionnels et d'organisations compétentes de la société civile, ne doivent pas négliger les interactions et les liens entre les différents niveaux de l'administration; cela devrait contribuer à assurer l'examen de l'efficacité des politiques dans un système identifiable, ainsi qu'à cerner et corriger les conséquences inattendues.

62. Les responsables de la sélection et du perfectionnement du personnel et de développement organisationnel jouent un rôle particulier dans la promotion de nouvelles modalités d'action et de l'acquisition des connaissances et compétences correspondantes. Ils peuvent également fournir des conseils sur l'établissement de

mécanismes propres à encourager la collaboration au travers des frontières traditionnelles, dans certains cas en jouant un rôle de chef de file dans la facilitation de réunions et d'ateliers à un stade précoce, et en les encourageant tant que les nouvelles modalités ne sont pas établies.

63. Toutes ces considérations exigent de bien comprendre et d'accepter le programme de transformation – les objectifs de développement durable sont ambitieux et visent à susciter des changements dans la situation actuelle, dans de nombreux pays et pour nombre de problèmes. Des modifications radicales et réelles des politiques et des approches sont donc nécessaires. Meredith Edwards résume ainsi la situation : « La transformation implique un changement fondamental ou complet; un revirement total dans la façon d'agir des individus, des organisations et de la société dans son ensemble. En termes de gouvernance, elle implique une modification des procédures, des structures et des lignes hiérarchiques dont le pouvoir décisionnel dépend »[15].

Principaux aspects d'une intégration réussie des politiques

64. Selon les circonstances, les observations ci-après peuvent apporter une contribution à l'intégration des politiques :

a) Assurer une concordance de vues sur le dossier/le problème, notamment lorsque celui-ci est considéré comme sérieux. Dans cette optique, il faudra notamment rassembler des personnes et des données provenant d'horizons très divers à des fins d'analyse et de discussion, l'objectif étant de mettre en évidence les principales questions à examiner. Cette démarche peut être difficile à mettre en œuvre et prendre du temps, mais, à long terme, elle génère un faisceau de soutiens d'une valeur inestimable;

b) Accorder toute l'attention voulue à l'élaboration collaborative des procédures d'intégration et de mise en œuvre des politiques. Pour garantir l'intégration des politiques à l'avenir, il est essentiel d'encourager les concepteurs dans les différents secteurs à mettre en commun leurs modalités d'action et à convenir des procédures. Cette approche n'empêche pas la spécialisation, mais assure la cohérence des normes, comme on peut s'y attendre et comme c'est effectivement le cas dans l'industrie, par exemple;

c) Préciser les orientations à long terme est indispensable. Dans cette optique, toutefois, la résolution des problèmes à court terme par le biais d'actions mesurables constituera à la fois une incitation et un apprentissage en faveur d'une plus grande efficacité des actions futures;

d) Définir clairement des objectifs SMART. Une autoévaluation réaliste de la situation du moment permet de définir des objectifs et des cibles spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et temporellement définis[16]. Les déclarations stratégiques peuvent parfois conduire à tenir pour acquise une progression en ligne droite de l'état actuel jusqu'à l'état souhaité. Or souvent, dans la pratique, des travaux préparatoires sont nécessaires. Les modifications de la législation et des politiques peuvent prendre du temps. Les avancées étant ainsi lentes dans un

[15] Meredith Edwards, *Transformative governance for sustainable capacity development,* NUM Leadership Conference on Capacity Development for Transformation, (Oulan-Bator, septembre 2014).

[16] Peter F. Drucker, *The Practice of Management* (New York, Harper and Row, 1954).

premier temps, la situation peut parfois se dégrader, avant de s'améliorer plus rapidement à mesure que les obstacles au progrès sont supprimés ou surmontés[17];

e) Faire en sorte que l'infrastructure, les technologies et les autorisations nécessaires soient en place pour faciliter la collaboration et la participation des citoyens;

f) Privilégier une approche dynamique de la résolution des problématiques, qui permette de recenser les synergies et les arbitrages, de tirer des enseignements des retours d'information dans le système et de répondre aux nouveaux événements. L'apprentissage et l'expérimentation vont de pair avec le suivi et l'évaluation;

g) Développer en permanence les systèmes organisationnels, les modalités de travail, les mécanismes de soutien et le partage des connaissances au niveau transversal;

h) Anticiper le changement, notamment grâce à des stratégies de prévention, de façon à assurer que les éléments habilitants sont en place et atténuent les obstacles au progrès;

i) Rassembler les agents d'exécution locaux et les responsables de l'élaboration des politiques au niveau central et prendre en compte les points de vue des citoyens, c'est-à-dire consulter de multiples parties prenantes, pour évaluer les résultats obtenus et attendus;

j) Mettre l'accent sur la résolution des problèmes, en ne se contentant pas de respecter les règles et en favorisant la curiosité, l'expérimentation et la diversité;

k) Développer une expertise sectorielle approfondie, en tant que fondement d'une approche multisectorielle;

l) Faire en sorte que l'assistance technique soit bien conçue pour soutenir l'intégration des politiques. Les donateurs pourraient avoir besoin de s'auto-évaluer pour s'assurer qu'ils agissent eux-mêmes de manière intégrée et évitent de renforcer les frontières sectorielles en n'encourageant pas des approches plurisectorielles et multipartites;

m) Appliquer la méthode de diagnostic à 360 degrés, en assurant de solides liens verticaux et horizontaux fondés le cas échéant sur des intérêts thématiques ou géographiques;

n) Veiller à ce que les financements soient liés aux objectifs ou aux résultats;

o) Renforcer la collaboration et la responsabilité conjointe en veillant à ce qu'il soit rendu compte des résultats, notamment au moyen d'un examen indépendant, assuré par exemple par les institutions supérieures de contrôle des finances publiques;

---

[17] Voir, par exemple, Ray Shostac, « The experience of the delivery unit and lessons learned from Latin America », exposé présenté à la conférence régionale de la Banque mondiale sur l'amélioration de la performance du secteur public en Amérique latine et dans les Caraïbes, Washington, décembre 2011. Consultable sur le site http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPUBSECGOV/Resources/LACMIC_Ray_Shostak_UK.pdf.

Actions habilitantes

65. Les actions habilitantes sont les suivantes :

a) Renforcer les moyens nécessaires pour mener à bien une autoévaluation réaliste des capacités d'élaboration des politiques et des niveaux d'intégration Ce renforcement pourrait être appuyé par le système des Nations Unies et bénéficier des conseils du Comité d'experts de l'administration publique, travaillant en collaboration avec le Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'ONU, ainsi que des donateurs;

b) Organiser des séminaires de sensibilisation, des réunions d'information et des formations (dont le niveau approprié de détail serait déterminé en fonction de la cible) consacrés aux procédures d'élaboration des politiques, notamment la prise en compte des données factuelles et la participation des citoyens, à l'intégration des politiques et à la collaboration, notamment verticale – entre les échelons locaux et nationaux – horizontale, pangouvernementale et internationale. Sont concernés notamment les décideurs ainsi que les conseillers et les agents d'exécution de la fonction publique et d'autres secteurs;

c) Introduire de nouvelles approches organisationnelles, prévoyant, par exemple, des réunions et des événements thématiques transgouvernementaux, des réunions sur certains sujets avec des groupes particuliers de parties prenantes et la consultation et l'implication des citoyens;

d) Organiser des réunions d'experts consacrées à l'échange de données d'expérience et d'éléments de preuve sur certains objectifs de développement durable ou sur des groupes de ces objectifs, sous le parrainage de décideurs clefs;

e) Assurer des activités spécifiques de renforcement des capacités, visant, par exemple, le développement des fonctions de direction, la réflexion systémique, la collecte et l'analyse de données, le travail en collaboration, l'engagement citoyen et la délégation de pouvoirs aux agents de l'État et leur autonomisation sur la base des principes de responsabilité et d'obligation de rendre compte;

f) Mettre en place des paramètres clairs pour les propositions d'action à présenter aux décideurs, qui témoignent d'un effort d'intégration, en précisant les données factuelles utilisées, les consultations menées, les dépenses engagées et les mécanismes de mise en œuvre utilisés;

g) Tenir compte du fait que les objectifs de développement durable, en particulier l'objectif 17, sont conçus comme un rappel des finalités à plus long terme à prendre en compte lorsque les solutions à court terme menacent d'épuiser les ressources;

h) Mettre en place un ensemble de mécanismes d'appui et d'incitation pour faciliter le travail en collaboration et la responsabilité conjointe, tels que l'établissement de rapports conjoints et la communication d'informations aux politiciens élus et aux responsables concernés.

i) Échanger les bases de données et les résultats des recherches Par exemple, l'Association de l'administration publique du Commonwealth est en train de mettre au point une plateforme numérique qui servira d'outil de recherche et de conseil pour les spécialistes de l'administration publique et qui permettra aux pays

d'accéder à des données sur des thèmes, stratégies, résultats et réalisations spécifiques;

j) Renforcer la gouvernance afin de favoriser les interventions dans un cadre commun et la confiance dans les procédures.

VI. Conclusion

66. L'intégration des politiques, telle qu'envisagée dans le Programme 2030, est un exercice de collaboration mené avec la participation de tous tant au niveau horizontal que vertical, de façon à ce que les choix qui sont faits reflètent les aspirations locales ainsi que les contextes nationaux et internationaux et soient cohérents dans les secteurs et entre eux.

67. L'intégration des politiques reste toutefois étonnamment difficile à réaliser, comme l'ont reconnu les pays dotés d'une expérience de longue date dans la formulation des politiques. Les compétences en matière d'élaboration des politiques sont, dans une large mesure, ignorées de l'ensemble des citoyens, mais un manque de cohérence de l'action publique constitue souvent, pour ceux-ci, un révélateur des blocages et des contradictions caractérisant les modalités d'intervention de l'État, qu'il s'agisse des services qui les touchent directement ou des domaines plus larges de l'élaboration des politiques et de la prise de décisions.

68. Travailler en collaboration en faveur de l'intégration est à l'évidence possible en soi et des conseillers politiques mal avisés pourraient même trouver du plaisir à « refaire le monde ». Mais des attentes plus élevées sont placées dans les responsables de l'allocation des fonds publics, qui doivent disposer de qualifications approfondies pour que l'on puisse avoir véritablement confiance dans leurs propositions d'action. Une bonne compréhension à la fois des procédures d'élaboration des politiques, des domaines thématiques, de la diversité des situations et des priorités locales et nationales est une compétence préalable essentielle de tout conseiller en politiques publiques.

69. Le renforcement des compétences en matière d'élaboration des politiques est indispensable à une intégration réussie. Outre les qualifications individuelles, cet effort doit porter sur la promotion d'actions habilitantes, notamment le règlement des problèmes d'infrastructure, une amélioration de l'analyse organisationnelle et le perfectionnement des cadres.

70. Même lorsque les capacités en matière d'élaboration des politiques sont déjà solides, l'intégration des politiques peut demeurer difficile, car elle exige de bousculer les frontières établies. Ce problème est moins aigu lorsque la culture est essentiellement collaborative, mais il s'agit d'un véritable défi dans un système plus hiérarchique de gouvernement. Les dirigeants feront toute la différence en montrant l'exemple, en encourageant la collaboration, en investissant dans le renforcement des capacités, en rejetant les propositions d'action pour lesquelles il n'y a pas adhésion des parties prenantes, en soutenant la transparence et en adoptant une approche inclusive de l'élaboration des politiques.

71. Un appui d'ordre pratique peut être offert dans les domaines où les pays n'ont pas les moyens de faire cavalier seul, mais où ils pourraient faire des progrès ensemble, comme l'accès aux données. Certains peuvent avoir besoin d'une aide

individualisée, par exemple pour la collecte de données, qui est indissociable des solutions offertes par l'administration électronique.

72. Les donateurs, les organisations professionnelles, les milieux universitaires, etc. peuvent tous jouer un rôle en orientant leurs efforts vers la mise en place des principaux éléments qui s'imposent dans chaque cas de figure.

73. Les auditeurs et les autres observateurs indépendants ou organismes internationaux peuvent fixer des normes et mettre au défi leurs clients d'améliorer leurs compétences et de renforcer leur expertise dans l'élaboration des politiques et le processus d'intégration, en leur apportant un soutien.

74. Les éléments essentiels à ce niveau d'intégration sont une procédure d'élaboration des politiques efficace et cohérente, une approche volontariste des mesures nécessaires pour soutenir l'intégration des politiques et la mise en place des infrastructures physiques ou technologiques de base propres à faciliter ce processus.

75. Pour planifier le trajet vers une destination donnée, il faut avoir une bonne idée du point de départ et des aléas pouvant être rencontrés sur le chemin. Ceux-ci variant d'un pays à l'autre, l'aptitude à s'autoévaluer puis à mettre en place les capacités nécessaires est essentielle. La mise au point d'un modèle d'autoévaluation, proposant une série de questions tirées des rapports du Comité et d'autres documents et publications pertinents, pourrait constituer un mécanismes d'appui non directif.

76. Les modes d'organisation au jour le jour varient, et doivent varier, selon les circonstances. Les observations concernant les impératifs d'une intégration réussie des politiques montrent que l'un des principaux défis est assurer le passage du savoir à l'action, c'est-à-dire traduire dans la pratique les bonnes intentions en matière d'élaboration des politiques. Le système des Nations Unies et les donateurs sont particulièrement bien placés pour renforcer les procédures d'intégration en s'appuyant sur leurs propres modalités d'action et en veillant à ce que l'aide soit orientée vers les efforts d'intégration. Comme il est reconnu dans le Programme 2030, faire des objectifs de développement durable une réalité appelle une intégration plus étroite des politiques, laquelle suppose, pour sa part, expertise, accès aux données factuelles, détermination et volonté d'œuvrer de concert.