



Conseil économique et social

Distr. générale
14 février 2018
Français
Original : anglais

Comité d'experts de l'administration publique

Dix-septième session

23-27 avril 2018

Point 3 a) de l'ordre du jour provisoire*

Préparation des institutions et des politiques en vue d'assurer la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 : promotion de la cohérence politique et institutionnelle dans la mise en œuvre des objectifs de développement durable, notamment ceux qui feront l'objet d'un examen approfondi par le Forum politique de haut niveau en 2018

Promotion de la cohérence politique et institutionnelle dans la réalisation des objectifs de développement durable

Note du Secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de communiquer au Comité d'experts de l'administration publique le rapport établi par Louis Meuleman, membre du Comité, en consultation avec Cristina Duarte, Geraldine Fraser-Moleketi, Bridget Katsriku, Ma Hezu et Joan Mendez.

* E/C.16/2018/1.



Promotion de la cohérence politique et institutionnelle dans la réalisation des objectifs de développement durable

Résumé

Une condition importante de la mise en œuvre d'ici à 2030 du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et de ses 17 objectifs est une plus grande cohérence des politiques, de leur application et des cadres institutionnels et administratifs. Or, le manque de cohérence lié à la fragmentation politique et administrative et à la culture du cloisonnement reste important et a d'énormes conséquences environnementales, sociales et économiques.

Le présent document contient une analyse de la façon dont les gouvernements pourraient donner suite à l'appel lancé dans l'objectif de développement durable n° 17 en faveur d'une amélioration de « la cohérence des politiques et des structures institutionnelles ». Il met en évidence les interventions propres à renforcer la cohérence et présente quelques exemples de bonnes pratiques pour remédier aux actions contradictoires et améliorer la gouvernance politique et la qualité administrative dans l'ensemble des secteurs et à tous les échelons de l'administration.

La cohérence se caractérise par la logique et l'homogénéité et revêt des significations différentes suivant le contexte. La réalisation d'objectifs communs nécessite la différenciation des politiques, des modes de gouvernance et des mécanismes administratifs dans l'ensemble des pays et à tous les échelons de l'administration. Même si cela semble paradoxal, cohérence et pratique différenciée doivent aller de pair : les objectifs de développement durable appellent à la fois l'unité et la diversité. Le Programme 2030 et ses objectifs offrent l'occasion et donnent l'obligation d'évaluer la capacité des systèmes politiques, sociaux, économiques et administratifs. Il s'agit d'un enjeu commun aux pays moins développés comme aux pays plus développés. Tous sont confrontés à des problèmes très similaires pour assurer la cohérence politique et institutionnelle dans la réalisation des objectifs de développement durable, mais beaucoup ont déjà trouvé des solutions à certains de ces problèmes. Les mécanismes nécessaires pour appuyer l'échange structuré entre les différents pays de bonnes pratiques et d'enseignements utiles tirés de l'expérience doivent être mis en place sans délai.

Le présent document contient 10 recommandations concrètes destinées à favoriser, orienter et encadrer les efforts d'amélioration de la cohérence. Pour faciliter la mise en œuvre de ces recommandations, les entités concernées devront les défendre, les adopter sans tarder et les soutenir.

Trois recommandations mettent l'accent sur les principes de la promotion de la cohérence : 1) la promotion de la cohérence politique doit se faire en synergie avec celle de la cohérence institutionnelle ; 2) les mesures de promotion de la cohérence doivent être adaptées au contexte dans lequel elles seront mises en œuvre ; 3) le secteur privé, la société civile et les milieux universitaires doivent être étroitement associés à la promotion de la cohérence.

Quatre recommandations suggèrent des actions concrètes : 4) l'amélioration structurée de la cohérence politique et institutionnelle requiert des programmes de travail nationaux ; 5) un panachage des formes d'intervention doit être utilisé pour promouvoir la cohérence ; 6) les outils de promotion de la cohérence peuvent être associés ; et 7) les réformes du secteur public doivent être réorientées pour mieux contribuer à la réalisation cohérente des objectifs de développement durable.

Trois recommandations mettent en avant des actions spécifiques en matière d'apprentissage : 8) un dispositif mondial d'apprentissage par les pairs est requis pour promouvoir la cohérence ; 9) un réseau mondial de coordonnateurs nationaux chargés de la promotion de la cohérence doit être établi ; et 10) les écoles nationales d'administration publique doivent inclure dans leurs programmes de cours une formation à la réalisation des objectifs de développement durable.

I. Un appel urgent à la promotion de la cohérence politique et institutionnelle dans la réalisation des objectifs de développement durable

1. Le présent document vise à proposer des recommandations concrètes pour promouvoir la cohérence politique et institutionnelle dans la réalisation des objectifs de développement durable, sur la base d'une analyse des succès et des échecs des actions engagées en faveur d'une plus grande cohérence politique et institutionnelle à l'appui des objectifs convenus au niveau mondial. Les recommandations présentées dans le rapport sont orientées vers l'action et opérationnelles.

2. Le Programme 2030 souligne le caractère intégré, indivisible et universel des objectifs de développement durable. Il est essentiel de créer des synergies entre toutes les dimensions du développement durable afin de réaliser efficacement les objectifs. Des politiques intégrées sont donc nécessaires pour tenir compte des relations entre les dimensions économiques, sociales et environnementales du développement durable ainsi qu'entre les différents secteurs. En 2017, le Forum politique de haut niveau sur le développement durable, principale plateforme pour l'examen de la réalisation des objectifs de développement durable, a signalé que de nombreux pays avaient déjà mis en place des mécanismes pour améliorer la coordination et renforcer ainsi la mise en œuvre des objectifs. On peut citer en exemple les groupes de travail intersectoriels, les comités multipartites et les coordonnateurs de haut niveau, alors que certains pays s'emploient à mettre en place une approche plus large couvrant l'ensemble des échelons de l'administration.

3. Pourtant, de nombreux pays continuent d'avoir du mal à élaborer et à mettre en œuvre des politiques intégrant les trois dimensions du développement durable et à créer des synergies entre les différents objectifs et cibles. Pour remédier à ce problème, il importe de repenser la façon dont les institutions sont organisées et travaillent et la façon dont elles formulent, exécutent et examinent les politiques. Les institutions et les infrastructures institutionnelles sont indispensables à la promotion du développement durable.

4. Une autre condition nécessaire à l'amélioration de la cohérence politique et institutionnelle dans la réalisation des objectifs de développement durable est un leadership efficace, doublé de la vision et de l'adhésion indispensables à la mise en place des institutions et des politiques requises pour la mobilisation des ressources intérieures, la responsabilisation et la transparence. Ce leadership ne peut pas être sous-traité à des experts extérieurs : il doit être assuré de l'intérieur. Il doit s'exercer au plus haut niveau de l'État et à tous les niveaux de l'administration publique.

5. Le Conseil économique et social a invité le Comité d'experts de l'administration publique à placer le Programme 2030 au centre de son action (voir résolution du Conseil 2016/26, par. 2), lui donnant ainsi, en tant que seul organe d'experts de l'ONU se consacrant aux questions de gouvernance et d'administration publique, un mandat crucial pour fournir des conseils et des orientations programmatiques sur les divers aspects institutionnels du renforcement de la cohérence politique et de la promotion d'approches intégrées du développement durable. Depuis sa première session, en 2002, le Comité d'experts de l'administration publique a fourni des conseils sur la promotion de stratégies, participations et partenariats à l'échelle de l'ensemble de l'administration, les approches systémiques de la gestion des risques de catastrophe, la complexité de la gouvernance, l'élaboration de politiques intégrées, le renforcement des capacités administratives, les mécanismes et stratégies institutionnels nationaux et la cohérence politique dans des domaines spécifiques de l'action publique. En 2017, le Comité a conclu que des outils pratiques étaient nécessaires pour aider les décideurs à réaliser les objectifs de développement durable.

6. Les rapports de synthèse des examens nationaux volontaires présentés au Forum politique de haut niveau¹ et d'autres publications récentes contiennent une analyse des succès et des échecs en matière de cohérence politique et institutionnelle dans de nombreux pays. Toutefois, malgré les intentions positives et les mesures prometteuses, dans tous les domaines, la gouvernance de la durabilité par les États Membres de l'ONU reste dominée par le centralisme et la non prise en compte de la complexité et de la difficulté des enjeux, ainsi que par des approches trop simplistes des problèmes dans les structures classiques de gouvernance hiérarchique (voir E/C.16/2017/5). L'optique hiérarchique favorise la spécialisation, qui se traduit par la fragmentation et le cloisonnement. En outre, la dimension culturelle de la gouvernance, y compris ses problèmes de cohérence, est souvent négligée².

7. Le manque de cohérence politique trouve son origine dans les défaillances de la gouvernance, comme l'absence de mesures incitatives et de dispositifs expressément conçus pour contribuer à la collaboration entre les secteurs opérationnels et entre les échelons de l'administration. L'inadéquation de la coordination horizontale et verticale est un problème grave.

8. Outre une analyse générale, le présent document propose une analyse spécifique des questions de cohérence intéressant les objectifs de développement durable qui feront l'objet d'un examen approfondi lors du Forum politique de haut niveau de 2018, à savoir les objectifs 6, 7, 11, 12 et 15, sur l'eau et l'assainissement, l'énergie, les villes et les établissements humains, les modes de consommation et de production et la vie terrestre, respectivement, ainsi que l'objectif 17.

II. Définition de la cohérence politique et institutionnelle

9. Les cibles 13 à 15 de l'objectif de développement durable n° 17 appellent à s'attaquer aux problèmes systémiques de « la cohérence des politiques et des structures institutionnelles » aux fins du développement durable. Bien que les termes cohérence et intégration soient souvent utilisés de façon interchangeable, il existe entre eux une différence légère mais significative qui est pertinente dans le contexte du présent document. L'intégration des politiques met en avant la nécessité de prendre en compte les objectifs d'autres secteurs (par exemple l'intégration de l'environnement dans la politique énergétique) voire de fusionner ces objectifs. La promotion de la cohérence politique suppose d'assurer la logique et l'homogénéité des politiques et de faire en sorte que celles-ci ne se portent pas mutuellement atteinte. Pour ce faire, une forme ou l'autre de fonction de contrôle de la cohérence doit être en place lorsque de nouvelles politiques sont conçues et lorsque les politiques sont mises en œuvre.

10. La cohérence politique et institutionnelle implique logique et homogénéité, mais il s'agit d'un terme subjectif et à connotation culturelle et il n'existe pas de mesure objective de la cohérence. Le terme cohérence doit donc toujours être utilisé dans son contexte. En revanche, la nécessité de l'élaboration de politiques logiques et homogènes et d'institutions qui fonctionnent est largement admise.

11. Les cultures politiques et organisationnelles peuvent nuire à la cohérence, à la fois horizontalement, au sein des ministères ou entre ceux-ci, et verticalement, entre

¹ Nations Unies, Synthèses des examens nationaux volontaires. Disponible à l'adresse : <http://sustainabledevelopment.un.org>,

² Louis Meuleman, « Cultural diversity and sustainability metagovernance », dans *Transgovernance*, Louis Meuleman, éd. (Heidelberg (Allemagne), New York (États-Unis d'Amérique), Dordrecht et Amsterdam (Pays-Bas), Springer, 2013).

les différents niveaux de l'administration. Il y a souvent d'importantes différences culturelles entre les ministères « dépensiers », comme ceux en charge de l'infrastructure, et les ministères réglementaires, comme ceux responsables de la justice, de l'environnement ainsi que des finances. Sur le plan international, il en va de même entre les organisations ayant des tâches similaires mais issues de milieux culturels nationaux différents. Par exemple, la cohérence des politiques énergétiques au travers des frontières nationales peut être difficile à assurer parce que, dans certains pays, ces politiques sont en grande partie du ressort du secteur privé, alors que ce n'est pas le cas dans les autres.

12. La cohérence politique consiste donc à assurer l'homogénéité des différentes politiques dans les secteurs et entre eux et aux divers niveaux de l'administration. Dans l'optique des politiques de développement durable et, en particulier, de la réalisation des objectifs de développement durable, elle s'appuie sur la longue expérience de la cohérence des politiques dans le domaine de la coopération pour le développement, qui vise à assurer l'homogénéité de l'aide étrangère et des autres politiques de développement, parfois contradictoires, notamment dans l'agriculture, le commerce, l'investissement, la technologie et les migrations³. La cohérence des politiques de développement et des politiques de développement durable doit permettre d'aligner les instruments d'action pour soutenir les mêmes objectifs. Toutefois, de nombreux accords mondiaux importants passent à côté de cet impératif de cohérence durant leur mise en œuvre et ne parviennent pas à obtenir des résultats de l'impact et de l'ampleur souhaités. En outre, les dirigeants politiques n'ont en général pas à répondre de l'absence d'une telle cohérence.

13. Le manque de cohérence entre les politiques a une incidence considérable sur la réalisation des objectifs de développement durable. La lutte contre les changements climatiques (objectif 13) est entravée par la persistance de subventions massives aux combustibles fossiles, alors que l'objectif de développement durable n° 7 encourage l'énergie abordable et propre. L'hydroélectricité est l'énergie renouvelable préconisée dans l'objectif 7, mais elle nuit à la biodiversité et à la protection de la nature sur terre (objectif 15). Le passage à des sources d'énergie renouvelables peut aller à l'encontre de la priorité accordée par certains pays à l'accès de leur population à l'électricité. Les politiques de transport favorisent la pollution des villes, ce qui est en contradiction avec l'objectif 3 sur la bonne santé et le bien-être et l'objectif 11 sur les villes durables.

14. Un autre exemple est le manque de cohérence entre le développement économique inclusif et durable, tel que préconisé par l'objectif 8, et le fait que les politiques économiques nationales sont généralement élaborées sur la base du produit intérieur brut (PIB). La forte croissance économique de l'Afrique ces 15-20 dernières années est considérée comme une évolution positive. Mais cette croissance n'a pas mis fin au cercle vicieux de la pauvreté ni assuré une prospérité partagée. Axer la croissance économique (objectif 8) sur les paramètres du PIB est en contradiction avec, entre autres, les objectifs 1 (élimination de la pauvreté) et 10 (réduction des inégalités). L'Italie est le premier pays d'Europe à avoir adopté un ensemble d'indicateurs de développement qui complètent les objectifs de développement durable et mettent l'accent sur le bien-être équitable et durable, contribuant ainsi à la réalisation de la cible 17.19. Ces indicateurs sont maintenant utilisés pour contrôler et valider les politiques budgétaires.

³ David O'Connor, James Mackie, Daphne Van Esveld, Hoseok Kim, Imme Scholz et Nina Weitz, « Universality, integration and policy coherence for sustainable development : Early SDG implementation in selected OECD countries », document de travail du World Resources Institute (Washington, DC, World Resources Institute, 2016).

15. La cohérence institutionnelle peut être définie comme l'intégration normative des dispositions institutionnelles. Il s'agit d'un moyen de parvenir à la cohérence politique, qui est elle-même un moyen d'obtenir de meilleurs résultats. Le Comité a conclu en 2016 que, parmi les contraintes institutionnelles à la cohérence politique figuraient généralement des structures trop hiérarchiques, l'absence d'orientations stratégiques communes et la défense d'intérêts sectoriels. Ces problèmes structurels sont parfois aggravés par l'inadéquation des dispositifs d'allocation de ressources aux questions intersectorielles et des mécanismes chargés de contrôler la responsabilité effective en cas de partage des responsabilités (voir [E/2015/44-E/C.16/2015/7](#), par.55). Des tensions apparaissent aussi souvent entre les concepteurs des politiques nationales et les responsables de l'exécution au niveau local. Même les pays où sont en place des mécanismes réglementaires clairs pour l'allocation du budget entre les différents échelons de l'administration se heurtent, à des degrés divers, aux mêmes problèmes.

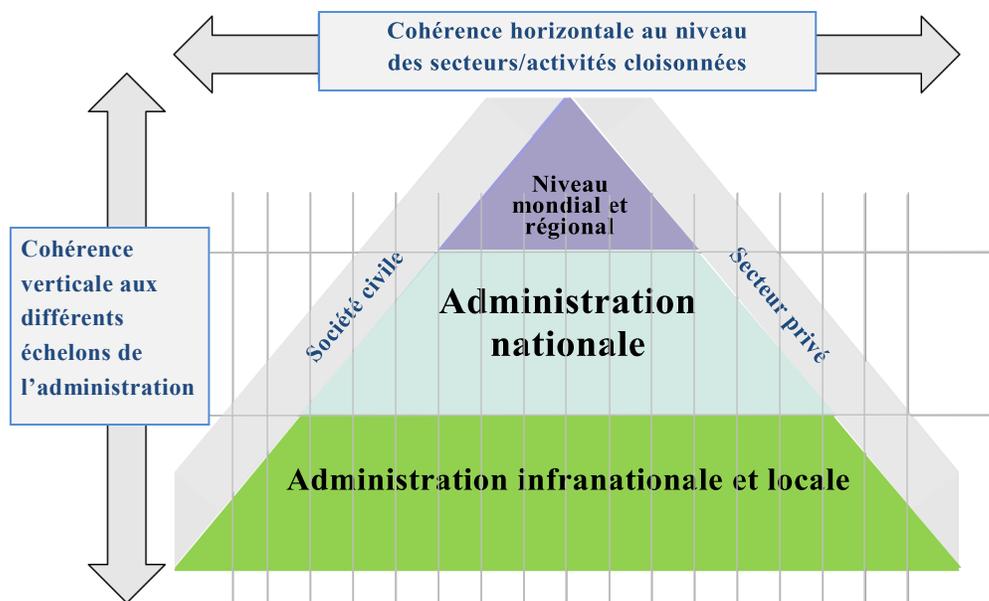
16. Les failles de la cohérence institutionnelle sont à l'origine de déficiences de la gouvernance, notamment le manque de cohérence des politiques, la fragmentation des organisations en charge de situations complexes et la rivalité et les actions déstabilisantes des différentes structures administratives. Pour être adaptée, la cohérence institutionnelle appelle des arrangements formels ou informels. Afin d'éviter que les politiques ne se nuisent les unes aux autres, il faut que soit exercée l'autorité voulue pour définir les responsabilités hiérarchiques et des orientations concernant les choix budgétaires. La cohérence politique peut rester satisfaisante, même lorsque les conditions institutionnelles ne sont pas favorables, mais les retombées positives ne dureront sans doute pas longtemps lorsque les différentes institutions (par exemple, les ministères sectoriels) ne coopèrent pas. La situation peut même être plus problématique lorsque différents partis politiques participent au gouvernement aux niveaux local, régional et national ou fédéral, et lorsque les institutions sont instrumentalisées à des fins politiques.

17. Les dimensions politique et institutionnelle de la cohérence sont des aspects de la gouvernance de la durabilité et sont étroitement liées entre elles. Elles sont aussi dans une certaine mesure interdépendantes. Un certain degré de cohérence institutionnelle est une condition préalable à la cohérence politique. Les décideurs au sein des ministères des transports et de l'environnement doivent être incités à œuvrer de concert, par exemple pour remédier aux embouteillages. Mais la cohérence politique peut également être nécessaire pour promouvoir la cohérence institutionnelle. Lorsque les ministres en charge de différents secteurs conviennent d'une approche commune, la structure administrative doit en faciliter la mise en œuvre sur le plan institutionnel. L'un des problèmes intrinsèques est que les politiques et les institutions ont tendance à perdre de leur efficacité au fil du temps. La logique sur laquelle elles reposent (théories politiques, logique institutionnelle) peut ne plus s'appliquer dans un environnement ayant évolué sur 10 à 20 ans. Par exemple, la construction de digues est une bonne solution pour assurer une protection contre l'eau, sauf si les niveaux d'eau continuent à augmenter, auquel cas la théorie politique doit changer pour travailler avec l'eau et non contre elle, laissant aux fleuves l'espace dont ils ont besoin (Pays-Bas). Une logique institutionnelle conduisant à un strict cloisonnement – qui facilite l'attribution des responsabilités – devra peut-être être modifiée pour faciliter les programmes intersectoriels. La promotion de la cohérence doit donc être un enjeu dynamique. De même, les problèmes de cohérence se manifestent sous des formes différentes durant le cycle de vie des politiques. Un cadre politique et institutionnel national cohérent pour faire face aux changements climatiques peut souffrir d'un manque de cohérence durant la mise en œuvre au niveau infranational ; à l'inverse, les initiatives locales peuvent être entravées par le manque de coordination entre les ministères et organismes nationaux.

18. Pour accroître l'efficacité des politiques, la cohérence institutionnelle peut devoir être améliorée, par exemple en établissant des équipes de projet ou de programme interministérielles ou une organisation matricielle type et/ou une approche par groupes sectoriels. Très souvent, la fusion des ministères est considérée comme une solution miracle pour promouvoir la cohérence. Il est évident que les politiques climatiques et énergétiques doivent être intégrées dans toute la mesure du possible, ce qui a d'ailleurs conduit à regrouper ces questions au sein d'un seul ministère dans plusieurs pays. Mais il n'est pas du tout facile de dire dans quelle mesure et dans quelles conditions un tel regroupement se traduit par une meilleure prise en compte du lien entre le climat et l'énergie, ni de déterminer si cette approche convient aux pays où les ressources énergétiques sont rares.

19. L'expérience montre que les efforts de promotion de la cohérence politique et institutionnelle doivent être axés sur a) les problèmes horizontaux au niveau des différents secteurs, notamment en remédiant à la culture du cloisonnement ; b) les problèmes verticaux aux différents niveaux de l'administration ; et c) la participation de la société civile et du secteur privé à toutes les phases, depuis la conception des politiques jusqu'à leur application et à leur évaluation (voir figure)

Cohérence politique et institutionnelle dans la réalisation des objectifs de développement durable : optique horizontale, verticale et inclusive



20. Face à l'absence de cohérence politique et institutionnelle, des approches et des instruments stratégiques sont nécessaires pour faire face aux deux impératifs simultanément. Dans le présent document, neuf approches ou formes d'intervention sont proposées qui se sont révélées utiles dans la pratique : la coordination, l'intégration, l'alignement, la gouvernance à plusieurs niveaux, la compatibilité, le rapprochement, la réforme, le renforcement des capacités et l'autonomisation. Ces approches sont passées en revue dans la section IV ci-après. Dans la section III, il est rendu compte brièvement des besoins de cohérence propres aux objectifs de développement durable qui seront examinés en profondeur lors du Forum politique de haut niveau de 2018.

III. La cohérence en tant qu'enjeu de gouvernance pour les objectifs de développement durable : exemples de cinq objectifs

Objectif 6 : Eau propre et assainissement

21. L'objectif 6 comporte deux cibles intéressant la gouvernance, la cible 6.a sur la coopération internationale et l'appui au renforcement des capacités des pays en développement dans les programmes relatifs à l'eau et à l'assainissement, et la cible 6.b sur le renforcement de la participation de la population locale à l'amélioration de la gestion de l'eau et de l'assainissement. L'un des enjeux spécifiques dans ce domaine, traditionnellement dominé par les arguments techniques, est que les besoins des ménages pauvres ne sont pas véritablement pris en compte dans les aspects institutionnels de la gestion de l'eau et de la prise de décisions dans ce domaine. De ce fait, les ménages pauvres n'ont pas été raccordés au réseau par les fournisseurs d'eau, ou n'ont pas demandé à l'être. Il s'agit là d'un exemple de la nécessité de renforcer la cohérence politique et institutionnelle verticale et d'encourager les interventions informelles des acteurs non gouvernementaux pour venir en aide aux ménages pauvres.

Objectif 7 : Énergie propre et d'un coût abordable

22. L'énergie est indispensable au développement et exige une réflexion audacieuse dans la perspective à la fois de la gouvernance et de l'accès. La cible 7.a vise à faciliter l'accès aux recherches et aux technologies relatives à l'énergie propre et à promouvoir l'investissement. La cible 7.b vise à développer l'infrastructure et à améliorer la technologie afin d'approvisionner en services énergétiques modernes et durables tous les habitants des pays en développement, en particulier les pays les moins avancés, les petits États insulaires en développement et les pays en développement sans littoral.

23. S'agissant de la cible 7.1 sur l'accès de tous à des services énergétiques, il est intéressant de constater que, dans de nombreux pays, la part de la production d'énergie assurée par le service public (local) a diminué au profit de celle des entreprises privées, qui se sont peu après transformées en puissantes compagnies électriques pratiquement en situation de monopole. En réaction, des initiatives locales ont vu le jour dans de nombreux pays pour décentraliser la production énergétique et faire en sorte que les énergies renouvelables fassent de nouveau partie des « biens communs ». Dans certains pays, une transition a eu lieu : la gouvernance hiérarchique au niveau des administrations des États ou locales cédant la place à la gouvernance de marché (privatisation de la production d'énergie), qui a donné lieu à des dysfonctionnements, pour revenir ensuite à une gouvernance au niveau local, par le biais de réseaux pilotés ou pris en charge par les autorités locales et/ou les citoyens. Dans d'autres pays, la production d'énergie a été dès le début privatisée en faveur d'entreprises en situation de monopole. La production et la consommation d'énergie étant pour l'essentiel transnationales, le renforcement de la cohérence des politiques des différents pays favoriserait la montée en puissance des énergies renouvelables. Sur le plan institutionnel, l'accès de tous à des services énergétiques pourrait exiger des systèmes énergétiques centralisés qui soient disposés et aptes à intégrer ou à créer des alliances avec de petites initiatives locales. Les programmes relatifs aux énergies durables de la Croatie et de la Mongolie, dans le cadre desquels ont été associés des mécanismes de gouvernance de marché (privée), de réseau (collaborative) et hiérarchique (centralisée), ont été jugés efficaces. S'agissant des efforts de réglementation couronnés de succès, le Ghana a réussi à réduire sensiblement la quantité d'électricité consommée par les réfrigérateurs qui, dans les ménages non équipés de climatiseurs, représentait environ 70 % de la consommation et entraînait des coupures de courant.

24. La situation décrite ci-dessus s'applique également à la cible 7.b sur le développement de l'infrastructure énergétique et la modernisation de la technologie. Dans nombre de cas, la politique en matière d'infrastructure énergétique est fortement influencée par les forces du marché et les priorités géopolitiques et financières. La réalisation de l'objectif 7 dans le plein esprit du Programme 2030 pourrait nécessiter un coup de pouce réglementaire beaucoup plus marqué de la part des gouvernements ainsi que des initiatives participatives (ne laisser personne de côté). En outre, dans les débats sur la cohérence politique et institutionnelle, il faut prendre en compte les initiatives mondiales existantes dans le domaine de l'énergie, comme l'Énergie durable pour tous et la Convention mondiale des maires pour le climat et l'énergie.

Objectif 11 : Villes et communautés durables

25. L'objectif 11 comporte trois cibles en matière de gouvernance : la cible 11.a sur le renforcement de la planification nationale et régionale pour l'établissement de liens entre zones urbaines et périurbaines ; la cible 11.b portant sur la promotion de politiques et plans d'action intégrés en faveur de l'insertion de tous, de l'utilisation rationnelle des ressources, de l'adaptation aux effets des changements climatiques et de leur atténuation et de la résilience face aux catastrophes, ainsi que sur l'élaboration et la mise en œuvre d'une gestion globale des risques de catastrophe ; et la cible 11.c sur l'aide aux pays les moins avancés, y compris par une assistance financière et technique, pour la construction de bâtiments durables et résilients en utilisant des matériaux locaux.

26. Les villes sont des foyers de l'innovation et de la richesse mais aussi de l'extrême pauvreté. En Afrique, en Asie et en Amérique latine, il existe des villes à croissance rapide dont la viabilité n'est pas encore une priorité absolue. Du côté positif, de nombreuses villes sont devenues des chefs de file dans la lutte contre les changements climatiques et la réponse à d'autres enjeux environnementaux et sociaux. L'un des grands problèmes est la cohérence verticale entre les politiques nationales et locales et les dispositifs et mandats institutionnels. Les grandes villes pionnières en matière de développement durable regrettent généralement que leurs autorités nationales bloquent les progrès, entre autres en raison de lourdeurs administratives.

27. L'attrait généralement exercé par les villes a nui à la viabilité des zones rurales et a conduit à la création de vastes zones périurbaines. La relation entre les zones urbaines, périurbaines et rurales est un problème de cohérence horizontale. Un exemple de bonne pratique est celui de la ville du Cap en Afrique du Sud, dont le maire organise des réunions mensuelles avec les municipalités sous-financées des zones périurbaines afin qu'elles puissent bénéficier du pouvoir d'achat de la grande région métropolitaine pour se procurer les équipements et services nécessaires à moindre coût. D'autres formes de coopération sont aussi examinées lors de ces réunions.

28. En outre, bon nombre des initiatives de durabilité au niveau de la communauté revêtent un caractère informel. En conséquence, le développement endogène, fondé sur les traditions, les valeurs et les structures d'autorité communautaires existantes doit occuper une place à part en tant que solution de remplacement du développement fondé sur des initiatives extérieures à la communauté.

Objectif 12 : Consommation et production responsables

29. L'objectif 12 vise à établir des modes de consommation et de production durables, nécessitant des changements systémiques. De fait, cet objectif met en cause un grand nombre de secteurs et d'acteurs économiques. Il appartient aux autorités nationales de prendre l'initiative concernant la consommation et la production

durables, la promotion d'une utilisation efficace des ressources naturelles, la réduction de moitié des déchets alimentaires, la gestion rationnelle des produits chimiques et de tous les déchets, la réduction de la production de déchets, la promotion de pratiques durables dans le cadre de la passation des marchés publics et l'amélioration de la disponibilité des informations. Les entreprises privées, en particulier les grandes entreprises et les sociétés transnationales, doivent adopter des pratiques viables et intégrer dans les rapports qu'elles établissent des informations sur la viabilité. Dans son rapport intérimaire de 2017 sur les objectifs de développement durable (E/2017/66), le Secrétaire général fait part de sa préoccupation face à l'utilisation accrue des ressources naturelles partout dans le monde, en particulier en Asie de l'Est – une tendance contraire à la réalisation de l'objectif 12 – et à la faible mise en œuvre des accords internationaux sur les déchets dangereux et les polluants organiques persistants. Ces cibles opérationnelles s'accompagnent de trois cibles de gouvernance, la première relative à la science et à la technologie, la deuxième aux outils de surveillance du tourisme durable et la troisième à l'élimination des distorsions du marché, y compris par la restructuration de la fiscalité et l'élimination progressive des subventions nuisibles à l'environnement.

30. La réalisation de l'objectif 12 exige la mise en place d'un cadre national solide dans les plans nationaux et sectoriels pour assurer des modes de consommation et de production durables ainsi que des pratiques commerciales pérennes et un comportement viable de la part des consommateurs, alors que des normes internationales pour la gestion des produits chimiques et des déchets dangereux doivent être respectées. Une défaillance éventuelle de la gouvernance serait de considérer la transition vers l'économie circulaire et la responsabilité sociale des entreprises principalement comme un enjeu de la gouvernance de réseau informelle, les mécanismes de marché étant en mesure de traiter les problèmes les plus difficiles. Une telle approche ne tient pas compte des déficiences de la gouvernance de réseau, notamment de longues discussions, l'absence de règles et l'insuffisance de la responsabilité démocratique. L'appui des mécanismes de gouvernance hiérarchique (réglementaire) pourrait se révéler nécessaire. Il est admis empiriquement que, lorsqu'un cadre de gouvernance ne fonctionne pas correctement, ajouter un élément d'une forme de gouvernance « négligée » peut améliorer la situation. Dans le cas de l'objectif 12, si l'exécutif et le législatif jouaient un rôle plus actif, l'efficacité des approches volontaire existantes en serait améliorée. Du point de vue de la cohérence institutionnelle et politique, il s'ensuit que les initiatives et accords volontaires et informels entre le gouvernement, le secteur privé et la société civile (par exemple les pactes écologiques ou « green deals ») doivent s'inscrire dans un cadre de cohérence réglementaire qui fixe les règles de participation des différentes parties. En ce qui concerne le rôle des entreprises, il est de plus en plus évident que celles qui ont adhéré au principe de la responsabilité sociale veulent être associées à la réalisation des objectifs de développement durable. Plusieurs réseaux relatifs à la responsabilité sociale des entreprises, par exemple le Réseau sur la responsabilité sociale des entreprises internationales qui est actif surtout dans les pays africains, comprennent désormais qu'une administration et une gouvernance de qualité sont fondamentales pour atteindre leurs objectifs.

Objectif 15 : Vie terrestre

31. L'objectif 15 comprend trois cibles intéressant la gouvernance : la cible 15.a sur les ressources financières aux fins de la conservation et de l'utilisation durable de la biodiversité et des écosystèmes, la cible 15.b visant à financer la gestion durable des forêts et à inciter les pays en développement à privilégier ce type de gestion et la cible 15.c sur le renforcement du soutien mondial à l'action menée pour lutter contre le

braconnage et le trafic d'espèces protégées, notamment en donnant aux populations locales d'autres moyens d'assurer durablement leur subsistance.

32. L'objectif 15 met l'accent sur la nécessité d'accroître les financements pour la conservation de la biodiversité et des écosystèmes. Toutefois, cette stratégie peut se révéler peu efficace ou, à tout le moins, peu rentable, lorsque des politiques contradictoires et préjudiciables sont mises en œuvre simultanément dans d'autres domaines tels que l'agriculture, les transports et l'infrastructure, l'exploitation minière et le développement économique. La cohérence politique, soutenue par la cohérence institutionnelle, est donc cruciale et une direction énergique au niveau central semble être une condition préalable.

33. Tous les objectifs de développement durable sont liés entre eux et la cohérence est un problème pour tous. L'objectif 1, relatif à l'élimination de la pauvreté, exige la cohérence politique et institutionnelle avec les objectifs 8 (croissance et emploi), 10 (inégalités réduites) et 12 (consommation et production durables). En outre, pour l'objectif 1, il faut donner la priorité à l'objectif 6, relatif à l'eau et à l'assainissement, et à l'objectif 7, relatif à l'énergie.

IV. Moyens de promouvoir la cohérence politique et institutionnelle dans la réalisation des objectifs de développement durable

34. Le tableau ci-dessous donne une vue d'ensemble des neuf formes d'intervention possibles pour améliorer la cohérence, avec quelques exemples. Ces interventions sont décrites ci-après de façon plus détaillée.

Formes d'intervention pour la promotion de la cohérence politique et institutionnelle dans la réalisation des objectifs de développement durable : exemples de bonnes pratiques

Formes d'intervention	Exemples de bonnes pratiques en matière de promotion de la cohérence politique (P) et institutionnelle (I)
Interventions inspirées par la gouvernance hiérarchique	
Coordination : coopération structurée fondée sur des principes/règles	Participation structurée du parlement (Allemagne, Argentine, Éthiopie, Inde, Trinité-et-Tobago) (I) Dispositifs de coordination de haut niveau au sein du gouvernement (I) Stratégie nationale de mise en œuvre des objectifs de développement durable (nombre de pays) (P) Examens nationaux volontaires sur les objectifs de développement durable (P)
Intégration : prise en compte des autres politiques ou fusion des politiques ou des institutions	Pratiques durables en matière de passation des marchés publics (intégration de l'environnement et de l'économie) (Pays-Bas et Commission européenne) (P)

*Formes d'intervention**Exemples de bonnes pratiques en matière de promotion de la cohérence politique (P) et institutionnelle (I)*

Alignement : adaptation mutuelle des politiques et institutions, grâce à une collaboration formelle ou informelle	Introduction de groupes sectoriels dans tous les départements et avec les acteurs non gouvernementaux (Cabo Verde) (P et I) Réunions périodiques des maires d'une ville métropolitaine et des communautés environnantes (Afrique du Sud) (P)
Gouvernance à plusieurs niveaux : collaboration structurée entre les niveaux d'administration	Intégration des objectifs de développement durable au niveau infranational (Danemark, Maldives, Népal et Pays-Bas) (P), Commission nationale du développement durable, couvrant tous les niveaux d'administration (Belgique et Brésil) (P et I)

Interventions inspirées par la gouvernance hiérarchique

Compatibilité : faire en sorte que des politiques/institutions antagonistes collaborent sans perdre leur caractère	Pactes verts ou « Green deals » entre le gouvernement, les entreprises et la société civile (Pays-Bas) (I)
Rapprochement : règlement des conflits, tout en assurant une collaboration plus étroite	Atténuer les tensions dans les zones de conflit par la gestion de l'environnement (traitement des eaux usées à Chypre) (P)
Renforcement des capacités : encadrement/formation et prise en charge aux fins de la cohérence politique et institutionnelle	Activités de renforcement des capacités proposées aux parties prenantes (Indonésie) (P et I) Laboratoire sur les objectifs de développement durable : résolution conjointe des problèmes via la coproduction (Brésil) (P) Renforcement des systèmes de gestion des finances publiques locales (Honduras) (I)

Interventions inspirées par la gouvernance de marché

Réforme du secteur public : changement de la forme, de la structure et/ou de la culture des organisations du secteur public	Normes de durabilité à la bourse nationale des valeurs (Botswana, Indonésie, Japon, Nigéria) (I)
Autonomisation : habiliter les individus des différents ministères et aux différents échelons à collaborer	Équipes de projet ou directions interministérielles (beaucoup de pays) (I) « Équipes de dossiers » interministérielles afin d'améliorer la cohérence politique (Pays-Bas) (I)

entre eux et avec
d'autres

Coordination

35. La coordination ou la coopération structurée fondée sur des principes/règles est le moyen le plus connu de promouvoir la cohérence. Il est sans doute plus efficace, plus efficient et plus rapide de définir des modalités de travail entre les institutions représentant les divers secteurs pour coordonner les politiques et les activités qu'engager un processus formel de réorganisation pour les fusionner. Les réorganisations s'accompagnent généralement d'une longue période de tension et de confusion. Plusieurs pays ont créé des comités ministériels/interinstitutions (de haut niveau) chargés de traiter des problèmes d'interaction et d'élaborer des politiques plus intégrées. Au Bhoutan, la Commission sur le bonheur national brut, qui est présidée par le Premier Ministre, veille à la cohérence politique et institutionnelle dans la perspective du développement durable. Dans d'autres pays, l'initiative appartient à différents ministères, par exemple le Ministère de la planification (Togo), le Ministère des affaires étrangères (Chine et Égypte), le Ministère des finances (Brésil et Libéria), le Ministère de l'énergie (Maldives), le Ministère du développement régional (Ukraine) ou le Ministère de l'environnement/du développement durable (Belgique). Les rapports de synthèse sur les examens nationaux volontaires présentés au Forum de haut niveau sur le développement durable¹ mettent en évidence un riche échantillon de structures de coordination de haut niveau, qui sont parfois ancrées dans la Constitution (Belgique et Bhoutan) ou une loi (Luxembourg). Certains pays disposent d'un comité de coordination de haut niveau présidé par le Premier Ministre (Costa Rica). D'autres ont nommé un coordonnateur de haut niveau avec un rôle de supervision sur la cohérence (Bangladesh et Nigéria).

Intégration

36. Une autre approche populaire pour assurer la cohérence est l'intégration. L'intégration implique la prise en compte des autres politiques ou la fusion complète des politiques ou institutions. Il peut s'agir d'un moyen d'améliorer la cohérence et l'homogénéité, mais c'est loin d'être le seul. L'intégration horizontale des politiques est le moyen le plus adapté de répondre aux impératifs de cohérence des objectifs de développement durable aux niveaux de la planification stratégique nationale, régionale ou municipale. Elle consiste à intégrer un aspect ou un autre dans l'ensemble des politiques pertinentes. L'intégration des politiques peut être nécessaire pour relever les défis complexes du développement durable, comme les interactions entre l'eau et l'agriculture ou celles entre les transports et l'énergie.

37. Le développement durable lui-même est un concept intégrant des dimensions économiques, sociales et environnementales. Au Bhoutan, en Belgique et dans d'autres pays, la Constitution prévoit l'intégration du développement durable dans toutes les politiques. Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne contient un article clef sur l'intégration de l'environnement dans tous les secteurs dans la perspective du développement durable. Quant on parle d'intégration institutionnelle, on comprend généralement la fusion des ministères. Le regroupement de la politique de l'environnement et de la politique infrastructurelle en un seul ministère, par exemple, peut aider à résoudre les problèmes de pollution de l'air et d'embouteillages, mais il n'est pas une garantie de succès. Le regroupement de l'agriculture et de l'environnement en un seul ministère a permis d'accroître la cohérence politique dans certains pays et a conduit à la remise en cause des politiques environnementales dans

d'autres. Une approche potentiellement efficace est l'intégration de la fonction de suivi des secteurs opérationnels, y compris la collecte de données ou de statistiques. Les corrélations entre deux politiques sont ainsi plus visibles, ce qui est particulièrement pertinent lorsqu'elles vont à l'encontre du but recherché.

Alignement

38. Une approche moins contraignante sur le plan institutionnel pour promouvoir la cohérence est l'alignement des politiques. Il s'agit de l'adaptation mutuelle des politiques/institutions pour créer des synergies ou éviter qu'elles ne nuisent les unes aux autres, en créant des partenariats ou des alliances entre les principaux acteurs gouvernementaux, et entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, par exemple. Une condition préalable à cette approche est l'élimination de la fragmentation en venant à bout de la culture du cloisonnement au sein du gouvernement et dans les relations entre les pouvoirs publics et les parties prenantes, en organisant des réunions informelles, en renforçant la compréhension et la confiance mutuelles et en créant ainsi une plateforme de collaboration fructueuse (approche des avantages mutuels). La contribution des « ambassadeurs » ou des multiplicateurs, qui sont les premiers groupes de parties prenantes, serait ainsi assurée.

39. L'alignement ne doit pas être confondu avec la nécessité plus large de la suppression du cloisonnement institutionnel, qui influe sur le cadrage, la structure, la responsabilité et la transparence. Les fonctionnaires doivent être encouragés et invités à examiner les problèmes de durabilité plus ouvertement avec d'autres acteurs, y compris les acteurs non gouvernementaux. L'alignement des politiques peut être un moyen efficace d'introduire des mesures simples, lorsque des interventions de grande envergure ne sont pas nécessaires, et il peut préparer le terrain/générer un appui pour les transitions plus larges. Des exemples de ces interventions sont le partage des connaissances, l'échange de données d'expérience et la défense des intérêts. Des évolutions nouvelles, telles que la technologie de la chaîne de blocs, pourraient exiger et forcer l'alignement, rendant nécessaire le développement des capacités indispensables aux nouvelles technologies.

40. Un exemple de bonne pratique en matière d'alignement des politiques et des structures institutionnelles est l'introduction d'une approche par groupes sectoriels au sein du gouvernement et dans les relations avec le secteur privé et la société civile. Un groupe sectoriel, d'après la définition bien connue de Michael E. Porter, est « un ensemble géographiquement proche d'entreprises interconnectées et d'institutions associées dans un domaine particulier, liées par des points communs et des complémentarités »⁴. Le regroupement déclenche le suivi et l'établissement de rapports sur l'incidence des politiques couvrant un champ d'action plus large que celui des structures cloisonnées. Il offre un cadre dans lequel les objectifs des politiques et les mesures d'incitation pour le domaine visé peuvent être alignés et les différents intérêts associés aux différentes parties prenantes (publiques et privées) peuvent être regroupés. Des outils pratiques, dûment intégrés dans une plateforme unifiée où tous les ministères et secteurs sont liés, peuvent servir de base à la prise de décisions de meilleure qualité et, par voie de conséquence, à la cohérence politique et institutionnelle ancrée dans un mécanisme efficace d'allocation des ressources (budgétisation-programmation).

41. D'un point de vue de la politique et des institutions publiques, l'approche par groupes sectoriels est un outil puissant pour identifier et gérer les obstacles

⁴ Michael E. Porter « Location, competition and economic development : local clusters in a global economy ». *Economic Development Quarterly*, février 2000, vol. 14, numéro 1 (février 2000).

institutionnels à la compétitivité et à l'innovation grâce à un dialogue entre toutes les parties prenantes. Elle favorise la constitution de partenariats dans tous les domaines, comme l'infrastructure, la recherche, la formation et la réglementation, rendant possible une stratégie intégrée et coordonnée. Dans l'Union européenne, l'objectif déclaré du lancement d'une politique maritime européenne intégrée a conduit à la création de groupes nationaux au sein de l'Union pour assurer la cohérence politique et institutionnelle. A Cabo Verde, la stratégie nationale de développement à moyen et à long terme a été structurée en groupes sectoriels, comme la mer, l'agroalimentaire, les technologies de l'information et des communications et le tourisme. Le facteur d'agrégation dans le cas du groupe mer a été la position géostratégique du pays en tant qu'élément de l'avantage compétitif et comparatif. Le groupe sectoriel sur la mer fonctionne comme une plateforme lors de l'exercice de planification-budgétisation, toutes les parties prenantes participant à la définition des politiques, ce qui devrait contribuer à une certaine cohérence.

Gouvernance à plusieurs niveaux

42. La gouvernance à plusieurs niveaux, ou la collaboration structurée entre les échelons administratifs, est une forme particulière d'alignement des politiques, qui vaut pour tous les objectifs de développement durable. Pour que la gouvernance à plusieurs niveaux fonctionne bien, les responsabilités des autorités infranationales doivent être clairement définies et leurs ressources et leurs compétences doivent être en phase avec leurs responsabilités. De plus, la qualité des interactions entre les différents niveaux d'administration influe beaucoup sur leur efficacité.

Compatibilité

43. Étant donné que l'incohérence politique ou institutionnelle est ancrée dans les valeurs ou traditions culturelles et que, dans de nombreux pays, la composition de la population est loin d'être homogène, assurer la compatibilité peut être une bonne formule. La compatibilité consiste à faire en sorte que des institutions/politiques différentes/opposées coopèrent, tout en gardant inchangées leurs différences fondamentales (par exemple, leurs valeurs et objectifs). Le pluralisme culturel existant (et de plus en plus marqué) dans la plupart des pays est souvent considéré comme une menace pour le développement durable, en particulier pour la durabilité sociale. Par conséquent, l'attitude dominante a été d'encourager l'assimilation des vues ethniques et culturelles (terme souvent considéré comme un euphémisme d'intégration). Mais c'est là ignorer le fait que la gouvernance de la durabilité est fondée sur des valeurs culturelles, moteurs essentiels de la transformation sociale. Une autre approche pourrait consister à ne pas se concentrer sur la mise en commun ou le partage de valeurs communes et à lui préférer la compatibilité⁵. L'approche de la compatibilité reconnaît l'existence de différences (en principe productives), qui peuvent entraîner des tensions et des incompatibilités. Ces différences ne doivent pas être éliminées, mais être réglementées. À cette fin, il faut que le gouvernement préserve constamment les valeurs d'empathie, de tolérance et de reconnaissance du pluralisme.

Rapprochement

44. L'approche du rapprochement est liée à l'approche du compromis. Lorsque l'incohérence politique ou institutionnelle s'accompagne de différends de longue date entre les secteurs et les ministères, l'approche du rapprochement peut être utile. Des techniques de rapprochement en cas de conflit et de formation aux avantages mutuels

⁵ Voir Arie De Ruijter, « Cultural Pluralism and citizenship », *Cultural Dynamics*, vol. 7, numéro 2 (1995).

peuvent être appliquées. Un leadership est nécessaire pour déterminer quand il convient d'intervenir et pour gérer ces techniques et processus.

Renforcement des capacités

45. Il existe un énorme besoin d'investissement dans le renforcement des capacités pour favoriser la compréhension et l'appropriation aux fins de la promotion de la cohérence politique et institutionnelle. Sont visés notamment l'accompagnement et la formation requis pour acquérir une vision plus globale, comprendre toute la portée des objectifs de développement durable, développer les compétences diplomatiques et l'aptitude à la négociation des avantages mutuels nécessaires pour surmonter les conflits d'intérêt nuisant à la cohérence politique et pour être au fait des principes et des outils administratifs modernes. De nouveaux types d'instruments d'action doivent être élaborés et testés en sus des règles classiques, des taxes, des incitations, des financements, entre autres. Les écoles d'administration publique et les organismes de formation doivent prendre l'initiative à ce sujet. Des programmes d'accompagnement par les pairs pourraient être élaborés par les gouvernements des différents pays.

Réforme du secteur public

46. La réforme du secteur public – ou la modification de la forme, de la structure et/ou de la culture des politiques et des institutions nationales – est l'approche la plus radicale. Les réformes récentes ont porté sur l'externalisation, les gains d'efficacité et les gains de productivité, comme dans le secteur privé. Ces réformes comprennent souvent la fusion/l'intégration des ministères, ou l'externalisation des tâches à des organismes, ce qui peut avoir un effet en retour négatif pour ce qui est de la promotion de la cohérence. Les réformes du secteur public visant la réduction des coûts peuvent conduire à supprimer des dispositifs établis pour associer les parties prenantes et la population dans son ensemble, ce qui est contraire au principe du Programme 2030 de ne laisser personne de côté. Il existe un large corpus de travaux universitaires sur la réforme du secteur public qui se placent dans une perspective comparative et dont on pouvait tirer des enseignements⁶. L'un de ces enseignements est que la réforme du secteur public pour la promotion de la cohérence doit être moins axée sur l'efficacité et davantage sur l'efficacité. Il s'agit notamment de créer de nouveaux partenariats et d'autres structures organisationnelles qui relient mieux les activités cloisonnées internes ainsi que de rapprocher les acteurs internes et externes. Les technologies de l'information et des communications contribuent à cette évolution.

47. En outre, les réformes du secteur public doivent être axées sur la réalisation des objectifs de développement durable. Une administration du secteur public efficace, rationnelle et novatrice n'obtient pas automatiquement des résultats plus durables. La réalisation des objectifs et les niveaux requis de cohérence doivent faire partie intégrante de tout programme de réforme. Ces programmes pouvant s'échelonner sur plusieurs années, il faudrait envisager de réorienter les réformes en cours pour mieux réaliser les objectifs.

48. Un bon exemple de la manière dont la cohérence peut être encouragée par le biais de la réforme du secteur public est l'introduction à Cabo Verde d'un système structuré de planification-budgétisation. La cible 17.13 de l'objectif de développement durable n° 17 vise à renforcer la stabilité macroéconomique mondiale, notamment en favorisant la coordination et la cohérence des politiques. La stabilité macroéconomique exige que soit assurée la cohérence politique et institutionnelle de manière régulière et en longue période. Les systèmes de planification-budgétisation

⁶ Voir, par exemple, Christopher Pollitt et Geert Bouckaert, *Public Management Reform : a Comparative Analysis : New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, troisième édition (New York, Oxford University Press, 2011).

sont des cadres indispensables pour atteindre cet objectif, eu égard au fait que ces systèmes, une fois en place, exercent des pressions positives sur les organisations pour qu'elles adoptent de nouvelles procédures et de nouveaux procédés (reconfiguration organisationnelle) pour la prestation de services. La coordination, l'intégration, l'alignement et d'autres formes d'intervention peuvent s'inscrire dans un système de planification-budgétisation particulier pour gérer les mécanismes décisionnels en vue de la prestation de services efficace et efficiente. Assurer la cohérence politique et institutionnelle dans le cadre des systèmes de programmation-budgétisation exige l'adoption des instruments suivants : a) définition d'une vision/d'un plan à moyen et à long terme sur une base participative en adoptant une approche par groupes sectoriels ; b) une stratégie de la dette à moyen terme (stratégie de financement viable garantissant la stabilité macroéconomique dans la vision/le plan) ; c) un cadre budgétaire à moyen terme ; d) un cadre de dépenses à moyen terme ; e) un budget-programme pluriannuel ; f) des systèmes de suivi et d'évaluation ; et g) une approche de gestion axée sur les résultats.

Autonomisation

49. L'autonomisation suppose l'habilitation des individus à travailler ensemble quel que soit le ministère auquel ils appartiennent et le transfert aux échelons les plus bas de la hiérarchie des responsabilités et des prérogatives requises pour prendre des décisions appropriées. Cette forme d'intervention répond à la logique selon laquelle ceux qui sont proches des enjeux politiques et institutionnels sont les mieux placés pour évaluer ce qui doit être fait dans les nombreuses situations hors normes. Parmi ces « fonctionnaires proches de la rue » figurent les agents de police, les enseignants et les travailleurs de la santé. Les responsables de la mise en œuvre des objectifs de développement durable aux différents niveaux d'admission pourraient avoir les mêmes prérogatives.

V. Principes de base et outils pratiques pour promouvoir la cohérence politique et institutionnelle

50. Il n'existe pas de modèle général pour la promotion de la cohérence politique et institutionnelle dans la réalisation des objectifs de développement durable, car les circonstances des États Membres de l'ONU sont trop différentes. Les pratiques efficaces ailleurs doivent être utilisées avec précaution, car le succès dans un pays peut conduire à un échec dans un autre. Par conséquent, il est plus exact de qualifier ces succès d'exemples encourageants ou de bonnes pratiques, et non de pratiques exemplaires.

51. Les différentes approches de la cohérence politique et institutionnelle doivent être mises en œuvre par le biais de mécanismes et d'outils qui se sont révélés efficaces dans un pays donné. Les outils de promotion de la cohérence ne font pas exception à la règle selon laquelle les outils ne sont jamais neutres : ils sont fondés sur des hypothèses concernant le rôle des pouvoirs publics et le bien-fondé du recours à des instruments juridiques ou non juridiques, etc. Les valeurs et les hypothèses qui sous-tendent les instruments et outils efficaces sont souvent le reflet de la culture organisationnelle des ministères compétents, laquelle repose souvent sur les vues, les valeurs et les hypothèses à la base de la culture et des traditions nationales. De ce fait, la compréhension de l'identité et de la diversité culturelle à l'intérieur des pays et entre les pays est indispensable à une gouvernance efficace et à la cohérence dans la réalisation des objectifs de développement durable. Dans le même temps, les structures de gouvernance mondiale sont toujours plus interdépendantes, sous l'effet des technologies numériques et des données qu'elles produisent et de leur libre

circulation. La poursuite de l'objectif commun de cohérence politique et institutionnelle exige donc une gouvernance différenciée sur le terrain.

52. Les réflexions actuelles sur l'efficacité administrative et la gouvernance de la durabilité en particulier montrent que le problème de manque de cohérence n'est pas nécessairement dû à l'existence de structures trop hiérarchisées. La hiérarchie peut être le problème, mais elle peut aussi être la solution. Dans les pays non hiérarchiques, des règles peuvent se révéler nécessaires pour orienter les discussions entre les parties prenantes et le gouvernement, tout comme le gouvernement d'un pays centralisateur pourrait bénéficier de la connaissance et de l'adhésion résultant de la participation des parties prenantes. Un pays de marché libéral peut promouvoir des mécanismes hautement efficaces mais inefficaces pour assurer la cohérence, conformément à la devise « moins, c'est plus ». Lorsque, par exemple, un bureau cadastral national, rattaché à un ministère et ayant un chiffre d'affaires annuel de 300 millions d'euros, a été transformé en un organisme, la fonction d'interface politiquement importante entre le ministère et l'organisme a été confiée à un seul agent pour des raisons d'économie, ce qui a créé un risque institutionnalisé de manque de cohérence.

53. Il est possible de regrouper les mécanismes et les outils de la cohérence politique et institutionnelle en trois groupes fondés plus ou moins sur les mêmes valeurs sous-jacentes, à savoir la gouvernance hiérarchique, de réseau et de marché. Parmi les outils de gouvernance hiérarchique utilisables pour la promotion de la cohérence figurent les règles, les procédures de coordination, le suivi de la conformité et les dispositions visant à garantir la redevabilité. Les exemples d'outils de gouvernance de réseau sont l'établissement ou la promotion de partenariats et d'alliances informelles et l'organisation du soutien par les pairs et de l'examen par les pairs. La gouvernance de marché suppose l'utilisation au sein du gouvernement et par le gouvernement des outils généralement utilisés par les agents économiques. Ces outils comprennent des mesures d'efficacité pour supprimer les formalités administratives entravant la cohérence, la responsabilisation des décideurs, le renforcement de la coopération, la création d'organismes, la privatisation, les incitations financières ou les prélèvements fiscaux, et les marchés publics.

54. La promotion de la cohérence exige que tous les outils ou mécanismes disponibles soient réunis dans une « boîte à outils », aux fins de leur utilisation d'une manière qui soit compatible avec les cultures organisationnelles/nationales et qui soit, dans le même temps, aussi novatrice que possible. Cela peut poser problème lorsqu'un style de gouvernance spécifique est prédominant dans un pays ou une structure administrative ; les compétences nécessaires pour exploiter les autres familles d'outils pourraient devoir être développées.

55. Les outils de promotion de la cohérence devront sans doute être appliqués simultanément. Une approche de partenariat entre les secteurs opérationnels peut exiger un accord formel ou des règles. Le maintien d'une obligation légale ou d'une obligation de réorganisation comme solution de dernier recours – mais visible – peut inciter les acteurs concernés à collaborer sur une base volontaire. L'association des outils de gouvernance dans un cadre dynamique exige une réflexion sous différents angles. Cette approche de la « métagouvernance » (gouvernance de la gouvernance) s'est révélée être un modèle utile pour réduire le nombre de défaillances de la gouvernance et en atténuer l'impact⁷.

56. Outre être au courant de tous les outils disponibles, les responsables administratifs doivent garder l'esprit ouvert et être investis d'un mandat clair pour sélectionner et combiner les outils des différentes formes de gouvernance dans un

⁷ Voir Louis Meuleman, *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets* (Heidelberg (Allemagne), Physica-Verlag, 2008).

cadre de gouvernance opérationnel au service de la cohérence des politiques et de dispositifs institutionnels appropriés.

57. À l'avenir, il sera plus facile de suivre l'incidence en temps réel des décisions et d'adapter celles-ci en conséquence. Un exemple de ce type d'adaptation ayant déjà vu le jour est la réorientation ou la restriction de la circulation lorsque les niveaux de pollution sont trop élevés. Les outils de simulation permettront aux décideurs de modifier certains paramètres des divers instruments à leur disposition et de déterminer quel peut en être l'impact. Quel impact aurait, par exemple, une augmentation de l'impôt de 1 % ?

58. Plus précisément, il pourrait être intéressant d'envisager d'utiliser un outil d'évaluation de l'impact pour déterminer les avantages et les coûts potentiels des mesures destinées à améliorer la cohérence politique ou institutionnelle. À l'heure actuelle, des évaluations sont réalisées pour déterminer l'impact (réglementaire ou autre) de la législation et des politiques, mais, pour les mesures visant à assurer la cohérence, ces évaluations sont encore l'exception – même si les conséquences, entre autres pour la société, des tentatives infructueuses de promotion de la cohérence peuvent être énormes.

59. Promouvoir la cohérence politique et institutionnelle nécessite la participation de toutes les parties prenantes, notamment les pouvoirs publics, les entités de l'administration publique, les universités et organismes de recherche, le secteur privé, les organisations de la société civile et les partenaires internationaux. En adoptant des dispositions institutionnelles pour assurer la cohérence politique, tels que l'approche par groupes sectoriels susmentionnée dans le cadre d'un système de planification-budgétisation, des secteurs opérationnels peuvent être créés, dans lesquels, grâce à un dénominateur commun, les points de vue et les intérêts de toutes les parties prenantes peuvent être intégrés ou alignés. Toutes les parties prenantes auraient accès à une plateforme consacrée au dialogue et à l'identification de solutions novatrices et perturbatrices. Un solide système d'information doit, cependant, être en place à cet effet. Ces cinq dernières années, les systèmes d'information ont été remis en cause par le concept de mégadonnées. Les mégadonnées sont déjà une réalité dans le monde développé. Les sociétés sont devenues des sociétés de l'information, des milliards d'octets étant générés et saisis par les différentes plateformes au quotidien. L'enjeu consiste à mettre en place des systèmes qui utilisent ces informations pour le bien commun. Par exemple, dans le cas de l'Afrique, les mégadonnées offrent la possibilité de sauter certaines phases intermédiaires du développement en fournissant aux agriculteurs un meilleur accès à des informations actualisées, d'un bon rapport coût-efficacité et adaptées à leur situation sur les meilleures pratiques, les marchés et les prix.

60. La promotion de la cohérence est un enjeu particulier pour les États fragiles, qui font face à des problèmes dans un large éventail de domaines, tels que la sécurité physique, la légitimité des institutions politiques, la gestion économique rationnelle et la prestation de services sociaux. La cohérence politique dans la réalisation des objectifs de développement durable se heurte dans ces pays à des difficultés liées à la sécurité, à la criminalité et à la légitimité des interventions publiques. L'utilisation à des fins de cohérence des outils de la gouvernance de réseau sera difficile dans ces États. Selon le classement de 2017 du groupe de réflexion The Fund for Peace, seuls 54 (29 %) des 178 États qui sont actuellement suivis peuvent être considérés comme dans une situation très durable, durable ou stable⁸. D'après cette organisation, environ 70 % des pays suivis entrent dans les catégories « alerte » et « très haut niveau

⁸ The Fund for Peace, Fragile States index. Disponible à l'adresse : <http://fundforpeace.org/fsi/data/>.

d'alerte » pour ce qui est de la fragilité. Des dispositions particulières devront sans doute être envisagées, comme des projets de jumelage entre les pays ou la mobilisation d'un soutien auprès des organisations du secteur privé et de la société civile qui adhèrent au principe de la responsabilité sociale des entreprises.

61. L'externalisation de l'innovation politique et institutionnelle n'est pas apparue comme le meilleur moyen d'obtenir un changement durable. L'externalisation empêche l'apprentissage interne et ne favorise pas l'émergence d'un sentiment d'appartenance. L'appel traditionnel à un appui extérieur (services de conseil) pour mettre au point et proposer des innovations stratégiques devrait être remplacé, si possible, par un accompagnement dans la réalisation des tâches. Ainsi, la mise en œuvre des interventions visant à promouvoir la cohérence contribuera directement au renforcement des capacités. L'apprentissage des tâches difficiles doit être fait en interne, alors que les tâches moins complexes peuvent être externalisées.

62. Pour les petits États insulaires en développement, l'échelle des interventions est trop petite dans de nombreux cas pour développer ou se procurer l'expertise nécessaire à l'introduction d'outils de promotion de la cohérence. Des mesures visant à créer des économies d'échelle grâce à une étroite collaboration et avec l'appui des technologies de l'information et des communications peuvent se révéler nécessaires. Les petits États insulaires en développement sont parmi les pays en développement les plus vulnérables et leurs vulnérabilités sont uniques et particulières. La petite taille peut être un atout pour la cohérence politique ; des contacts personnels plus étroits, par exemple, peuvent faciliter une meilleure communication entre les fonctionnaires des différents ministères.

63. Enfin, dans plusieurs pays, les administrations politiques changent fréquemment, avec ou sans élections. La difficulté particulière dans ces situations est l'absence de cohérence à long terme. Lorsque la tradition veut que nombre de fonctionnaires soient remplacés lorsqu'un nouveau gouvernement entre en fonctions, il est difficile de maintenir la qualité de l'administration à un niveau constant et élevé. Ces situations changeantes concernent aussi bien les pays développés que les pays en développement, en particulier lorsque le système démocratique est de type majoritaire, comme c'est le cas dans de nombreux pays. Du point de vue de la cohérence politique comme de la cohérence institutionnelle dans la réalisation des objectifs de développement durable, il s'agit là d'un problème systémique regrettable, pour lequel, toutefois, des solutions ont été trouvées. Par exemple, s'appuyer sur l'ensemble du parlement peut être une bonne méthode pour empêcher les perturbations après un changement de gouvernement, comme l'a montré la situation à la Jamaïque. À la Trinité-et-Tobago, le parlement a établi une commission spéciale conjointe sur l'environnement et le développement durable et s'est engagé à contribuer à la mise en œuvre des objectifs de développement durable par le biais de tous les actes législatifs, y compris les allocations budgétaires.

64. Tout programme de travail pour la promotion de la cohérence politique et institutionnelle doit a) être bref, clair et pas trop compliqué ; b) être fondé sur une analyse de la manière d'associer dans un cas particulier (pays, zone infranationale, ville) plusieurs approches, principes et outils de promotion de la cohérence politique et institutionnelle, de façon à générer des synergies et à éviter les conflits mutuels ; et c) inclure un mécanisme permettant de tirer des enseignements des pratiques qui ont abouti ou qui ont échoué à la fois dans des pays différents et dans des pays similaires.

65. L'apprentissage mutuel est indispensable à la promotion de la cohérence. La réalisation des objectifs de développement durable à l'horizon 2030 est si urgente et exigeante que nous devons essayer d'éviter de réinventer la roue. Il est donc souhaitable de réorienter les programmes et projets existants d'examen par les pairs,

d'apprentissage par les pairs et de jumelage qui intéressent les objectifs de développement durable afin de consacrer à la promotion de la cohérence un pourcentage important (par exemple 10 %) des ressources d'apprentissage et d'échange. L'apprentissage entre pairs est un exemple d'outils d'apprentissage de ce type ayant un bon rapport efficacité-coût. L'introduction d'un outil mondial d'apprentissage entre pairs devrait être envisagée pour la promotion de la cohérence. Ce dispositif permettrait de financer les frais de voyage et d'hébergement d'experts d'un pays souhaitant apporter des conseils à un autre pays en faisant la demande, dans le cadre de missions d'experts, de visites d'étude ou de petits ateliers. Les outils d'apprentissage entre pairs mis en place par la Commission européenne pour la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne en matière d'environnement et de développement régional représentent une bonne pratique, notamment pour la promotion de la cohérence.

66. En outre, il serait souhaitable d'établir un réseau mondial de coordonnateurs nationaux chargés de la promotion de la cohérence afin de favoriser des discussions et l'échange d'informations sur les succès et les échecs. Plusieurs pays (par exemple le Nigéria) ont déjà nommé des coordonnateurs de haut niveau des objectifs de développement durable, qui ont aussi pour compétence le respect de la cohérence.

VI. Recommandations

67. Les 10 recommandations ci-après sont proposées pour promouvoir la cohérence politique et institutionnelle dans la réalisation des objectifs de développement durable. Elles concernent essentiellement les gouvernements nationaux, mais s'appliquent également à d'autres niveaux. Pour favoriser la mise en œuvre des recommandations, les organes des Nations Unies et les États Membres ainsi que les autres parties prenantes doivent les défendre, les adopter sans tarder et les soutenir.

Principes d'une meilleure cohérence

1. **Promouvoir la cohérence politique toujours en synergie avec la promotion de la cohérence institutionnelle.** Pour ce faire, des stratégies et des outils concrets sont nécessaires pour à la fois répondre aux enjeux et prévenir les actions contradictoires. Les organisations du secteur public devraient pouvoir accéder facilement à ces outils.
2. **Adapter les mesures de promotion de la cohérence aux spécificités des objectifs de développement durable et au contexte dans lequel elles seront appliquées.** Le principe de « gouvernance commune mais différenciée » s'applique pleinement à la cohérence politique et institutionnelle : cohérence et pratique différenciée devraient aller de pair⁹.
3. **Faire participer le secteur privé, la société civile et le monde universitaire aux actions concrètes en faveur de la promotion de la cohérence.** Des partenaires indispensables ayant des connaissances essentielles sur les mesures qui fonctionnent, dans quel contexte et à quel moment pourront ainsi intervenir, ce qui est d'autant plus important que des partenariats privé-privé (entreprises et société civile) commencent de se faire jour.

⁹ Meuleman, L. et Niestroy, I. (2015). Common but Differentiated Governance : A Metagovernance Approach to Make the SDGs Work. *Sustainability*, p. 12295-12321.

Planification, conception et mise en œuvre d'une meilleure cohérence

4. **Élaborer des programmes de travail nationaux pour la promotion de la cohérence.** Ces programmes de travail pourraient contenir des objectifs et des outils à court, moyen et long terme et reposer sur une évaluation de la manière d'associer plusieurs des stratégies et outils requis pour la cohérence politique et institutionnelle de façon qu'ils génèrent des synergies et ne se compromettent pas les uns les autres. Ces programmes devraient inclure un mécanisme pour suivre leur efficacité et ne devraient pas entraîner de charges administratives supplémentaires.
5. **Combiner des approches multiples pour la promotion de la cohérence.** Il existe différentes façons de promouvoir la cohérence. Neuf approches sont présentées dans le présent document : la coordination, l'intégration, l'alignement, la gouvernance à plusieurs niveaux, la compatibilité, le rapprochement, le renforcement des capacités, la réforme et l'autonomisation. Elles devraient être examinées en synergie.
6. **Associer les outils de cohérence complémentaires.** Sélectionner et associer les outils de promotion de la cohérence issus de la gouvernance hiérarchique (réglementation), de réseau (collaboration) et de marché (efficacité/incitations). Les trois familles d'outils correspondent à des valeurs, traditions et hypothèses culturelles différentes et parfois opposées mais en principe complémentaires. La promotion de la cohérence des politiques et des structures institutionnelles connexes exige que tous ces outils soient disponibles et qu'existent les compétences nécessaires pour les utiliser.
7. **Réorienter la réforme du secteur public pour atteindre les objectifs de développement durable.** Les réformes visent actuellement essentiellement à améliorer l'efficacité et l'efficacité en général ; elles doivent être réorientées pour promouvoir la cohérence politique et institutionnelle et faire progresser la mise en œuvre du Programme 2030.

Apprentissage d'une meilleure cohérence

8. **Introduire un outil mondial d'apprentissage entre pairs pour la promotion de la cohérence.** Ce dispositif permettrait de financer les frais de voyage et d'hébergement des experts d'un pays qui souhaitent apporter des conseils à un autre pays à sa demande, dans le cadre de missions d'experts, de visites d'étude ou de petits ateliers. Il pourrait être fondé sur les outils de pair à pair existant.
9. **Mettre en place un réseau mondial (communauté de pratique) des coordonnateurs nationaux chargés de la promotion de la cohérence.** Un tel réseau permettrait d'accélérer l'apprentissage mutuel et l'échange d'informations sur les bonnes pratiques et les tentatives infructueuses entre les responsables nationaux des progrès en matière de cohérence. Des programmes d'accompagnement par les pairs pourraient être élaborés par les gouvernements des différents pays. Cet accompagnement, assuré également par des conseillers et des consultants professionnels, pourrait devenir la nouvelle norme pour accélérer la cohérence politique et institutionnelle. Les réseaux existants pourraient être impliqués, comme le Centre d'excellence pour le développement durable des petits États insulaires en développement.
10. **La formation est la base : les écoles nationales d'administration publique devraient intégrer à titre prioritaire dans leurs programmes de cours la promotion de la cohérence dans la réalisation des objectifs de développement durable.** Les autres écoles et universités devraient faire de même.