



Adviesraad inzake beleidscoherentie
ten gunste van ontwikkeling
Conseil consultatif sur la cohérence
des politiques en faveur du développement

www.ccpd-abco.be
info@ccpd-abco.be

Pourquoi la cohérence politique est-elle si nécessaire à la réalisation des ODDs?¹

Document de travail sur les principes de cohérence politique CP, CPDD, CPD

La *cohérence politique* en faveur de synergies positives entre différentes politiques de mise en œuvre d'accords sur des objectifs ne peut être que favorable à la réalisation des ODDs. Le concept de cohérence étant central dans le mandat du *Conseil Consultatif sur la Cohérence des Politiques en faveur du Développement* (CCPD-ABCO), ce conseil a organisé en 2021 un atelier pour articuler ses différents aspects dans le temps et mieux comprendre leurs utilités respectives.

Cette note de travail examine le résultat de ces discussions et leur suivi en distinguant trois concepts normatifs de cohérence concernant les politiques publiques apparus au cours des 100 dernières années :

- I. CP : le concept général de *Cohérence des politiques* (première moitié du 20^e siècle) ;
 - II. CPDD : la *Cohérence des politiques en faveur du développement durable* (2015) ;
 - III. CPD : la *Cohérence des politiques en faveur du développement* (1992; 2017) ;
- Annexe : Origine et Objectifs des politiques en faveur du Développement durable.

La cohérence des politiques publiques en général vise à éviter que les politiques menées se contrecarrent l'une l'autre, ou bien encore qu'elles aient des effets négatifs non anticipés. Mais ces trois concepts ont des histoires et des dimensions institutionnelles différentes.

La CP ne concernait au départ que les objectifs politiques que se donne un gouvernement (national, fédéral, ...), alors que la CPDD et la CPD concernent des politiques visant des objectifs politiques communs à différents pays au niveau international. La CPDD et la CPD concernent aussi des arrangements institutionnels pour atteindre ces objectifs multilatéraux en améliorant la préparation et l'évaluation des politiques de développement.

La CP est actuellement l'une des 3 lignes directrices du *Plan fédéral de Développement durable* (PFDD)². Ce plan contient aussi deux décisions concernant des mécanismes et instruments de la CPD.

La mission du CCPD-ABCO est de veiller à la CPD, i.e. à ce que les impacts des politiques publiques menée par le Nord touchant aux pays du Sud, tant les politiques de coopération au développement que les autres politiques, ne se contrecarrent pas mutuellement.

¹ Cette question posée dans l'atelier organisé par le CCPD-ABCO au SDGFORUM 2021 et discutée dans le conseil en 2021-2022 a contribué aux ateliers sur l'Examen National Volontaire (ENR) (Voluntary National Review – VNR) du SDGFORUM2022.

² « Plan fédéral de Développement durable » tel qu'approuvé par le gouvernement fédéral le 1^{er} octobre 2021.
https://www.developpementdurable.be/sites/default/files/content/pfdd_2021_fr.pdf

Contenu

Pourquoi la cohérence politique est-elle si nécessaire à la réalisation des ODDs?	1
Contenu	2
I. CP : Cohérence des Politiques (publiques)	2
I.1 CP n'est pas automatique : y veiller est l'un des rôles de l'Etat	3
I.2 CP dans le Plan fédéral de Développement durable	4
II. CPDD : Cohérence des politiques en faveur d'un développement durable (2015)	5
II.1 CPDD : Définitions des Nations unies et de l'OCDE	5
II.2 CPDD et les quatre leviers de gouvernance par objectifs communs	6
II.3 Priorité à la cohérence des politiques, oui mais de quelles actions politiques ?	7
II.4 Des politiques suivies (monitorées), multi-acteurs et « remodelées »	8
III. CPD : Cohérence des politiques en faveur du Développement (1992 ; 2017)	9
III.1 CPD : Définitions de l'Union européenne et de la Belgique	9
III.2 La CPD, née en 1992, est-elle rendue superflue par la CPDD, née en 2015 ?	10
III.3 Quelle est la valeur ajoutée de la CPD par rapport à la CPDD ?	11
II.4 Mécanismes et instruments de la CPD	12
Annexe : Le Développement Durable (1987-2022)	13
A.1 Origine	13
A.2 Objectifs	14

I. CP : Cohérence des Politiques (publiques)

La Cohérence des politiques (CP) est définie par l'OCDE comme la promotion systématique d'actions politiques se renforçant mutuellement dans les ministères et organismes gouvernementaux, créant des synergies en vue d'atteindre les objectifs convenus.³

L'OCDE définit donc le concept général CP de cohérence (ou incohérence) des politiques comme leur capacité (ou incapacité) à entrer en synergie et à se renforcer mutuellement pour atteindre des objectifs. La recherche de cohérence porte moins sur les fins que sur les moyens, à savoir les politiques publiques à mener pour atteindre des objectifs convenus.

³ "Policy Coherence is defined by the OECD as the systematic promotion of mutually reinforcing policy actions across government departments and agencies creating synergies towards achieving the agreed objectives."

Le premier chapitre de ce document montre que (I.1) la cohérence des politiques publiques n'est pas automatique mais que (I.2) un plan de développement durable peut contribuer à l'améliorer.

I.1 CP n'est pas automatique : y veiller est l'un des rôles de l'Etat

Les éléments d'un texte d'accord politique (ex : les chapitres d'une Déclaration gouvernementale sur les politiques à mener par un gouvernement) sont supposés avoir des relations logiques entre eux, se compléter mutuellement, ou en tous cas ne pas se contredire. Le rôle du Premier Ministre est de veiller à cette cohérence, tant dans l'accord de gouvernement que dans l'action ultérieure du gouvernement tout au long de son mandat.

La reconnaissance du besoin de politiques publiques cohérentes a varié au cours du dernier siècle. Reconnue entre les années 1930 et les années 1970, elle a été effacée au cours des années 1980 à 2000 dans la mise en cause du rôle de l'Etat, de la raison d'être du secteur public et du rôle des *politiques publiques en général*. Dans les années Reagan/Thatcher les *défaillances des institutions publiques* étant considérées comme la principale cause de tous les dysfonctionnements du système, la part laissée aux forces du marché dans les économies mixtes⁴ s'est accrue par rapport à celle des interventions publiques.

Mais au début du 21^{ème} siècle, il est (re)devenu évident que les marchés étaient incapables d'autoréguler les dysfonctionnements des monopoles et oligopoles. Les destructions des ressources naturelles, le chômage, les inégalités croissantes des revenus et les crises financières ont rendu l'action du secteur public de plus en plus nécessaire, tant pour rendre possible une discussion démocratique et un suivi des objectifs poursuivis que comme régulateur des *défaillances des marchés*.

Actuellement, l'ampleur des coûts sociaux observés amène même l'Etat à dépasser ces rôles de forum et de régulateur en faveur d'un retour du rôle d'investisseur pour répondre aux besoins en biens publics et aux besoins de services publics dans des secteurs d'intérêt général comme la santé, l'énergie, l'éducation...

Toutefois, pour réduire ou éliminer les *spillovers*⁵ et des *trade offs*⁶ entre les impacts éventuellement contradictoires des politiques publiques menées, il faut d'abord parvenir à les identifier. Seule une vigilance constante des autorités publiques et des parties prenantes s'écoutant et se comprenant mutuellement peut y parvenir. Aucune planification impérative (*top-down*) ne pourrait anticiper toutes les interdépendances entre les mécanismes de décision démocratiques. Et l'expérience montre que la simple compilation de contributions *bottom-up* peut donner des résultats contradictoires voire surréels⁷.

⁴ Economie mixte : où le secteur privé et le secteur public coexistent en parts relativement équivalentes.

⁵ The *spillover effect* is when an event in a country has a ripple effect on the economy of another, usually more dependent country.

⁶ The *tradeoff* is a situation in which you must accept something in order to have something good

⁷ Tantôt plus proches des enjeux réels qu'aucune administration ne pourrait l'être mais tantôt aussi issues d'un monde onirique difficilement rattachable à la réalité des enjeux politiques.

Ceci pose la question d'un processus de soutien transversal à la préparation des politiques publiques ne reposant pas exclusivement sur les cabinets et les administrations. Ces derniers sont trop cloisonnés en silos sectoriels avec des échéances de court terme pour pouvoir ressentir l'urgence d'élargir leur analyse au-delà de leur propre secteur. L'expérience des AIR (*Analyse d'Impact de la Réglementation*) et des EIDD (*Etudes d'Incidence sur le Développement Durable*) montre en effet combien il est difficile pour l'auteur d'une réglementation d'élargir de lui-même son analyse à une approche systémique, à l'aide d'informations dont il ne dispose pas et auprès de *stakeholders* qu'il ne connaît pas.

I.2 CP dans le Plan fédéral de Développement durable

Une méthode adoptée en Belgique est celle d'une planification indicative et évolutive au moyen d'un *Plan Fédéral de Développement durable* (PFDD) inséré dans un cycle stratégique de *Consultation-Planning-Monitoring-Evaluation*. Un tel cycle existe depuis 25 ans dans le cadre de la loi du 5 mai 1997 relative à la *coordination de la politique fédérale de développement durable*⁸.

L'une des trois lignes directrices du PFDD adopté en octobre 2021 par le gouvernement fédéral belge est «B.2 Assurer la cohérence des politiques». Les deux autres sont « B.1 Accélérer la mise en œuvre des objectifs » et « B.3 Renforcer le rôle d'exemple de l'Etat ». Le premier avis du CCPD-ABCO en 2021 (points 9 à 19) a contribué à la formulation des lignes directrices B.1 et B.2. du PFDD⁹. L'accent mis sur ces points dans la structure du PFDD reflète aussi le souci grandissant qu'ont les administrations elles-mêmes de la cohérence entre les politiques menées.

Au cours de ces 25 années un nombre croissant d'experts administratifs ont en effet pris conscience de la prolifération des réseaux interdépartementaux dont la coexistence duplique les travaux visant ces mêmes objectifs de cohérence. Le nombre de ces réseaux réduit le temps alloué à chacune des possibilités de travail interactif approfondi entre départements dans les phases de préparation et dans celles de mise en œuvre des politiques transversales de développement durable (pauvreté, genre, diversité, adaptation climatique etc.).

Via le PFDD adopté en octobre dernier, le gouvernement fédéral a donc déjà commencé à mettre la question de la cohérence au centre de la politique fédérale dans l'élaboration et le monitoring de ses politiques publiques. Les chapitres II et III montrent l'étendue des chantiers respectifs de la CPDD et de la CPD, acronymes se référant aux objectifs politiques visés par ces politiques.

⁸ Voir points 1 à 8 de l'introduction à l'Avis du CCPD-ABCO sur l'Avant-Projet de PFDD.

⁹ cf : note de travail intitulée *Amendements sur la Cohérence des politiques de développement (CPD) dans le PFDD.*

II. CPDD : Cohérence des politiques en faveur d'un¹⁰ développement durable (2015)

La première déclinaison du concept CP présentée dans cette note est CPDD. Son nom, *Cohérence des politiques pour un développement durable*, indique quels sont les objectifs visés par des politiques dont la cohérence est visée par ce concept.

II.1 CPDD : Définitions des Nations unies et de l'OCDE

C'est l'adoption en septembre 2015 de l'Agenda 2030 pour le développement durable comportant 17 Objectifs de développement durable qui a déterminé l'apparition du concept de CPDD. Il est donc issu du processus à long terme de changement de paradigme de développement - rappelé en Annexe - qui aura finalement conduit la Communauté internationale à passer d'*Objectifs du Millénaire* (MDGs) pour les seuls pays en développement aux *Objectifs de Développement durable* (ODDs-SDGs) agréés par et pour l'ensemble des pays du monde.

L'Agenda 2030¹¹ (ou « Programme 2030 ») - comme rappelé dans l'annexe – vise à atteindre 17 objectifs universels – liste des ODDs en annexe - dont chacun¹² comporte une dizaine de cibles (ou « sous-objectifs ») mesurables par une dizaine d'indicateurs. Atteindre la *Cohérence des politiques pour un développement durable* (CPDD) est la cible 17.4 de l'objectif n°17 de cet Agenda intitulé « *Renforcer les moyens de mettre en œuvre le Partenariat mondial pour le développement durable et le revitaliser* ».

C'est dans ce contexte que la CPDD est définie par l'OCDE comme « *une approche et un outil d'élaboration de politiques visant à intégrer les dimensions économiques, sociales, environnementales et de gouvernance du développement durable à toutes les étapes de l'élaboration des politiques nationales et internationales* »¹³. Cette cohérence des politiques est recherchée dans la réalisation des 17 Objectifs de développement durable au Nord et Sud de la planète, du niveau local au niveau mondial, pour les générations actuelles et futures.

¹⁰ Le nom en français varie selon les traductions : « en faveur d'un », « en faveur du », « pour un », « pour le », « au service du ou d'un » etc. Mais ce sont des synonymes.

¹¹ *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, septembre 2015, <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

¹² Contrairement à l'erreur parfois faite en prétendant que l'Agenda 2030 remplace le PIB par 17 indicateurs

¹³ OCDE, "What is Policy Coherence for Sustainable Development?", in *PCSD Partnership*, <https://community.oecd.org/community/pcsdpartnership>

II.2 CPDD et les quatre leviers de gouvernance par objectifs communs

L'accord multilatéral de septembre 2015¹⁴ porte aussi sur un mode de gouvernance pour réaliser le programme 2030. Cette gouvernance dite *transformatrice et par objectifs communs* se réfère aux 17 Objectifs de Développement Durable.

Selon le rapport mondial sur le développement durable 2019 (GSDR2019), les *quatre leviers des transformations nécessaires* au succès du programme 2030 sont la *gouvernance, l'économie et les finances, l'action individuelle et collective, la science et la technologie*¹⁵. En d'autres termes, il s'agit d'un défi bien plus important qu'un « changement progressif » (*incremental change*).

Le programme 2030 vaut plus que la somme de ses objectifs cibles et indicateurs mesurables. Il s'agit à la fois d'un cadre normatif et d'un guide pratique visant à recenser des priorités en matière de développement durable, à les mettre en œuvre et à garantir la cohérence entre les politiques et les différents secteurs aux niveaux local, régional, national, transnational et mondial.¹⁶ Cela requiert des actions *tenant compte des liens transversaux entre tous les objectifs ainsi que du caractère holistique du Programme 2030*.¹⁷

Les trois derniers appels du rapport concernant l'action multilatérale et le besoin de ressources pour accélérer la mise en œuvre de même que l'action nationale et régionale dans les pays et régions, tous appelés à adopter et appliquer rapidement leur propre trajectoire, insistent sur la priorisation de la cohérence des politiques comme suit :

*Les quatre leviers du changement - gouvernance, économie et finance, action individuelle et collective, science et technologie - doivent être déployés de façon cohérente et combinées les unes avec les autres pour entraîner un changement structurel (transformational change). Tous les acteurs sont appelés à coordonner leurs efforts et à donner priorité à la cohérence des politiques et à la concordance trans-sectorielle de ces efforts.*¹⁸

¹⁴ *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development* – <https://sdgs.un.org/2030agenda>

¹⁵ *Le futur c'est maintenant. La science au service du développement durable*. Rapport Mondial sur le développement durable 2019 (RMDD2019) – Groupe indépendant de scientifiques nommés par le Secrétaire général de l'ONU, Coprésidents: Peter Messerli (Suisse), Endah Murniningtyas (Indonésie); ce groupe de 13 Membres comprend Jean-Pascal van Ypersele (Belgique). Page xxxiii.

¹⁶ *The 2030 Agenda is more than the sum of measurable goals, targets, and indicators. It is both a normative orientation and a guide for action for identifying and pursuing sustainable development priorities and creating coherence between policies and sectors, in all contexts - local, regional, national, transnational and global.* Ibidem Page xxxiii

¹⁷ (...) *taking into account the interlinkages across all goals and the holistic character of the 2030 Agenda.* Ibidem Page xxxiii

¹⁸ *The four levers of change - governance, economy and finance, individual and collective action, and science and technology - should be coherently deployed and combined to bring about transformational change. All actors should strive for coordinated efforts and prioritize policy coherence and consistency across sectors.* Ibidem Page xxxiv

II.3 Priorité à la cohérence des politiques, oui mais de quelles actions politiques ?

Bien qu'il soit souvent dit que le concept de « *cohérence des politiques* » (CP) n'est présent que dans la cible 17.14 de l'Agenda 2030 pour le développement durable, force est de constater que CP est présent dans deux autres cibles de l'ODD17 du Programme 2030 (17.13 et 17.15).

Comme tous les Objectifs de Développement Durable, l'ODD n°17 est composé de plusieurs sous-objectifs ou « cibles »¹⁹. Trois de ces cibles concernent la *cohérence des politiques et des structures institutionnelles*:

- 17.13 : les actions qui *renforcent la stabilité macroéconomique mondiale notamment en favorisant la coordination et la cohérence de (toutes) les politiques*
- 17.14 : les actions qui *renforcent la cohérence des politiques de développement durable*
- 17.15 : les actions qui *respectent la marge de manœuvre et la souveraineté de chaque pays en ce qui concerne l'élaboration et l'application des politiques* concernant les ODDs

Le Programme 2030 considère un nouveau mode de gouvernance défini par la poursuite d'objectifs²⁰ plutôt que par des accords internationaux juridiquement contraignants. La gouvernance au moyen d'objectifs ouvre des perspectives considérables, mais son succès dépendra d'un certain nombre de facteurs institutionnels, notamment le fait pour les États d'honorer les engagements pris dans le cadre du Programme 2030 et l'action qu'ils mèneront pour renforcer les dispositifs de gouvernance planétaire et pour concrétiser les ambitions mondiales en fonction de leurs contextes nationaux, infra-nationaux et locaux.

Les gouvernements devront donner priorité à la cohérence des politiques, surmonter les cloisonnements sectoriels et adapter les règles et réglementations en vigueur, de façon à atteindre les objectifs interconnectés à l'échelle des secteurs. Il leur faudra, pour cela, adopter de nouvelles approches qui tiennent compte des interactions systémiques et des relations de cause à effet entre les objectifs et les politiques publiques, et aussi être prêts à tirer des leçons des expériences et des innovations favorisant la transformation, c'est-à-dire adopter un mode de fonctionnement qui pourrait être nouveau pour de nombreuses entités gouvernementales. L'existence de capacités adéquates au niveau des États est l'une des principales conditions nécessaires au succès des politiques de développement durable

¹⁹ Rappel : Les 17 Objectifs de Développement Durables sont ventilés par les Nations Unies en 169 sous-objectifs ou « cibles » (en moyenne une dizaine par objectif) dont la réalisation est mesurée par 232 indicateurs « uniques » (en fait 247 indicateurs - dont 12 sont repris 2 ou 3 fois - pour mesurer la réalisation des cibles).

²⁰ Ces paragraphes relient la gouvernance par objectif à la cohérence des politiques dans le Rapport Mondial sur le développement durable 2019 *Le futur c'est maintenant. La science au service du développement durable*, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26935French_DESA2019_Global_Sustainable_Development_Report_WEB.pdf, page 29

II.4 Des politiques suivies (monitorées), multi-acteurs et « remodelées »

Comme la cible 17.15, le GSDR2019 insiste sur le fait que les solutions ne sont pas uniques et que, si les processus de décision ont une base scientifique et de bons systèmes d'alerte précoces²¹, chaque pays dispose de marges de manœuvre dans l'exercice de son autorité.

Le GSDR2019 souligne aussi les trois qualités attendues de ces politiques :

- être suivies et monitorées : Il importe que *tous les gouvernements incorporent des cibles et indicateurs dans leurs plans et budgets nationaux, formulent des politiques et des programmes pour les atteindre et créer des institutions pour faire face aux incertitudes et aux risques, ainsi que des systèmes de suivi et d'évaluation.*²²
- être multi-acteurs : *Les gouvernements sont les principaux acteurs de la conception des politiques et de leur exécution et ils ne seront efficaces que s'ils collaborent avec d'autres intervenants essentiels, notamment le secteur privé et les organisations de la société civile aux niveaux régional, multilatéral et international.*²³
- être « remodelées » selon les modes de développement durable adoptés par le pays : *une gouvernance inclusive qui associe les acteurs étatiques et non étatiques permet d'appuyer des interventions stratégiques plus productives en modifiant les contraintes pesant sur les détenteurs du pouvoir, en réorientant leurs préférences en faveur d'un développement durable et en prenant en compte les intérêts de parties précédemment exclues.*²⁴

Le volet II de la présente note a montré que la « *cohérence des politiques* » concerne autant les politiques intérieures qu'extérieures du mode de « *gouvernance transformatrice* » requis pour atteindre les objectifs du Programme 2030.

Le volet III montre la différence entre les dispositifs mis en place à différents niveaux pour assurer la CPD (1992) et la CPDD (2015) et comment ils peuvent se renforcer mutuellement.

²¹ *Les gouvernements pilotent la mise en œuvre des Objectifs de plusieurs manières. Il n'y a pas de solution unique. Les approches de gouvernance doivent donc être diverses, adaptées, innovantes et adaptatives, en utilisant la science pour soutenir prise de décision et développer des systèmes d'alerte précoce capables de capter et d'authentifier les signaux faibles.*

²² - to be monitored: *All governments should incorporate targets and indicators into their national plans and budgets, formulate policies and programmes to achieve them, and create institutions that deal with uncertainties and risks, as well as systems for monitoring and evaluation.* Ibidem page 30

²³ - to be multi-stakeholder: *The primary actors in policy design and implementation are governments, and they will be effective only when they work with other key actors, including the private sector and civil society organizations at the regional, multilateral and international levels.* Ibidem page 30

²⁴ - to be "reshaped" according to the sustainable development patterns adopted by the country: *Inclusive governance that involves state and non-state actors will be able to support more effective policy interventions by changing the incentives of those in power to reshape their preferences in favour of sustainable development to accommodate the interests of previously excluded actors.* Ibidem page 30

III. CPD : Cohérence des politiques en faveur du²⁵ Développement (1992 ; 2017)

La seconde déclinaison du concept CP présentée dans cette note est CPD. Le concept de *Cohérence des politiques en faveur du Développement* est largement antérieur à celui de CPDD puisqu'il est, lui, né au même moment que le développement durable (1992). Mais la CPD a initialement été définie dans la sphère de la Coopération au Développement et pas au niveau de l'ensemble des politiques d'un pays comme la CPDD.

La CPD²⁶ a en effet été introduite sous la pression d'ONGs de développement dans les années 1990s contre les politiques de dumping pratiquées sur certains produits exportés dans les pays en développement par des pays européens. Entrée dans le droit de l'UE par le traité de Maastricht (1992), elle a été renforcée par le Traité de Lisbonne (2009), puis réaffirmée dans le nouveau consensus européen pour le développement (2017).

III.1 CPD : Définitions de l'Union européenne et de la Belgique

Au niveau européen, le concept de cohérence des politiques au service du développement (CPD) est inscrit dans l'article 208 du Traité de Lisbonne de 2009 et rappelé dans le Consensus européen pour le développement de 2017. L'article 208 du Traité de Lisbonne définit la CPD comme l'engagement suivant : « *The Union's development cooperation policy and that of the Member States complement and reinforce each other. The Union shall take account of the objectives of development cooperation in the policies that it implements which are likely to affect developing countries* ».

Au niveau belge, la CPD est également inscrite à l'article 8 de la loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération au développement : elle est donc une obligation légale pour la Belgique.

- La loi du 19 mars 2013 définit la CPD comme « *un processus visant à assurer que les objectifs et résultats des politiques de coopération au développement d'un gouvernement ne soient pas contrecarrés par d'autres politiques de ce gouvernement ayant un impact sur les pays en développement, et que ces autres politiques soutiennent, là où c'est possible, les objectifs du développement* »²⁷. La loi du 19 mars 2013 a aussi fixé huit objectifs à la Coopération belge, dont celui de rechercher une cohérence maximale entre les différents domaines de la politique belge en faveur du développement.

²⁵ Selon traductions : « de », « pour le », « pour un », « en faveur du ou d'un », « au service du ou d'un » etc...

²⁶ CPD initialement définie en donnant au mot « développement » le sens géopolitiquement réduit qu'il avait dans « coopération au développement {d'autres pays} ». Ce sens ne visait pas l'ensemble des politiques menées par un gouvernement pour son propre développement.

²⁷ Loi relative à la Coopération [belge] au Développement, 19 Mars 2013, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2013031906&table_name=loi

- La CPD a donc pour objectif, *au minimum*, d'assurer que les politiques belges susceptibles d'avoir un impact sur les pays du Sud n'aillent pas à l'encontre des objectifs de la coopération belge au développement (principe *do no harm*) et, idéalement, qu'elles y contribuent positivement. L'idée est de réduire les incohérences entre différents domaines de la politique belge en créant des synergies entre les pouvoirs publics pour augmenter l'efficacité du développement. En d'autres termes, la cohérence cherche à éviter que les pays qui fournissent de l'aide au développement ne reprennent d'une main ce qu'ils donnent de l'autre.

La définition belge de la CPD : plus forte et plus englobante que sa définition européenne

- Plus forte : la définition européenne ne parle que de « prendre en compte » (« take account ») des objectifs de la coopération au développement alors que la définition belge utilise le verbe « assurer ».

- Plus englobante ; les objectifs de la coopération européenne sont définis plus étroitement que les objectifs de la coopération belge :

° Traité de Lisbonne (art. 208) : la coopération UE a comme objectif (relativement réducteur) la réduction et l'éradication de la pauvreté (« *The Union development cooperation policy shall have as its primary objective the reduction and, in the long term, the eradication of poverty.* »).

° Loi de 2013 sur la Coopération au Développement de la Belgique (art.3): « *La Coopération belge au Développement a comme objectif général le développement humain durable* ». ²⁸ Or l'adoption de l'Agenda 2030 en 2015 a basé l'approche belge du développement durable sur les 17 ODDs. La CPD de la Coopération au Développement belge a donc aussi pour but aujourd'hui que les 17 ODDs, au minimum, ne soient pas contrecarrés par d'autres politiques ayant un impact sur les pays du Sud – et idéalement que ces autres politiques soutiennent la mise en œuvre de ces 17 ODD dans les pays du Sud.

III.2 La CPD, née en 1992, est-elle rendue superflue par la CPDD, née en 2015 ?

Selon le dernier rapport sur la CPD de la Commission européenne sorti en 2019 : « *le nouveau concept de CPDD dans l'Agenda 2030 semble semer la confusion et peut-être même donner une fausse idée selon laquelle le concept de CPD ne serait plus pertinent. Dans certains États membres de l'UE, la CPD a été partiellement ou totalement oubliée au profit de la CPDD, plutôt que d'être considérée comme une contribution au concept plus large de CPDD* » ²⁹. De nombreux acteurs ont en effet interprété la CPDD comme remplaçant tout simplement la CPD – sans comprendre que l'une n'allait pas sans l'autre.

²⁸ Idéalement l'expression *le développement humain durable* n'aurait pas dû être utilisée vu que la dimension humaine est centrale dans le développement durable dès les origines de ce concept (voir annexe). S'il n'est pas humain, le développement n'est pas durable. Et encore moins viable ou soutenable pour l'humanité.

²⁹ Commission européenne (2019), *Policy Coherence for Development : 2019 EU Report*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, p. 16.

Les différents textes internationaux sont pourtant clairs. Le nouveau Consensus européen pour le développement adopté en 2017 stipule par exemple que « *L'UE et ses Etats Membres réaffirment leur engagement vis-à-vis de la Cohérence des Politiques en faveur du développement (CPD), qui exige que soient pris en compte les objectifs de la coopération au développement dans toute politique affectant probablement les pays en développement. Elle est un élément crucial pour la réalisation des ODD et une contribution importante à l'objectif plus large de Cohérence des politiques en faveur du développement durable (CPDD)* »³⁰. La recommandation de l'OCDE sur la CPDD³¹ et le rapport 2019 sur la CPD de la Commission européenne³², vont dans le même sens.

La CPDD ne rend donc pas la CPD superflue. Selon la Commission européenne, la CPD a même une valeur ajoutée en ce qu'elle est ciblée sur les intérêts des pays du Sud : « *dans le cas de la CPDD, étant donné que les ODD sont universels, les décideurs politiques doivent assurer une cohérence multidirectionnelle en poursuivant de multiples objectifs au niveau mondial, alors que pour la CPD, la cohérence est plus ciblée : elle est orientée vers un seul objectif, qui est l'intérêt des pays en développement* »³³.

C'est pourquoi le chapeau de l'une des trois lignes directrices du Plan Fédéral de Développement durable (PFDD) adopté en octobre 2021 par le gouvernement fédéral belge (les trois lignes directrices B.1, B.2, B.3 sont citées au point I de la présente note) rappelle le lien entre crises planétaires, effets transnationaux des politiques nationales et européenne et caractère indispensable de la CPD.

Ligne directrice du PFDD B.2 Assurer la cohérence des politiques (6^e paragraphe du chapeau)
Vu l'importance croissante des crises planétaires et des effets transnationaux des politiques nationales et européennes, il est indispensable de rappeler l'importance du principe de cohérence des politiques pour le développement (CPD), dans le cadre de la cohérence politique pour un développement durable, un principe crucial pour espérer atteindre les ODD, selon les définitions, obligations et recommandations aux niveaux européen, belge et de l'OCDE.

III.3 Quelle est la valeur ajoutée de la CPD par rapport à la CPDD ?

La CPD est ciblée en particulier sur les pays du Sud alors que la CPDD, quant à elle, met moins exclusivement l'accent sur les pays du Sud. La CPDD englobe aussi toute la dimension intérieure du développement durable, à savoir l'intégration des composantes économiques, sociales et de gouvernance des politiques cohérentes entre elles au service d'un

³⁰ Union européenne (2017), *The New European Consensus on Development: "Our World, Our Dignity, Our Future"*, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf

³¹ OECD (2019), *Recommendation of the Council on Policy Coherence for Sustainable Development*, <https://www.oecd.org/gov/pcsd/oecd-recommendation-on-policy-coherence-for-sustainable-development.htm>

³² Commission européenne (2019), *Policy Coherence for Development : 2019 EU Report*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

³³ Commission européenne (2019), *Ibidem* page 7.

développement durable de la Belgique elle-même. NB : Aujourd'hui les politiques de *développement* des pays du Sud concernent évidemment toutes les composantes d'un développement durable³⁴.

La valeur ajoutée de la CPD par rapport à la cohérence des politiques en général, ou à la CPDD, réside surtout dans cet accent mis sur l'importance de la mise en œuvre des ODD dans les pays du Sud. Elle rappelle que nos politiques belges, européennes ou internationales ont des impacts importants dans ces pays, et qu'il est dans notre intérêt aussi d'encourager les impacts positifs en évitant les impacts négatifs.

La CPD a en outre un ancrage légal beaucoup plus fort que la CPDD, puisqu'elle a été intégrée dans plusieurs textes essentiels tels le Traité de Lisbonne ou dans la loi belge relative à la Coopération au développement (voir point III.2 ci-dessus). Elle est devenue par là même une obligation légale pour tous les Etats membres de l'UE et la Belgique tout particulièrement. En assurant que la cohérence des politiques dans le Nord puisse contribuer plutôt que contrecarrer le développement durable du Sud, la CPD est donc une contribution essentielle non seulement à la CPDD, mais aussi à la réalisation de l'Agenda 2030 à l'échelle mondiale.

Que l'on parle de développement durable, de CPD ou de CPDD, il est, dans tous les cas, impératif pour la Belgique d'assurer la cohérence de toutes ses politiques en faveur du développement durable, dans le monde entier. En adoptant l'Agenda 2030, la Belgique s'est engagée à aligner toutes ses politiques sans exception sur les objectifs du développement durable (ODD), pour elle-même et pour les pays tiers.

II.4 Mécanismes et instruments de la CPD

Différents instruments et outils sont nécessaires pour assurer la cohérence entre les politiques menées, par exemple, pour *l'évaluation ex-ante des incidences possibles* des politiques envisagées (ex : A.I.R) et le *suivi ex-post des effets* des politiques menées, mesurés à l'aide d'indicateurs ou de baromètres. Leur description mériterait une autre note.

A titre d'exemples, un instrument B.2.2.1 et un mécanisme B.2.3.1 sont repris ici qui résultent d'amendements du CCPD-ABCO dans l'avant-projet de Plan fédéral de développement durable (PFDD adopté en octobre 2021 par le gouvernement fédéral belge) où ils ont été repris dans la 2^e ligne directrice portant sur la *Cohérence des politiques* :

³⁴ L'erreur consistant à opposer les concepts de développement et d'environnement est encore fréquente. En 2021, par exemple, dans l'amendement n°17 du CFDD au texte d'Avant-Projet du PFDD : *L'attention qui est actuellement portée à la cohérence des politiques pour le développement (CPD) devrait être élargie à la cohérence des politiques pour le développement durable (DD). Il ne suffit pas d'examiner l'impact de la politique belge sur la pauvreté et le développement économique dans les pays en développement. Nous devons examiner l'impact sur les différentes dimensions du développement durable (écologique, sociale et économique) tant dans les pays du sud que du nord.*

<https://www.frdo-cfdd.be/sites/default/files/content/download/files/2021a09f.pdf> - page 5.

- B.2.2.1 « Déployer des instruments » : instaurer des points focaux départementaux chargés d'assurer la CPD dans une coordination par la DGD d'un groupe de travail dédié à l'évaluation de la *cohérence des politiques*, notamment via une analyse transversale du grand nombre de plans fédéraux existant (cf : liste de plans et stratégie contribuant aux ODDs sur 13 pages annexées au PFDD). Travaux prévus en relation suivie avec CCPD-ABCO.
- B.2.3.1 « Revoir le mécanisme d'Analyse d'Impact de la Réglementation (A.I.R) » pour renforcer la cohérence de l'action de l'Autorité fédérale. Une révision du mécanisme actuel de l'A.I.R est prévue par le gouvernement fédéral avant la fin de 2022 sur la base des recommandations du *Comité d'Analyse d'Impact*, lequel devra se fonder notamment sur les recommandations des *Principaux Conseils d'Avis fédéraux*.

Annexe : Le Développement Durable (1987-2022)

A.1 Origine

En 1987, le Rapport Brundtland *Notre avenir à tous (Our Common Future)* de la *Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement* (appelé dans cette annexe « le Rapport ») lance une série de définitions du concept de *développement durable*. Ce sont les premières définitions agréées au niveau multilatéral. Seule l'une d'entre elle s'est imposée comme une référence universelle. C'est celle qui figure en tête du chapitre 2 du Rapport intitulé « Vers un développement soutenable »

Sustainable Development main definition according to Brundtland Report

Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.

It contains within it two key concepts:

- *the concept of 'needs', in particular the essential needs of the world's poor, to which overriding priority should be given;*
- *and the idea of limitations imposed by the state of technology and social organization on the environment's ability to meet present and future needs.*

Cette définition a été peu ou mal utilisée au cours des 35 dernières années pour 3 raisons :

- ses citations tronquées éliminant la référence à « la plus grande priorité à accorder aux besoins essentiels des plus démunis » et aux limites ;
- la confusion des rapports et autres accords internationaux sur le développement durable³⁵ avec ceux concernant le climat qui sont plus médiatiques depuis les années 90;
- et la réduction erronée de la notion de *développement* à l'accès des pays pauvres à de meilleures conditions socio-économiques, voire à la *croissance économique*.

³⁵ Comme les 27 principes de la *Déclaration de Rio* et le *Plan d'Action 21 de Rio de 1992* ou bien le *Plan d'application du Sommet mondial pour le Développement durable de Johannesburg* de 2002, ...

Pourtant l'introduction du Rapport Brundtland est claire sur le caractère obsolète des approches réductrices (non « holistique ») et linéaires (non « systémiques »). Claire aussi sur le fait que les décisions à prendre sur leur propre développement comme sur le *développement mondial* concernent au moins autant les pays riches que les pays pauvres et concernent toutes les composantes du développement³⁶.

Cette conception du *développement* comme non géographiquement limitée aux pays bénéficiant de l'aide publique au développement est importante pour définir correctement la CPD. Elle est présente dans les travaux d'organisations dont la compétence est reconnue sur le développement comme le CNCD-11.11.11 et *The European Center for Development Policy (ECDPM)*³⁷, Think Tank indépendant et d'autres. La définition de la PCD reprise dans l'encadré ci-dessous parle d'ailleurs de « développement international »

ECDPM Policy Brief: Promoting Policy Coherence: Lessons learned in EU Development Cooperation

Policy coherence for development, or PCD, refers to the need for multiple policies from different sectors to work in unison rather than in opposition to each other, if international development is to be achieved. In Europe the argument for PCD was based on the recognition that EU efforts on development cooperation were often contradicted or undermined by other EU policies, both internal as much as external, to the extent that the EU was effectively taking back with one hand what it had given with the other. In some severe cases the EU was even taking back more than it gave.

A.2 Objectifs

2001 : Les 8 *Objectifs du Millénaire pour le Développement* (OMDs), agréés en mars (au terme d'un processus guidé largement par l'expertise de pays développés dans le cadre de l'OCDE) sont arrivés à expiration en 2015. Ce fut le premier système d'objectifs et cible d'un programme de développement approuvé par tous les pays et toutes les grandes institutions mondiales... mais seulement pour les pays en développement.

2012-2015 : Selon le *Programme des Nations Unies pour le Développement* (PNUD), les OMDs ont galvanisé des efforts sans précédent pour répondre aux besoins des plus pauvres dans le monde. La Communauté internationale avait enregistré suffisamment de bons résultats de la gouvernance par objectifs pour pouvoir, à la seconde Conférence de Rio (Rio+20 en 2012), élargir le pari précédent³⁸. Puisque les OMDs avaient contribué à stimuler et à coordonner des

³⁶ <http://www.un-documents.net/ocf-cf.htm>

³⁷ ECDPM Policy Brief: Promoting Policy Coherence: Lessons learned in EU Development Cooperation, <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/Promoting-Policy-Coherence-Lessons-Learned-EU-Development-Cooperation-CASCADES-Briefing-Note-ECDPM-September-2020.pdf>, September 2020.

³⁸ *Goals setting and periodic assessments based on measurable indicators could and did spur progress and coordinated action* » (GSDR 2019 p.3)

progrès concrets pour certains pays dans le passé, le pari pouvait être refait sur d'autres domaines pour l'avenir de tous les pays.

Sur cette base, la Conférence « Rio+20 » a pris la décision de définir collectivement des objectifs politiques mondiaux (ie : déclinés sur tous les pays), dans différents domaines plus précis, avec indicateurs en mesurant périodiquement la réalisation. Le document de Rio 2012 appelé « *L'avenir que nous voulons* » lança la négociation d'un ensemble d'*Objectifs de Développement Durables* pour pouvoir les adopter avant la fin de 2014³⁹.

§ 248 du document « The Future We Want » à la base de la construction des ODDs (SDGs)

We resolve to establish an inclusive and transparent intergovernmental process on sustainable development goals that is open to all stake-holders, with a view to developing global sustainable development goals to be agreed by the General Assembly.

An open working group shall be constituted no later than at the opening of the sixty-seventh session of the Assembly and shall comprise thirty representatives, nominated by Member States from the #ve United Nations regional groups, with the aim of achieving fair, equitable and balanced geographical representation.

At the outset, this open working group will decide on its methods of work, including developing modalities to ensure the full involvement of relevant stakeholders and expertise from civil society, the scientific community and the United Nations system in its work, in order to provide a diversity of perspectives and experience. It will submit a report, to the Assembly at its sixty-eighth session, containing a proposal for sustainable development goals for consideration and appropriate actions.

Les 17 Objectifs de *Développement Durable* (ODD) pour l'après-2015 du programme « [Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030](#) »⁴⁰ sont nettement plus ambitieux que les OMDs. Ils sont souvent classés en 3 catégories « sociale, économique et environnementale ». C'est une erreur parce qu'un effort a précisément été fait pour incorporer, tant que possible, toutes les composantes d'un développement durable dans l'élaboration de chacun des 17 ODDs. Et il est reconnu depuis plusieurs décennies que le développement durable a une quatrième composante variable qui traverse les 3 premières : l'institutionnelle. Elle est surtout visible dans les ODD16 et ODD17⁴¹.

³⁹ *The Future we want, §248*

⁴⁰ *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development* – <https://sdgs.un.org/2030agenda>

⁴¹ Leur formulation en langage négocié par les délégués de nombreux pays est simplifiée ci-dessous :

° L'ODD16 définit la bonne gouvernance aux fins du développement durable⁴¹ requiert la mise en place d'institutions et d'instruments de gouvernance pour pouvoir mener les politiques dans les domaines concernés par tous les objectifs.

° L'ODD17 définit, pour le de partenariat mondial pour le développement durable entre pays du Nord et du Sud⁴¹, cinq types de *moyens de mise en oeuvre à renforcer* particulièrement dans les relations entre Nord et Sud pour

Ces 17 ODDs et 169 sous-objectifs ou « cibles » (*targets*) ont donc une double origine⁴² : les travaux 1993-2015 de la *Commission Développement Durable* de l'ECOSOC, la plus participative de l'ONU, et les travaux 2001-2015 sur les Objectifs du Millénaire (ODMs) du PNUD, *Programme des Nations Unies pour le Développement*, plus ancienne et grande agences de l'ONU.

Objectifs de Développement Durable (ODDs)

- Objectif 1. Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde
- Objectif 2. Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable
- Objectif 3. Permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge
- Objectif 4. Assurer à tous une éducation équitable, inclusive et de qualité et des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie
- Objectif 5. Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles
- Objectif 6. Garantir l'accès de tous à des services d'alimentation en eau et d'assainissement gérés de façon durable
- Objectif 7. Garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable
- Objectif 8. Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous
- Objectif 9. Bâtir une infrastructure résiliente, promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et encourager l'innovation
- Objectif 10. Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre
- Objectif 11. Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables
- Objectif 12. Établir des modes de consommation et de production durables
- Objectif 13. Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions*
- Objectif 14. Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable
- Objectif 15. Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des terres et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité
- Objectif 16. Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous

atteindre tous les objectifs. Il s'agit des moyens financiers, technologiques, de soutiens aux capacités, au commerce ainsi que de *la cohérence des politiques et des structures institutionnelles*.

⁴² En ce sens le travail sur la CPD peut contribuer à sauver l'ONU.

Objectif 17. Renforcer les moyens de mettre en œuvre le Partenariat mondial pour le développement durable et le revitaliser

* Étant entendu que la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques est le principal mécanisme international intergouvernemental de négociation de l'action à mener à l'échelle mondiale face aux changements climatiques.

Quels que soient les défauts des ODDs, ils portent un *changement de paradigme de Développement* entre les OMDs construits par des experts et des pays du Nord pour guider les pays du Sud, et les ODDs élaborés par la société civile et tous les pays dans un large processus aussi participatif que possible. Cette liste d'ODDs est donc aussi pertinente pour la CP que pour la CPDD et la CPD.