

Construire des partenariats de développement durable

Leçons des Pays-Bas, du Bénin, du Bhoutan et du Costa Rica

Construire des partenariats de développement durable

Leçons des Pays-Bas, du Bénin, du Bhoutan et du Costa Rica

Le NIPS est le *Partenariat Néerlandais International pour la Durabilité*. Le NIPS est chargé de la coordination de la mise en œuvre des Accords de Développement Durable aux Pays-Bas. Ces accords, entre les Pays-Bas et le Bénin, le Bhoutan et le Costa Rica ont été signés en 1994, et ont pour principes conducteurs la Réciprocité, l'Égalité et la Participation Sociale.

Royal Tropical Institute (KIT)
KIT Publishers
Mauritskade 63
1090 HA Amsterdam
Pays-Bas
E-mail : publishers@kit.nl
Internet : www.kit.nl

© 2004 KIT Publishers, Amsterdam,
Pays-Bas

Texte : Herman Verhagen (KIT-NIPS), avec les contributions de Nim Dorji (SDS – Bhoutan), Gauthier Biaou (CBDD – Bénin) et Lilliana Abarca (Fundecoperacion – Costa Rica)

Révision : Trevor Buckingham
Photos de couverture : Reinout van den Bergh
Couverture et conception graphique :
Grafisch Ontwerpbureau Agaatsz BNO,
Meppel, Pays-Bas
Impression : Meester & de Jonge, Lochem,
Pays-Bas

ISBN : 90 6832 1595

NUR : 300/321

Table des matières

Liste des abréviations	7
Avant-propos	9
1. Introduction	11
1.1 Le nouveau statut des partenariats	11
1.2 ADD et partenariats	12
1.3 Structure	13
2. Partenariats entre ancienne et nouvelle gouvernance	15
2.1 Introduction	15
2.2 Les difficultés de la gouvernance traditionnelle	15
2.3 Un chemin difficile et un chemin facile vers le développement durable	17
2.4 Les challenges du partenariat	18
3. Réciprocité, égalité et participation dans les partenariats	21
3.1 Introduction	21
3.2 Partenariats entre aide au développement et développement durable	22
3.3 Réciprocité	24
3.4 Égalité	25
3.5 Participation sociale	26
4. Des leçons ADD aux partenariats SMDD	29
4.1 Introduction	29
4.2 Les leçons ADD quant à l'intégration extérieure	29
4.3 Les leçons ADD et les règles fondamentales	34
4.4 Les leçons ADD quant au monitoring, à l'évaluation et à l'apprentissage	38
5. Les facteurs de réussite des partenariats SMDD	39
5.1 Introduction	39
5.2 Intégration externe	39
5.3 Environnement habilitant	41
5.4 Plates-formes d'apprentissage	43
Bibliographie	47
Résumé analytique	49

Liste des abréviations

ADD	Accords de Développement Durable (SDA – Sustainable Development Agreements)
SMDD	Sommet Mondial pour le Développement Durable (WSSD – World Summit on Sustainable Development)
CNUED	Conférence des Nations Unies pour le Développement Durable
ONG	Organisation non gouvernementale
SNDD	Stratégie Nationale de Développement Durable
FEM	Fonds pour l'environnement mondial (GEF – Global Environment Facility)
CDD	Commission pour le Développement Durable (CSD – Commission on Sustainable Development)
ODA	Overseas Development Aid (Royaume-Uni)
MN	Mécanisme National
WBCSD	Conseil mondial des entreprises pour le développement durable
G 77	Groupe des pays non alignés

Avant-propos

La présente publication a été écrite par Herman Verhagen du NIPS (Partenariat Néerlandais International pour la Durabilité), avec les contributions de Nim Dorji (Sustainable Development Secretariat ; Bhoutan), Gauthier Biauou (Centre Béninois pour le Développement Durable ; Bénin) et Lilliana Abarca (Fundecoperacion ; Costa Rica).

Nous sommes originaires de quatre pays différents appartenant à quatre continents différents. Nous partageons une expérience commune qui, pour nous, vaut d'être partagée avec tous ceux, personnes et organisations, impliqués dans la création (publique-privée) de partenariats pour le développement durable.

En 1994, les gouvernements du Bénin (Afrique de l'Ouest), du Bhoutan (Sud-est asiatique), du Costa Rica (Amérique Centrale) et des Pays-Bas (Europe Occidentale) ont signé les Accords de Développement Durable (ADD). Ils se sont embarqués pour un nouveau voyage afin de promouvoir le développement durable, qui implique une prise de distance par rapport à la relation traditionnelle donneur-receveur. Aujourd'hui, on qualifierait cette expérience de « partenariat pour le développement durable ». Lors du Sommet Mondial pour le Développement Durable (SMDD) à Johannesburg, ces partenariats ont attiré beaucoup d'attention. Étant relativement nouveaux, les partenariats SMDD bénéficient de dix ans d'expérience de réalisation des ADD. C'est avec cette vision et dans cette perspective que nous avons écrit le présent ouvrage.

Les auteurs remercient Irene Dankelman du Centre d'Études Environnementales de l'Université de Nimègue (Pays-Bas) pour ses observations précieuses lors de la première rédaction.

Herman Verhagen (NIPS – Partenariat Néerlandais International pour la Durabilité)
Nim Dorji (Sustainable Development Secretariat ; Bhoutan)
Gauthier Biauou (Centre Béninois pour le Développement Durable ; Bénin).
Lilliana Abarca (Fundecoperacion ; Costa Rica)

1. Introduction

1.1 Le nouveau statut des partenariats

Le Sommet Mondial pour le Développement Durable de 2002 à Johannesburg a introduit « l'émergence d'un glissement entre la valse guidée de la diplomatie traditionnelle et l'improvisation créatrice de partenariats orientés solutions. »¹ Au contraire de la précédente Conférence des Nations Unies pour le Développement Durable en 1992 à Rio de Janeiro, les engagements impératifs intergouvernementaux ont été moins mis en avant à Johannesburg et aucun traité majeur n'a été destiné à une (re)négociation. Ceci s'est vu partiellement compensé par les partenariats bénévoles entre ONG, entreprises, gouvernements, communautés locales et organisations internationales. Quelque 280 de ces partenariats ont été enregistrés au SMDD, impliquant une somme de plus de 200 millions de dollars en ressources nouvelles et complémentaires.

Les partenariats ne sont pas un phénomène nouveau en soi et beaucoup de ces partenariats SMDD ne sont que de nouvelles présentations pour des initiatives existantes. Pourtant, le SMDD les a placés sous un dénominateur commun et ce groupement de partenariats a été présenté comme un des résultats officiels majeurs du Sommet Mondial pour le Développement Durable. Reconnus comme faisant partie du Plan de mise en oeuvre SMDD, ils ont été formellement intégrés au système ONU en tant que compléments aux actions intergouvernementales. En conséquence, les partenariats ont gagné une prépondérance politique encore inconnue jusqu'alors. Simultanément à l'avènement de ce nouveau statut, s'instaurait un débat sur les forces et les faiblesses de l'approche partenariat.

Les partenariats ont été critiqués par certains et soutenus par d'autres. Les gouvernements des pays industrialisés et des institutions officielles ont accueilli l'approche partenariat comme un complément nécessaire aux accords impératifs entre les pays. Les entreprises sont également positives et soulignent que les partenariats « contribuent à faire converger les objectifs commerciaux avec les obligations sociales dans les pays en développement », et

¹ Cité dans : J.M. Witte, C. Streck, T. Benner (editors); Progress or Peril? – Partenariats et réseaux en Gouvernance Environnementale Mondiale – l'agenda post-Johannesburg. Washington/Berlin ; janvier 2003, page 2.

conduisent à « une meilleure gestion des risques et des attentes des parties prenantes (...) »² par ailleurs, une partie de la communauté ONG accuse les gouvernements d'exploiter les partenariats « pour se soustraire à leurs responsabilités de s'aligner sur d'autres engagements impératifs » et « pour les multinationales, comme un 'green washing' à peu de frais de leurs opérations. »³

Ceci a « effectivement privatisé la mise en oeuvre des engagements de Rio élaborés par les nations participantes dix ans auparavant, et a conféré un ultime sceau d'approbation aux groupes d'intérêts commerciaux et leurs projets de 'bonnes pratiques'. »⁴ Les pays en voie de développement adoptent une attitude plutôt critique et craignent que les partenariats réduisent la pression exercée sur les gouvernements des pays industrialisés pour l'attribution de fonds additionnels destinés à promouvoir le développement durable.

Ces points de vue ont ceci en commun qu'ils se réfèrent principalement au contexte de la politique extérieure. Pourtant, en quelle mesure les partenariats se présenteront soit comme une nouvelle solution, soit comme une nouvelle forme de « green washing » dépendra largement de la structuration interne de la mise en oeuvre. Ceci n'a pas pour intention de minimiser le contexte politique mais bien de souligner la nécessité de traduire ce contexte politique en une conception de réglementations capables de guider la mise en oeuvre pratique des partenariats.

1.2 ADD et partenariats

Ce phénomène étant relativement récent, les premières expériences des partenariats sur le plan du développement durable revêtent une signification spéciale. Elle nous permettent de tirer des leçons, d'identifier les facteurs critiques de réussite, de définir les lignes de conduite et de formuler des règles de base pouvant améliorer la mise en oeuvre des partenariats.

Sur ce fond de décor, l'expérience des Accords de Développement Durable (ADD) entre respectivement le Bénin, le Bhoutan, le Costa Rica et les Pays-Bas est particulièrement significative. Les ADD ont été signés en 1994 suite à la CNUED de Rio de Janeiro en 1992. La coopération ADD est basée sur les principes d'égalité, de réciprocité et de participation sociale et vise à établir de nouveaux schémas de relations entre le Nord et le Sud. Une équipe d'évaluation a conclu en 2001 que cette coopération « n'a pas pour objet de rendre la coopération au développement plus efficace, mais d'offrir aux pays une

² Idem page 3.

³ Cité dans : J.M. Witte, C. Streck, T. Benner (editors); Progress or Peril? – Partenariats et réseaux en Gouvernance Environnementale Mondiale – l'Agenda Post-Johannesburg. ⁵ Évaluation des Accords de Développement Durable. – Rapport de l'Étude Nationale Néerlandaise. ITAD, novembre 2000 ; page 8. Washington/Berlin ; janvier 2003, page 3.

⁴ Idem page 4.

nouvelle voie leur permettant de mieux s'attaquer à leurs problèmes communs de développement non durable. »⁵

Comme les partenariats sont de nature bénévole, on s'attendrait à ce que des engagements impératifs internationaux tels que les ADD ne puissent faire office d'exemple. Les accords relèvent en effet de la responsabilité des gouvernements et sont ratifiés et contrôlés par les parlements. Les partenariats ne le sont pas. Pourtant, les similarités entre les ADD et les partenariats publics-privés sont plus grandes qu'elles ne paraissent. Ils sont tout autant orientés sur la participation des sociétés en général plutôt que des seuls gouvernements. Ils rassemblent tout autant les parties publiques, privées et civiles. ADD et partenariats visent à stimuler un nouveau type de coopération sur une base plus égalitaire. Ils visent également à contribuer à la recherche de nouveaux modèles mondiaux de gouvernance pour la promotion du développement durable.

En raison de ces similarités, les ADD peuvent être vus comme une expérience d'apprentissage « avant la lettre » des partenariats. Ils sont des modèles pouvant faire office de cadre pour les partenariats et servir d'exemple dans la réalisation d'une structure institutionnelle pour les partenariats, créant des procédures opérationnelles permettant de mettre en pratique des concepts tels que réciprocité, égalité et participation sociale.

1.3 Structure

Quels sont les challenges des partenariats ? Comment y faire face ? Quels sont les facteurs déterminants de la réussite ou de l'échec des partenariats ? L'objectif de cette publication est de répondre à ces questions en ce qui concerne la mise en oeuvre de partenariats dans la perspective des leçons tirées de l'expérience des ADD.

Au chapitre 2, les partenariats sont examinés en tant qu'expression d'une large évolution des anciens aux nouveaux modèles de gouvernance mondiale. Le chapitre se termine par une description des trois challenges majeurs du processus de mise en oeuvre de partenariat. Les chapitres 3 et 4 exposent les idées conductrices des ADD et présentent un aperçu des leçons tirées de l'expérience des ADD. Ceci ouvre la voie à la formulation de facteurs critiques de succès des partenariats SMDD au chapitre 5.

⁵ Évaluation des Accords de Développement Durable. – Rapport de l'Étude Nationale Néerlandaise. ITAD, novembre 2000 ; page 8.

2. Partenariats entre ancienne et nouvelle gouvernance

2.1 Introduction

Après le SMDD, on peut affirmer que l'action intergouvernementale n'est plus la seule stratégie de promotion du développement durable. Les partenariats sont une autre stratégie, complémentaire, basée sur une coopération bénévole, décentralisée et autogérée de multiples intéressés. Les partenariats ne remplacent ni n'améliorent ou concurrencent les gouvernances traditionnelles mais ouvrent un nouveau cadre d'opportunités visant à optimiser la mise en oeuvre de l'agenda de la durabilité. Le concept du partenariat est un aspect d'une vaste quête de nouveaux modèles de gouvernance mondiale. Pour quelle raison doit-on accorder à cette quête le bénéfice du doute ? Quels sont les challenges à affronter afin de limiter ce doute ?

2.2 Les difficultés de la gouvernance traditionnelle

Pendant de nombreuses décennies, les gouvernements et les institutions internationales ont dominé les politiques nationales et internationales. Ces modèles de gouvernance traditionnelle se heurtent à trois difficultés :

- Tout d'abord, elles ne sont pas (suffisamment) en mesure de faire face aux problèmes urgents exigeant des solutions immédiates, et se caractérisent au contraire par un phénomène de délai. Bien que le partage des charges et le leadership soient d'une importance décisive, dans beaucoup de négociations internationales, c'est le contraire qui a lieu et les attaques retardent l'adoption et la mise en oeuvre de politiques efficaces. La gouvernance traditionnelle est en effet souvent marquée par le conflit, les divergences d'opinion et les confrontations entre les gouvernements (opposition Nord-Sud), ce qui retarde le processus du développement durable au lieu de le favoriser.
- En second lieu, les modèles de gouvernance traditionnelle ne sont pas des mieux placés pour prendre des mesures radicales souvent nécessaires, parce qu'ils se caractérisent par un mécanisme implicite qui les pousse automatiquement à trouver le plus petit commun dénominateur. Ceci signifie que dans les négociations internationales, les gouvernements qui demandent le moins obligent les autres à réduire leurs exigences de même puisque la prise de décision se base sur le consensus.

Ces difficultés se reflètent dans le manque de progression de la mise en oeuvre du développement durable mondial. La publication de « Notre futur commun » avait inscrit la question sur l'agenda politique dès 1987, créant un sentiment d'urgence.

Par la suite, la CNUED de 1992 à Rio de Janeiro fut régie par de fortes intentions formulées dans l'Agenda 21 et l'adoption d'un ensemble de nouvelles conventions telles que la Convention cadre sur les changements climatiques. Cependant, la CNUED se révéla faible en ce qui concerne la mise en oeuvre. Le sentiment général est que trop peu a été accompli, trop tard. Plus de dix ans après Rio, le monde est devenu moins « durable » et le temps qu'il reste pour résoudre les problèmes s'est raccourci. Selon l'Institut de la veille mondiale, « en fonction du degré de misère et d'appauvrissement biologique que nous serons disposés à accepter, il ne nous reste plus qu'une ou peut-être deux générations pour nous réinventer nous-mêmes. Une fraction d'un instant. »⁶

- La troisième difficulté quant à la gouvernance traditionnelle concerne la mondialisation. Dans le monde d'aujourd'hui, la puissance économique des multinationales s'est énormément accrue tout comme leur influence sur l'état de l'environnement planétaire, et sur la vie des générations présentes et à venir. Les restrictions de temps et d'espace disparaissent progressivement et dans le sillage de ce développement, les ONG collaborant en coalitions, réseaux et alliances internationales, soulignent les conséquences néfastes de la mondialisation et font appel à la responsabilité des entreprises. « Ceux qui tuent (la Terre) ont un nom et une adresse, » a écrit Naomi Klein⁷. Le message est clair. L'image des grandes entreprises peut être dégradée par les consommateurs et les campagnes des ONG, et le danger de la diminution des ventes les oblige à une attitude plus responsable envers les retombées sociales ou écologiques néfastes. Le paradoxe qui en découle peut être résumé comme suit : Alors que les entreprises ont réussi à créer un marché libre mondial, elles se rendent simultanément moins libres et plus vulnérables. Ceci est dû au fait que les entreprises ne garantissent plus leur droit d'opérer par le seul respect des lois nationales et internationales mais doivent en outre s'efforcer d'obtenir le soutien du grand public. Ceci n'est qu'une des façons par lesquelles la mondialisation érode le rôle régulateur dominant des états souverains. La gouvernance n'est plus le seul apanage des gouvernements et des organisations internationales mais est devenue une activité des entreprises et de la société civile.

Suite à ces changements, de nouvelles sortes de gouvernance commencent à se développer du fait de l'émergence d'une nouvelle sorte d'interaction entre gouvernements, entreprises et société civile. Ces dialogues multi-intéressés dépassent les frontières de la gouvernance traditionnelle autant pour la forme que le contenu et les résultats. Ils connaissent des instruments variés tels que codes de conduite, dispositifs de responsabilisation et, bien sûr, partenariats.

⁶ Institut de la veille mondiale ; Rapport 2003 sur l'état du monde ; page 5.

⁷ Naomi Klein ; No Logo. Londres 2001 ; page 325.

Différences entre gouvernance « traditionnelle » et « nouvelle » :

Gouvernance traditionnelle

Formellement légale
Hiérarchie étatique centralisée
Engagements formels
Centraliste
Processus décisionnel lent
Règles bureaucratiques
Évitement des risques
Orientée consensus
Uniformité

Nouvelle gouvernance

Informelle et flexible
Réseaux multi-secteurs
Engagements de plein gré
Orientée *autonomisation*
Prises de décisions rapides
Moins de bureaucratie, moins de règles
Disposée à prendre des risques
Orientée solutions
Diversité

2.3 Un chemin difficile et un chemin facile vers le développement durable

Nous sommes convaincus de l'existence de deux trajets vers le développement durable, une voie difficile et une voie facile. Ces voies co-existent et s'influencent mutuellement.

Alors que la voie difficile se caractérise par les confrontations traditionnelles (entre États, entre entreprises et ONG), la voie facile, elle, se base sur de nouveaux types de coopérations. Alors que la voie difficile mène en définitive aux législations et engagements formels, la voie facile crée des types de lois et réglementations civiles faciles. Alors que la voie difficile démontre comment le commerce habituel, les politiques habituelles et les protestations habituelles des ONG retardent la mise en oeuvre de l'agenda de la durabilité, la voie facile reconnaît la coopération entre pays riches et pays pauvres, entre parties publiques, privées et civiles, comme indispensable dans un monde fait d'interdépendance. Bien que chacune des catégories d'acteurs connaisse ses responsabilités, leurs actions jointes peuvent mener à des solutions et percées qu'aucune d'elles ne pourraient réaliser seules. Les ONG par exemple ont été les instruments qui ont aidé des entreprises à marcher vers un nouveau futur offrant de nouvelles opportunités de marché. Les marchés de bois durable, de coton et alimentation biologique ont été créés à l'initiative d'ONG.

Une question intéressante est de savoir en quelle mesure la distinction entre la voie difficile et la voie facile vers le développement durable se confond avec la distinction entre les retardataires et les pionniers, entre les suiveurs et les initiateurs. Cette distinction existe dans tout processus de renouvellement.

Sur la voie facile du développement durable, la confrontation fait place à la coopération et la distinction traditionnelle entre entreprises, gouvernements et ONG devient moins rigide, plus fluide. Ceci implique que ces acteurs descendent de scène pour se préparer à voir les choses sous un autre angle et à sortir de leur positions traditionnelles. Les premiers à faire le geste peuvent

être qualifiés de pionniers ou de précurseurs. Ceux qui résistent à une telle évolution peuvent être vus comme retardataires.

Examinés sous cet angle, les partenariats sont l'expression d'une évolution dans laquelle le processus de développement durable se transforme, du combat entre entreprises, ONG et gouvernements qu'il était, en un combat entre pionniers et retardataires. Les distinctions entre les pionniers et les retardataires se retrouvent tout au long des catégories des acteurs traditionnels, comme certaines entreprises qui peuvent être parmi les pionniers (par exemple Body Shop) et d'autres parmi les retardataires (par exemple Exxon). Les ONG, malgré leur réputation novatrice, peuvent parfois se montrer conservatrices et résister aux changements.

2.4 Les challenges du partenariat

Au cours du processus préparatoire du SMDD, les gouvernements ont défini les partenariats SMDD en tant que « (...) engagements spécifiques de partenaires variés dans le but de contribuer et de renforcer la mise en oeuvre des résultats des négociations intergouvernementales du SMDD, et d'aider à la mise en oeuvre de l'Agenda 21 et des Objectifs du millénaire pour le développement. » Cette définition a été critiquée comme étant trop vague et comme reflétant une politique du « anything goes ».

Les lignes de conduites formulées – mais non officiellement adoptées – dans le processus du SMDD (voir encadré) se heurtent au même problème. Elles sont de nature très générale et ne permettent pas de faire la distinction entre les bonnes et les mauvaises pratiques. Elles représentent plutôt des caractéristiques générales et non des instruments du processus de mise en oeuvre des partenariats.⁸ Si l'on reprend la liste CDDNU des partenariats SMDD officiellement enregistrés, on peut en effet trouver un mélange de mûr et de pas mûr. En outre, un certain nombre de partenariats sont loin d'être nouveaux et d'autres semblent être des boîtes vides dépourvues de financement.

Il est difficile de comprendre comment des lignes de conduite officielles peuvent guider la mise en oeuvre des partenariats. Pour développer de meilleures lignes de conduite qui renforceraient le caractère innovant des partenariats, il faut faire face à trois challenges :

- *Intégration extérieure :*

Il a été souligné que les partenariats ne remplacent pas mais complètent les engagements impératifs entre les gouvernements. Ceci offre des opportunités de formulation d'ambition qui vont au-delà des engagements internationaux.

⁸ Lors Réunion de Haut Niveau de la 11ème session de la Commission pour le Développement Durable (28-30 Avril 2003), les lignes de conduite « ont été approuvées globalement mais la Commission se réserve la possibilité de définir leurs paramètres d'action. » (dans : Résumé du président Réunion de Haut Niveau de la CDD-11).

Lignes de conduite du partenariat SMDD « officiel » :

- *Caractère bénévole/respect des principes et valeurs fondamentales* : Cette ligne de conduite permet une distinction entre les partenariats et les engagements impératifs entre gouvernements. Elle stipule que les partenariats doivent être basés sur le respect mutuel et le partage des responsabilités par les partenaires impliqués. Ils doivent également tenir compte des principes de la Déclaration de Rio et des valeurs exprimées dans la Déclaration du Millénaire.
- *Le lien avec les objectifs mondialement acceptés* : L'intention derrière cette ligne de conduite est de souligner que les partenariats ne remplacent pas mais complètent les engagements pris par les gouvernements. Dans la langue de l'ONU, les premiers sont dénommés partenariats de type 2 et les seconds résultats de type 1. L'idée est que les partenariats doivent contribuer à traduire en action les engagements politiques (Agenda 21 et les Objectifs du millénaire pour le développement).
- *Une approche intégrée du développement durable* : L'intégration des dimensions sociale, économique et environnementale est un facteur clé du développement durable. Dans beaucoup de cas, une des dimensions domine, soit sociale soit économique. Il est important de considérer l'intégration des dialogues politiques entre parties prenantes.
- *Approche multi-intéressés* : Les partenariats doivent suivre une approche multi-intéressés et impliquer de préférence un éventail d'acteurs important dans un certain domaine d'action. Tous les partenaires doivent être impliqués au développement de leur propre partenariat dès la phase précoce afin que l'approche soit véritablement participative.
- *Transparence et responsabilisation* : Les partenariats doivent être créés et mis en œuvre dans un esprit d'ouverture, de transparence et de bonne foi afin que la prise en charge du processus de participation et de ses résultats soit partagée entre tous les partenaires également responsables.

Ils doivent convenir de dispositifs de monitoring, évaluer leurs résultats en fonction des objectifs, faire le point et rédiger des comptes rendus de façon régulière (self-reporting). Ces comptes rendus doivent être accessibles au public.

- *Résultats tangibles* : Chaque partenariat doit définir ses objectifs et prestations. Les partenariats doivent avoir des objectifs clairs et définir des résultats mesurables dans des temps délimités. Ils doivent s'engager explicitement dans leur rôle pour atteindre les objectifs des partenariats.
- *Mécanismes de financement* : Les sources de financement disponibles ou prévues doivent être identifiées. (Une analyse empirique des partenariats montre que « pour la plupart des partenariats les financements ne sont pas confirmés (...) » et que « la plupart des financements disponibles proviennent des budgets de programmes courants d'organisations internationales. »)

- *Partenariats à valeur ajoutée/nouvelle* : Dans l'idéal, les partenariats de développement durable devraient être nouveaux, c'est-à-dire créés dans le cadre du processus SMDD. Dans le cas de partenariats en cours, il doit y avoir une valeur ajoutée nette de ces partenariats dans le contexte du SMDD. (par exemple l'implication de plus de partenaires, la reprise ou l'extension d'une initiative à une autre région géographique, l'augmentation des ressources financières, etc.)
- *Participation locale et impact international* : Alors que la participation active des communautés locales dans la conception et la mise en oeuvre des partenariats est fortement encouragée (approche par le bas), les partenariats doivent simultanément viser à un impact international. Ceci signifie que leur impact doit s'étendre hors du niveau national (mondial, régional et/ou subrégional).
- *Processus de suivi* : La ligne de conduite stipule que les partenariats doivent tenir la Commission pour le Développement Durable (CDD) informée de leurs activités et progrès dans la poursuite de leurs objectifs. La CDD doit faire office de focalisation du suivi des partenariats qui soutiennent le développement durable.

Le caractère complémentaire des partenariats a deux implications. La première est que les partenariats ne doivent pas être mis en place de façon isolée comme des projets autonomes. Ceci implique que le monitoring et le rapportage sont essentiels. La seconde est qu'on a besoin de mécanismes pour faciliter les moyens par lesquels les partenariats peuvent se compléter mutuellement et pour garantir qu'ils restent attachés à l'agenda (inter)gouvernemental. Dans le meilleur des scénarios, les partenariats devraient fonctionner comme des tremplins graduels vers les engagements impératifs.

- *Structure interne* :
Le second challenge concerne la structure interne des partenariats. Des règles de base sont indispensables à la création d'un « environnement habilitant » pour les partenariats. Quelques une des questions à résoudre dans ce contexte sont : comment agir face aux différences de pouvoir entre les différents intéressés ; comment améliorer la transparence et la responsabilisation ? Quelles sont les règles nécessaires afin de favoriser la confiance mutuelle, l'apprentissage mutuel et l'efficacité des partenariats ?
- *Monitoring, évaluation et apprentissage* :
Monitoring, évaluation et apprentissage peuvent être de puissants instruments dans le processus des partenariats. Ceci est de la plus haute importance parce que les partenariats se doivent d'être innovants. Dans un processus d'innovation, tout le monde part en quelque sorte de zéro, et il est essentiel de se forger une expérience et de trouver des dispositifs efficaces. De plus, les partenariats devraient dans l'idéal pénétrer l'agenda intergouvernemental (voir intégration extérieure), mais ceci dépendra de l'apport de preuves évidentes de leur efficacité. Autrement dit, des lignes de conduite sont indispensables pour gérer le monitoring, l'évaluation et l'apprentissage.

3. Réciprocité, égalité et participation dans les partenariats

3.1 Introduction

La Déclaration de Rio adoptée en 1992 à la CNUED appelait à « un nouveau partenariat mondial équitable basé sur la création de nouvelles formes de coopération entre États, grandes organisations sociales et individus. » Suite à cette conférence, le Bénin, le Bhoutan, le Costa Rica et les Pays-Bas ont signé et mis en œuvre les ADD qui traduisaient en action l'appel de la CNUED. Les ADD sont basés sur la réciprocité, l'égalité et la participation sociale. Les leçons qu'ils nous ont données sont pertinentes pour le processus de partenariat.

Les ADD sont des traités bilatéraux officiels entre gouvernements. Ceci implique qu'ils ont un caractère impératif plutôt que bénévole. Cependant, le texte des traités ne prescrit en rien ce qu'il faut faire et encore moins comment. Il offre un cadre général d'action. Le motif sous-jacent a été la conviction du gouvernement néerlandais que pour promouvoir efficacement le développement durable, les gouvernements doivent reculer d'un pas pour faire place à la société civile dans son ensemble. Ceci exprime le désir de prendre la participation sociale au sérieux mais l'inconvénient de cette optique s'est également révélé au cours des années. La caractère ouvert de la formulation des ADD a fait surgir tout un éventail d'attentes et d'interprétations et a parfois dérouté le processus de mise en œuvre. Gérer ces différentes attentes s'est révélé être une tâche cruciale. Ceci vaut également sans aucun doute pour les partenariats SMDD, parce qu'ils rassemblent différents intéressés d'origines différentes.

Les intentions de base des ADD sont formulées à l'Article 1, paragraphe 1 du texte des accords, qui introduit trois principes conducteurs :

« Les deux Gouvernements conviennent d'établir entre leurs pays respectifs une coopération de longue durée basée sur l'égalité et la réciprocité ainsi que sur la concertation et l'assistance mutuelle, en vue de promouvoir efficacement un développement durable sous tous ses aspects, avec la participation de tous les groupes sociaux concernés. »

Ces concepts expriment l'ambition d'établir de nouveaux schémas de relations entre les pays développés et les pays en voie de développement afin de promouvoir le développement durable mondial. Le présent chapitre examine les antécédents.

3.2 Partenariats entre aide au développement et développement durable

En tant que tels, les ADD étaient l'expression d'une nouvelle perspective qui émergea pendant la préparation de la CNUED, et le mot réciprocité est sans aucun doute le terme le plus éloquent de la formulation des accords, illustrant la conviction de l'époque que la coopération au développement devait être organisée différemment.

La réciprocité n'a pas été discutée très largement dans le cadre des partenariats SMDD. Ceci peut être le signe que les partenariats sont largement considérés comme un moyen d'améliorer et de renouveler la tradition de la coopération au développement. Les partenariats sont-ils donc une nouvelle couche de bitume sur la voie à sens unique du donneur au receveur ? Quand bien même il en serait ainsi, l'idée de réciprocité vaut la peine d'être examinée de près. L'absence de toute notion de réciprocité ou mutualité crée un risque et « peut être une raison de l'échec largement répandu des stipulations motivées par les donateurs. Les soi-disant partenariats du système d'aide officiel basé sur la non-réciprocité se sont révélés vides et inefficaces. »⁹

Nous devons pourtant nous demander s'il est juste de considérer les partenariats comme des améliorations au sein du paradigme de la coopération au développement. Ceci impliquerait que le développement durable mondial revient à combattre la pauvreté d'une façon « durable ». Ceci n'est évidemment pas le cas parce que le développement durable aborde également la question de l'énorme empreinte écologique laissée par les pays industrialisés, ou du moins est censé l'aborder. Ainsi, alors que la coopération au développement tente seulement de « relever le fond », le développement durable mondial y associe encore des stratégies visant à « rabaisser le sommet ».

Le développement peut être considéré comme une piste de course sans ligne d'arrivée sur laquelle les pays à PNB élevé jouent le rôle de modèle pour ceux ayant un PNB faible. D'un autre côté, le développement durable est basé sur la reconnaissance des limites écologiques qui sont difficiles à chiffrer avec exactitude mais n'en sont pas moins bien réelles. Dans ce cas, les pays industrialisés deviennent des modèles d'échec parce que le mode de vie du seul quart riche de la population mondiale vivant dans ces pays ne peut pas être copié pour servir les besoins de l'ensemble de la population mondiale. Si par exemple la moyenne actuelle d'émission de CO₂ par tête dans ces pays industrialisés était extrapolée à chaque pays du monde, nous aurions besoin de cinq planètes Terre et nous n'en avons qu'une. En conséquence, le problème de la répartition revêt automatiquement un rôle central dans le développement durable et « la justice concernera plutôt le changement du mode de vie des

⁹ Évaluation des Accords de Développement Durable. – Rapport de l'Étude Nationale Néerlandaise. ITAD Ltd, novembre 2000, page 12.

riches que le changement de celui des pauvres. »¹⁰ Ceci n'est pas nouveau : Lorsque l'Inde devint indépendante plus de cinquante ans auparavant, un journaliste anglais demanda au Mahatma Gandhi si l'Inde s'efforcera d'atteindre le même niveau de prospérité que son ancien colonisateur. « De combien de Terres aurons-nous besoin, pensez-vous ? » répondit Gandhi.

La réciprocité apparaît donc comme une anomalie dans la tradition de la coopération au développement, cette coopération au développement étant essentiellement une voie à sens unique du donneur au receveur. Le développement durable ne peut être une réussite sans réciprocité parce que le problème de la répartition est au cœur de la durabilité mondiale. Le développement durable détermine la nécessité de construire une voie à double sens permettant l'apprentissage mutuel et les obligations mutuelles concernant l'espace environnemental mondial.

En 1996, les représentants des gouvernements, des ONG et des communautés scientifiques et commerciales du Costa Rica, du Bhoutan, du Bénin et des Pays-Bas se sont réunis pour examiner le concept de réciprocité et la façon dont il devrait être appliqué à la coopération internationale.

Le résultat de ces débats a été consigné dans ce qu'on appelle la Déclaration de Rimpung¹¹, qui affirme entre autres :

« Le principe de réciprocité atteste que (les parties prenantes d'un partenariat)¹² peuvent contribuer à leur processus mutuel de développement contrairement à la notion traditionnelle de relation donneur-receveur. Ceci signifie que la coopération au développement durable est un processus à double sens, impliquant des droits, obligations et engagements réciproques des (intéressés)¹² respectifs, reconnaissant pour chacun des intérêts, besoins, aspirations et positions de départ différents. Les parties reconnaissent que la réciprocité est, entre autres, caractérisée par la confiance, le respect mutuel, un dialogue ouvert, un engagement à long terme, la patience, la flexibilité et des relations complémentaires. »

« Durabilité et réciprocité sont des processus de long terme. Pour cette raison, chaque pas en avant, le plus modeste soit-il, doit être accueilli comme un progrès. La pratique de l'égalité et de la réciprocité entre (les intéressés du Nord et du Sud) est un défi à ne pas sous-estimer ; il ne s'agit de rien de moins que de changer l'équation dans la relation entre les deux et d'apprendre les uns des autres. Des objectifs d'une telle portée ne sauraient être atteints dans l'immédiat. »

¹⁰ W. Sachs ; Development – montée et déclin d'un idéal. Wuppertal Papers Number 108 ; août 2000, page 25.

¹¹ Ministère du Plan – Gouvernement Royal du Bhoutan et la fondation Ecooperation ; Déclaration de Rimpung sur la réciprocité pour le développement durable. 30 octobre – 3 novembre 1995.

¹² Le texte original parle de pays au lieu d'intéressés.

3.3 Réciprocité

La réciprocité est plutôt un principe abstrait qui appelle facilement toute une gamme d'attentes variées. Des interprétations fortes & faibles, orientées contenu & orientées processus, et générales & spécifiques peuvent y être données. Dans le but de gérer de telles différences d'attentes et pour développer un entendement commun, il est essentiel de faire de la réciprocité un instrument concret. La réciprocité peut être interprétée d'au moins trois façons :

- *Apprendre les uns des autres (interprétation faible) :*
L'échange de programmes pour promouvoir l'apprentissage mutuel et le partage d'informations entre les intéressés des différents pays, sont des expressions relativement simples de la réciprocité.
- *Conseil réciproque (interprétation forte) :*
Une contribution formelle ou informelle à la discussion politique de l'autre peut être considérée comme une sorte de réciprocité plus sophistiquée. Par exemple, dans le contexte de l'ADD, le ministère néerlandais de l'environnement a demandé au Bénin de le conseiller sur une note gouvernementale concernant la gestion de la Waddenzee, la principale zone humide des Pays-Bas.
- *Des contrats signés déterminant des obligations mutuelles (interprétation la plus forte) :*
Dans une forte interprétation de la réciprocité, les pays seraient disposés à accepter les obligations politiques réciproques, ou à développer des mécanismes financiers reliés à leur impact sur l'environnement.

Une évaluation des projets néerlandais de développement durable conclut : « La plupart des projets (...) sont centrés sur la fourniture de biens, de services ou de capacités à l'intention des bénéficiaires de pays en voie de développement. Les initiateurs néerlandais montrent une forte motivation missionnaire à atteindre les objectifs du projet et obtenir des résultats. D'une manière générale, ils sont moins intéressés par la mise en place d'une relation réciproque qui apporterait véritablement des bénéfices mutuels, par exemple, les Pays-Bas bénéficiant d'apprentissage venant de leurs pays ou organisations partenaires. Dans la relation entre les partis politiques, les gouvernements et ONG dans les pays participants, on ne trouvait qu'une disposition très limitée des Pays-Bas à accepter le fait que les Néerlandais pourraient retirer quelque avantage de la relation. »¹³

¹³ Ministère du Logement, Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Pays-Bas ; Multiplication des projets réussis : recommandations pour une fructueuse reproduction des projets de développement durable. ERM Nederland BV ; avril 2002. page 12.

Si les partenariats ne sont pas basés sur la réciprocité, il faudra tenir compte des aspects suivants :

- Si la réciprocité doit évoluer vers quelque chose de plus profond que le seul échange d'informations, le choix des pays et des parties prenantes devient plus important et une analyse préliminaire de l'interface entre les pays et intéressés, en termes de partage de problèmes, d'intérêts et de responsabilités ou d'aspects communs, devient alors plus urgente. En d'autres termes, l'identification des interfaces en différents partenaires de différents pays est un point de départ intéressant vers la découverte de terrains d'entente et d'opportunités d'apprentissage.
- La réciprocité commence avec la volonté d'apprendre des autres, ainsi que du respect et de la confiance mutuels. En ce sens, la réciprocité se réfère à l'attitude des parties prenantes. Des deux côtés, il sera nécessaire de s'adapter et de remplir de nouveaux rôles. Dans le cas des ADD, le Costa Rica, le Bénin et le Bhoutan ont été invités à s'exprimer de façon critique sur le développement durable aux Pays-Bas, chose qu'ils étaient loin d'avoir coutume de faire. De même, les Pays-Bas ne sont pas habitués à recevoir des observations de ce genre.
- La réciprocité nécessite des financements spécifiques. Ce point ne doit pas être sous-estimé. Si les partenariats sont basés sur la réciprocité, dans le but de découvrir pour les pays et organisations une nouvelle voie leur permettant de mieux s'attaquer à leurs problèmes communs de développement non durable, ces partenariats représentent une nouvelle perspective. Il est rare que les nouvelles perspectives s'adaptent bien aux « cadres » organisationnels existants. Autrement dit, les partenariats ne doivent pas être gérés de la même façon que les programmes de coopération, parce que ceci créera certainement un déséquilibre et une incapacité de traiter les problèmes de durabilité dans le pays donateur. Un problème de financement peut rapidement émerger.

3.4 Égalité

Les principes directeurs du SMDD soulignent la nécessité d'égalité entre partenaires. Dans son rapport sur le suivi du SMDD, le Secrétaire Général de l'ONU expose l'approche partenariat comme un « désir de sortir du cadre défini par le donateur pour en créer un dans lequel ceux bénéficiant d'un projet et autres intéressés puissent collaborer sur un pied d'égalité (...). »¹⁴ Dans la pratique, tous les partenariats devront pourtant faire face à des asymétries de pouvoir, et neutraliser ces asymétries demande une attention spéciale.

¹⁴ Conseil Économique et Social de l'ONU ; Suivi du Sommet Mondial pour le Développement Durable et le rôle futur de la Commission pour le développement durable : le trajet de la mise en oeuvre. Rapport du Secrétaire Général ; février 2003 page 25.

Imaginons un instant une société multimilliardaire et les représentants locaux d'une communauté en Afrique, réunis autour de la table du partenariat et débattant de solutions pour l'énergie rurale ou l'assainissement des eaux. Que se passerait-il ? Quel agenda suivrait-on ? La partie fournissant les fonds dominerait-elle le processus décisionnel ou prêterait-elle une oreille attentive aux besoins des autres, acceptant une décision commune où tous les partenaires bénéficieraient d'un droit de parole équitable ?

Pour collaborer sur un pied d'égalité, on a besoin d'instruments et de stratégies. Les procédures visant à plus d'égalité dans les décisions sont particulièrement importantes parce qu'une relation entre un donateur possédant des fonds et un receveur n'en possédant pas est une relation inégale par définition. L'histoire des ADD a confirmé ce fait dans nombre de cas, comme par exemple lorsque le gouvernement néerlandais – parfois poussé par le parlement – prenait des décisions unilatérales. D'un autre côté, l'expérience acquise des ADD a également démontré qu'il est possible de neutraliser une inégalité financière de plusieurs façons, par exemple dans la procédure décisionnelle des projets.

L'égalité se retrouve aussi dans la formulation des objectifs, le planning des activités, l'organisation du partenariat et tous les aspects quotidiens habituels des partenariats. L'égalité des votes en tant que valeur implicite ou aspiration, doit se refléter dans la gestion des partenariats. Elle implique que les parties prenantes les plus puissantes ne déterminent pas ce que doit être le partenariat et que les parties prenantes les plus faibles bénéficient d'un droit de parole égalitaire dans la formulation des objectifs et des activités du partenariat.

En ce sens, l'égalité, tout comme la réciprocité, réfère à l'attitude des participants considérant les autres comme partenaires égaux, maintenant la confiance et le respect mutuel, disposés à écouter les autres et à encourager la diversité des points de vue. En d'autres termes, l'égalité représente une valeur de psychologie du partenariat.

Dans un sens pratique, mais pertinent sur le plan psychologique, l'égalité peut se traduire par la décision d'organiser les dialogues politiques non seulement dans les pays en voie de développement, mais également dans les pays développés. Ceci permet aux parties prenantes de se familiariser avec la situation des autres. Apprendre à se connaître les uns les autres est une condition préalable à l'apprentissage mutuel.

3.5 Participation sociale

La participation des différents intéressés est la pierre angulaire des partenariats. La participation est souvent définie comme « l'implication au processus décisionnel des personnes concernées par les résultats de la décision »¹⁵ et apparaît comme moins controversée que la réciprocité et l'égalité.

Malgré tout, la participation sociale étant en soi un concept général, elle peut recouvrir différents points de vue et des interprétations autant fortes que faibles. On trouve par exemple une différence entre la participation en tant que consultation et la participation en tant qu'implication au processus décisionnel. La participation peut se rapporter au nombre et à la diversité des intéressés impliqués dans un partenariat, par ex. si le partenariat est exclusif ou inclusif, mais elle peut aussi se rapporter à la capacité des intéressés à exercer un contrôle sur l'agenda et les actions du partenariat. Outre les interprétations fortes et faibles, la participation sociale comprend également plusieurs niveaux allant du niveau international d'une organisation de l'ONU ou d'une multinationale impliquée dans un partenariat jusqu'aux intéressés nationaux et aux communautés locales. L'association d'interprétations multiples au sein de niveaux multiples explique pourquoi la participation sociale n'est pas chose aisée et pourquoi il y a souvent un fossé entre la rhétorique et la réalité. Si les partenariats adoptent le principe de participation sociale, la principale question sera : Que doit-on faire pour garantir la participation sociale dans la façon dont fonctionnent les partenariats ?

Dans le contexte des ADD, « la participation est comprise comme signifiant l'implication d'une pluralité d'institutions (communauté, local, national, gouvernement, secteur ONG et secteur commercial) dans la formulation des stratégies, le planning et l'exécution des activités. »¹⁶ La participation sociale a sans doute été l'élément le plus positif des ADD, en particulier au Costa Rica, mais aussi au Bénin et au Bhoutan, où les ADD ont renforcé l'implication de la société civile au processus de développement durable. La représentation des ONG dans le processus décisionnel des projets ADD a eu un impact sur l'organisation nationale des ONG. Simultanément, à des moments décisifs, le gouvernement néerlandais, en tant que donateur, récusait les participants tout comme les gouvernements du Bénin, Bhoutan et Costa Rica.

¹⁶ Évaluation des Accords de Développement Durable – Rapport de l'Étude Nationale Néerlandaise. ITAD Ltd, novembre 2000, page 10.

4. Des leçons ADD aux partenariats SMDD

4.1 Introduction

L'expérience et l'impact des ADD sont différents dans chacun des quatre pays participants. Il est difficile de donner une image générale et ce que vous y voyez dépend en partie de votre point de vue. Les succès côtoient les échecs. La plupart des éléments sont difficilement mesurables et sont aisément contestés ou exagérés. Il est vrai que les ADD ont produit des effets aussi attendus qu'inattendus, et aussi désirables qu'indésirables.

En tant qu'expérimentation pour l'établissement de nouveaux schémas entre les pays du Nord et du Sud, les ADD ont par dessus tout produit une courbe d'apprentissage qui, si on la saisit et la partage, peut apporter une nouvelle dimension à la coopération au développement. Pour cette raison il est intéressant de se demander quelles leçons les nouveaux partenariats SMDD peuvent tirer du processus de mise en œuvre des ADD.

Effets de l'expérimentation ADD	Effets souhaités	Effets non désirés
Effets attendus	*	**
Effets inattendus	**	***

(*) indique un niveau d'apprentissage potentiel.

4.2 Les leçons ADD quant à l'intégration extérieure

- *Lorsque vous souhaitez découvrir de nouveaux pays, vous ne pouvez pas utiliser de vieilles cartes*

Tout comme les partenariats, les ADD peuvent être considérés comme une méthode potentielle d'innovation en matière de coopération internationale qui explore les possibilités d'une nouvelle gouvernance mondiale pouvant promouvoir le développement durable. Une telle approche exige de nouvelles règles qui soutiennent le changement dans les visions à adopter. Le rôle d'une nouvelle coalition directrice avec suffisamment de masse critique est crucial en la matière. Les changements ont besoin de leadership !

Les ADD étaient enracinés dans le paradigme du développement durable. Ils n'étaient pas un moyen de se positionner en opposition à l'ODA, mais de le contourner.

L'évaluation de l'ITAD conclut¹⁷ : « Bien que l'idée soit née au sein de la coopération au développement, les ADD n'ont pas été conçus comme une alternative à la coopération au développement. Leur but était de forger de nouvelles relations entre les nations. L'expérimentation n'avait pas pour objet de rendre la coopération au développement plus efficace, mais visait à découvrir pour les pays une nouvelle voie leur permettant de mieux s'attaquer à leurs problèmes communs de développement non durable. » Leur force première a été de sortir des cadres. Cette stratégie d'évitement plutôt que d'attaque était la bonne stratégie, mais elle s'est aussi révélée difficile à réaliser.

Sans aucun doute, la plus importante leçon tirée des ADD est que la seule intention de sortir de la routine et de définir un nouveau terrain de jeu n'offre aucune garantie de succès à la mise en oeuvre au concret. Les ADD ont en particulier souffert de l'application des anciennes règles à une nouvelle approche. En conséquence, au lieu de construire de nouveaux schémas de relations entre les parties prenantes afin de promouvoir le développement durable, les ADD ont progressivement été canalisés par les anciens paradigmes de la coopération au développement.

- Le ministère néerlandais ODA (responsable politiquement et financièrement) et Ecooperation, l'organisation néerlandaise d'exécution des ADD, ont été placés dans une juxtaposition insoutenable. Les fonctionnaires ODA, de façon très significative, ont accusé Ecooperation de manque de professionnalisme, par exemple dans l'élaboration des procédures, des critères et de la « carte morale » de l'ODA. Les employés d'Ecooperation, de façon toute aussi significative, ont reproché au ministère de réfuter le mandat du Mécanisme National de promouvoir le développement durable aux Pays-Bas.

Les partenariats ont-ils à faire face à des risques similaires ? Bien que les gouvernements et les institutions internationales peuvent jouer un éventail de rôles positifs dans les partenariats – animateur, facilitateur, supporter, ou participant actif – ils peuvent également influencer les partenariats dans un sens négatif en imposant d'anciennes règles de financement, ou d'anciens mécanismes et procédures de contrôle. Le challenge consiste à éviter aux partenariats d'être considérés ou gérés comme des programmes de coopération au développement.

- *Pour organiser l'innovation, on doit aussi innover en organisation*
Il est rare que les nouvelles perspectives s'adaptent bien aux « cadres »

¹⁷ Évaluation des Accords de Développement Durable. – Rapport de l'Étude Nationale Néerlandaise. ITAD Ltd ; novembre 2000 ; page 8.

organisationnels existants. Ni les ADD, ni les partenariats SMDD peuvent s'attendre à trouver automatiquement un abri sûr auprès des institutions conventionnelles mais en même temps, elles reposent politiquement et financièrement sur ces institutions. Le résultat est qu'un développement durable innovateur nécessite de nouveaux arrangements institutionnels. Dans l'idéal, le développement durable devrait oeuvrer à sortir des ornières et s'efforcer d'abattre les barrières institutionnelles entre les secteurs publics, privés et civils ; entre les politiques nationales et étrangères, et entre les questions d'environnement et de développement. Porter attention à ces barrières et s'efforcer d'adapter les conventions institutionnelles aux ambitions des partenariats est tout aussi important que de s'efforcer à comprendre pourquoi les personnes et les institutions s'opposent aux tentatives de supprimer ces barrières.

- *Le financement exige une attention spécifique*

L'évaluation officielle des ADD conclut :

« Les problèmes qui se créent en essayant de mettre en place de nouvelles idées au moyen d'anciennes règles doivent être confrontés. Le problème le plus critique est celui du financement. Les ADD ont été gérés comme des programmes de coopération. Pourtant il s'agit bien d'un processus international de promotion des stratégies nationales de développement durable. »¹⁸. Une des erreurs clés « a été l'incapacité de faire correspondre les objectifs ADD aux nouvelles règles et procédures. En l'absence des nouveaux mécanismes, (le ministère néerlandais de la Coopération au Développement) a appliqué le cycle de gestion et de financement comme si les ADD n'étaient qu'un programme de développement comme un autre. »¹⁹

Dans le cas des ADD, 90% de la totalité du financement de projets néerlandais a été attribué aux projets ODA au Bénin, Bhoutan et Costa Rica et moins de 1% du financement de projets a été mis à disposition pour la promotion du développement durable au Pays-Bas. Ceci ne signifie pas que l'on doit critiquer le ministère néerlandais de la Coopération au Développement, mais cela souligne la nécessité de revoir le système de financement. Le manque de ressources additionnelles de financement s'est révélé être un obstacle à la réalisation d'un équilibre entre le soutien au développement durable au Bénin, Bhoutan et Costa Rica, et l'examen des questions de développement durable aux Pays-Bas tel que le prescrivaient les ADD. En conséquence, les ambitions telles que formulées dans le texte du traité devenaient utopiques. L'impact des ADD dans la promotion du développement durable aux Pays-Bas a été limité. L'évaluation dit : « Ceci est simplement dû à la taille très réduite des projets réalisés aux Pays-Bas comparée aux coûts et activités de développement. »²⁰

¹⁸ Évaluation des Accords de Développement Durable – Rapport final. ITAD Ltd, novembre 2000, page 10.

¹⁹ Idem.

²⁰ Évaluation des Accords de Développement Durable – Rapport de l'Étude Nationale Néerlandaise. ITAD Ltd, novembre 2000, page 50.

En observant les partenariats SMDD, un certain nombre de leçons peuvent être retenues :

- Si les partenariats visent réellement à une coopération sur un pied d'égalité, le challenge est de faire la distinction entre les partenaires qui mettent les ressources financières à disposition et les partenaires qui prennent les décisions en ce qui concerne l'attribution des fonds ;
 - Si les financements sont réservés à des projets spécifiques, le partenariat peut devoir s'investir pour trouver des ressources additionnelles nécessaires à ses besoins et objectifs ;
 - Si les partenariats visent à une coopération basée sur la réciprocité, la nécessité de diversifier les financements devient encore plus importante parce que dans une telle situation « relever le fond » et « rabaisser le sommet » doivent être associés.
- *Plus grande est l'intégration et plus fort est l'impact*
Les ADD nous enseignent également que l'influence et l'impact des partenariats établissent une corrélation avec le degré d'intégration dans un cadre politique (national ou international) plus large. Plus les liens sont nombreux, plus l'influence sera grande sur le comportement institutionnel des gouvernements.

Aux Pays-Bas, la relation entre les ADD et la politique de développement durable a été à peine établie et les ADD n'ont pas été en mesure d'influencer le comportement institutionnel du gouvernement néerlandais. En ce sens, l'intégration extérieure a largement échoué. Il est étonnant que dans un autre domaine politique – la coopération au développement – les ADD aient eu un impact aux Pays-Bas en ce sens qu'ils ont ouvert l'arène de la coopération internationale aux acteurs non conventionnels. Ceci a eu deux effets. Le premier est d'avoir permis à ces organisations d'adopter de nouveaux rôles et de s'adapter au processus de mondialisation. Le second a été de réduire l'isolation de la coopération au développement du reste du monde.

Au Bénin, Bhoutan et Costa Rica, les ADD jouent un rôle important ou coordonnent même les Stratégies Nationales de Développement Durable (SNDD). Au Costa Rica par exemple, l'organisme exécutif des ADD (Fundecooperacion) a été engagé par le gouvernement en tant que coordinateur des SNDD. Au Bhoutan, le Sustainable Development Secretariat (SDS) créé pour la mise en oeuvre de l'ADD gère un fonds de projet qui s'est révélé être particulièrement performant pour subvenir aux besoins des ONG, communautés et autres parties dans la mise en oeuvre de projets de petite échelle en régions rurales qui sont innovants et améliorent les revenus locaux avec la participation, la prise en charge et la durabilité de la communauté. Les ADD offrent l'opportunité de travailler directement avec les communautés dans la promotion du développement durable.

Les organismes responsables de la mise en oeuvre des ADD au Bénin, Bhoutan et Costa Rica ont dû traverser des processus d'institutionnalisation et de

renforcement de capacité parfois difficiles et longs. Pourtant, en fin de trajet, tous les trois sont devenus des acteurs clés dans un plus large domaine de politique nationale de développement durable qui va bien au-delà des cadres des ADD. On peut donc conclure que l'investissement en construction de capacité est tout bénéfique.

La danse des changements

Les théories sur les changements organisationnels affirment que la route de l'innovation réussie passe par des schémas plus ou moins fixes. Apparemment, on peut formuler des règles d'or pour créer des changements fondamentaux. John P. Kotter, parmi d'autres, a étudié le sujet et a défini des parcours de combattant cruciaux ainsi que les pièges que l'on peut rencontrer.²¹

Cadre pour l'analyse des partenariats en tant que processus de changement

Étapes	Pièges
1. établir un sentiment d'urgence	suffisance et arrogance
2. créer une coalition directrice	gouvernance institutionnelle faible
3. développer vision et stratégie	la bureaucratie dicte tant vision que stratégie
4. communiquer la vision	attitude défensive plutôt que persuasive
5. créer un large soutien	isolation au lieu de pénétration
6. obtenir des succès à court terme	concentration sur les frustrations internes
7. catalyser le changement	adaptation de la vision à la réalité au lieu de la réalité à la vision
8. ancrer les changements dans la culture	honorer la tradition

- *Les nouvelles méthodes et formes d'expression de la coopération internationale apportent quelque chose aux anciennes méthodes*

Les ADD ont exploré de nouvelles méthodes de coopération internationale dont quelques unes touchent aux problèmes d'intégration extérieure des partenariats. On peut citer en exemple :

- Préconcertations et déclarations conjointes :

Une expression spécifique de la coopération ADD se rapporte aux conférences des Nations Unies. Étant habitués à coopérer dans un cadre régional tel que l'Union Européenne ou G 77, les quatre pays ont gagné de l'expérience dans la définition, la présentation et la publication de déclarations conjointes, comme par exemple, à la Conférence des Parties de la Convention sur la Diversité Biologique. De telles déclarations sont un nouvel instrument capable de combler le gouffre entre les blocs négociateurs traditionnels du Nord et du Sud.

²¹ John P. Kotter ; *Leading Change*. École de Commerce de Harvard. Boston ; 1996. A noter également que Gary Hamel dans « *Leading the Revolution* » (2002) distingue des étapes largement similaires.

- Coopération Sud-Sud :
Le 31 août 2002, les gouvernements du Bénin, Bhoutan et Costa Rica signaient un Partenariat Stratégique pour la Coopération au Développement Durable (officiellement reconnu comme partenariat SMDD). Bien que chacun d'eux ait signé un ADD bilatéral avec le gouvernement néerlandais en 1994, ils décidèrent alors d'intensifier leur coopération commune. L'argument qui soutient cette coopération Sud-Sud est particulièrement fort : Ces trois pays ont beaucoup plus en commun entre eux qu'avec les Pays-Bas. Le Bhoutan et le Costa Rica, par exemple, sont tous deux connus comme des points chauds de la biodiversité et les deux jouissent d'une bonne réputation pour l'écotourisme. Cette coopération Sud-Sud apporte un nouvel élément.

- Observations sur la durabilité néerlandaise :
Les ADD ont apporté une expérience avec les journalistes et chercheurs du Sud examinant et commentant le développement durable néerlandais, autant dans un cadre formel que dans une perspective informelle. Le Bénin a par exemple été invité à participer à la Concertation trilatérale sur la Waddensee entre le Danemark, l'Allemagne et les Pays-Bas, et à commenter une note gouvernementale sur la Waddensee. Les ADD ont introduit une nouvelle façon de considérer la relation Nord-Sud aux Pays-Bas. Étant habitués à enseigner aux autres, un rôle souvent joué par les donateurs conventionnels, c'est un processus d'apprentissage mutuel qui a été introduit. La réciprocité offre donc un environnement propice à l'apprentissage interactif et ouvre la voie à de nouvelles façons de travailler. Aujourd'hui, il est plus facilement accepté que des experts venant de pays en voie de développement fassent des observations sur la durabilité néerlandaise, même si les Pays-Bas ont quelque difficulté à les accepter.

4.3 Les leçons ADD et les règles fondamentales

- *Associer un dialogue multi-intérêts aux activités de mise en oeuvre à la base*
Les ADD sont mis en oeuvre de deux façons qui se renforcent l'une et l'autre. Le dialogue multi-intérêts (en tant que concertation politique dans le cadre des ADD) et les projets.

Le dialogue politique conduit les parties prenantes de chacun des pays participants à :

- développer une entente commune,
- définir les priorités de la coopération et garantir qu'elles soient traduites en programmes à long terme et projets à court terme ;
- accompagner les progrès relatifs aux processus nationaux de développement durable en général et la mise en oeuvre par le biais des projets des ADD.

Les clés d'une mise en œuvre de projet réussie :

- séparer le financement du processus décisionnel d'attribution des financements ;
- veiller à ce que les projets et leurs résultats se renforcent mutuellement ;
- formuler des programmes pour guider l'avancement du projet ;
- définir les objectifs de projets à accomplir ;
- créer des petits succès qui s'inscrivent dans les perspectives à long terme ;
- construire la communication concernant les projets ;
- superviser les progrès ;
- évaluer les projets et en tirer les leçons utiles.

Les ADD distinguent trois types de projets :

- Les projets de mise en œuvre au Bénin, Bhoutan et Costa Rica, et financés par l'ODA néerlandaise.
Ils peuvent être dénommés projets ODA traditionnels, mais la sélection et les décisions concernant ces projets ainsi que leur gestion restent aux mains des organes de coordination de ces pays.
- Les projets visant au Développement Durable aux Pays-Bas.
Le processus décisionnel de ces projets étaient partiellement aux mains des Pays-Bas, partiellement aux mains des organes exécutifs des autres pays. A l'heure actuelle, le financement de ce type de projets n'est pas disponible.
- Les projets exécutés conjointement aux Pays-Bas et dans un ou plusieurs des pays partenaires visant au développement durable dans chacun des pays concernés. Les décisions sont prises conjointement par les organes exécutifs des quatre pays. Ces projets réciproques apportent quelque chose de nouveau aux projets ODA traditionnels.

Les clés d'un dialogue fructueux :

- réserver le temps nécessaire au planning ;
- être conscient des attentes et savoir les gérer ;
- établir les priorités ;
- étudier le processus d'engagement à long terme à un stade précoce ;
- rester réaliste et garantir les petits succès à un stade précoce du processus ;
- se concentrer sur la qualité des relations entre les partenaires et développer un sentiment de confiance réciproque ;
- attitude ouverte et transparente quant aux intérêts ;
- reconnaître les vraies différences, chacun doit faire un effort pour partager les perspectives, écouter et apprendre ;
- tenter d'accomplir en commun les actions visant au changement définies par le dialogue ;
- rester flexible et ouvert aux improvisations dans le dialogue pour satisfaire aux désirs des participants ;
- établir la diversité comme une source d'apprentissage ; ne pas viser à l'homogénéité.

L'association de ces deux canaux (dialogues et projets) de la mise en oeuvre s'est révélée comme une force en soi. Dans le même sens, les partenariats devraient éviter le danger que représente l'exécution d'activités de projets fragmentées et au contraire promouvoir une réorientation stratégique. La réorientation stratégique est plus facile à accomplir lorsque les activités des partenariats sont examinées et évaluées dans un cadre plus large par un large groupe de représentants des différentes parties prenantes plutôt que des seuls responsables de la réalisation.

Ceci souligne également la nécessité d'un dialogue visant à formuler une mission du partenariat, une vision commune, une stratégie et un plan de travail, ce qui place les activités à exécuter dans un contexte et permet à ces activités d'être évaluées dans le cadre des objectifs généraux des partenariats.

- *Créer une structure d'organisation qui protège les intérêts du partenariat lui-même*

Lorsqu'un groupe d'intéressés se réunit en partenariat, ils chérissent tous au départ différentes attentes, aspirations, priorités, intérêts et perspectives. C'est tout particulièrement dans la phase première qu'il est important d'encourager le dialogue entre les intéressés et de développer une entente commune, de formuler des objectifs, stratégies et canaux de mise en oeuvre communs.

Un facilitateur et/ou médiateur pour les différentes parties prenantes contribue à protéger les intérêts du partenariat lui-même. Un organisme peut alors être désigné pour la gestion au jour le jour du partenariat. Dans la mise en oeuvre des ADD, ces organismes indépendants (nommés Mécanismes Nationaux) ont été créés dans chacun des pays participants. Ils coordonnent et permettent la mise en oeuvre de quatre façons :

- facilitation du dialogue par le biais de la préparation des concertations entre les parties prenantes ;
 - renforcement des processus nationaux visant à promouvoir le développement durable en parrainant la participation de différents secteurs de la société ;
 - guidage de la mise en oeuvre de projets par le support à la formulation et le monitoring ;
 - diffusion des résultats et des expériences d'apprentissage.
- *Garantir des plans bien définis comportant une part suffisante de flexibilité*
Considérant que le développement durable concerne une grande variété de domaines, il est essentiel d'éviter la fragmentation et de se concentrer sur un nombre limité de sujets et de thèmes. Les thèmes WEHAB permettent d'établir des priorités et doivent se baser sur l'analyse des interfaces et des liens entre les parties prenantes impliquées. En conséquence, chaque priorité, par le dialogue multi-intéressés, doit être traduite en un document de programme qui définit le cadre des projets au sein du champ thématique. Ce genre d'approche par programme permet de créer une cohérence et une

synergie entre différents projets et offre une méthode de travail plus proactive.

- *Veiller à l'engagement de toutes les parties intéressées ou du moins leurs représentants hauts placés*

Dans la structure d'organisation des ADD, l'orientation politique est donnée par ce qu'on appelle le Comité Mixte qui se réunit en moyenne une fois tous les deux ans. Le Comité Mixte est essentiellement une réunion des ministres des quatre pays ADD en vue de décider de tous les principaux développements futurs devant avoir lieu dans le contexte des ADD.

Dans le cas des partenariats SMDD, le groupe des parties prenantes impliquées a pu créer un comité de haut niveau qui a été en mesure de guider le partenariat à distance sans être impliqué dans les activités quotidiennes. De cette façon, le dialogue multi-intéressés a permis de renforcer l'engagement ainsi que le contact entre les intéressés de la société civile, les entreprises et le gouvernement.

- *L'importance d'ancrer le changement dans la culture des organisations*
L'avantage d'un dialogue multi-intéressés est d'impliquer un plus large éventail d'individus dans le partenariat, ce qui peut aider à améliorer la façon dont le partenariat est ancré dans les organisations participantes. Bien qu'au départ un partenariat devrait être géré par des secteurs spécifiques des intéressés participants et dépend de la symbiose entre les individus motivés, « la survie d'un partenariat peut en fin de compte être menacée par cette dépendance »²², parce que ceci demande bien plus que l'implication individuelle et les exigences de l'institutionnalisation. Si le leadership ou les représentants hauts placés des organisations intéressées participent régulièrement au dialogue, la stabilité et l'engagement à long terme de ces organisations dans le partenariat s'en trouveront renforcés.
- *Les projets doivent refléter les priorités des (plus faibles) parties prenantes*
Dans l'idéal, les programmes de développement durable et les projets ne reflètent pas les priorités des donateurs et ne placent pas les receveurs dans une position de dépendance. Ils doivent consolider la position des plus faibles parties prenantes au lieu de renforcer la position financière des parties prenantes les plus fortes.

Dans les ADD, les organisations participantes du Nord et du Sud coopèrent sur une (meilleure) base d'égalité ; les responsabilités de gestion ont été transférées au Costa Rica, Bhoutan et Bénin et les procédures communes de décision pour les projets ont été adoptées.

²² David F. Murphy and Gill Coleman; Thinking partners: Commerce, ONG et le concept partenariat. Dans : Jim Bendell (rédaction) ; Terms for Endearment – Commerce, ONG et développement durable. Sheffield, 2000. Sheffield ; 2000, page 213.

Les objectifs à poursuivre sont les suivants :

- les partenariats publics-privés doivent adopter des procédures de décisions conjointes ;
- il faut garantir que les besoins et priorités des plus faibles seront pris en compte.

- *Les projets peuvent être modestes (y compris leurs budgets) tout en conservant une composante innovante considérable*

Les partenariats, tout comme les ADD, auront souvent à faire face à des contradictions entre les horizons à court terme des organisations de financement et le long terme nécessaire pour obtenir des résultats tangibles. Dans de telles situations, il est important d'obtenir rapidement de petits résultats (avec de petits budgets) et de veiller à ce qu'ils soient visibles, indéniables et en rapport avec le processus d'évolution général. De tels « petits joyaux » apportent des opportunités d'apprentissage. S'ils réussissent, leur application peut être étendue. S'ils échouent, il est facile de les annuler.

4.4 Les leçons ADD quant au monitoring, à l'évaluation et à l'apprentissage

- *L'importance du monitoring, de l'évaluation et de l'apprentissage dans une approche innovante telle que les partenariats, ne doit pas être sous-estimée*
Les échecs peuvent-ils être des réussites ? Oui. Même si un projet ne parvient pas à atteindre ses objectifs stratégiques, il saura souvent générer de « précieuses leçons ». Le projet suivant dans le même contexte pourra profiter de cet échec pour autant que le monitoring, l'évaluation et l'apprentissage aient été programmés systématiquement. L'apprentissage par l'expérience est un élément intrinsèque du processus d'innovation. Tout particulièrement lorsqu'un nombre d'intéressés d'origines différentes sont impliqués, l'apprentissage devient le plus puissant des instruments de la durabilité.

L'innovation impose des exigences spécifiques en ce qui concerne le monitoring, l'évaluation et l'apprentissage. La difficulté de l'apprentissage vers de nouvelles perspectives est souvent précédée par la difficulté de désapprendre. Dans le cas des ADD, les organisations sont souvent amenées ou même obligées de mettre en place des projets réciproques. Ceci suppose qu'elles savent comment ce concept abstrait peut être transformé en actions concrètes. Pour faciliter ce processus, il est important qu'elles soient informées des leçons apprises lors des précédents projets. Toujours devoir réinventer la roue est pure perte de temps. La nécessité de constituer une mémoire institutionnelle ne doit pas être sous-estimée !

5. Les facteurs de réussite des partenariats SMDD

5.1 Introduction

Les partenariats sont applaudis par certains et critiqués par d'autres. Il est encore trop tôt pour savoir qui a raison. Ce n'est qu'à partir de l'expérience d'une mise en oeuvre concrète et d'un processus d'apprentissage par l'expérience qu'on pourra le déterminer. Pour structurer la mise en oeuvre, il faut pourtant que le cadre approprié soit en place. Les directives SMDD sont trop vagues pour remplir ce rôle et doivent être élaborées plus avant. Elles ne permettent pas de faire la distinction entre les bonnes et les mauvaises pratiques et il est quasiment impossible de comparer les cas et d'établir des points de référence pour les bonnes pratiques. Il est nécessaire d'établir des directives plus spécifiques orientées sur la mise en oeuvre concrète des partenariats.

Les partenariats réussis devront relever trois défis : l'intégration externe, les règles de base internes puis le monitoring, l'évaluation et l'apprentissage. L'expérience ADD, lancée en 1994, souligne l'importance de ces défis et leur a trouvé une réponse. Dans ce chapitre, nous reformulerons les défis sous forme de conditions de réussite.

5.2 Intégration externe

Lors du Sommet de Johannesburg, les partenariats et les processus de négociations officielles étaient quasiment déconnectés. « Nombre de délégués gouvernementaux, en particulier ceux des pays en développement, ont souligné l'importance de l'approche partenariat, mais n'ont pas réussi à argumenter de façon convaincante, ni en ce qui concerne l'évidence de cette approche ni sur ce qu'elle peut apporter. En outre, si d'un côté les gouvernements ont insisté sur le caractère 'additionnel' des partenariats, ils ne sont pas parvenus à fixer des objectifs généraux pertinents qui auraient pu permettre d'établir un cadre général. »²³

²³ J.M. Witte, C. Streck et T. Benner; The road from Johannesburg: le futur des partenariats en gouvernance environnementale mondiale. Dans : Progress or Peril? Partenariats et réseaux en Gouvernance Environnementale Mondiale – l'agenda post-Johannesburg. Par J.M. Witte, C. Steck, T. Benner ; GPPI. janvier 2003 ; page 70.

Pourtant, si les partenariats ne remplacent pas mais complètent les engagements intergouvernementaux, l'interaction entre les deux éléments reste indispensable et des mécanismes sont nécessaires pour faciliter cette synergie.

La première condition à cette interaction est la création de ces mêmes partenariats. Ils doivent éviter le risque d'isolation et ne doivent pas être structurés comme des projets autonomes. Les objectifs généraux doivent pénétrer le courant des politiques nationales et mondiales de développement durable. En effet, l'ultime succès d'un partenariat dépend de la mesure dans laquelle l'expérience acquise est considérée comme mûre pour la reproduction, l'extension et l'intégration, car de cette façon il peut influencer les politiques de développement durable en général. Dans de tels cas, les partenariats peuvent devenir catalyseurs du changement. Pour être en mesure de pénétrer les stratégies globales, le monitoring, l'évaluation et l'apprentissage sont indispensables. Avant qu'un partenariat puisse convaincre les autres et prétendre à la reproduction, il doit avoir une compréhension claire de ses propres succès, échecs, leçons apprises et « bonnes pratiques ». Ce sujet sera traité au paragraphe 5.4.

La seconde condition à l'intégration externe concerne les institutions (inter)nationales et intergouvernementales. Pour compléter (au lieu de remplacer) les engagements des institutions (inter)nationales, ces institutions doivent être disposées à considérer les résultats produits par les partenariats comme autant de tremplins potentiels en direction des engagements. « Le succès des partenariats dépend en large mesure de la disposition des gouvernements à définir des objectifs impératifs ambitieux. Les partenariats peuvent être un des moyens par lesquels de tels objectifs seront atteints. »²⁴ En premier lieu, ceci exige des gouvernements et des institutions intergouvernementales de conserver une attitude ouverte envers l'intégration et la participation des groupes non gouvernementaux au système ONU et au processus politique national. En second lieu, la diffusion ou l'extension de partenariats réussis exigera souvent un ancrage intergouvernemental et/ou légal, ou la capacité financière et organisationnelle des institutions internationales et intergouvernementales à créer l'effet multiplicateur.

La troisième condition à l'intégration externe se rapporte au besoin de « traducteurs », de médiateurs et facilitateurs, capables de jeter un pont entre l'expérience du partenariat local décentralisé et les institutions mondiales centralisées. Quelques mécanismes en mesure de combler le gouffre sont suggérés au paragraphe 5.4., mais pour utiliser ces mécanismes de façon efficace, chaque partenariat nécessite une coalition directrice forte possédant suffisamment de masse critique. Ceci concerne l'engagement commun des puissants – en termes de titres, réputation, relations et fonctions.

Une coalition forte favorise également l'ancrage des partenariats dans les organisations participantes et le soutien au sein de ces organisations. Ce soutien

²⁴ Idem.

ne doit jamais être considéré comme acquis. Les combats actuels sont également souvent menés au sein des organisations d'intéressés elles-mêmes... car ceux qui comprennent l'importance stratégique des partenariats en durabilité s'opposent à ceux qui ne sont pas encore convaincus. Encore une fois, le piège de l'isolation doit être évité.

5.3 Environnement habilitant

L'environnement habilitant représente le cadre organisationnel favorable dans lequel se développent les partenariats. Bien que des règles de base soient indispensables pour créer un environnement habilitant, ces seules règles restent insuffisantes.

Les partenariats demandent souvent en premier lieu des investissements dans le processus qui mènera à la coopération et en ce sens, le contenu et les résultats concrets ne sont que des objectifs secondaires. Les partenariats réunissent des organisations qui souvent ne sont pas habituées à travailler ensemble. La relation entre partenaires commerciaux et non commerciaux, par exemple, a longtemps été perçue comme un antagonisme (« eux, et nous »). Réunir une communauté locale pauvre et marginalisée du Sud avec une société internationale multimilliardaire semble être en contradiction avec l'énorme différence de pouvoir et la divergence d'intérêts inhérente à cette sorte de relations. La première à le plus souvent été considérée comme un groupe cible plutôt qu'une associée ou partenaire. Ce n'est pas qu'une simple question de vocabulaire, il s'agit d'un changement d'attitude. Pour en arriver à modifier les perceptions réciproques, la qualité des relations entre les parties prenantes exige beaucoup de circonspection. Un bon partenariat repose sur la confiance mutuelle, la flexibilité, l'entendement et la disposition à apprendre les uns des autres. Tous les intéressés sont mis au défi d'adopter – et de s'adapter à – de nouveaux rôles très différents de ceux qu'ils connaissaient dans les relations traditionnelles donneur-receveur.

Le second problème est celui du financement. L'engagement à long terme des organismes de financement et des organisations participantes contribue à garantir la stabilité des partenariats. Cette question exige une attention spécifique, et ceci pour deux raisons :

- les organismes de financement ont tendance à se focaliser sur des résultats à court terme, ce qui peut compromettre les résultats à long terme. S'orienter sur des objectifs à long terme, en opposition à des solutions rapides, signifie que l'on doit accepter d'accorder aux partenariats un temps d'incubation, bien que d'autre part ils doivent éveiller l'intérêt en obtenant (et en communiquant) des succès à court terme (petits profits) qui soient tangibles, incontestables et en rapport avec les objectifs généraux, c'est-à-dire les objectifs à long terme.
- il y a aussi le besoin d'adapter les « anciens » mécanismes et règlements de financement, parce qu'ils ne sont pas toujours appropriés aux circonstances de la nouvelle forme de partenariat. Il arrive par exemple que les organismes de financement financent uniquement les activités à l'étranger,

ou uniquement les activités locales, alors qu'un partenariat pourra financer les deux.

En troisième lieu, les partenariats ont besoin de quelques règles de base. Sans vouloir proposer une approche « taille unique », ce qui contredirait la diversité inhérente aux partenariats, un certain nombre de questions à aborder se retrouvent dans tous les partenariats. La CDD est bien placée pour faciliter un dialogue multi-intéressés ouvrant la voie à des directives plus spécifiques que celles disponibles actuellement. L'adoption d'un ensemble de règles de base n'est pas un événement figé. Plus on avance en expérience, et plus on peut identifier de bonnes pratiques qui seront utilisées pour améliorer les lignes de conduites.

Ces lignes de conduites doivent dans tous les cas aborder les points suivants :

- **Transparence** : Le premier pas d'un partenariat sur la voie de la légitimité et du renforcement du soutien extérieur est son engagement vis-à-vis de la transparence. La transparence consiste à diffuser vers un large public toutes les informations pertinentes de façon à ce qu'elles soient facilement accessibles, sous une forme claire et ouverte aux observations extérieures. Les observations critiques peuvent encourager les intéressés à reconsidérer les problématiques du processus.
- **Responsabilisation** : La transparence est en rapport étroit avec la responsabilisation. Le but de la transparence est de permettre aux autres de tenir les partenariats responsables de leur stratégie et de leurs performances. Un système pluraliste de responsabilisation ne se limite pas à la seule responsabilisation financière et peut inclure la responsabilisation envers les parties prenantes, le public en général (name and shame) et au besoin, le marché.
- **Égalité** : Les partenariats devront traiter avec des relations de puissance asymétriques et relever le défi de constituer un agenda basé sur les besoins et orienté receveur, qui reflète les priorités des parties prenantes les plus faibles. Pour neutraliser l'inégalité, les stratégies doivent être formulées en respect des procédures décisionnelles. Une équipe « indépendante » peut être engagée pour superviser et faciliter la coopération sur un pied d'égalité, puis coordonner le processus de mise en oeuvre du partenariat.
- **Construction de capacité et autonomisation** : Construction de capacité et autonomisation impliquent tous les intéressés puisqu'ils ont tous à jouer un rôle différent de celui qu'ils connaissaient traditionnellement et qu'ils ont tous à apprendre par expérience. D'autre part, l'autonomisation signifie aussi la possibilité pour les « sans pouvoir » de se faire entendre et de participer de façon effective.
- **Monitoring et évaluation** : Les mécanismes de monitoring et d'évaluation sont nécessaires à promouvoir l'apprentissage interne et à garantir la transparence des partenariats envers le monde extérieur. L'évaluation et le

monitorage permettent aux parties prenantes de déterminer le potentiel ainsi que les limites du partenariat, mais facilitent également la critique des intéressés qui ne se conformeraient pas aux accords et aux décisions.

Dimensions d'une stratégie de monitoring et d'évaluation d'un partenariat²⁵

Catégorie et fonction du partenariat : quel type de partenariat est approprié ? La fonction et la forme du partenariat se sont-elles modifiées avec le temps ? Sont-elles à même de changer à l'avenir ?

Équité : qui participe ? La représentation des parties prenantes est-elle équitable ? Qui prend les décisions ? Qui détermine les règles de sélection ?

Règles de procédure : comment les décisions sont-elles prises dans le partenariat ? Quelles sont les règles appliquées dans le processus décisionnel ? Qui détermine ces règles ?

Coûts et bénéfices ? qui bénéficie du partenariat ? Quels types de bénéfices ont été distribués ? La distribution est-elle équitable ? Qui supporte les coûts ? Qui finance le partenariat ? Y a-t-il des coûts imprévus ?

Stabilité des partenariats : Quelle est la stabilité du partenariat ? Quels sont les facteurs déterminants de stabilité ou d'instabilité ? Qui ou quoi représente un facteur de stabilité du partenariat ?

Degré de formalisation : En quelle mesure le partenariat a-t-il été « formalisé », par exemple les partenaires ont-ils signé un contrat, créé un secrétariat, etc ?

Résultats : Les partenariats définissent-ils des résultats vérifiables ? Les partenariats ont-ils défini des étapes ? Comment les partenariats supervisent-ils les résultats ?

5.4 Plates-formes d'apprentissage

Si l'expérience acquise n'est pas évaluée ou si les leçons apprises ne sont pas mises à disposition des autres, l'apprentissage devient une question de coïncidence. Si au contraire, l'apprentissage est systématiquement organisé, il devient un puissant outil de durabilité. Ceci est particulièrement vrai si l'on accepte qu'un partenariat est une promesse d'innovation. Innover signifie être capable de dévier des règles existantes et pour ce faire, toute personne engagée dans le partenariat doit d'une certaine façon désapprendre le passé pour repartir à zéro. Dans de telles situations, il est de la plus haute importance de développer

²⁵ J.M. Witte, C. Streck et T. Benner; The road from Johannesburg: le futur des partenariats en gouvernance environnementale mondiale. Dans : Progress or Peril? Partenariats et réseaux en Gouvernance Environnementale Mondiale – l'agenda post-Johannesburg. Par J.M. Witte, C. Steck, T. Benner ; GPPI. janvier 2003 ; page 79.

des schémas et de déterminer ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. En l'absence, le but ultime de l'innovation, c'est à dire établir de nouvelles normes et permettre aux projets d'être reproductibles et extensibles, ne sera pas atteint.

Au niveau du partenariat, l'apprentissage ne dépend pas du nombre de cours suivis ou de l'étendue de la formation offerte. Bien plus important est l'effort commun de tous les intéressés du partenariat en vue d'apprendre les uns des autres, d'honorer la diversité et d'entretenir la flexibilité. Pour améliorer la courbe d'apprentissage, les partenariats peuvent organiser des concertations de façon régulière. Ce type de dialogue encourage le débat, l'évaluation et les leçons à tirer des activités menées dans le cadre de la vision et de la stratégie du partenariat, et permet de confronter et de surmonter les obstacles rencontrés dans la mise en oeuvre du partenariat.

Dans une infrastructure propice à l'apprentissage, les partenariats représentent un côté du spectre alors que le forum CDD fait office de focale pour tous les partenariats et, en liaison avec le Plan de mise en oeuvre du SMDD, représente l'autre côté. Alors que la CDD devra concevoir les mécanismes de monitoring, d'évaluation et d'apprentissage, les partenariats de leur côté devront appliquer ces mécanismes.

Le gouffre entre la pratique des partenariats et le langage politique des politiques mondialement acceptées est pourtant vaste. Les partenariats sont décentralisés et fragmentés par nature alors que les organisations internationales comme l'ONU sont centralisées. Lier les partenariats à l'agenda international de la durabilité n'est pas chose aisée. Bien qu'une organisation telle que la CDD fasse office de focale pour les partenariats et offre un cadre de coordination, ce n'est pas en soi une garantie de complémentarité entre les partenariats et les engagements. De plus, même si on offre cette garantie, le gouffre entre le niveau local et le niveau mondial sera probablement encore trop large. Pour cette raison, nous suggérons de créer des couches additionnelles de médiation entre l'expérience locale de partenariat et le « langage mondial » de l'ONU. Ceci peut se faire par la mise en place de plates-formes d'apprentissage pour des types spécifiques de partenariat, qui alimenteraient les politiques autant nationales qu'internationales. Ceci mène à l'infrastructure suivante :

- **Niveau mondial :**

Dans le rapport du Secrétaire Général de l'ONU sur le suivi du SMDD et le rôle futur de la CDD, il est souligné que la CDD doit devenir « un forum dynamique dans lequel les gouvernements, les institutions internationales, les grands groupements et tous les autres participants et intéressés pourront partager leurs connaissances, leurs opinions et leurs expériences sur le terrain. Ainsi, s'ajoutant aux décisions négociées et aux recommandations politiques, elle sera également une source d'information sur les bonnes pratiques et les leçons apprises. »²⁶ Ces

²⁶ Conseil Économique et Social de l'ONU ; Suivi du Sommet Mondial pour le Développement Durable et le rôle futur de la Commission pour le développement durable : le trajet de la mise en oeuvre. Rapport du Secrétaire Général. février 2003 ; page 11.

intentions reflètent une tendance vers une approche plus participative, intégrant ceux qui agissent en dehors du système intergouvernemental.

De plus, le rapport du Secrétaire Général propose de clarifier un nombre de sujets en rapport avec les partenariats, tels que l'applicabilité des principes directeurs, les mécanismes de rapportage, l'interaction avec les questions de processus et de financement au niveau national. Bien que totalement pertinent et soulignant le rôle de la CDD en tant que facilitateur mondial des partenariats, le rapport est beaucoup moins clair quant à l'ancrage des partenariats dans l'agenda intergouvernemental de la durabilité. Ceci est peut-être dû au fait que la question du lien entre les partenariats bénévoles et les engagements contraignants doit être abordée dans un autre forum ONU ou à un niveau national. Ceci explique en partie la suggestion d'une création de couches intermédiaires entre les partenariats et la CDD. Cela peut permettre de réunir les partenariats autour d'un thème ; groupés au niveau national ou groupés au niveau d'un nombre limité de pays.

- **Niveau thématique :**

Le SMDD a identifié cinq domaines d'action clés – eau et assainissement, énergie, santé, agriculture, biodiversité et gestion des écosystèmes – globalement appelés initiative WEHAB. Nombre de partenariats se concentrent sur un de ces thèmes WEHAB.

Il existe de puissants arguments en faveur de l'association de partenariats oeuvrant dans le même domaine pour relier au plan institutionnel de tels partenariats aux institutions (inter)gouvernementales et/ou internationales oeuvrant dans ces mêmes domaines. Les résultats de partenariats oeuvrant pour la biodiversité par exemple seraient ainsi reliés à l'agenda de la Conférence of Parties (CdP) de la Convention pour la Diversité Biologique. Ces partenariats pourraient pratiquer un échange régulier de points de vue et d'expériences, échange qui pourrait être organisé en tant qu'élément officiel de la CdP, et ils pourraient présenter une déclaration conjointe lors de la conférence officielle, reliant ainsi leur expérience aux sujets traités par la CdP. L'instrument ADD des concertations préalables offre un exemple de mise en place possible.

Créer de telles références de contrôle à un niveau thématique peut devenir le premier pas vers les « réseaux de gouvernance » tels que Rischar d les a proposés. Ces réseaux de gouvernance présentent des compositions mixtes d'intéressés qui oeuvrent sous les auspices des organismes de l'ONU et garantissent que chaque question importante sera assignée à une institution orientée solution. Selon Rischar d, de tels réseaux présentent l'avantage d'avancer plus vite vers l'objectif de formulation de normes qui puissent être utilisées pour influencer la réputation d'entreprises ou de pays autant positivement que négativement ('name and shame').²⁷

²⁷ J.F. Rischar d ; High Noon – Vingt problèmes mondiaux, vingt ans pour les résoudre. 2002 ; page 179 (édition néerlandaise).

• **Niveau national :**

Les partenariats sont supposés contribuer au développement durable. La contribution directe et indirecte dépendra en grande mesure de la pertinence des partenariats vis-à-vis des politiques ou du planning de développement durable au niveau national. Ainsi, un partenariat peut contribuer à la mise en oeuvre d'un objectif politique spécifique (comme l'introduction d'énergies renouvelables en zones rurales), influencer les politiques ou la compréhension du développement durable au sein du public et parmi les politiciens.

Le nombre et la diversité des partenariats mis en place s'accroissant, on peut alors penser à établir des points de concentrations nationaux. Ce type de « centres d'échange » peut :

- suivre les progrès, organiser les concertations, tirer les leçons et identifier les bonnes pratiques des différents partenariats créés par les parties prenantes des pays respectifs.
- organiser des dialogues entre ces parties prenantes et les dirigeants politiques de façon régulière.

Un « centre d'échange » permettrait un apprentissage plus systématique et pourrait progressivement devenir une partie officielle et intégrante des Programmes d'Action pour la mise en oeuvre des NSSD. Ceci contribuerait au statut et à la reconnaissance des partenariats et les placerait dans un plus large cadre de la politique nationale. En outre, un centre d'échange peut agir comme médiateur en informant régulièrement la CDD sur les travaux en cours.

• **Le niveau d'un petit groupe de pays :**

Après le sommet de Johannesburg, on pourrait se demander ce que 180 Stratégies Nationales de développement durable formulées par 180 pays ont pu apporter à la politique internationale en matière de développement durable. « Ce qui importe aujourd'hui », selon le Conseil Scientifique Néerlandais pour la Politique gouvernementale (WRR), « c'est de transformer le problème de la procédure décisionnelle dans un grand groupe – qui peut conduire à des comportements parasites – en un ensemble de groupes plus petits dans lesquels les pays peuvent exercer un contrôle social réciproque suffisant afin de renforcer la marche en avant. On peut envisager des accords concrets entre pays dans le but de coopérer, suivre les progrès mutuels, etc. Les « jumelages » (par exemple, quatre pays de différents continents) ou « twinnings » (par exemple, un pays développé et un pays sous-développé) peuvent être créés à partir d'un problème, intérêt ou caractéristique qui leur est commun. Dans un tel contexte, ces pays ont « quelque chose à se dire » et ont plus de chance de tirer des leçons réciproques. »²⁸ Cette idée, qui présente un certain nombre de similarités avec les ADD et réintroduit un élément de réciprocité, est également en rapport avec l'approche partenariat.

²⁸ WRR (Conseil Scientifique Néerlandais pour la Politique Gouvernementale) ; Développement Durable – Conditions de gestion pour une politique mobilisatrice. La Haye ; 2002, page 55/56.

Bibliographie

- Ministère du Plan – Gouvernement Royal du Bouthan et la fondation Ecooperation ; Déclaration de Rinpung sur la réciprocité pour le développement durable (30 octobre-3 novembre 1995).
- Rapport SMDD, Johannesburg 26 août-4 septembre 2002. Lettre du ministère (néerlandais) des Affaires Étrangères à la Chambre basse des États Généraux ; 1er octobre 2002.
- Évaluation des Accords de Développement Durable – Rapport final. ITAD Ltd, mars 2001.
- Évaluation des Accords de Développement Durable – Rapport de l'Étude Nationale Néerlandaise. ITAD Ltd, novembre 2000.
- Ministère du Logement, Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Pays-Bas ; Multiplication des projets réussis : recommandations pour une fructueuse reproduction des projets de développement durable. Gestion des Ressources Écologiques (ERM) Nederland BV ; Avril 2002.
- Sustainable Action – programme d'actions de Développement Durable aux Pays-Bas. Ministère des Affaires Étrangères et ministère du Logement, Aménagement du Territoire et de l'Environnement ; La Haye ; janvier 2003.
- Progress or Peril ? Partenariats et réseaux en Gouvernance Environnementale Mondiale – l'Agenda Post-Johannesburg. Par J.M. Witte, C. Steck, T. Benner ; GPPI. Janvier 2003.
- M. Hemmato & R. Whitfield (Stakeholder Forum for Our Common Future) ; Partenariats en développement durable après Johannesburg. Suggestions pour des mécanismes efficaces au niveau régional et international. Avril 2003.
- Conseil Économique et Social de l'ONU ; Suivi du Sommet Mondial pour le Développement Durable et le rôle futur de la Commission pour le développement durable : le trajet de la mise en oeuvre. Rapport du Secrétaire Général. Février 2003.
- Arne Musch ; The small gods of participation. Enschede (NL); octobre 2001.

- Institut de la veille mondiale ; Rapport 2003 sur l'état du monde.
- Naomi Klein ; No Logo. Londres 2001.
- CDD – 11 décisions sur le programme futur et l'organisation du travail de la CDD. Voir : Site Internet Commission du Développement Durable.
- W. Sachs ; Development – the rise and decline of an ideal. Wuppertal Papers numéro 108. Août 2000.
- J.F. Rischard ; High Noon – Vingt problèmes mondiaux, vingt ans pour les résoudre. 2002.
- David F. Murphy and Gill Coleman ; Thinking partners: Commerce, ONG et le concept partenariat. Dans : Jim Bendell (rédaction) ; Terms for Endearment – Commerce, ONG et développement durable. Sheffield, 2000.
- John P. Kotter ; Leading Change. École de Commerce de Harvard. Boston, 1996.
- Gary Hamel ; Leading the Revolution. Harvard Business School Press ; 2000.
- WRR (Conseil Scientifique Néerlandais pour la Politique Gouvernementale) ; Développement Durable – Conditions de gestion pour une politique mobilisatrice. La Haye ; 2002, pages 55 et 56.

Résumé analytique

Le Sommet Mondial pour le Développement Durable (SMDD) de 2002 a lancé quelque 280 initiatives de partenariat international. Les partenariats ont le potentiel de devenir un mécanisme viable de continuité du développement durable sous une forme qui complète les actions des gouvernements. Ils représentent les débuts d'un glissement entre la valse guidée de la diplomatie traditionnelle et l'improvisation créatrice d'une coopération orientée solutions entre gouvernements, institutions internationales, entreprises et ONG.

Les Accords de Développement Durable (ADD) entre le Bénin, le Bhoutan, le Costa Rica et les Pays-Bas peuvent être considérés comme une expérience de partenariat avant la lettre. Signés en 1994, ces accords présentent une grande similitude avec les partenariats, l'un comme l'autre luttant pour l'implication de l'ensemble de la société et pour l'exploration de nouveaux modèles de gouvernance. Au cours des neuf dernières années, la mise en oeuvre des ADD a apporté de précieuses leçons sur le dialogue multi-intéressés dans un contexte de coopération internationale. L'objectif de la présente publication est de transférer ces leçons aux partenariats SMDD. Ce transfert offrira à ceux impliqués dans la mise en oeuvre de partenariats les éléments nécessaires pour accomplir la tâche et traduire les concepts abstraits tels que l'égalité et la participation sociale en « bonnes et mauvaises » pratiques (dos and don'ts).

Relier l'expérience des ADD à l'avenir des partenariats, révèle trois défis majeurs. Le premier concerne l'intégration extérieure des partenariats caractérisés par un engagement de plein gré aux politiques contraignantes (inter)gouvernementales. Pour faciliter cette intégration, une forte coalition directive est une condition préalable. Le second est que les partenariats nécessitent un ensemble de règles de base qui permettent de traiter les asymétries de puissance et de promouvoir la confiance mutuelle, la transparence et la responsabilisation. Ces règles contribuent à créer un environnement habilitant pour la mise en oeuvre des partenariats. Le troisième est la mise en place de mécanismes de monitoring, d'évaluation et d'apprentissage. Ceci peut être facilité par l'ONU à l'échelle mondiale mais nécessite également des initiatives provenant de la base telles que la création de plates-formes d'apprentissage au niveau des partenariats eux-mêmes, au niveau problématique par l'association des expériences de partenariats similaires, ou au niveau d'un (petit) nombre de pays.

