

30 ANS DE « PARTENARIATS » : GENÈSE DE L'ODD 17

L'ODD 17 est le plus souvent défini comme l'ODD des partenariats. En fait, il s'agit, pour reprendre des termes enracinés dans le vocabulaire international, davantage d'un objectif de coopération et de développement ; l'expression « partenariat » n'interviendra d'ailleurs que dans ses cibles 16 et 17 (sur les 19 attribuées à cet ODD), avec les déterminations suivantes : « Renforcer le partenariat mondial pour le développement durable, associé à des partenariats multipartites permettant de mobiliser et de partager des savoirs, des connaissances spécialisées, des technologies et des ressources financières, afin d'aider tous les pays, en particulier les pays en développement, à atteindre les objectifs de développement durable » (16) , et « encourager et promouvoir les partenariats publics, les partenariats public-privé et les partenariats avec la société civile, en faisant fond sur l'expérience acquise et les stratégies de financement appliquées en la matière » (17).

Mais le texte de la Résolution adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 25 septembre 2015 avait donné un éclairage privilégié au concept de « partenariat », en insistant sur le fait que l'ampleur et la portée du nouveau Programme appellent un Partenariat mondial revitalisé qui en assurera la mise en œuvre. Nous nous y engageons. Ce Partenariat fonctionnera dans un esprit de solidarité mondiale, en particulier avec les plus pauvres et avec les personnes vulnérables. Il facilitera un engagement mondial fort au service de la réalisation de tous les objectifs et cibles, rassemblant ainsi les gouvernements, le secteur privé, la société civile, le système des Nations Unies et les autres acteurs concernés et mobilisant toutes les ressources disponibles.



1. Le partenariat, de RIO 92 à l'Agenda 2030

Certes, l'expression « partenariat » est employée depuis que la coopération internationale existe : ainsi la Déclaration de Rio évoquait dans ses considérants « un partenariat mondial sur une base nouvelle et équitable en créant des niveaux de coopération nouveaux entre les Etats, les secteurs clefs de la société et les peuples », et dans son article 7 portant sur l'environnement, réitérait : « Les Etats doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre ». La déclaration de Johannesburg, 20 ans plus tard, réaffirme dans son paragraphe 18 que :

Nous nous félicitons que le Sommet de Johannesburg ait été axé sur l'universalité de la dignité humaine et nous sommes résolus, grâce à l'adoption de cibles et de calendriers précis, mais aussi à l'établissement de partenariats, à faire en sorte que des populations de plus en plus nombreuses bénéficient de biens ou de services aussi élémentaires que l'eau salubre, les systèmes d'assainissement, un logement convenable, l'énergie, les soins de santé, la sécurité alimentaire et la protection de la diversité biologique.

Elle précise une nécessaire dimension régionale des partenariats, dans son paragraphe 23 :

Nous saluons et appuyons la formation d'alliances et de groupements régionaux plus puissants, tels que le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique, visant à promouvoir la coopération régionale, à améliorer la coopération internationale et à soutenir le développement durable.

L'Accord de Paris ne reprend pas le terme de partenariats, à l'instar d'ailleurs de la Convention de 1992 sur le changement climatique. Cependant, dans son article 6, à propos des Etats souhaitant s'engager dans des efforts supplémentaires de réduction des GES, il est question de « coopérations volontaires », et, l'article 113 énonce :

“ 1. Les Parties reconnaissent que certaines Parties décident de coopérer volontairement dans la mise en œuvre de leurs contributions déterminées au niveau national pour relever le niveau d'ambition de leurs mesures d'atténuation et d'adaptation et pour promouvoir le développement durable et l'intégrité environnementale.

Ensuite, la Cop 22 à Marrakech reprendra le terme de partenariat (Partenariat de Marrakech, MP-GCA, ou partenariat pour l'Action climatique globale), qui ambitionnera de mêler acteurs étatiques et non étatiques au sein d'une même plateforme.

Les conférences environnementales ont suscité des partenariats nationaux inédits : un des changements très significatif de la deuxième décennie de ce siècle a consisté dans la formation de coalitions de pays en dehors des groupements habituels qui s'allient selon la cohérence de positions partagées, de logiques géographiques ou géopolitiques, ou de simples intérêts communs. Ainsi, pour la Cop 21, on ne dénombrerait pas moins de 9 coalitions :

- BASIC (Brésil, Afrique du Sud, Inde, Chine),
- Groupe arabe (lequel réunit les pays pour lesquels les actions d'atténuation sont un handicap pour leurs économies),
- ALBA (Alliance bolivarienne pour les peuples de notre Amérique avec 11 pays),
- AILAC (Association des Etats indépendants d'Amérique latine et des Caraïbes, avec 6 pays plus modérés que les précédents),
- AOSIS (Alliance des petits Etats insulaires ou Alliance of Small Island States) qui compte 39 membres (et cinq observateurs) unis par leur vulnérabilité face à la hausse du niveau de la mer provoquée par le réchauffement climatique,
- Groupe Afrique, qui regroupe 54 pays du continent africain,
- Groupe des Pays les moins avancés (48 PMA) : 48 pays parmi les moins avancés (34 en Afrique, 13 en Asie et un dans les Caraïbes) qui se battent pour des financements spécifiques,
- Coalition des Etats à forêts tropicales (40 pays des grands bassins forestiers),
- Groupe des Pays en développement "homodoxes" animés par la Malaisie (Like Minded Developing Countries on Climate Change ou LMDC), soit une coalition spontanée de 24 pays qui s'est créée durant la session de négociation du groupe de travail ADP (CCNUCC) de mai 2012 à Bonn.

Le terme de « partenariat » tend finalement à remplacer le terme de coopération, nous en voulons pour preuves deux exemples.

Le nouvel Accord de Cotonou, entre l'Union Européenne et les pays Afrique Pacifique Caraïbes (ACP) conclu en 2020, donne au mot « Partenariat » sa colonne vertébrale : dès l'art F3, l'appellation de "partnership dialogue" remplace ce qui, dans les accords précédents, s'appelait "political dialogue", et parfois policy dialogue. Dans l'ambition d'afficher que l'UE et les ACP se situent sur un pied d'égalité, la rédaction de l'accord est devenue plus symétrique. (...) Comme pour lever un doute, l'appellation "genuine partnership" apparaît au début des protocoles régionaux, assortie de qualificatifs ambitieux : égalité entre les partenaires, réciprocité, respect et responsabilité mutuels, appropriation commune³⁶.

De même le projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, dont la discussion est en cours au Parlement, prévoit dans son article 1 un « cadre de partenariat global », (CPG) qui fait l'objet d'une annexe³⁷, avec des axes précis de partenariats « multipartites » concernant tous les acteurs, et les citoyens ; le Ministre des Affaires étrangères le dira clairement dans son discours de présentation de la loi :

“ Nous voulons mieux valoriser le rôle des organisations non gouvernementales - ONG - françaises auxquelles nous proposons de reconnaître le droit d'initiative. Nous voulons encourager la coopération décentralisée qui permet à nos communes, départements et régions de partager leur expertise et leur expérience avec les collectivités locales des pays en développement. Nous voulons réinventer le volontariat de solidarité internationale, en ouvrant ce dispositif emblématique à la jeunesse du Sud, qui pourra venir prêter main-forte à nos associations, ici en France.



2. Les coalitions « multi-acteurs », satellites onusiens

Par ailleurs, de multiples coalitions issues des Alliances constituées au moment de l'Accord de Paris ont vu le jour : en 2014, la France a initié avec le Pérou l'Agenda de l'Action, qui a rassemblé des acteurs « moteurs » de la négociation³⁸.

Ensuite, la France a favorisé le One Planet Summit, qui a généré aussi de multiples coalitions multi-acteurs. On en compte aujourd'hui plus de 330³⁹, après le dernier OPS de décembre 2020.

Le RAC (Réseau Action Climat) a tenté de donner une définition aux coalitions multi-acteurs, mettant en avant les caractéristiques suivantes pour chacune :

- Elle facilite la coopération entre différents types d'acteurs, comme les États, la société civile, les acteurs subnationaux ou les entreprises. Sa valeur ajoutée réside dans sa capacité de réunir ces acteurs qui n'ont pas l'habitude de travailler ensemble, soit parce qu'ils viennent de différents secteurs (comme par exemple agriculture, transports, finances, climat, production d'énergie etc.), soit parce qu'ils ne travaillent pas sur la même zone géographique ;
- Elle peut mettre en lumière des secteurs et des problématiques en manque de régulation. Elle peut ainsi permettre de mieux appréhender les avantages et écueils d'une action internationale ;
- Elle peut être un outil collectif de mise en œuvre de décisions politiques pour aider les États à respecter leurs objectifs climatiques⁴⁰.

Une illustration très intéressante des « règles » de partenariat se trouve dans le Règlement délégué (UE) n° 240/2014 de la Commission du 7 janvier 2014, relatif au code de conduite européen sur le partenariat dans le cadre des Fonds structurels et d'investissement européens. Affirmant d'abord que « le partenariat suppose une étroite coopération entre les pouvoirs publics, les partenaires économiques et sociaux et les organisations représentant la société

civile aux niveaux national, régional et local, tout au long du cycle du programme (préparation, mise en œuvre, suivi et évaluation) », le règlement distingue :

1. Une période de préparation (diffusion en temps utile des informations pertinentes et attention portée à leur accessibilité, temps suffisant proposé aux partenaires pour leur permettre d'analyser et de commenter les principaux documents préparatoires, ainsi que le projet d'accord de partenariat et les projets de programmes ;
2. La mise en place des canaux de communication permettant aux partenaires de poser des questions, d'apporter des contributions et d'être informés de la suite réservée à leurs propositions, et bonne divulgation des résultats de la consultation ;
3. L'accord de partenariat : les États membres fournissent la liste des partenaires participant à la préparation de l'accord de partenariat, les mesures prises pour garantir la participation active des partenaires, et définissent le rôle des partenaires dans la préparation de l'accord de partenariat et les résultats de la consultation des partenaires ;
4. Le rôle des partenaires dans le suivi et l'évaluation est bien défini ;
5. L'enseignement de ce Règlement tient dans le fait que la répartition des rôles est une clé de réussite des partenariats, qui risquent d'échouer si les règles ne sont pas définies d'emblée.

Ces pratiques partenariales ont considérablement modifié la gouvernance internationale, en cassant les logiques d'alliances étatiques traditionnelles qui ne traduisent plus la défense des intérêts des États qui fluctuent selon les sujets, dans une logique d'efficacité immédiate, sans toujours préserver le long terme ; mais ces affinités électives rendent plus difficiles aussi le respect et le contrôle des engagements publics, en consacrant sans le dire la soft law internationale.

38. Voir Global Climate Action Portal, la plateforme Climate Initiatives Platform.

39. Citons les dernières nées lors de l'OPS du 12 décembre 2020 : la coalition relative à la mise en œuvre des recommandations de la Task Force on Climate-related Financial Disclosures (TCFD) ; le réseau des superviseurs et régulateurs de marchés pour une finance durable (NGFS) ; la coalition d'investisseurs privés « Climate Action 100+ » ; la « Net-Zero Asset Owners Alliance » ; la coalition « Finance in Common » qui rassemble des banques publiques de développement ; l'initiative « Subnational Climate Fund » qui développe des méthodes de partenariat public-privé.

40. Voir [etatdeslieux_coalitions_reseuaactionclimat.pdf](#), 2020.